

REGARDS

sur la terre

VILLES CHANGER DE TRAJECTOIRE

SOUS LA DIRECTION DE PIERRE JACQUET, RAJENDRA K. PACHAURI & LAURENCE TUBIANA

Extrait de la publication



SciencesPo.
Les Presses

2010

L'ANNUEL DU DÉVELOPPEMENT DURABLE



REGARDS

sur la terre

**VILLES
CHANGER DE TRAJECTOIRE**

SOUS LA DIRECTION DE **PIERRE JACQUET, RAJENDRA K. PACHAURI & LAURENCE TUBIANA**



SciencesPo.
Les Presses

Établissement public, l'Agence française de développement (AFD)

agit depuis plus de soixante ans pour combattre la pauvreté et favoriser le développement dans les pays du Sud et dans l'Outre-mer. Elle met en œuvre la politique de développement définie par le gouvernement français. Présente sur le terrain dans plus de 50 pays, l'AFD finance et accompagne des projets qui améliorent les conditions de vie des populations, soutiennent la croissance économique et protègent la planète : scolarisation des enfants, appui aux agriculteurs, soutien aux petites entreprises, adduction d'eau, préservation de la forêt tropicale, lutte contre le réchauffement climatique. En 2009, l'Agence a consacré 6,2 milliards d'euros au financement d'actions dans les pays du Sud et en faveur de l'Outre-mer.

www.afd.fr

L'Institut du développement durable et des relations internationales (Iddri)

est un *think tank* français à l'interface de la recherche et de la décision, qui éclaire les questions politiques du développement durable et les problématiques de la gouvernance mondiale. Avec le concours des grands établissements publics de recherche, et en association avec les différents acteurs publics et privés concernés par les enjeux globaux du développement durable, l'Iddri axe ses activités autour de quatre grandes thématiques : climat, biodiversité, gouvernance et fabrique urbaine. Ses travaux et publications sont disponibles sur www.iddri.org. Dans le cadre de son intégration privilégiée à Sciences Po, l'Iddri participe, avec l'appui de la chaire Développement durable, à l'enseignement et au programme de recherche de Sciences Po. Les travaux et publications de la chaire sont disponibles sur www.developpement.durable.sciences-po.fr.

The Energy and Resources Institute (TERI)

est un institut indien créé en 1974 qui travaille entre autres sur les questions de développement durable, environnement, efficacité énergétique et utilisation durable des ressources naturelles. Son objectif est de trouver des solutions innovantes pour avancer vers l'objectif d'un développement durable. Ses activités vont de la formulation de stratégies au niveau local et national à la proposition de solutions globales aux problèmes d'énergie et d'environnement. TERI est installé à Delhi ainsi que dans plusieurs régions d'Inde, et emploie 700 personnes. Il est dirigé par Rajendra K. Pachauri, également président du GIEC (prix Nobel de la paix en 2007).

www.teriin.org

Catalogage Électre-Bibliographie
(avec le concours de la Bibliothèque de Sciences Po)
Regards sur la terre 2010. L'annuel du développement durable.
Villes : changer de trajectoire
sous la direction de Pierre Jacquet, Rajendra K. Pachauri et Laurence Tubiana.
Paris : Presses de Sciences Po, 2010
ISBN 978-2-7246-1140-3
ISSN 1961-6007

RAMEAU :

- Villes : Aspect de l'environnement
- Politique urbaine : 1990-....
- Développement durable : Périodiques
- Environnement : Périodiques

DEWEY :

- 710 : Urbanisme – Aménagement du territoire
- 307.2 : Questions urbaines
- 333 : Economie de la terre et des ressources naturelles
- 338.7 : Politique et programmes de développement économique
- 363.3 : Protection de l'environnement – Problèmes sanitaires

Public concerné : public intéressé

La loi de 1957 sur la propriété intellectuelle interdit expressément la photocopie à usage collectif sans autorisation des ayants droit (seule la photocopie à usage privé du copiste est autorisée). Nous rappelons donc que toute reproduction, partielle ou totale, du présent ouvrage est interdite sans autorisation de l'éditeur ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC, 3, rue Hautefeuille, 75006 Paris).

© 2010 PRESSES DE LA FONDATION NATIONALE DES SCIENCES POLITIQUES



REGARDS

sur la terre

Direction scientifique : Pierre Jacquet, directeur de la stratégie et économiste en chef de l'AFD, Rajendra K. Pachauri, président du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (prix Nobel de la paix en 2007) et directeur général de TERI (The Energy and Resources Institute, Inde), et Laurence Tubiana, fondatrice de l'Iddri et directrice de la chaire Développement durable de Sciences Po.

Coordination générale : Isabelle Biagiotti (*Courrier de la planète*), Lisa Dacosta (Iddri), Raphaël Jozan (AFD).

Dossier Villes : changer de trajectoire : Carine Barbier et Vincent Renard (Iddri), Raphaël Jozan (AFD), Sanjivi Sundar (TERI), coordination.

Agenda, Chronologie, Zooms, Repères et iconographie : Isabelle Biagiotti (*Courrier de la Planète*)

Traduction : Architexte.

Cartographie : Benoît Martin, Atelier de cartographie de Sciences Po.

Conception graphique : Alain Chevallier ; couverture : Hémisphère & compagnie.

Edition : Presses de Sciences Po, Laurence de Bézilal, François Capelani, Fabien Crespin, Pascal Montagnon, Marie-Geneviève Vandesande.

Regards sur la Terre remercie le *Courrier de la planète*, la chaire Développement durable de Sciences Po, les personnalités qui ont accepté de répondre à nos questions, les auteurs des zooms et du dossier « Villes : changer de trajectoire », ainsi que toutes celles et tous ceux qui ont contribué à cet ouvrage : Paolo Avner, Maurice Bernard, Alexis Bonnel, Lise Breuil, Aymeric Blanc, Frédérique Bouvart, Christophe Cassen, Catherine Casteran, Jean-Raphaël Chaponnière, Kostas Chatzis, Béatrice Combe, Bérénice Combette, Robert Costanza, Nils Devernois, Isabel Diaz, Chahhvi Dhingra, Bruno Dorin, Sandrine Dury, Pénélope Dutet, Eric Fofiri, Sophie Galharret, Benjamin Garnaud, François Gemenne, Christian de Gromard, Sabrina Guerard, Emmanuel Guérin, Vincent Joguet, Guillaume Josse, Chloé Keraghel, Laureline Krichewsky, Sarah Lahmani, Benoît Lebot, Tristan Le Cotty, Benoît Lefèvre, Samuel Lefevre, Daphné Lorne, Alexandre Magnan, Sarah Marniesse, Benoît Martimort-Asso, Nicolas Maisetti, Philippe Menanteau, Paule Moustier, Suzan Nolan, Vatche Papazian, Muriel Penaud, Romain Perez, Romain Pirard, Brune Poirson, Olivier Ray, Moritz Remig, Armand Rioust de Largentaye, Julien Rochette, Hillary Sample, Mathieu Saujot, Selcan Serdaroglu, Marisa Simone, Paul Sutton, Ludovic Temple, Jean-François Tribillon, Louis-Jacques Vaillant, Jayashree Vivekanandan, Tancrede Voituriez.

Crédits photos. Couverture : © Guillaume Corpart Muller ; entrée partie 1 : © Owen Miller ; zooms janvier : © Nicolas Haeringer, © DONG Energy A/S ; zooms février : © Eskinder Debebe/ UN Photo, © Owen Miller ; zooms mars : © Oxfam international, © IISD ; zooms avril : © UK Crown Copyrights, © Cordoba Initiative ; zooms mai : © Alan Jaras, © Greenpeace international ; zooms juin : © Greenpeace international, © Lena Struwe ; zooms juillet : © Paulo Matos, © Huseyna ; zooms août : © Press Information Bureau, India, © ANVISA, Brésil ; zooms septembre : © Ke Zhang , © Patrick Nilsson ; zooms octobre : © IISD , © Wilfried Maurin ; zooms novembre : © IISD, © Miriam Godet ; entrées partie 2 et 3: Guillaume Corpart Muller.

1

L'ANNÉE
DU DÉVELOPPEMENT
DURABLE

- 10 LES ENJEUX ET L'AGENDA 2010
- 12 LES DÉFIS DE L'ACTION PUBLIQUE
Pierre Jacquet, Rajendra K. Pachauri
et Laurence Tubiana
- 24 2009, LES FAITS MARQUANTS
- ZOOMS**
- 27 Faut-il politiser l'altermondialisme ?
- 29 Énergies renouvelables : ce que peut la coopération internationale
- 31 Grandes manœuvres japonaises au Conseil de sécurité
- 33 Corée du sud : verte par décret ?
- 35 Les aléas climatiques de l'aide européenne
- 37 Ressource essentielle, recommandations pratiques
- 39 Qui a peur du libre-échange ?
- 41 Diplomatie interculturelle, diplomatie citoyenne
- 43 Océans et changement climatique, un mariage de raison
- 45 L'Arctique, entre concurrence et coopération
- 47 Forêts : la force des partenariats
- 49 Traité modèle pour ressources vitales
- 51 Mesurer la biodiversité, préparer l'avenir
- 53 Droit maritime et technologies : les alliés du climat
- 55 Un besoin de gouvernance globale
- 57 Enjeu sanitaire, bataille juridique
- 59 Chine : Pourquoi (pas) une taxe carbone ?
- 61 Biodiversité, climat... Une fausse priorité ?
- 63 Biodiversité Gestion collective, expertise partagée
- 65 Financer un « minimum social planétaire » ?
- 67 Sécurité alimentaire : Comment se construit la gouvernance ?
- 69 Copenhague : l'accord et la déception

2

DOSSIER
VILLES :
CHANGER
DE TRAJECTOIRE

INTRODUCTION

- Villes : changer de trajectoire** 73
Carine Barbier, Raphaël Jozan, Vincent Renard,
Sanjivi Sundar

ÉCONOMIE

- 1 **Mondialisation : opportunités urbaines ?** 81
Pierre Veltz
- 2 **Logiques financières globales et fabrique de la ville** 91
Louise David et Ludovic Halbert
- FOCUS Les risques de la titrisation** 109
Vincent Renard
- 3 **São Paulo : la fragmentation est-elle inéluctable ?** 113
Sergio Torres Moraes

ENVIRONNEMENT

- 4 **Inde : quand les modes de vie urbains font le climat** 125
Partha Mukhopadhyay
- FOCUS États-Unis : les énergies renouvelables arrivent en ville** 136
Stephen Hammer et Michael Hyams
- 5 **Repenser la ville, sa forme, ses flux** 141
Serge Salat et Caroline Nowacki
- FOCUS Chine : vers l'efficacité énergétique des villes** 149
Nils Devernois
- 6 **Afrique : l'environnement fait la santé** 153
Florence Fournet, Blaise Nguendo Yongsi,
Aude Meunier-Nikiéma, Gérard Salem
- FOCUS Hong-Kong, Macao, Delta des perles : une pollution atmosphérique coûteuse** 164
Christine Loh
- 7 **Ressources naturelles : le retour du territoire** 169
Bernard Barraqué et Stéphanie Pincetl
- FOCUS Chine : des mégaprojets ruraux pour approvisionner les villes** 180
Charles Baubion



3 LES REPÈRES DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

SOCIAL

- 8 Accès à l'eau, accès à la ville** 183
Sylvy Jaglin
FOCUS **Services urbains, la fin d'un dogme** 192
Olivier Coutard
FOCUS **Asie du Sud : à ressource limitée, gestion de qualité** 195
Dr Anamika Barua
- 9 Réguler les marchés fonciers pour des villes inclusives** 199
Alain Durand-Lasserre
FOCUS **Comment Tunis s'est mal logée** 210
Morched Chabbi
- 10 Afrique : où et comment loger les urbains ?** 215
Marie Huchzermeyer
FOCUS **Asie, Afrique : soutenir les fédérations d'habitants** 227
Diana Mitlin et David Satterthwaite
- 11 Insécurité et ségrégation : refuser l'urbanisme de la peur** 231
Luca Pattaroni et Yves Pedrazzini

GOVERNANCE

- 12 Inventer un financement durable des villes** 241
Thierry Paulais
FOCUS **Aide au développement : une approche intégrée à l'échelle de la ville** 253
Nathalie Le Denmat
- 13 Crise écologique globale, réponses urbaines** 257
Saskia Sassen
FOCUS **Asie du Sud-est : inventer la coopération environnementale** 264
Tai-Chee Wong
- 14 Quand la ville émergente crée ses propres normes** 269
Jérémy Cavé et Joël Ruet
- 15 Réseaux de villes : exprimer ses besoins, renforcer ses compétences** 281
Interview d'Élisabeth Gateau

DES EXIGENCES D'ÉQUITÉ

- 286** Population (1) Nombreux et mobiles **REPÈRE 1**
- 288** Population (2) L'âge de la maturité **REPÈRE 2**
- 290** Énergies Quel modèle pour demain ? **REPÈRE 3**
- 292** Agrocarburants (1) Le retour aux champs ? **REPÈRE 4**
- 294** Agrocarburants (2) Mesurer l'impact climatique **REPÈRE 5**
- 296** Agriculture Nourrir la planète en 2050 ? **REPÈRE 6**
- 298** Électricité L'énergie du développement **REPÈRE 7**
- 300** Énergies Accessibles, diverses, propres et saines ? **REPÈRE 8**
- 302** Environnement Faut-il rémunérer la nature ? **REPÈRE 9**
- 304** Climat, biodiversité Justice, équité et négociations **REPÈRE 10**
- 306** Économie verte L'heure des politiques **REPÈRE 11**

ACTEUR MONDIAL, ENJEUX LOCAUX

- 308** Villes L'apprentissage en réseau du développement durable **REPÈRE 12**
- 314** Croissance urbaine Un défi de gouvernance **REPÈRE 13**
- 316** Statistiques 50 % d'urbains dans le monde ? **REPÈRE 14**
- 318** Afrique La ville informelle **REPÈRE 15**
- 320** Alimentation Comment se nourrissent les villes du Sud ? **REPÈRE 16**
- 324** Transports urbains Maîtriser l'offre et la demande **REPÈRE 17**

RÉPONDRE AUX RISQUES

- 326** Épidémies Un traitement international et urbain **REPÈRE 18**
- 328** Risques objectif prévention **REPÈRE 19**
- 330** Montée des eaux Le risque urbain **REPÈRE 20**

333 Liste des sigles



1

L'ANNÉE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

LES ENJEUX ET L'AGENDA 2010
LES DÉFIS DE L'ACTION PUBLIQUE
2009, LES FAITS MARQUANTS

Biodiversité : mesurer les progrès

■ Après une année 2009 consacrée aux négociations climatiques, 2010 s'annonce officiellement comme l'année internationale de la diversité biologique. La 10^e Conférence des parties de la Convention sur la diversité biologique (COP-10) et la 5^e Conférence des parties au protocole de Cartagena sur la prévention des risques biotechnologiques (COP-MOP-5) en octobre 2010 à Nagoya (Japon), en constitueront des étapes importantes. L'enjeu de la COP-10 sera la validation du régime international émergent sur l'accès aux ressources génétiques et le partage des bénéfices découlant de leur exploitation. La COP-MOP 5, elle, doit se pencher sur les questions de responsabilité et de compensation dans le cadre du protocole de Cartagena.

2010 constitue également l'échéance de l'engagement pris au Sommet mondial pour le développement durable de Johannesburg de réduire de manière significative la perte de la biodiversité. La reconnaissance accrue des biens et services rendus à l'humanité à l'échelle nationale, régionale et mondiale par la diversité biologique a permis d'intégrer la protection de l'environnement aux objectifs du Millénaire pour le développement. La Convention sur la diversité biologique s'est engagée à obtenir des résultats tangibles pour 2010 dans ce domaine avec la Stratégie globale pour la conservation des plantes. Elle devrait publier cette année le troisième *Global Biodiversity Outlook* qui complètera l'évaluation du déclin de la biodiversité et suggèrera les actions à

entreprendre pour l'enrayer. On attend aussi, probablement pour avril, la troisième consultation à propos de la plateforme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services écosystémiques (IPBES), qui devrait aboutir au lancement du « GIEC de la biodiversité ». Enfin, le Partenariat mondial lancé à Jakarta en décembre 2009 pour associer les entreprises à la gouvernance de la biodiversité doit élaborer en vue de la COP-10 une stratégie pour 2020. Tous les éléments sont ainsi réunis pour intégrer plus approfondie de l'ensemble des acteurs de la biodiversité, des organisations intergouvernementales aux citoyens, avec un rôle accru pour les scientifiques et le secteur privé.

- › 1^{er}>5 février : Conférence biodiversité 2010 sur les objectifs et les indicateurs, Trondheim, Norvège.
- › 13>25 mars : 15^e réunion de la Conférence des parties à la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (Cites), Doha, Qatar.
- › 11>15 octobre : 5^e réunion de la Conférence des parties au protocole de Cartagena sur la biosécurité - Nagoya, Japon.
- › 18>29 octobre : 10^e réunion de la Conférence des parties à la convention sur la diversité biologique - Nagoya, Japon.

1^{er} janvier

Lancement de l'année internationale de la biodiversité

11>12 janvier

Réunion intergouvernementale sur le Cadre mondial pour les services climatologiques, Genève, Suisse.

18>21 janvier

Sommet mondial des énergies du futur de 2010, Abu Dhabi, Emirats arabes unis.

1^{er}>5 février

Conférence Biodiversité 2010, Trondheim, Norvège.

22>26 février

Réunion extraordinaire des parties aux conventions de Bâle, Rotterdam et Stockholm, Bali, Indonésie.

24>26 février

11^e session du Forum ministériel sur l'environnement (PNUE), Bali, Indonésie.

13>25 mars

COP-15 de la Cites, Doha, Qatar.

18>24 mars

9^e réunion du groupe ad-hoc sur l'accès et le partage des avantages, CDB, Cali, Colombie.

22>26 mars

60^e session du comité de protection de l'environnement marin de l'OMI, Londres, Royaume-Uni.

22>26 mars

5^e Forum mondial urbain consacré au droit à la ville, Rio de Janeiro, Brésil.

22>23 avril

Sommet Business for the Environment (B4E), Séoul, Corée.

1^{er} mai > 31 octobre

Exposition universelle, Shanghai, Chine.

3>7 mai

5^e Forum global sur les océans, côtes et îles, Paris, France.

22 mai

Journée mondiale de la diversité biologique.

31 mai > 11 juin

Réunion des organes subsidiaires de la CCNUCC, Berlin, Allemagne.

7>11 juin

Première réunion du Comité intergouvernemental de négociation d'un instrument juridique contraignant sur le mercure.

9>12 juin

Conférence globale sur l'aquaculture, Bangkok, Thaïlande.

25>27 juin

G8et G20, Muskoka, Canada.

Juin 2010

Réunion des ministres de l'Environnement sur la mise en œuvre de l'accord de Copenhague, Berlin Allemagne.

Protéger les océans

■ La protection des océans devrait s'inscrire au cœur de cette année 2010 officiellement consacrée à la biodiversité. Les enjeux sont en effet particulièrement importants, tant l'emprise de l'homme sur, dans et sous les océans menace aujourd'hui l'équilibre des écosystèmes et l'existence même de certaines espèces.

Il faudra notamment suivre les négociations au sein de la Cites, dont les résultats pourraient décider de l'avenir du thon rouge. Un classement de l'espèce à l'Annexe 1 de la Convention en interdirait alors le commerce international et modifierait donc le régime de son exploitation en Méditerranée. La haute mer devrait également bénéficier d'une attention particulière et, à cet égard, la COP-10 de Nagoya pourrait franchir une nouvelle étape vers l'institution d'aires marines protégées.

Au-delà des enceintes traditionnelles de négociation, la communauté marine se réunira également à Paris en mai lors du Forum global sur les océans, les côtes et les îles. Après quatre rencontres organisées en 2001, 2003, 2006 et 2008, ce processus unique de dialogue informel multi-acteurs pourrait encore renforcer la place des enjeux de conservation de la biodiversité marine sur l'agenda international.

- 1^{er}>5 février : réunion du groupe de travail chargé d'étudier les questions relatives à la conservation et à l'exploitation durable de la biodiversité marine dans les zones situées au-delà des limites de la juridiction nationale, New York, États-Unis.
- 13>25 mars : 15^e réunion de la Conférence des parties à la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (Cites), Doha, Qatar.
- 3>7 mai : 5^e forum global sur les océans, côtes et îles, Paris, France.
- 9>12 juin : conférence globale sur l'aquaculture, réunissant tous les acteurs publics et privés de la filière, Bangkok, Thaïlande.
- 21>25 juin : 11^e réunion du processus consultatif officiel sur les océans et le droit de la mer, New York, États-Unis.
- 18>29 octobre : 10^e réunion de la Conférence des parties à la Convention sur la diversité biologique, Nagoya, Japon.

16>20 août

2^e Conférence internationale sur le climat, la durabilité et le développement dans les régions.

Septembre

65^e session de l'Assemblée générale des Nations unies : biodiversité et bilan des OMD, New York, États-Unis.

Climat : négocier encore

■ L'accord obtenu au sommet de Copenhague présente un statut politique et légal incertain. Le texte a été élaboré par 27 pays, mais la Conférence des parties (COP) sous la convention cadre des Nations unies sur le changement climatique (CCNUCC) réunissant les 193 pays signataires en a « pris note » uniquement. Ce qui permet aux parties à la CCNUCC de se référer à l'accord dans leur programme de travail, sans pour autant créer la moindre obligation. Sa mise en œuvre pourrait néanmoins créer une nouvelle dynamique parallèle à la poursuite des négociations au sein de la CCNUCC. La première échéance fin janvier 2010 devrait venir avec l'inscription des engagements des pays développés et des actions des pays en développement en annexe de l'accord. Si un grand nombre de pays entreprennent cette démarche, l'accord pourrait présenter une alternative à la CCNUCC. Il pourrait devenir un nouveau traité international, à compléter par un dispositif de mise en œuvre pour adopter des décisions et gérer l'accord d'un point de vue administratif.

Angela Merkel, la chancelière allemande, a annoncé qu'elle souhaitait organiser une réunion de suivi à Berlin en juin 2010. Avant cela, les organes subsidiaires à la CCNUCC se réuniront à Bonn (Allemagne) début juin, ce qui donnera l'occasion aux parties de se prononcer sur l'opportunité d'intégrer l'accord de Copenhague dans les négociations toujours en cours. Se poserait alors la question de rendre cet accord juridiquement contraignant dans le cadre de la CCNUCC, ce qui nécessiterait une décision de la COP prévue mi-novembre 2010 à Mexico.

- 1^{er} février : inscription des engagements des pays développés et des actions des pays en voie de développement en annexe de l'accord de Copenhague.
- 31 mai>11 juin : réunion des organes subsidiaires à la CCNUCC, Bonn (Allemagne)
- Juin 2010 : réunion des ministres de l'Environnement pour suivre la mise en œuvre de l'accord de Copenhague, Berlin, Allemagne.
- 8>19 novembre : 16^e réunion de la Conférence des parties à la CCNUCC et au protocole de Kyoto, Mexico, Mexique.

11>15 octobre

5^e réunion de la Conférence des parties (CDP) au protocole de Cartagena sur la biosécurité, Nagoya, Japon

18>29 octobre

10^e réunion de la CDP à la Convention sur la diversité biologique, Nagoya, Japon.

8>19 novembre

16^e réunion de la Conférence des parties à la CCNUCC et au protocole de Kyoto, Mexico Mexique.

13>18 décembre

46^e réunion du comité de l'Organisation internationale des bois tropicaux, Yokohama, Japon.

LES DÉFIS DE L'ACTION PUBLIQUE

PIERRE JACQUET

DIRECTEUR DE LA STRATÉGIE ET ÉCONOMISTE EN CHEF DE L'AGENCE FRANÇAISE DE DÉVELOPPEMENT (AFD), PARIS (FRANCE)

RAJENDRA K. PACHAURI

PRÉSIDENT DU GROUPE D'EXPERTS INTERGOUVERNEMENTAL SUR L'ÉVOLUTION DU CLIMAT (PRIX NOBEL DE LA PAIX EN 2007),
DIRECTEUR GÉNÉRAL DE THE ENERGY AND RESOURCES INSTITUTE (TERI), NEW DELHI (INDE).

LAURENCE TUBIANA

FONDATRICE DE L'INSTITUT DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DES RELATIONS INTERNATIONALES (IDDRI)
ET DIRECTRICE DE LA CHAIRE DÉVELOPPEMENT DURABLE DE SCIENCES PO, PARIS (FRANCE)

L'année 2009 a illustré les nombreux défis de l'action collective internationale dans ses deux dimensions complémentaires : gestion de crise et action préventive au sens large, incluant l'évolution de la gouvernance mondiale. Le premier volet a trouvé son expression dans la mise en œuvre de plans de relance en réponse à la crise économique et sociale, mais aussi dans le renforcement des institutions financières internationales et dans l'émergence du G20 comme enceinte de concertation et de coordination au sommet. Le second volet de l'action collective, celui de la prévention, s'est de nouveau trouvé caractérisé par l'un des paradoxes notés dans les précédents *Regards sur la Terre*, à savoir le décalage entre d'une part, la perception et l'affirmation de l'urgence, que l'on retrouve dans les discours et l'expression des objectifs des politiques publiques dans de très nombreux pays, et d'autre part, la faisabilité de l'action, tant au niveau des gouvernements nationaux qu'à l'échelle mondiale.

C'est ainsi que les attentes paraissent constamment déçues, l'exemple le plus frappant étant fourni par le

sommet de Copenhague sur le climat, en décembre 2009, très représentatif des problématiques de l'action collective à l'ère de la mondialisation et de la communication : d'un côté, la montée des attentes génère les incitations indispensables à cette action collective ; de l'autre, cela ne peut fonctionner que parce que l'ambition affichée par les différents participants est particulièrement exigeante, ce qui la rend, sur le moment, inatteignable. En effet, si celle-ci paraissait à portée, elle ne justifierait pas le sursaut d'effort nécessaire pour engager l'action. Cette dynamique, que l'on retrouve aussi en matière de négociations commerciales multilatérales, pourrait sembler poser un redoutable problème de crédibilité de l'engagement politique si l'on s'en tenait à une compréhension simpliste – mais peut-être encore largement répandue – de la politique publique : les gouvernements doivent mettre en œuvre ce qu'ils annoncent et leur succès ou leur échec est défini à l'aune de l'atteinte ou non des objectifs spécifiés. Cette culture du résultat contribue certes à leur efficacité, mais elle conduit aussi à une vision réductrice des processus reliant les résultats aux objectifs. Ces

derniers reposent sur une alchimie complexe entre de multiples acteurs animés par des motivations diverses, le rôle des gouvernements étant de guider la définition de préférences collectives en perpétuelle évolution et de valider les étapes successives par la loi, la réglementation et tout type d'accord international. Pour frustrant qu'il puisse paraître, le décalage entre *leadership* et validation semble inévitable dans toute perspective dynamique.

POUR DES VILLES DURABLES

Une telle perspective amène nécessairement à s'intéresser à d'autres acteurs que les seuls gouvernements et à insister sur l'interaction entre les différents niveaux (individuel, local, national, mondial) de l'action. Nous avons choisi, pour cette édition 2010 de *Regards sur la Terre*, de mettre l'accent sur les villes, qui sont à la fois des acteurs et des symboles des défis du développement durable. La population mondiale y vit à plus de 50 %, et elles concentrent la majorité des émissions des gaz à effet de serre. Les dynamiques démographiques, économiques et politiques actuelles concentrent richesses et pouvoirs autour de pôles urbains, qui sont devenus des nœuds essentiels dans l'interaction entre mondialisation, sociétés, croissance économique, changement climatique et protection de l'environnement.

Les villes sont souvent considérées comme sources de nuisance. Un lien peut certes être établi entre la croissance de la demande énergétique et l'urbanisation¹, mais il faut en appréhender la dimension dialectique. Les travaux de l'économie géographique² illustrent la

dynamique de polarisation de l'économie, en dépit de la baisse spectaculaire des coûts de transport depuis le milieu du XIX^e siècle et de la quasi-gratuité de la communication. La recherche de rendements croissants, jusqu'à la limite de la congestion, anime la dynamique d'agglomération. Les villes sont donc au cœur des processus de croissance, d'innovation et de développement durable. Elles forment aussi des laboratoires pour l'observation des dynamiques politiques et économiques à l'œuvre, et pour l'expérimentation d'approches techniques et de nouvelles politiques publiques. Ce n'est donc pas la ville en tant que telle, mais plutôt la nature de l'urbanisation, qui sera déterminante en matière de développement durable.

Or, l'évolution des villes

dans de nombreuses régions du monde est contraire aux impératifs écologiques, sociaux et économiques. Plusieurs facteurs économiques,

institutionnels et juridiques contribuent par exemple à accentuer la fragmentation des villes. On constate ainsi une ligne de fracture entre la ville « légal », bien équipée, moderne et productive, et le reste de la ville, illégal ou « informelle », parfois désignée par des vocables comme bidonville, *shanty town* ou *favela*.

Cette évolution, porteuse de ségrégation sociale et de problèmes écologiques, aurait même tendance à s'accélérer comme en témoignent certains chapitres de notre dossier. Dans le monde, plus de 50 % des nouvelles habitations sont construites hors de tout cadre juridique, le plus souvent en l'absence de tout titre de propriété et de façon anarchique. Dans les pays les moins avancés, le problème de l'urbanisation se pose de manière critique : alors que la croissance démographique et l'exode rural accélèrent l'urbanisation, en particulier en Afrique subsaharienne, les villes ne disposent pas des moyens leur permettant d'absorber ce surcroît de population ni de lui procurer les services élémentaires. Pour toutes ces raisons, la construction de « villes durables » constitue l'un des principaux défis des années à venir, et c'est le thème

La construction de « villes durables » constitue l'un des principaux défis des années à venir

1. Une avancée de l'urbanisation de 1 % se traduirait par une augmentation de la consommation énergétique de 2,2 %. On prévoit une progression de l'urbanisation de 150 % entre 1990 et 2025, ce qui devrait donc multiplier par trois la consommation d'énergie : les émissions de dioxyde de carbone qui en résulteront seront à l'origine de la moitié des changements que subira le climat de la planète (voir S. Salat, « Energy Loads, CO₂ Emissions and Building Stocks: Morphologies, Typologies, Energy Systems and Behaviour », *Building Research and Information*, 37 (5-6), septembre 2009, p. 598-609).

2. Notamment ceux de Paul Krugman, prix Nobel d'économie 2008. Une synthèse est proposée dans J.-C. Prager et J.-F. Thisse (2009), « Les enjeux démographiques du développement économique », *Notes et documents* 46, Agence française de développement, 2009.

retenu pour le dossier de *Regards sur la Terre 2010*. Dans la suite de cette introduction, nous donnons une lecture sélective des événements de l'année 2009.

UNE CRISE GLOBALE

La crise économique de 2007-2009 a débuté aux États-Unis, sur le segment de la clientèle institutionnelle du marché du crédit hypothécaire *subprime* (à risque)³, au moment où la bulle immobilière a éclaté. Elle a bientôt submergé l'ensemble du système financier mondial, générant la plus forte crise économique mondiale enregistrée depuis le krach de la Bourse américaine en 1929, avec une chute des échanges internationaux encore plus vertigineuse que durant la Grande Dépression des années 1930⁴. Aux États-Unis, les ménages ont perdu près d'un cinquième de leur patrimoine en un an⁵, et le taux de chômage a atteint 10 % en décembre 2009, d'après le US Bureau of Labor and Statistics.

Les espoirs initialement placés dans le « découplage » se sont rapidement révélés vains. La crise s'est répandue sur toute la planète, dépassant largement les frontières des États-Unis et des économies et centres financiers occidentaux. Elle s'est insinuée dans de multiples canaux de transmission internationaux pour infecter l'économie mondiale : contraction du crédit, destruction de richesse et perte de confiance, effondrement de la demande et des échanges extérieurs. On pensait que les pays émergents, notamment en Asie (l'Inde et la Chine, en particulier), seraient à l'abri de la contagion grâce aux réformes dont avaient bénéficié leurs systèmes bancaires et aux réserves accumulées à la suite de

la crise économique asiatique de 1997-1998. Ils ont pourtant été gravement touchés, en raison de la crise du crédit à l'international et de la décreue des entrées de capitaux, ainsi que d'une forte érosion des échanges internationaux et des exportations vers les États-Unis⁶.

On a aussi parfois espéré que les pays pauvres, notamment en Afrique, ne pâtiraient pas des turbulences financières américaines parce que leurs marchés financiers étaient sous-développés et peu intégrés à l'économie mondiale. Or, les pays et populations pauvres ont été durement frappés par la crise. L'intégration progressive des pays africains dans les échanges internationaux au cours des quinze dernières années les a rendus plus vulnérables à la contraction des flux de capitaux internationaux. Ces flux, qu'il s'agisse d'investissements étrangers ou d'envois de fonds par des Africains travaillant à l'étranger, ont en effet fortement ralenti, sous l'effet de la récession frappant l'Europe et les États-Unis⁷. En outre, la baisse des prix et des volumes des produits de base africains, comme le coton, le cuivre et l'étain, vendus sur des marchés mondiaux, a tari les sources de financement extérieur pour les exportateurs de ces produits.

En conséquence, les pays africains ont dû faire face à leur propre crise du crédit, laquelle est venue s'ajouter à l'abandon de plusieurs projets de développement lancés au cours des cinq années précédentes, projets de logement, d'infrastructure et de production mais aussi projets miniers sévèrement touchés par la chute des prix des matières premières. L'instabilité des prix a touché particulièrement les économies africaines dans la mesure où les marchés agricoles sont depuis 2006 liés à l'ensemble des marchés financiers. Les

3. Au départ, le développement du marché des crédits *subprime* visait à aider les ménages à faible revenu et peu solvables à devenir propriétaires. Même s'ils étaient des emprunteurs présentant un risque bien plus grand, les banques acceptaient de leur accorder un prêt en utilisant le logement à acquérir comme sûreté. On pensait que ces clients pourraient, à terme, rembourser ou refinancer leur emprunt en mettant en gage un logement dont la valeur ne cessait d'augmenter.

4. B. Eichengreen, et K.H. O'Rourke, « A Tale of Two Depressions », juin 2009, disponible sur le site internet <http://www.voxeu.org>.

5. D'après un communiqué de presse de la Réserve fédérale américaine daté du 22 mars 2009.

6. J.-R. Chaponnière « L'Asie émergente face à la crise mondiale », dans P. Hugon et P. Salama (dir), *Les Suds dans la crise*, Paris, Armand Colin, 2010, p.127-156.

7. D'après le Fonds monétaire international (FMI), une diminution de 1 % du taux de croissance du pays d'accueil se traduit par une réduction de 4 % de la valeur des envois de fonds effectués par des travailleurs émigrés vers leur pays d'origine (Fonds monétaire international (2009), *Perspectives de l'économie mondiale*, Washington D.C., 2009, p. 21).

prix agricoles ont ainsi été pris dans la bourrasque, augmentant brutalement en 2006-2008 lorsque les matières premières agricoles ont servi de valeur refuge, pour chuter ensuite. Dans les faits, la croissance sans précédent qu'avait connue l'Afrique depuis l'an 2000 a subi un important coup de frein. Comment expliquer la survenue d'une telle crise ? Il faudra sans aucun doute beaucoup de temps avant que l'on s'accorde sur l'enchaînement des événements qui en sont à l'origine. La crise a certes révélé au grand jour, non seulement les escroqueries de certains financiers, comme l'homme d'affaires américain Bernard Madoff avec sa pyramide de Ponzi, mais aussi certains dysfonctionnements de l'économie mondiale et des pratiques de régulation. Elle a également illustré les dangers d'une complaisance excessive. Mais elle renvoie fondamentalement à l'interaction de toute une série de facteurs dont l'environnement macro-économique, à savoir l'abondance de l'épargne mondiale, a alimenté les déséquilibres des balances courantes sur toute la planète, déséquilibres favorisés par le laxisme monétaire des banques centrales, en particulier aux États-Unis depuis la crise financière de 1987. La politique de taux de change des pays exportateurs d'hydrocarbures et de nombreux pays émergents, qui visait à empêcher l'appréciation de leur monnaie et qui a également contribué à maintenir des conditions monétaires peu contraignantes aux États-Unis, a généré de volumineuses liquidités, lesquelles ont gonflé les bulles des prix des actifs. Ensuite, la titrisation a participé aux déséquilibres mondiaux en étoffant l'offre d'investissements « sûrs » disponibles aux États-Unis pour faire face à l'excès naissant d'offre d'épargne et satisfaire les demandes des investisseurs étrangers, notamment des banques centrales étrangères⁸. Pour finir, la Chine, en investissant ses réserves officielles en bons du Trésor américains dénués de risque, a laissé

d'autres prendre des risques inconsidérés⁹, et permis aux Américains de vivre au-dessus de leurs moyens¹⁰. Cet « équilibre » a pris le nom de « nouveau Bretton Woods »¹¹.

Dans les années 1990 et 2000, on pensait que la levée des restrictions sur les flux de capitaux internationaux, et de celles appliquées à des fins de balance des paiements, permettrait d'accélérer le transfert d'épargne des pays développés vers les pays en développement et vers les marchés émergents. En réalité, c'est l'inverse qui s'est produit : l'épargne asiatique a financé la consommation occidentale de façon tout à fait démesurée. Ces facteurs macro-économiques ont interagi avec plusieurs défaillances micro-économiques. Les investisseurs ont été amenés à sous-estimer le risque financier et à se tromper dans sa valorisation. L'économiste Gary Gorton analyse en détail la manière dont le système bancaire parallèle (*shadow banking*) s'est imposé comme un système permettant aux entreprises de recevoir des liquidités en échange d'actifs titrisés¹². La demande d'actifs affectés en garantie a augmenté, d'où une titrisation de plus en plus

L'intégration progressive des pays africains dans les échanges internationaux au cours des quinze dernières années les a rendus plus vulnérables à la contraction des flux de capitaux internationaux

8. Voir notamment T. Adrian et H. S. Shin, « The Shadow Banking System: Implications for Financial Regulation », *Federal Reserve Bank of New York Staff Reports*, 382, juillet 2009.

9. A. Brender et F. Pisani, *La Crise de la finance globalisée*, Paris, La Découverte, 2009.

10. Corrigés de l'inflation, les revenus des ménages américains ont stagné ces 20 dernières années, ce qui a conduit ces derniers à s'endetter pour maintenir leur niveau de consommation. Ces niveaux d'endettement ont eu des effets particulièrement délétères en raison du faible taux d'inflation, lui-même dépendant du désir des autorités américaines de conserver un dollar fort et de la crainte des pouvoirs publics asiatiques qu'une monnaie non arimée au dollar américain finisse par s'apprécier.

11. M. Dooley, D. Folkerts-Landay et P. Garber, « The Revised Bretton Woods System », *International Journal of Finance and Economics*, 9 (4), 2004 p. 307-313.

12. G. Gorton, « Slapped in the Face by the Invisible Hand : Banking and the Panic of 2007 », en vue de la *Federal Reserve Bank of Atlanta's 2009 Financial Markets Conference: Financial Innovation and Crisis*, 11-13 mai 2009.

fréquente des créances hypothécaires, puisqu'elle permet d'apporter ces actifs *via* les tranches les mieux notées des titres adossés à des créances hypothécaires. Tant qu'aucun choc n'est venu perturber le système, la qualité de ces actifs n'a pas été mise en doute. Cependant, les crédits hypothécaires *subprime* titrisés étaient intrinsèquement sensibles aux fluctuations des prix des logements. Lorsqu'il est devenu évident que la bulle immobilière était en train d'éclater, la valeur des sûretés, fondée sur les titres de créances hypothécaires *subprime*, s'est effondrée. Mais personne ne savait vraiment comment évaluer la qualité des actifs sous-jacents, si bien que la crise des titres adossés à des créances hypothécaires *subprime* a dégénéré en une véritable crise des titres donnés en garantie, personne ne désirant plus en détenir. La faillite de la banque d'investissement Lehman Brothers a amplifié le mouvement de panique, induisant un repli sur la liquidité.

Le pacte plus ou moins implicite noué entre les Américains et les Chinois n'a pas garanti la stabilité¹³. Au fil du temps, et en dépit d'une orientation exportatrice confirmée, la croissance économique de la Chine et de l'Asie en général s'est en partie détachée de la consommation occidentale : la Chine a développé d'autres débouchés, notamment en Afrique¹⁴ ; ses exportations vers les États-Unis et l'Europe ne représentent que 5 à 10 % de son PIB et son marché intérieur est devenu un moteur important de sa croissance¹⁵. L'ajustement du déséquilibre des paiements internationaux et la sortie de la crise actuelle dépendent de la capacité de la Chine et de l'Asie à confirmer cette amorce de réorientation vers un schéma de croissance essentiellement tiré par la demande intérieure, qui deviendra l'un des moteurs de l'économie mondiale¹⁶.

13. Voir M. Aglietta, *La Crise, pourquoi en est-on arrivé là ? Comment s'en sortir ?* Paris, Michalon, 2007.

14. J.-R. Chaponnière et R. Jozan « Les trajectoires de la Chine-Afrique », *Afrique contemporaine*, 228, 2008, p. 21-34.

15. J. Anderson, « Is China export led ? », *UBS Investment Research*, septembre, 2007.

16. La Chine est devenue le principal partenaire commercial de plusieurs pays d'Asie, supplantant ainsi les États-Unis et le Japon.

VERS UNE CROISSANCE VERTE ET DURABLE ?

Les décideurs ont réagi à la crise financière de manière volontariste et inhabituelle. Ils ont proposé des mesures destinées à la fois à soutenir la demande *via* une politique monétaire et budgétaire expansionniste, et à venir au secours des banques en difficulté par des mécanismes tels que le relèvement du plafond de garantie des dépôts, l'injection de fonds propres, la garantie de la dette, l'assurance des actifs bancaires, le rachat d'actifs toxiques ou encore la nationalisation. Ainsi, le Royaume-Uni et les Pays-Bas ont consacré respectivement 3,4 % et 5,1 % de leur PIB à la recapitalisation des banques. Les autorités françaises ont injecté 1,4 % du PIB dans le secteur et apporté près de 80 milliards d'euros de garanties bancaires. Au printemps 2009, on estimait à 3 000 milliards de dollars le stimulus budgétaire consenti à l'échelle planétaire. Après des années de culte de la discipline macro-économique, la politique monétaire et budgétaire a pris un tour spectaculairement expansionniste. Les banques centrales se sont mises à acheter des actifs auxquels elles ne seraient même pas intéressées avant la crise, et ce mouvement d'assouplissement quantitatif a accru la masse monétaire et fortement gonflé leur bilan. La mission première de cette politique budgétaire est de substituer la demande et la dette publiques à la demande et à la dette privées. Les déficits budgétaires des pays du G20 ont ainsi fait un bond, passant de 1,1 % du PIB en 2007 à plus de 8 % en 2009. Ces mesures étaient impératives étant donné l'ampleur historique de la récession. Cependant, la reprise ne sera durable que si l'on met en œuvre des « stratégies de sortie » bien pensées, car il faudra un jour résorber les excès de liquidité et d'endettement. Sans ignorer que l'impact durable de la crise sur la montée du chômage compliquera passablement l'élaboration de ces stratégies de sortie.

Deux questions se sont rapidement posées : cette riposte va-t-elle donner naissance à une économie post-récession qui sera durable à moyen et long terme ? Et ne serait-il pas plus efficient et sage d'investir dès maintenant dans la durabilité de demain,

tout en stimulant aussi la croissance, l'emploi et la lutte contre la pauvreté ?

Comme l'indique *The Economist*¹⁷, les idées de Keynes font leur grand retour, mais personne ne sait comment celui-ci aurait réagi. Il ne s'agit donc pas de revenir littéralement à son point de vue, mais d'intégrer les propositions keynésiennes dans notre analyse des problèmes du XXI^e siècle. Les « usages de l'histoire¹⁸ » font partie intégrante de notre processus d'apprentissage et de notre capacité de décision, mais ils n'impliquent pas un retour à des recettes dépassées. Et c'est bien ce dont attestent, du moins formellement, les objectifs des différents plans de relance. La combinaison des agendas environnementaux et de relance économique confère davantage de poids à l'expression « croissance verte et solidaire ». Le concept de départ était en fait celui de « relance verte », qui traduisait la nécessité de tenir compte des préoccupations environnementales dans les politiques publiques de réaction à la crise et de bâtir le potentiel de croissance futur sur des innovations « vertes ». Ces concepts n'ont été forgés sur rien d'autre que la volonté de promouvoir le « développement durable », mais ils captent l'attention et, à l'évidence, l'expression « croissance verte et solidaire » énonce explicitement les trois dimensions du développement durable. L'objectif étant, dans une période exceptionnelle d'investissement public, de ne pas créer d'inerties coûteuses par la suite en termes d'environnement. Les investissements *shovel ready*¹⁹ rapidement créateurs d'emplois peuvent en effet se traduire par la constitution de surcapacités de production – comme on l'a vu dans le secteur cimentier chinois –, asséchant en revanche les ressources mobilisables pour des infrastructures plus innovantes. Lors du sommet de Pittsburgh de

septembre 2009, les chefs d'État et de gouvernement du G20 se sont engagés à se « diriger vers une croissance plus verte et plus durable ».

Dans leur publication conjointe, *Scorecards on Best and Worst Policies for a Green New Deal*, E3G et WWF énoncent les mesures des plans de relance véritablement bénéfiques à l'environnement et à l'économie, et à l'inverse épinglent celles qui ont des effets délétères²⁰. Ce rapport cite ainsi notamment le programme d'efficacité énergétique des bâtiments mis en œuvre en Allemagne, les incitations américaines à la production renouvelable d'électricité ou encore les objectifs quantifiés et obligatoires de réduction de consommation

« Jusqu'ici, les plans de relance économique n'ont pas engendré de nouvelle donne verte. Si certains pays consacrent une part de leurs dépenses à des stimuli aux effets bénéfiques pour le climat, l'impact est encore trop restreint »

d'énergie assignés aux 1 000 entreprises chinoises les plus consommatrices, qui sont accompagnés de mesures incitatives. Il conclut que l'on peut mieux faire : « Jusqu'ici, les plans de relance économique n'ont pas engendré de nouvelle donne verte. Si certains pays consacrent une part de leurs dépenses à des *stimuli* aux effets bénéfiques pour le climat, l'impact est encore trop restreint. »

Comment savoir si un cercle vertueux de croissance verte et solidaire pourrait s'instaurer ? On rencontre ici un premier problème qui tient aux méthodes de mesure. Il faut en effet se doter de nouveaux indicateurs, mieux à même que ceux utilisés actuellement (comme le produit intérieur brut, PIB) de saisir les performances sociales, économiques et environnementales. Cette nécessité a été clairement étudiée et décrite dans le rapport de la Commission sur la mesure de la performance économique et du progrès social mise en place en 2008 par le président français

17. *The Economist*, « A Special Report on the World Economy », 3-9 octobre 2009.

18. R. Neustadt et E. May, *Thinking in Time: The Uses of History for Decision-Makers*, New York (N.Y.), Free Press, 1986.

19. L'expression a été utilisée par Barack Obama dès janvier 2009 pour parler de projets capables d'être lancés rapidement et susceptibles de fournir de l'emploi et de relancer la croissance.

20. N. Höhne, J. Burck, K. Eisbrenner, M. Vieweg et L. Griebhaber, *Scorecards on Best and Worst Policies*, rapport commandé par E3G et WWF 2009.

Nicolas Sarkozy et présidée par le prix Nobel Joseph Stiglitz. Lors de la présentation de leur rapport, le 14 septembre 2009, les auteurs ont lancé plusieurs pistes pour le développement d'indicateurs plus adaptés.

En l'absence d'instruments de mesure adéquats, il existe en effet un risque que la croissance ne soit finalement ni verte ni solidaire, ou alors qu'elle ne le soit que partiellement, ce qui pourrait être très insuffisant. Faute d'indicateur synthétique du développement durable ou d'une batterie d'indicateurs pertinents, on a d'ailleurs tendance à axer la politique de croissance sur le changement climatique et sur la demande énergétique. Bien que déterminants, ces deux aspects n'épuisent pas pour autant la nécessité d'une action ciblée. Il n'est pas non plus possible d'accomplir des progrès significatifs en exacerbant les tensions et les contradictions entre la lutte contre le changement climatique et d'autres impératifs sociaux et environnementaux. Par exemple, de nombreux analystes reprochent au président Barack Obama d'avoir privilégié la réforme du système de santé aux États-Unis, laissant le projet de loi sur l'énergie et le changement climatique se bloquer au Sénat. Il est certain que ces deux projets majeurs de réforme ne font pas l'unanimité dans la société américaine et que le capital politique disponible pour les faire passer est limité. Les délais, qui peuvent se prolonger puisque le projet de loi Boxer-Kerry a dû être refondu dans un nouveau projet Kerry-Lieberman-Graham pour avoir plus de chances de l'emporter, ont en effet bloqué les négociateurs américains jusqu'à Copenhague. Cependant, les efforts déployés par Barack Obama pour remédier aux inégalités dans la société américaine font aussi partie intégrante de tout processus de développement durable.

ÉVOLUTIONS DE LA GOUVERNANCE MONDIALE

Des approches analogues s'appliquent aux différents aspects de la gouvernance mondiale, dont la réglementation financière, qui ne peuvent plus être abordés sous une simple perspective nationale.

L'on pourrait être tenté d'amender ici ou là les institutions et pratiques existantes et, dans un élan de nostalgie, d'appeler à un retour aux situations du passé. Ce serait cependant méconnaître les raisons pour lesquelles les systèmes ont évolué. On a déjà évoqué les analyses de Gary Gorton sur la titrisation et le système de *shadow banking*, apparus pour répondre aux besoins des entreprises, et non pour satisfaire la seule avidité des banquiers. Les pratiques bancaires ont changé et il serait dérisoire de vouloir réinstaller des pratiques dépassées. Mieux vaut plutôt comprendre les défaillances du marché et introduire dans la réglementation des parades adaptées, qui permettront de traiter et de prévenir efficacement toute prise de risque excessive. La tâche est immense. L'essentiel est de permettre au système bancaire et financier de moderniser la réglementation de manière à réduire la probabilité des crises futures, en atténuer la gravité, et à fournir des services adaptés.

Cette crise a aussi conduit à relancer le débat sur la gouvernance mondiale. Nous l'avons dit plus haut, le G20 se mue en conseil permanent pour la coopération économique internationale et le G8 s'ouvre aux pays émergents. Les ministres des Finances et les gouverneurs des banques centrales des pays du G20 se sont réunis pour la première fois en 1999, à la suite de la crise asiatique, et ont ensuite pris l'habitude de se rencontrer tous les automnes – et, depuis peu, à d'autres dates, pour préparer les sommets des chefs d'État et de gouvernement. En réaction à la crise mondiale, le président George W. Bush a convoqué une réunion des chefs d'État et de gouvernement du G20 à Washington les 14 et 15 novembre 2008. Des sommets du même genre ont eu lieu à Londres les 1^{er} et 2 avril 2009, puis à Pittsburgh les 24 et 25 septembre 2009. Mais il ne s'agit là que d'une première étape. L'action collective mondiale achoppe sur plusieurs obstacles : les intérêts nationaux – ou ceux que l'on perçoit comme tels – continuent de prévaloir ; les pays persistent à ignorer l'avantage qu'ils auraient à intégrer les biens publics mondiaux à leur politique intérieure – ce qui suppose d'avoir la

volonté d'adapter la politique nationale ; et la trajectoire historique influence toujours les préférences et les postures politiques, et engendre de délicats problèmes de légitimité et de responsabilité.

Le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque mondiale ont eux aussi fait leur grand retour à la faveur de la crise. Lors du sommet du G20 d'avril 2009, les dirigeants mondiaux se sont entendus pour renforcer considérablement les moyens dont le FMI dispose pour accomplir ses missions. Ses nouveaux accords d'emprunt ont ainsi été majorés de plus de 500 millions de dollars. La plus volumineuse allocation de droits de tirage spéciaux (DTS) de l'histoire a également été décidée et mise en œuvre, ce qui a augmenté les réserves de l'économie mondiale de l'équivalent de 250 milliards de dollars. Le FMI a également joué un rôle de premier plan dans la promotion de politiques de relance budgétaire en réponse à la crise, et a considérablement assoupli ses recommandations aux pays en développement. La Banque mondiale, quant à elle, s'est clairement engagée dans une trajectoire contra-cyclique, en augmentant très sensiblement les volumes de ses financements. La crise a donc fini par confirmer l'importance et la complémentarité de ces deux institutions, pourtant régulièrement et violemment critiquées au cours des années 2000. Leur propre gouvernance a également connu quelques transformations, même s'il reste encore beaucoup à faire pour rééquilibrer les droits de vote des pays membres afin de recoller aux réalités économiques actuelles et de donner aux plus pauvres davantage de voix au chapitre. Lors du sommet du G20 de Pittsburgh, le 25 septembre 2009, les chefs d'État et de gouvernement de la planète ont consenti à transférer au moins 5 % des droits de vote des « pays surreprésentés » au sein du FMI aux « pays sous-représentés », de manière à prendre acte du poids et de l'influence économiques croissants des pays émergents.

Enfin, la relation entre déséquilibres mondiaux, fluctuations et politiques de change a mis en évidence certains des défauts du système monétaire international actuel. Lors du sommet du G20 de

Washington, en 2008, Gordon Brown, le Premier ministre britannique, et Nicolas Sarkozy ont appelé de leurs vœux la tenue d'une nouvelle conférence de Bretton Woods sur ces questions. Fait intéressant, en mars 2009, le gouverneur de la Banque populaire de Chine a préconisé de renforcer le rôle des DTS dans les réserves mondiales afin de découpler progressivement ces réserves de la conjoncture économique et des intérêts souverains de tel ou tel pays. Cette proposition fait écho à l'idée de Keynes, qui avait suggéré après la seconde guerre mondiale de créer le bancor, une unité monétaire mondiale présentant cette caractéristique. Elle s'explique principalement par le fait que les émetteurs de monnaie de réserve se retrouvent face à un dilemme délicat : atteindre leurs objectifs de politique intérieure ou offrir assez de liquidités pour répondre à la demande de monnaie de réserve des autres pays.

Ces deux objectifs finissent toujours par être contradictoires. Cependant, une réforme aussi radicale ne paraît pas près de se matérialiser, ne serait-ce que parce qu'elle imposerait une certaine discipline et des contraintes à des pays farouchement attachés à leur autonomie monétaire.

La difficulté de structurer une action collective mondiale n'a jamais été aussi manifeste que lors des négociations préparatoires à la 15^e Conférence mondiale sur le climat, qui s'est tenue à Copenhague en décembre 2009. Cette conférence avait pour mission de remplacer le protocole de Kyoto, qui expire à la fin 2012, par un nouvel accord « plus global » et plus ambitieux. Les négociations climatiques ont ravivé les tensions Nord-Sud, pays industrialisés et pays émergents et en développement se trouvant dans des situations très différentes. Les premiers sont responsables des émissions passées et du stock actuel de gaz à effet de serre dans l'atmosphère, mais les pays en croissance rapide sont

L'essentiel est de permettre au système bancaire et financier de moderniser la réglementation de manière à réduire la probabilité des crises futures

les principales sources des émissions de demain. L'équité requiert que les premiers ménagent d'avantage de place pour les émissions des seconds, ce qui induira bien sûr des coûts de transaction et de transition lourds à court terme, pour faire évoluer les comportements et les modes de production et de consommation des pays riches. Le problème est que « faire de la place » ne suffit pas. Il faut aussi que les pays émergents prennent des mesures importantes de diminution de l'intensité-carbone de leurs économies, qui devront se traduire par des réductions absolues de leurs émissions, ce qui reste encore très difficile à faire accepter au plan politique. La lenteur – on négocie depuis 1992 – rend aujourd'hui les actions à la fois plus urgentes et plus difficiles à mettre en oeuvre dans les délais nécessaires. Le sommet de Copenhague posait donc de façon frontale la question du mandat politique sur lequel les participants pouvaient s'appuyer pour engager les prémices d'un accord international.

COPENHAGUE : ESPOIRS DÉÇUS MAIS ÉTAPE INDISPENSABLE

Que s'est-il passé à Copenhague ? On espérait un accord avalisé par plus de 100 chefs d'État sur six points essentiels, tous difficiles : 1) la vision partagée de l'avenir climatique, c'est-à-dire des objectifs à moyen et à long terme de limitation du réchauffement et donc des engagements quantifiés de réduction ; 2) des engagements chiffrés de réductions d'émissions à moyen et à long terme de la part des pays développés ; 3) des actions de la part des pays en développement et leur traduction en réductions d'émissions attendues, notamment par la lutte contre la déforestation ; 4) des règles de mesure et de vérification des engagements pour tous les pays ; 5) le financement à moyen et à long terme des politiques climatiques dans les pays en développement ; 6) le mandat de négociation d'un traité juridiquement contraignant.

Au regard des attentes notamment européennes, le résultat apparaît décevant. Le principe de la négociation d'un traité juridiquement contraignant n'a pas

été retenu dans l'accord politique conclu à la fin du Sommet. Il ne reste plus rien dans le texte de la déclaration finale sur les objectifs chiffrés de réduction à l'horizon 2020 et 2050. C'est notamment la Chine qui a insisté sur la disparition d'engagements quantitatifs, craignant d'être piégée par un « budget carbone » trop contraignant pour sa croissance économique alors même que son potentiel réel d'un développement sobre en carbone reste très incertain. La seule référence quantitative conservée dans cette déclaration concerne l'objectif partagé de limitation du réchauffement de la température moyenne à 2 degrés au-dessus des températures pré-industrielles. Mais, sans mode d'emploi, l'affirmation d'un tel objectif relève de la déclaration d'intention.

Les engagements des pays industrialisés concernant les émissions se limitent à l'enregistrement de leurs engagements volontaires sous forme d'objectifs quantifiés à l'horizon 2020. Les pays en développement enregistrent également leurs actions de façon volontaire, qu'elles bénéficient ou non de financements internationaux. Toutes les actions des pays en développement feront l'objet de consultations internationales pour évaluer la réalité de leur mise en oeuvre. Différents mécanismes sont utilisés pour mesurer et vérifier la réalité des actions entreprises pour les différents groupes de pays et feront l'objet d'élaborations ultérieures. Cette introduction d'une surveillance internationale des actions nationales représente, avec l'objectif de limitation de la hausse de la température moyenne à 2 degrés, le principal acquis de cet accord.

En matière de financement, les pays industrialisés se sont engagés à fournir 10 milliards de dollars par an d'ici 2012 (soit 30 milliards sur la période 2010-2012) ; mais l'on peut douter de la possibilité de mobiliser des financements véritablement additionnels. Cet engagement financier devrait être porté à 100 milliards de dollars par an d'ici 2020. L'idée d'une clé universelle de contribution incluant les pays en développement a en revanche été abandonnée. Le principe de dégager de nouvelles sources de financement notamment en recourant à des systèmes

innovants (taxations internationales pour l'essentiel) n'est pas acquis, mais un groupe de travail à haut niveau est lancé pour identifier de telles sources.

Les résultats peuvent donc être jugés très maigres par rapport aux attentes. Mais la lutte contre le réchauffement climatique a fait à Copenhague l'objet d'une mobilisation politique internationale sans précédent par le nombre et le niveau des participants. En soi, une telle mobilisation ne garantit aucunement l'aboutissement des négociations dans un avenir prévisible. Mais elle en est une condition nécessaire. Le climat a été confirmé comme une question politique mondiale au même titre que la crise financière ou la prolifération nucléaire. Tout l'enjeu demeure de transformer une attention politique réaffirmée en modalités d'action crédibles et à la hauteur des enjeux.

Les différents protagonistes reviennent de Copenhague dans des états d'esprit différents. Pour les États-Unis, il était essentiel de pouvoir démontrer que les pays émergents, particulièrement la Chine, n'échappaient pas à la règle commune et qu'une vérification internationale des actions annoncées serait possible. En ce sens, cet accord est pour le président Obama un atout dans la perspective du vote de la loi sur l'énergie et le changement climatique au Sénat. Le président américain, qui a finalisé la négociation avec les pays émergents avant de revenir vers les chefs d'État européens, a donc accepté d'échanger les objectifs quantifiés de réduction à l'horizon 2050, ainsi que le principe d'un traité contraignant, contre un mécanisme de vérification.

Pour la Chine, cet accord est satisfaisant – et la presse chinoise l'a salué comme tel – car les actions chinoises dans la lutte contre le changement climatique pourront être reconnues sans que le pays ne soit lié par un accord juridiquement contraignant, qui pourrait être invoqué par les pays industrialisés dans des conflits commerciaux à venir, en tant que référence autorisée en matière de règlements de différends. Certes, les menaces sur le « budget carbone » de la Chine ne disparaissent pas, mais aucun engagement quantifié n'a été pris. L'Inde est

largement alignée sur la position chinoise concernant tous ces aspects.

Pour le Brésil et l'Afrique du Sud, comme pour les autres pays émergents, la négociation de Copenhague a été l'occasion de faire une démonstration de puissance. En revanche, ces deux derniers pays sont dans une posture différente de celle de la Chine et de l'Inde car ils sont partisans d'un cadre multilatéral renforcé.

Enfin, l'accord ne peut satisfaire les ambitions de l'Europe, qui a mené l'initiative sur le climat depuis Kyoto. Elle supporte une large part des coûts financiers sans avoir pu faire prévaloir sa vision. Mais elle obtient un accord politique susceptible de mettre en mouvement toute la communauté internationale.

Un nombre croissant de pays en développement semblent au demeurant

prêts à relever le défi de la préservation du climat par leurs actions individuelles. Les pays émergents, et notamment la Chine, ont résisté jusqu'aux derniers jours avant le début de la conférence de Copen-

Le climat a été confirmé comme une question politique mondiale au même titre que la crise financière ou la prolifération nucléaire

hague, pour accepter la notion d'engagements de réduction des émissions à l'échelle de l'économie toute entière. Cependant l'un après l'autre, l'Afrique du Sud et le Brésil en tête, ils ont annoncé des objectifs de réductions exprimés en termes relatifs (réduction de l'intensité carbone de leur PIB). Ainsi, la Chine a annoncé qu'elle réduirait de 40 à 45 % l'intensité énergétique de son PIB entre 2005 et 2020. L'Inde pour sa part a indiqué une réduction en intensité énergétique de 24 % pour la même période. Certains pays ont même accepté l'idée d'une date de pic des émissions et d'une réduction absolue à long terme, l'Inde et la Chine faisant exception sur ce point.

Mais le succès d'une action collective ne peut pas se fonder uniquement sur les efforts individuels : un accord international reste nécessaire afin d'instaurer un cadre crédible, efficace et équitable qui répartisse