

Le « Gn fantôme »

Les voies pour sortir de la crise en renforçant la solidarité mondiale

Jean-Paul Fitoussi

OFCE, Centre de recherche
en économie de Sciences Po
Sciences Po Paris

Joseph E. Stiglitz

Prix Nobel d'économie
Columbia University, New York

Cette année, les membres du Gn se réunissent au plus fort d'une période critique de l'Histoire contemporaine, du moins sur le plan économique et social : ils doivent affronter la plus grave crise des 80 dernières années. En paraphrasant Keynes on peut aller jusqu'à affirmer que le destin du monde est entre leurs mains. Ils peuvent agir de manière telle qu'il soit possible de sortir de la crise en créant les conditions pour qu'à l'avenir la croissance soit plus soutenable et plus favorable à l'environnement, et que ses fruits soient distribués de manière plus équitable à la fois au sein de chaque pays et entre eux. Autrement, ils devront assumer l'écrasante responsabilité historique d'avoir manqué au mandat qui leur a été confié par leurs peuples, alors que les circonstances exceptionnelles qu'ils rencontrent leur offrent une marge de manœuvre beaucoup plus grande que celle dont ils disposent en temps « normal ».

C'est pourquoi un groupe « d'experts », sans aucune autre injonction que celle qui découle de leur condition de citoyens du monde, a décidé de se réunir pour réfléchir à ce qui peut être fait, en espérant que de leur réflexion pourraient émerger quelques recommandations utiles aux gouvernements du monde. Ce groupe, qui s'est auto-baptisé Gn Fantôme, s'est constitué à l'initiative de Joseph Stiglitz et Jean-Paul Fitoussi. Il a bénéficié du partenariat des Universités Luiss de Rome et Columbia de New York qui doivent ici en être remerciées.

Le groupe s'est réuni deux fois, la première à l'Université de Columbia à New York les 4 et 5 février 2009 et la seconde à Rome les 6-7 mai 2009.

Mots clés : Gn. « Gn fantôme ». Crise globale. Crise financière. Gouvernance globale.

Liste des membres du « Shadow Gn »

Nom	Affiliation
Barbosa-Filho, Nelson	<i>Finance Ministry of Brazil</i>
Bhattacharya, Amar	<i>G24 Secretariat</i>
Bourguignon, François	<i>Paris School of Economics</i>
Chen, Ping	<i>China Center for Economic Research, Peking University</i>
Desai, Lord Meghnad	<i>House of Lords</i>
Di Giorgio, Giorgio	<i>LUISS Guido Carli University</i>
Egidi, Massimo	<i>LUISS Guido Carli University</i>
Evans, John	<i>Trade Union Advisory Committee to the OECD (TUAC)</i>
Fitoussi, Jean-Paul	<i>Observatoire Français des Conjonctures Économiques, (OFCE)</i>
Fitzgerald, Valpy	<i>Dept of Int'l Dev, Oxford University</i>
Flassbeck, Heiner	<i>UNCTAD</i>
Griffith-Jones, Stephany	<i>Initiative for Policy Dialogue, Columbia University</i>
Kluza, Stanislaw	<i>Polish Financial Supervision Authority</i>
Mkandawire, Thandika	<i>UN Research Institute for Social Development</i>
Mohan, Rakesh	<i>Reserve Bank of India</i>
Moss, Richard	<i>World Wildlife Fund</i>
Noman, Akbar	<i>Initiative for Policy Dialogue, Columbia University</i>
Ocampo, Jose Antonio	<i>Initiative for Policy Dialogue, Columbia University</i>
Pace, Noemi	<i>LUISS Guido Carli University</i>
Panaccione, Luca	<i>LUISS Guido Carli University</i>
Rodrigues, Maria João	<i>Foundation for European Progressive Studies</i>
Saraceno, Francesco	<i>Observatoire Français des Conjonctures Économiques, (OFCE)</i>
Silvers, Damon	<i>AFL-CIO</i>
Stein, Howard	<i>Center for Afroamerican and African Studies, U of Michigan</i>
Stetter, Ernst	<i>Foundation for European Progressive Studies</i>
Stiglitz, Joseph	<i>Initiative for Policy Dialogue, CU</i>
Uzan, Mark	<i>Reinventing Bretton Woods Committee</i>
Vos, Rob	<i>UN Department of Economic and Social Affairs (DESA)</i>
Williams, Marion	<i>Central Bank of Barbados</i>
Yoshino, Naoyuki	<i>Keio University</i>

Comment fabrique-t-on une crise globale ?

La crise qui, à son début, en 2007, ne concernait qu'un petit segment du marché du crédit aux États-Unis (les prêts hypothécaires *subprime*) s'est transformée en une récession globale. Celle-ci présente quatre caractéristiques distinctives : la première est d'être réellement globale car elle a démarré exactement au centre du système mondial. La deuxième est que, beaucoup plus que ce ne fut le cas lors des crises précédentes, cette crise a fait naître un sentiment d'injustice aujourd'hui largement partagé. La troisième particularité tient à ce que la crise trouve ses racines autant dans des causes structurelles que dans la perte du contrôle de la régulation du secteur financier. La quatrième caractéristique est qu'il s'agit d'une crise liée à un excès de doctrine : la croyance que les propriétés d'auto-régulation des marchés permettraient une déréglementation bienfaisante combinée à une méfiance généralisée à l'égard de l'intervention de l'Etat.

La crise financière, qui s'est déclenchée à cause d'une modeste série de défauts relatifs aux crédits hypothécaires *subprime* s'est transformée en crise systémique du fait de la chaîne d'innovations financières engendrée par le laxisme de la politique monétaire et la perte du contrôle régulateur qui a multiplié les effets du choc initial. La contagion à l'économie réelle a résulté principalement du resserrement des contraintes de crédit pour les ménages et les entreprises. Pour tenter de retrouver des ratios financiers plus raisonnables, les banques ont stocké des liquidités ou prêté à taux élevé. D'un autre côté, les entreprises ont eu tendance à utiliser leurs ressources financières propres pour ramener leurs ratios de dette sur capital à des niveaux moins risqués, et elles ont différé en conséquence leurs projets d'investissement. Les ménages ont quant à eux soufferts d'un effet de richesse négatif. La conséquence fut une chute généralisée de la demande agrégée qui a conduit la plupart des économistes à prévoir que la récession durera jusqu'en 2010, avec des effets exceptionnellement néfastes sur le chômage et la pauvreté partout dans le monde. Le pire des scénarios de l'OIT, qui prévoit 50 millions de chômeurs supplémentaires dans le monde en 2009 pourrait en réalité s'avérer trop « optimiste ». Plus de 200 millions de travailleurs pourraient dans les faits tomber dans une situation d'extrême pauvreté, principalement dans les pays en développement et émergents, là où il n'existe pas de filet de protection sociale, ce qui signifie que le nombre de travailleurs pauvres – gagnant moins de 2 dollars par jour par membre de la famille – pourrait atteindre 1,4 milliards d'individus (60 % des pauvres dans le monde étant des femmes).

La crise a des causes structurelles. L'affaiblissement de la demande agrégée a précédé la crise financière. Elle résultait d'une modification structurelle de la répartition du revenu. Depuis 1980, dans la plupart des pays les plus avancés, le salaire médian a stagné et les inégalités ont explosé, favorisant les hauts et les très hauts revenus. Il s'agit là d'une étape d'un processus plus général qui a également affecté plusieurs régions du monde en développement. Cette tendance résulte de multiples causes parmi lesquelles la dynamique asymétrique de la globalisation (avec

une libéralisation plus importante du marché du capital que de celui du travail), des défaillances de la gouvernance d'entreprise et la rupture des conventions sociales égalitaires qui avaient émergé après la Seconde Guerre mondiale. Comme la propension à consommer les bas revenus est généralement plus élevée, la tendance longue de changement de la répartition des revenus aurait, par elle-même, conduit à un effet macroéconomique de dépression de la demande agrégée.

Aux États-Unis, la compression des bas revenus fut compensée par la réduction de l'épargne des ménages et la montée de l'endettement privé qui ont permis de maintenir à peu près stables les profils de consommation. Dans le même temps, l'insuffisance des protections sociales a contraint le gouvernement à mener une politique macroéconomique active pour combattre le chômage, entraînant une hausse de la dette publique. Ainsi, la croissance américaine a pu se maintenir au prix d'une augmentation de l'endettement public et privé.

La plupart des pays européens ont emprunté un chemin différent. L'augmentation de la part des hauts revenus a entraîné l'augmentation de l'épargne nationale et déprimé la croissance. Au cours des quinze dernières années, l'organisation institutionnelle, et notamment les contraintes juridiques limitant les déficits publics découlant des critères de Maastricht et du pacte de stabilité et de croissance, ont réduit la réactivité des politiques budgétaires et monétaires. A ceci s'ajoute le fait que le secteur financier fut moins prédisposé à innover, ce qui limita les prêts à la consommation. En conséquence, les changements intervenus dans la répartition du revenu conduisirent à une croissance « molle ».

Ces deux orientations se renforcèrent l'une l'autre, l'épargne de l'Union européenne contribuant au financement des emprunts américains, comme le firent les surplus en provenance d'autres régions du monde qui, essentiellement pour se protéger de l'instabilité macroéconomique liée aux crises des balances des paiements et des pertes de souveraineté résultant des interventions du FMI, avaient eux aussi des taux d'épargne élevés (notamment l'Est de l'Asie et les pays producteurs de pétrole du Moyen-Orient). Ainsi, la combinaison de déséquilibres structurels, dits « globaux », déboucha sur un équilibre sur le fil du rasoir qui apporta une solution temporaire au problème de la demande agrégée à l'échelle globale aux dépens de la croissance future. Une composante importante de la fragilité de cet équilibre fut le laxisme de la politique monétaire. En effet, en l'absence d'une politique monétaire continument expansionniste, le défaut de demande agrégée aurait affecté l'activité économique. D'une certaine manière, la politique monétaire fut donc endogène, déterminée par le déséquilibre structurel dans la répartition des revenus.

RECOMMANDATIONS

I. Recommandations relatives au traitement des causes structurelles de la crise

Pour renverser la tendance identifiée plus haut en matière de répartition du revenu et contribuer ainsi au soutien de la demande agrégée dans le moyen et long terme, les membres du « Gn fantôme » proposent ce qui suit :

1. Augmenter la progressivité de l'impôt, en particulier pour les hauts et très hauts revenus. Ceci devrait être décidé de manière coordonnée par les nations du monde pour éviter des déplacements trop importants de la main-d'œuvre hautement qualifiée.

2. Lutter contre les paradis fiscaux – en distinguant les Etats coopératifs à fiscalité faible et les autres – et, en général, augmenter les moyens de lutte contre l'évasion fiscale et favoriser un meilleur partage de l'information en la matière.

3. Introduire une certaine coopération entre les pays pour éviter la concurrence fiscale, la déflation salariale et le dumping social, qui sont la version moderne des politiques « d'appauvrissement des voisins » qui furent mises en œuvre dans les années 1930.

4. Restaurer le rôle des stabilisateurs automatiques, et plus généralement élever le niveau de protection sociale offert par l'Etat pour aider au maintien d'une croissance soutenue et d'un haut niveau d'emploi.

5. Mettre en place une réforme générale de la protection sociale, visant une meilleure redistribution et l'accumulation de capital humain. Ceci implique en particulier :

- a) La généralisation de l'accès universel aux soins de santé et à l'éducation ;
- b) L'inversion de la tendance à transformer les systèmes de retraite à prestations définies en systèmes à contributions définies qui a, par le passé, grandement contribué à réduire le rôle redistributif de la Sécurité sociale.

II. La stimulation budgétaire

1. Comme la crise est par nature globale, les gouvernements doivent mettre en place une réponse aussi coordonnée que possible pour éviter le chômage de masse et les risques de tensions sociales qui lui sont attachés. La plus extrême prudence requiert dans le contexte actuel davantage de stimulation budgétaire. L'économie mondiale a besoin d'une stimulation plus forte et plus globale et on ne peut tolérer à cet égard que certains pays jouent les passagers clandestins. Ceci implique un partage équitable de la charge de la stimulation entre les pays, et une aide particulière accordée aux pays qui ne disposent pas des ressources suffisantes pour

mener une politique budgétaire contra-cyclique adéquate. À notre connaissance, un tel partage équitable n'a pas encore été réalisé. En particulier, les efforts faits par l'UE apparaissent très en-dessous de ce que la situation européenne requiert, compte tenu également de son niveau de PIB et de ses taux d'épargne élevés.

2. Les pays en développement et les économies en transition ont été violemment touchés par la crise. Selon la plupart des prévisions, l'Europe centrale et de l'Est est la région qui souffre le plus, mais l'Amérique latine, l'Afrique sub-saharienne et certains pays d'Asie de l'Est vont aussi connaître un ralentissement de la croissance économique semblable ou plus important à celui des pays industrialisés. L'action la plus importante proposée par le G20 sur ce sujet au cours de sa réunion d'avril à Londres consiste dans l'injection de liquidités supplémentaires par la voie de nouvelles facilités du FMI, en particulier par le biais d'une ligne de crédit flexible pour les économies émergentes. Cette mesure a besoin d'être complétée par une augmentation importante de l'aide officielle au développement et un financement additionnel pour le développement, particulièrement pour les pays à bas revenus, de manière à y augmenter les investissements. Les politiques budgétaires des pays en développement devraient se focaliser sur les investissements en infrastructures, les dépenses sociales en matière de nutrition, l'éducation élémentaire et la santé. Les programmes ciblés sur les pauvres, comme les aides conditionnelles en espèces, sont plus efficaces dans les pays à revenus moyens alors que dans les pays les plus pauvres, où la pauvreté est partout, les programmes universels paraissent préférables.

3. Le collapsus du commerce international est l'une des conséquences les plus dramatiques de la crise actuelle. Il résulte à la fois d'une réduction attendue de 11 % du volume du commerce et d'une baisse brutale des prix des biens. C'est pourquoi des réactions protectionnistes des pays industriels seraient dangereuses et pourquoi la coopération internationale doit viser spécifiquement les pays à bas revenus dépendants des échanges commerciaux.

4. La disponibilité d'un financement extérieur pour les pays en développement est d'une importance critique. La plupart des prêts du FMI accordés pour répondre à la crise financière ont été beaucoup trop liés aux « vieux » critères de conditionnalité. Ce qu'il faut à présent c'est une facilité de paiement nouvelle, sans condition, interne ou externe au FMI. La voie la plus efficace et la plus rapide pour financer cette nouvelle facilité, pourrait consister en une nouvelle allocation de droits de tirage spéciaux (DTS). Un avantage supplémentaire d'une allocation immédiate de DTS réside dans le fait que le cadre institutionnel existe déjà. L'essentiel de ce financement nouveau pourrait être affecté aux investissements dans l'économie « verte » ou à des dépenses relatives au capital humain (santé, éducation). Le financement résultant de cette nouvelle facilité pourrait en d'autres termes être l'élément qui garantit que la stimulation de court terme est compatible avec la stratégie de développement à long terme du pays concerné.

5. La peur que l'augmentation de la dette publique ne soit pas soutenable et l'inquiétude au sujet de l'inflation à laquelle elle conduirait sont dans les circonstances actuelles très exagérées. En effet, la stimulation devrait augmenter

autant que possible les actifs de l'État pour compenser le déficit et la dette, de manière à minimiser la charge du contribuable et à augmenter la croissance potentielle. Les dépenses d'infrastructures par exemple, quand elles peuvent être mises en œuvre dans un délai raisonnable (projets prêts à être mis en chantier) devraient être préférées aux dépenses courantes. L'investissement dans la rénovation des bâtiments permettant de réduire l'énergie consommée par les ménages et les administrations publiques peuvent être rapidement mis en œuvre. Dans cette perspective, l'accumulation d'actifs, au sens large, devrait être considérée comme un indicateur de « développement » au-delà du seul PIB. Les investissements en matière de développement durable, comme par exemple l'investissement dans les nouvelles technologies énergétiques, devraient donc être considérés comme désirables, tout comme les dépenses conduisant à réduire les inégalités ou à augmenter le capital humain (éducation et réforme de la santé).

6. Il résulte des recommandations précédentes que plus l'aide apportée aux pays en développement et émergents sera importante, plus efficace sera la stimulation budgétaire globale, puisqu'il est vraisemblable que ces pays dépenseront l'intégralité de l'aide reçue.

III. La politique monétaire

1. L'inquiétude qui se développe à propos de l'inflation qui pourrait résulter d'un excès de liquidités injectées dans le système interbancaire par la politique monétaire paraît lui aussi davantage relever de l'imagination que de la réalité. La déflation, et non pas l'inflation, constitue aujourd'hui la menace la plus sérieuse pour nombre d'économies du monde. La déflation salariale semble d'ailleurs avoir déjà commencé, y compris dans les pays industrialisés. Si elle se poursuit, elle va encore réduire la demande agrégée. C'est l'inflation de la valeur des actifs qui a été le facteur déstabilisant à l'origine immédiate de la crise et c'est la déflation sociale qui pourrait l'aggraver.

2. Une des leçons qui émergent de la crise est que nous devons redéfinir le sens que nous donnons à ce que nous nommons « stabilité financière » et « stabilité macroéconomique globale ». « La stabilité macroéconomique et financière » est ainsi un concept beaucoup plus large que celui de « stabilité des prix » et les deux notions peuvent même entrer en conflit. Le contrôle de l'inflation au prix d'un accroissement de l'instabilité réelle et financière s'est avéré une politique à courte vue et a mené à la crise actuelle. La « stabilité macroéconomique et financière » est un concept multidimensionnel qui inclut la stabilité des prix mais va bien au-delà : il implique une multiplicité d'instruments et une coordination avec d'autres politiques publiques. Le ciblage des prix des actifs, les mesures de régulation et les facilités (ou les restrictions) quantitatives peuvent tous être des instruments qui doivent être utilisés parallèlement au taux d'intérêt (ou à sa place) pour atteindre des objectifs multiples.

IV. Les renflouements publics d'entreprises privées

1. La plupart des gouvernements ont été amenés à renflouer des entreprises, particulièrement dans le secteur bancaire. Lors de ces opérations, les gouvernements doivent porter leur attention sur leur impact fiscal et les questions d'équité qui leur sont attachées, mais par-dessus tout sur l'impact réel des renflouements bancaires sur le niveau des prêts accordés dans l'économie. Nous avons en effet appris que la recapitalisation pouvait ne pas conduire à augmenter le niveau des prêts.

2. Les renflouements publics sont devenus l'un des piliers centraux des interventions publiques visant à conjurer l'écroulement du système financier. En réponse à une crise financière, il faut faire la distinction entre (a) le maintien du flux de crédit vers l'économie réelle, (b) le maintien à flot des institutions de crédit, et (c) le sauvetage des actionnaires, des cadres de la banque et des autres personnes qui dépendent de ses ressources. Le premier souci dans un renflouement doit naturellement être le financement de l'économie réelle et ceci doit être réalisé au moindre coût pour le contribuable. Dans le cas contraire, la redistribution opérée par l'opération de renflouement entre les porteurs d'obligation à long terme et les actionnaires d'un côté et les contribuables de l'autre risque de s'opérer au détriment de ces derniers.

3. Malheureusement ceci n'a pas toujours été le cas au cours de la crise en cours et les plans de secours semblent, la plupart du temps, avant tout conçus pour sauver les banques et minimiser les pertes des actionnaires.

4. Dans la plupart des cas, la nationalisation des institutions financières défaillantes associée à une conversion de la dette en actions représente une meilleure option que le renflouement. Dans de nombreux pays, l'Etat est devenu propriétaire de diverses institutions, tout en n'exerçant qu'un faible contrôle sur celles-ci, voire aucun. Prendre le contrôle parallèlement à l'appropriation de l'institution pourrait avoir plusieurs conséquences positives. En premier lieu, et c'est le plus important, la gestion publique peut permettre de relancer les prêts immédiatement dans l'économie, ce qui est plus utile du point de vue de l'intérêt général que de s'assurer du confort des actionnaires et des créditeurs. En deuxième lieu, le coût pour le contribuable devrait en principe être minimal car une stratégie patrimoniale plus orientée vers la profitabilité à moyen long terme permettra vraisemblablement de tirer davantage de profits de la sous-évaluation courante de nombreux actifs. Le secteur public est mieux à même d'absorber le risque de court terme et il est susceptible de produire des gains dans le moyen et long terme à partir de la détention d'actifs non liquides tout en réduisant les coûts systémiques qui auraient autrement pu apparaître dans le secteur réel. En outre, la propriété privée a entravé la protection financière des banques et fourni des incitations perverses s'agissant de la solution au problème des hypothèques.

V. Régulation

1. Le système de régulation devrait se concentrer sur l'identification et la régulation des institutions financières qui sont porteuses d'un risque systémique, y compris celles qui sont aujourd'hui hors du champ de la réglementation prudentielle, comme les *hedge funds*, ce type d'institution se rencontrant plus souvent dans les pays développés. Une nouvelle agence, ou une force d'intervention inter-agences, est nécessaire pour réguler ce risque systémique de manière permanente. Mais, bien entendu, il importe de reconnaître que la régulation relève d'un processus intrinsèquement dynamique.

2. L'exigence réglementaire devrait être accrue pour réduire le risque de crise financière, en tenant compte des interdépendances entre les risques. Elle devrait conduire à limiter l'excès d'utilisation de l'effet de levier par les institutions financières, par exemple en fixant une exigence de capital sur une base objective, un niveau de levier maximal et un niveau de capital requis fixé sur une base contra-cyclique ou l'obligation de provisionner sur une base prospective.

3. Le système financier « fantôme » doit être l'objet d'un contrôle qui garantisse que la régulation soit cohérente avec les instruments qui y sont effectivement utilisés. Plus encore, il faut accroître la transparence des marchés dérivés de gré à gré. Plusieurs solutions sont envisageables : chambres de compensation régulées, échanges marchands de dérivés et exigences d'information publique.

4. Une tâche importante pour le système de régulation consiste à créer les « bonnes » incitations. On pourrait ainsi proposer un mode de rémunération des dirigeants qui décourage les prises de risques excessives. Certains proposent dans cette perspective d'encourager les régulateurs financiers à se méfier des systèmes de rémunération asymétriques des institutions financières, comme les systèmes qui combinent des options d'achat d'actions et des indemnités de départ importantes.

5. Le système de notation du marché du crédit devrait être réformé pour réduire les conflits d'intérêt qui affectent les agences de notation. Celles-ci devraient se conformer à un ensemble de normes et devraient être contrôlées par une administration publique.

6. La plupart des propositions de régulation laissent de côté le risque de change, qui est en réalité l'un des risques les plus graves auquel les pays en développement doivent faire face dans la tourmente actuelle. Ce risque pourrait être mieux géré au travers d'une régulation des comptes en capital. Les réformes réglementaires

devraient en tenir compte, particulièrement pour essayer de faire disparaître les flux de capitaux les plus volatils et en prohibant les prêts aux agents économiques qui ne disposent pas de revenus en monnaie étrangère.

7. La réforme ne doit pas être purement cosmétique, les banques continuant d'être « trop grosses pour faire faillite » et « trop grosses » pour être régulées.

8. Une commission de la sécurité des produits financiers devrait être instituée.

VI. La Gouvernance globale

Une nouvelle architecture internationale devrait viser quatre chantiers principaux :

1. La mise en place d'un mécanisme de coordination politique internationale véritable et crédible. La participation non seulement des principaux pays en développement mais aussi d'institutions plus représentatives de la gouvernance globale est à cet égard nécessaire. Ceci implique une révision fondamentale de la structure de gouvernance et des missions du FMI et de la Banque mondiale.

2. La réforme du système de réserves internationales en vue de l'institution d'un système global de monnaie de réserve garanti multilatéralement.

3. Des réformes des mécanismes de réserves liquides garantis, entre autre, par l'amélioration de la mise en commun aux niveaux multilatéral et régional des réserves de change et l'abandon de la coûteuse conditionnalité politique attachée aux mécanismes existants.

4. Les institutions existantes doivent être réformées car, comme le prouve la crise, elles ont failli et/ou elles étaient inadaptées au monde tel qu'il est.

5. Les réformes fondamentales du système existant de régulation et de contrôle financiers devraient prévenir la réapparition de nouveaux excès. Il ne suffit pas à cet égard de se contenter de changer les noms des institutions existantes qui n'ont pas fait la preuve de leur efficacité dans la prévention de la crise.

6. Compte tenu de l'urgence, et alors qu'un grand nombre d'actions sont déjà mises en œuvre tandis que d'autres sont à l'étude, il est important de mettre en place immédiatement des mécanismes permettant de pallier certaines déficiences de la gouvernance globale. Ce qui rend cette action impérieuse est le fait que le « diable est souvent dans les détails » (voir par exemple le rapport du FMI portant sur l'analyse de la soutenabilité de la dette). Aussi le G20 devrait-il mettre en place un « comité intérimaire » servant de Forum pour l'étude des détails des propositions en cours ou qui sont au stade initial de leur mise en œuvre. Ceci pourrait consister en un groupe représentatif *ad hoc* – incluant en particulier des pays africains et d'autres pays à bas revenus – qui pourrait suivre et détailler les mesures décidées au niveau des chefs de gouvernement décrites dans les communiqués des G20 et G8.

VII. Le changement climatique

1. Dans le contexte de la crise économique en cours, il est crucial d'affirmer clairement, non seulement que les politiques de lutte contre le changement climatique ne seront pas menacées, mais qu'au contraire elles peuvent jouer un rôle important pour surmonter l'effondrement de la croissance économique. En effet, l'action contre le changement climatique peut avoir un impact économique positif à court et à long terme. Le G8 et les réunions associées offrent une opportunité unique et cruciale aux leaders des pays développés d'apporter la preuve de leur conviction de manière à changer la tournure des négociations internationales sur le climat et ainsi améliorer les chances de succès à Copenhague en décembre prochain.

2. L'économie, l'environnement et la société sont liés et interdépendants. La crise économique en cours est un important défi – et aussi une opportunité potentielle – pour les hommes et femmes politiques qui sont confrontés simultanément aux problèmes de la stabilité économique, de la création d'emplois, des investissements dans la production d'énergie et dans les activités visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre. Les dirigeants du G8 devraient s'accorder pour faire du changement climatique un critère important des priorités des dépenses de relance – en favorisant les investissements dans les énergies « propres » et en éliminant ceux qui sont intensifs en gaz à effet de serre.

3. Des études récentes ont réaffirmé les dangers d'émissions continues de gaz à effet de serre. Parmi les signes de dérèglement pointés dans les travaux récents on trouve la chute soudaine de l'extension de la banquise arctique pendant l'été, l'augmentation des relâchements de méthane liés à la fonte du permafrost, la croissance de l'intensité des précipitations et des tempêtes, l'augmentation des feux de forêt, la réduction abrupte de la neige et des glaciers en montagne, la baisse de la capture du carbone par les océans, l'extension des maladies et des parasites à des zones nouvelles et l'accélération de la montée du niveau de la mer. De nombreuses études scientifiques ont identifié qu'une hausse de 2°C de la température moyenne de la surface terrestre par rapport aux conditions qui prévalaient avant l'ère industrielle, était un seuil de changement climatique qu'il serait dangereux et non maîtrisable de dépasser. Une telle hausse de la température menacerait, par exemple, l'existence des petites nations insulaires. Pour avoir une chance raisonnable de ne pas dépasser ce seuil, les dirigeants du G8 devraient imposer une réduction des émissions des pays de l'annexe I du Protocole de Kyoto de 25 à 40 % entre 1990 et 2020 et d'au moins 80 % en 2050. Ils devraient reconnaître publiquement que le « budget carbone » qui reste à la disposition de l'humanité est limité et que, dans un souci d'équité globale, l'essentiel de ce stock devrait revenir au monde en développement, compte tenu de la responsabilité passée des pays pollueurs et de

leurs capacités actuelles de réduction des émissions et de financement de leur diminution.

4. Les pays développés ont également une responsabilité particulière vis-à-vis des mesures d'adaptation des pays vulnérables, car ils sont responsables de la plus grande part des émissions de gaz à effet de serre depuis l'ère industrielle. Les mesures d'adaptation doivent inclure les stratégies destinées à élever le degré de résilience de l'économie, de la société et de l'environnement face au changement climatique et des mécanismes de pseudo-assurance pour couvrir les coûts de reconstruction après les désastres induits par le changement climatique. Les dirigeants du G8 devraient annoncer qu'ils financeront, par l'intermédiaire du Fonds mondial pour l'environnement (FEM), à concurrence d'environ 2 milliards de dollars les programmes nationaux d'action d'adaptation (PANA) qui ont été mis en place par les pays en développement les plus vulnérables. Ils devraient s'engager pour le long terme à financer de 9 à 86 milliards de dollars par an (selon les estimations courantes) en plus des ODA courants et des mécanismes spécifiques, de manière à assurer un flux de financement stable et prévisible. Les négociations sur la gestion de ces fonds devraient se dérouler au sein de la CCNUCC avec la pleine participation des pays en développement.

5. Des programmes d'actions techniques peuvent accélérer la recherche, le développement et la diffusion des techniques clés en matière d'atténuation de l'effet de serre. Ces programmes devraient se concentrer sur les techniques d'importance stratégique pour une croissance propre dans les pays en développement. Elles devraient explorer les voies pour composer avec les questions soulevées par la protection des droits de la propriété intellectuelle, le partage des nouvelles technologies et la promotion des incitations à l'innovation future. L'efficacité énergétique constitue ainsi un champ qui semble particulièrement favorable à une action coopérative. Les leaders du G8 devraient chercher à promouvoir les recherches en matière d'efficacité énergétique dans les transports, le bâtiment, l'industrie et la production d'énergie au travers d'une institution comme l'Agence internationale de l'énergie. Ils devraient aussi s'engager dans des plans d'action techniques sur les énergies renouvelables, la capture et le stockage du carbone, l'électrification des transports et les technologies permettant une réduction drastique des émissions de « carbone noir ». Le « carbone noir » est souvent négligé mais c'est un contributeur majeur au changement climatique dont le temps de maintien dans l'atmosphère est bref, ce qui fait que la réduction de ses émissions pourrait rapidement ralentir le changement climatique. La réduction de ces émissions aurait aussi un impact positif majeur sur la santé et elle présenterait encore d'autres avantages.

6. De nombreuses techniques à bas taux d'émission sont plus coûteuses que les techniques actuelles utilisant du carburant fossile. Le financement d'un développement pauvre en carbone devra être fourni aux pays en développement d'une manière « mesurable, déclarable et vérifiable » comme le stipule le plan d'action de Bali de la CCNUCC. Un sujet capital qu'il convient d'explorer à cet

égard concerne la mobilisation des secteurs publics et privés pour le financement des investissements. Les dirigeants du G8 devraient tracer les lignes d'une architecture pour le financement du climat incluant des mécanismes permettant de générer un flux financier soutenable, signalant ainsi aux pays en développement que leurs efforts pour réduire leurs émissions seront soutenus.

7. Une question importante est aussi celle de l'accord portant sur les trajectoires de réduction des émissions à adopter. Naturellement, les solutions fondées sur des mécanismes marchands entraîneraient les prix vers des niveaux qui conduiraient à des transferts gigantesques des pays développés vers les pays en développement. En outre, il faut tenir compte du risque de distorsion lié à la spéculation et du problème connexe de l'incertitude à propos des prix qui pourraient affecter l'activité. On pourrait ainsi envisager une taxe sur le carbone centrée sur la correction de l'externalité liée à son usage, selon la logique qui veut que l'on taxe les maux et non les biens. Un mécanisme d'échange marchand du carbone encadré, avec un plancher et un plafond, pourrait constituer un système hybride intermédiaire entre un système purement marchand et un système purement fiscal.

8. Une « relance verte » pourrait non seulement être une réponse responsable au problème du climat, mais elle pourrait en outre stimuler l'investissement privé à un moment où la sensibilisation de l'opinion publique peut conduire à la création d'un large marché pour les produits écologiques.

