

L'économie verte, une chance pour les pays en développement

L'économie verte offre de nouvelles opportunités aux pays en développement. Elle leur permet de réduire la pauvreté et les disparités sociales les plus criantes tout en réglant des problèmes environnementaux urgents. La coopération suisse au développement soutient la transition de diverses manières, que ce soit en participant aux fonds internationaux pour le climat, en améliorant les conditions-cadres étatiques des pays concernés ou encore en procédant à des transferts de technologie environnementale et climatique avec participation du secteur privé.



Les expériences du Seco montrent que l'économie verte crée des emplois et ouvre des opportunités économiques dans les pays en développement. Elle permet aussi de réduire les risques en aval, comme ceux inhérents au changement climatique, à l'aggravation de la pénurie d'eau ou à un appauvrissement de la biodiversité. Photo: SECO

Le potentiel de l'économie verte dépend beaucoup de la structure économique, de la conjoncture et du stade de développement d'un pays. Dans de nombreux États industrialisés, une réorientation vers la croissance semble jouir aujourd'hui de la faveur générale: les technologies énergétiquement efficaces et les énergies renouvelables doivent aider à créer de nouveaux emplois dans le secteur des technologies propres et, en même temps, à surmonter la récession.

Avec leur forte croissance économique et démographique, les pays émergents sont davantage confrontés aux changements d'habitudes en matière de consommation. Ils sont aussi en butte à de sérieux problèmes envi-

ronnementaux – pollution de l'air ou de l'eau, empoisonnement des sols – et vivent sous la menace de pénuries d'énergie ou de matières premières.

Souvent la population des pays les plus pauvres dépend pour sa subsistance de denrées et services agricoles provenant directement de ressources naturelles. En entretenant ce capital, elle se prémunit contre les catastrophes naturelles et les crises économiques. Ces pays souffrent, toutefois, plus que les autres des effets du changement climatique, de l'érosion des sols et de la pénurie d'eau.

Un frein à la croissance?

Beaucoup de pays en développement craignent que l'économie verte ne freine leur croissance et crée de nouveaux obstacles aux échanges. Cela crée d'ailleurs certains tiraillements dans les négociations actuelles de la conférence Rio+20 sur la durabilité.

Les expériences du Secrétariat d'État à l'économie (Seco) montrent que la croissance économique et la gestion durable des ressources ne sont pas antinomiques. Au contraire, en créant des emplois et des op-



Stefan Denzler
Promotion commerciale,
Secrétariat d'État à
l'économie SECO, Berne



Katrin Ochsenbein
Soutien macroéconomi-
que, Secrétariat d'État
à l'économie SECO, Berne

portunités économiques tout en réduisant sensiblement les risques en aval – effets du changement climatique, pénurie d'eau aggravée ou appauvrissement de la biodiversité – l'économie verte est aussi une chance pour les pays en développement. Elle leur offre des possibilités de croissance grâce à des gains d'efficacité et à l'exploitation de ressources nouvelles. Elle peut ainsi renforcer durablement la compétitivité d'une économie.

L'approche de la coopération économique au développement du Seco

Le passage à une économie verte a un coût financier non négligeable, qui excède les capacités de la plupart des pays en développement. Il leur manque aussi les conditions-cadres, les informations ainsi que les connaissances institutionnelles et techniques qui leur permettraient de mettre pleinement en œuvre les réformes nécessaires et de satisfaire aux normes des conventions environnementales. Des aides financières et techniques leur sont dès lors nécessaires. Dans la transition vers l'économie verte, la coopération au développement joue un rôle catalyseur important.

La coopération économique au développement offerte par le Seco cible les domaines offrant des possibilités d'encourager l'initiative privée, en vue notamment de stimuler le commerce et les investissements. En matière de croissance climato-compatible, le Seco encourage en priorité:

- l'efficacité énergétique et les énergies renouvelables;
- l'exploitation durable des ressources naturelles;
- le renforcement des mécanismes de marché et de financement au service de la protection climatique.

Ces orientations impliquent trois axes d'intervention complémentaires. Le Seco finance les fonds climatiques multilatéraux, il offre aux pays partenaires une expertise de politique économique susceptible d'améliorer leurs réglementations et conditions-cadres, enfin il favorise par son assistance technique les transferts de technologies environnementale et climatique.

Les fonds climatiques, une importante contribution à l'économie verte

En 2009, lors de la conférence de Copenhague sur le climat, les États industrialisés se sont engagés à mettre à disposition des pays en développement quelque 30 milliards d'USD entre 2010 et 2012 pour des tâches liées à la protection du climat et à l'adapta-

tion aux changements climatiques. La Suisse participe à ce financement initial en augmentant de 125 millions de francs – somme approuvée par le Parlement en février 2011 – le budget de l'aide au développement de la Direction du développement et de la coopération (DDC) et du Seco.

La mise en œuvre de programmes de protection climatique supplémentaires doit permettre de diminuer aussi efficacement que possible et à moindre frais les émissions de gaz à effet de serre. Un moyen d'y parvenir est de renforcer le commerce des certificats de CO₂. À cet égard, la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) et son protocole de Kyoto, entré en vigueur en 2005, ont fait œuvre de pionnier en mettant sur pied les marchés du carbone. Les mécanismes de financement du Protocole de Kyoto présentent malheureusement des faiblesses structurelles derrière leur flexibilité, telles la chute des prix des certificats (en raison de la récession et de l'absence d'objectifs de réduction du CO₂ au-delà de 2012), la domination chinoise sur les marchés de l'offre ou le coût et le temps qu'exigent les certifications. Ces faiblesses doivent désormais être surmontées grâce à de «nouveaux mécanismes de marché», dont le Seco soutient le développement et l'expérimentation avec le financement initial (voir encadré 1).

Conditions-cadres et réglementations respectueuses de l'environnement

Dans une économie nationale qui se veut respectueuse de l'environnement, les conditions-cadres font que la croissance économique ne pèse pas trop sur les ressources naturelles. Les réformes fiscales et réglementaires visent une allocation efficace des ressources lorsqu'elles sont limitées, et elles sont complétées par des mesures favorisant la politique de l'innovation. Une coopération entre les ministères de l'Économie et de l'Environnement est nécessaire. Dans ce cadre, l'assistance technique et les activités qui permettent de renforcer les capacités sont des mesures d'accompagnement particulièrement importantes.

Réforme des recettes publiques

En ce qui concerne la réforme des recettes budgétaires, le Seco se concentre surtout sur la politique fiscale. L'impôt environnemental joue un rôle important si l'on veut réorienter la fiscalité vers la croissance, car (une partie de) la charge fiscale dont les effets de distorsion sont les plus pernicieux est transférée à son profit. Les taxes environnementales font naturellement partie d'un ensemble de

Encadré 1

Un partenariat pour améliorer l'accès au marché

Un fonds de la Banque mondiale portant ce titre, doté de 75 millions d'USD, soutient quinze pays émergents souhaitant trouver de nouvelles voies pour protéger le climat et progresser dans le commerce des droits d'émissions de CO₂. Le Seco est ici un contributeur actif, à hauteur de 8,5 millions d'USD. Les pays bénéficiaires du fonds tirent profit du savoir-faire, des échanges d'expériences, du professionnalisme des mesures de CO₂ et de la mise en place de systèmes nationaux de commerce d'émissions. Le but est d'obtenir des réductions massives de CO₂ dans des secteurs clés comme l'industrie lourde, le trafic routier ou le secteur du bâtiment. Les pays émergents sont souvent motivés par les avantages économiques qu'est susceptible de fournir l'économie verte: compétitivité de l'industrie, transports publics améliorés ou bâtiments et biens de consommation d'une plus grande efficacité énergétique. Malgré l'absence de politique climatique mondiale contraignante, les pays partenaires poussent au commerce d'émissions de CO₂. Les programmes de réformes sectorielles exigent des investissements chiffrés en milliards, pris sur les budgets étatiques des pays en développement, sur des investissements privés, sur l'aide au développement et sur le commerce des certificats d'émissions.

Encadré 2

Réforme du subventionnement des énergies fossiles

L'Agence internationale de l'énergie (AIE) a calculé qu'en 2010, 408 milliards d'USD de subventions ont été versés pour les agents énergétiques fossiles, dont une grande partie dans les pays en développement. Sur ce montant, 8% seulement ont bénéficié aux 20% les plus pauvres de la population. Cependant, dans les pays en développement, des mesures de compensation ciblées jouent un rôle important pour ces ménages et rendent la réduction des subventions socialement supportable. Le Seco, en association avec des donateurs partenaires et avec les banques des pays en développement, soutient des réformes du secteur énergétique bien réfléchies qui permettent de libérer d'importantes sommes budgétaires pour des tâches essentielles dans les domaines de la santé publique, de la formation ou des transports publics, et de réduire en même temps les émissions de CO₂. On élimine ainsi les distorsions de marché préjudiciables aux énergies renouvelables et à l'efficacité énergétique tout en réduisant la dépendance à l'égard des agents énergétiques fossiles. Le Seco a également la possibilité de mettre de telles réformes en avant, par exemple dans le cadre des programmes d'aide budgétaire.

Encadré 3

Efficacité des ressources dans l'industrie

Suite à une initiative qui remonte au sommet de Rio de 1992, le Seco, en collaboration avec l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (Onudi), soutient des centres de conseils visant à accroître l'efficacité des ressources dans l'industrie de nombreux pays et régions partenaires: Colombie, Pérou, Amérique centrale, Ukraine, Égypte, Tunisie, Afrique du Sud, Vietnam, Chine, Inde et Indonésie. Ces fournisseurs de services surtout tournés vers les branches exportatrices proposent des techniques et des modèles innovants, comme l'exploitation du biogaz extrait de déchets industriels, le recyclage de substances chimiques ainsi que des stratégies communes dans des zones d'éco-industries, et renforcent l'échange ciblé de savoir Sud-Sud. En 2012, l'Onudi, en collaboration avec le Programme des Nations Unies pour l'environnement (Pnué) et des partenaires privés, a offert ses services pour mettre sur pied, dans le cadre de la Convention sur les changements climatiques, un nouveau réseau mondial de technologies écologiquement rationnelles applicables aux processus industriels. En outre, l'Onudi a lancé une initiative sur l'industrie verte afin d'associer plus systématiquement à ces progrès les grandes entreprises multinationales à la pointe des questions technologiques.

mesures visant à consolider les budgets publics.

Dans les pays à faibles ressources, ces taxes peuvent constituer une alternative intéressante aux majorations d'impôts frappant le revenu du travail et les sociétés ou à des coupes sévères dans les dépenses publiques. S'adressant aux entreprises et aux ménages, les impôts environnementaux peuvent aussi influencer les choix de consommation et d'investissement. En matière de réforme fiscale écologique, les approches et les soutiens sont variés et doivent être adaptés au niveau de développement de chaque pays. Vouloir introduire un régime complexe de taxation environnementale ne fait guère de sens si l'administration fiscale du pays partenaire n'a pas la capacité de le gérer et doit commencer par être renforcée. Voilà, par exemple, pourquoi le Seco soutient les États partenaires en cofinçant deux fonds fiduciaires thématiques du Fonds monétaire international, destinés à renforcer respectivement les administrations fiscales et la gestion des richesses provenant des ressources naturelles.

Réforme des dépenses

Les réformes de la politique des dépenses sont également très diverses. Du point de vue politique comme sur le plan pratique, réformer des subventions défavorables à l'environnement est le plus souvent ardu, même si le potentiel est important. Les subventions nuisibles à l'environnement sont coûteuses (voir *encadré 2*) et leur démantèlement dégage des ressources fiscales qui se révèlent d'un urgent besoin. Les informations sur l'ampleur et les conséquences de la politique de redistribution ne sont souvent disponibles qu'en quantités restreintes. Une réforme efficace doit donc améliorer cette information et mettre en évidence les effets de la politique redistributive.

Il en va différemment des subventions vertes. Elles peuvent se justifier lorsque le marché fonctionne mal et qu'il existe des externalités sociales positives. Utilisées efficacement et de manière bien ciblée, elles permettent ainsi de surmonter certains obstacles du marché. Elle doivent, toutefois, être temporaires et transparentes. De même, les fonds publics peuvent être utilisés directement pour renforcer les incitations écologiques. Ici, le point de vue est double: encouragement des innovations et des secteurs économiques verts – au moyen des fonds de recherche par exemple – et financement des infrastructures. Il s'agit de veiller tout spécialement à la compatibilité environnementale des investissements publics d'infrastructure. Un financement direct est préférable à une incitation fiscale quand des avantages

sociaux – et non privés – sont au premier plan.

Pour des gouvernements aux ressources très limitées, il est particulièrement important de veiller à ce que les moyens engagés apportent une valeur ajoutée à l'ensemble de la population. Ces gouvernements doivent également se prémunir contre l'aggravation des risques budgétaires, en pratiquant par exemple une gestion prudente de la dette.

Transparence et responsabilité

D'une manière générale, améliorer la transparence d'un gouvernement ainsi que sa disposition à rendre des comptes en matière budgétaire est toujours une bonne chose. Il importe aussi d'améliorer l'information du public sur les programmes environnementaux afin d'obliger les gouvernements à toujours garder le cap sur la durabilité.

Les pays en développement ont renforcé les capacités de leurs administrations en matière de finances publiques. Pour améliorer la transparence financière, les agences de développement se focalisent souvent sur les ministères des Finances, éventuellement sur les ceux de la Santé ou de la Formation. Jusqu'ici, les responsables de l'Environnement ont reçu peu de soutien dans ce domaine. Il faut donc en faire plus.

La planification des dépenses à moyen terme aide un gouvernement à structurer son budget pour pouvoir atteindre ses objectifs. Comme les programmes environnementaux sont de longue haleine et qu'ils exigent souvent la mise en place d'infrastructures adéquates dans les pays en développement, cette planification est particulièrement indiquée à leur égard. Il faut donc mieux intégrer les programmes verts des pays partenaires dans leur planification des dépenses à moyen terme. Les enquêtes montrent, toutefois, que les informations sur les dépenses environnementales sont souvent fragmentaires et incomplètes. En renforçant l'administration des finances publique de ses pays partenaires, le Seco peut les aider à donner plus de poids aux réformes environnementales.

Risques budgétaires liés aux catastrophes naturelles

Une gestion prudente des risques budgétaires découlant de catastrophes naturelles aide les gouvernements à mieux amortir leurs conséquences financières. Quand l'une d'elles frappe un pays, celui-ci réagit par diverses mesures, telles que réaffectation budgétaire, hausses d'impôts, emprunts sur les marchés nationaux ou internationaux, sans oublier le recours aux capitaux de l'aide au développement. Ces instruments présentent néanmoins des inconvénients pour les pays



Photo: REPIC

Une économie verte implique la mise en place d'une infrastructure répondant aux exigences des technologies de prochaine génération, comme pour la production de courant.

Il s'agit de créer des incitations favorisant l'utilisation efficiente des ressources naturelles. La réglementation ne constitue, cependant, qu'un élément de la solution. Une grande capacité d'innovation est aussi nécessaire pour développer des concepts d'avenir et créer de nouveaux schémas de consommation et de production. L'une des interventions du Seco en collaboration avec la Société financière internationale (IFI) vise par exemple à aider le gouvernement colombien à introduire une réglementation du bâtiment respectueuse de l'environnement.

Les administrations publiques des pays en développement souffrent souvent de pénuries de capacités et de personnel. L'accent doit donc être mis sur le développement de ces capacités et sur le transfert international de savoir-faire, particulièrement important dans les projets internationaux de coopération au développement. Un séquençage logique des processus de réforme est indispensable et doit toujours être adapté au contexte local.

Transfert de technologies environnementales et climatiques

Une économie verte implique la mise en place d'une infrastructure (énergie, eau, transport, communication, etc.) répondant aux exigences des technologies de prochaine génération. Les pays en développement qui n'ont pas encore installé un réseau d'infrastructures ont la chance de pouvoir sauter l'étape des techniques actuelles pour utiliser dès le départ des technologies écologiques. À cette fin, le Seco collabore toujours davantage avec les villes, grandes et moyennes, des pays en développement. Des approches développées par la Suisse – comme le modèle des cités de l'énergie – sont de plus en plus souvent utilisées.

Le secteur industriel des pays partenaires a un urgent besoin de transferts de technologies environnementales et climatiques. Avec la hausse des prix de l'énergie et des matières premières, l'efficacité des ressources industrielles devient un facteur de coût et de compétitivité crucial et les clients internationaux sont toujours plus nombreux à demander des produits économes en eau et à faible empreinte carbone. C'est pourquoi le Seco soutient dans les pays en développement des organismes de consultation dont le rôle est de dévoiler aux petites et moyennes entreprises locales leur potentiel d'économie et de faciliter leur transition vers des méthodes de production écologiques (voir encadré 3).

en développement: leur marge d'ajustement budgétaire est généralement trop restreinte ou le coût de l'emprunt est trop élevé et comporte un risque d'endettement. Pour les gouvernements, une autre stratégie consiste à anticiper les risques budgétaires découlant d'une catastrophe naturelle en constituant des provisions ou un fonds de réserve, ou encore en mettant en place une forme d'assurance.

Pour les pays fréquemment touchés par des catastrophes naturelles, s'assurer contre un tel risque peut alléger considérablement la charge financière que constituent les dommages et réduire la volatilité du budget de l'État, tout en améliorant la sécurité de la planification. Le secteur public joue un rôle clé pour fixer les conditions-cadres permettant au marché des assurances de fonctionner de façon efficace et innovante, en connexion avec le marché international de la réassurance. En collaboration avec Swiss Re, le Seco proposera, durant l'été 2012, un séminaire de formation ouvert aux représentants des pays en développement concernant l'assurance sur les risques liés aux catastrophes.

Mesures normatives

Un gouvernement peut assurer des conditions-cadres écologiques au secteur privé, en faisant appel aux mesures réglementaires adéquates. Celles-ci concernent entre autres les accords sur les droits de propriété, les normes industrielles et les marchés publics.

Encadré 4

Bibliographie

- PNUE, *Vers une économie verte: Pour un développement durable et une éradication de la pauvreté – Synthèse à l'intention des décideurs*, 2011. www.unep.org/greeneconomy.
- PNUE, *Green Economy, Driving a Green Economy through Public Finance and Fiscal Policy Reform*, document de travail v. 1.0, Genève, 2010.
- OCDE, *Vers une croissance verte*, publication de l'OCDE, 2011. www.oecd.org/dataoecd/37/49/48224700.pdf.
- OCDE, *Greening Public Budgets in Eastern Europe, Caucasus and Central Asia*, publication de l'OCDE, 2011. dx.doi.org/10.1787/9789264118331-en.
- Swiss Re, *Closing the Financial Gap*, Suisse, 2011. media.swissre.com/documents/pub_closing_the_financial_gap_W1.pdf.
- Peter Messerli, *Green Economy – Neues Schlagwort oder Chance für nachhaltige Entwicklung und Umwelt?*, Centre pour le développement et l'environnement de l'université de Berne, 2011. www.cde.unibe.ch/CDE/pdf/Green%20Economy_v12.pdf.