POUR UNE TRANSITION JUSTE VERS L'ÉCONOMIE VERTE

Sangji Lee
Spécialiste technique du changement climatique et de l'économie verte, PNUD

En tant que spécialiste technique du changement climatique et de l'économie verte au sein de l'équipe des stratégies et politiques climatiques du PNUD, Sangji, basée à New-York, conseille différents pays dans la conception et la mise en œuvre de leurs CDN (contributions déterminées au niveau national). Par ailleurs, en tant que responsable thématique de l'économie verte et de la transition juste, elle pilote le développement d'approches stratégiques alignant les processus de CDN sur l'économie verte. À ce titre, elle aide les pays à appréhender les bénéfices de l'action climatique sur le plan du développement et leur fournit des outils pour l'élaboration de politiques fondées sur des preuves et une transition juste. Avant de rejoindre cette équipe, Sangji a travaillé avec le PNUD au Mozambique, le Centre de politique mondiale du PNUD à Séoul, le bureau régional du HCDH à Fidji, le département des affaires politiques du siège des Nations unies, mais aussi avec des instituts de recherche et gouvernements. Titulaire de la bourse Chevening, elle a obtenu un master en Sciences de l'environnement et du développement à la London School of Economics. Elle est également experte certifiée en gouvernance environnementale (par le Ministère coréen de l'Environnement) et en financement du climat et de l'énergie (par la Frankfurt School of Finance).

Alors que de plus en plus de gouvernements doivent faire face aux crises cumulées du changement climatique, de la pandémie et aux autres défis relatifs au développement, le concept d'économie verte fait l'objet d'une attention internationale soutenue depuis quelques années. La transition vers ce type d'économie, définie par le PNUD comme une économie à faible émission de carbone, économe en ressources et socialement inclusive, peut être réalisée en s'appuyant sur l'Accord de Paris et les engagements nationaux des différents pays en matière de climat, via les Contributions déterminées au niveau national (CDN). Plusieurs conditions sont essentielles pour développer l'économie verte, en particulier dans les économies émergentes et les pays en développement : anticiper les effets de la transition verte, garantir un soutien institutionnel, et assurer un processus équitable tout au long de la mise en œuvre.

INTRODUCTION

Si nous en doutions encore, la guerre en Ukraine et la pandémie de COVID-19 nous ont montré à quel point les enjeux de développement et l'action climatique étaient multidimensionnels et interconnectés. La guerre en Ukraine a provoqué une flambée des prix de l'énergie, perturbé les marchés mondiaux et mis à mal la sécurité alimentaire. La pandémie a entraîné une crise socio-économique importante, qui a encore accentué les inégalités au sein des pays et à l'échelle internationale. Outre les nombreuses vies perdues, plus de 500 millions d'emplois ont été mis en péril par la pandémie, dont au moins 100 millions ont été détruits. Ces chiffres ne reflètent pas seulement une crise économique, mais aussi une crise des moyens de subsistance. Car derrière chaque emploi perdu se cache une personne, voire une famille. La plupart sont des femmes, des jeunes et des travailleurs de l'économie informelle, dont la situation est déjà précaire.

Dans le même temps, la crise climatique poursuit sa progression. Selon le dernier rapport du GIEC, la moitié de la population mondiale est désormais régulièrement exposée à des conditions climatiques (chaleur et humidité) potentiellement mortelles. Le changement climatique, à l'instar d'autres crises (comme celle du COVID-19), est un multiplicateur de risques non linéaire, dont les effets socio-économiques sont plus ou moins graves en fonction des différents groupes sociaux, voire catastrophiques au-delà de certains seuils.

Dans ce contexte, il est important d'examiner les différentes voies de développement et de réfléchir aux moyens de gérer au mieux la crise climatique, tout en tenant compte des impératifs du développement durable - créer des emplois, assurer la sécurité alimentaire et garantir l'égalité pour tous. Toutes ces crises sont liées, et chaque décision politique prise aujourd'hui, par sa nature et son ampleur, aura une incidence sur la situation climatique de demain. En identifiant les synergies et les compromis entre action climatique et besoins de développement plus vastes, les décisionnaires ont la possibilité de renforcer les impacts positifs des politiques climatiques et de conduire des changements systémiques. Des politiques climatiques mûrement réfléchies peuvent en effet contribuer à dynamiser la croissance économique, la création d'emplois et l'égalité sociale et de genre. Par exemple, l'Organisation internationale du travail (OIT) estime que le passage à des économies plus vertes et à faible émission de carbone pourrait créer 60 millions d'emplois d'ici à 2030. L'énergie étant de plus en plus produite localement, principalement à partir de sources d'énergie renouvelables, la dépendance à l'égard des importations de pétrole et de gaz sera réduite, ce qui améliorera la sécurité énergétique des pays. La diminution de la pollution de l'air et de l'eau aura bien entendu des effets positifs majeurs sur la santé. Selon une étude, la moyenne mondiale des co-bénéfices pour la santé se situe entre 58 et 380 dollars par tonne de CO_2 réduite, les bénéfices étant plus élevés dans les pays en développement que dans les pays développés[1].

1 Wei, YM., Han, R., Wang, C. et al. "Self-preservation strategy for approaching global warming targets in the post-Paris Agreement era", *Nat Commun* 11, 1624 (2020). https://doi.org/10.1038/s41467-020-15453-z.

Qu'est-ce que l'économie verte ?

Alors que de plus en plus de gouvernements doivent faire face aux crises cumulées du changement climatique, de la pandémie et d'autres défis relatifs au développement, le concept d'économie verte fait l'objet d'une attention internationale soutenue depuis quelques années. Il a d'abord été mentionné pour la première fois dans le contexte de la crise financière de 2008. En 2020, il a regagné en popularité lorsqu'il a été proposé comme modèle pour guider les efforts de relance verte en réponse à la pandémie de COVID-19.

Lors de la Conférence des Nations unies sur le développement durable (Rio+20), les gouvernements ont convenu de reconnaître l'économie verte comme un outil important pour le développement durable : « une économie qui n'exclut personne et qui peut favoriser la croissance économique, l'emploi et l'éradication de la pauvreté, tout en préservant le bon fonctionnement des écosystèmes de la Planète. » Le document final souligne également l'importance d'autres facteurs clés tels que le renforcement des capacités, l'échange d'informations et le partage des connaissances[2].

Parvenir à une économie verte nécessitera des efforts à tous les niveaux de la société ainsi que de nouvelles compétences, des collaborations, des innovations et des investissements

Il n'existe pas de définition internationalement reconnue de l'« économie verte ». En effet, plusieurs modèles durables coexistent et il est important de comprendre les éléments clés de chacun afin de trouver la voie la plus adaptée à chaque pays, en fonction des priorités de développement définies au niveau national. Selon le Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE), une économie verte se définit comme une économie à faible émission de carbone, économe en ressources et socialement inclusive. Dans une économie verte, la croissance de l'emploi et des revenus est stimulée par des investissements publics et privés dans des activités économiques, des infrastructures et des actifs qui réduisent les émissions de carbone et la pollution, améliorent l'efficacité énergétique et l'utilisation des ressources, et préviennent la perte de biodiversité et de services écosystémiques. Parvenir à une économie verte nécessitera des efforts à tous les niveaux de la société ainsi que de nouvelles compétences, des collaborations, des innovations et des investissements. Les gouvernements, mais aussi le secteur privé et les institutions financières, doivent participer à cet effort pour tirer parti des opportunités qu'il offre.

Pour assurer la transition vers une économie à faible émission de carbone et mettre en œuvre une économie verte, il convient de découpler la croissance économique et la dégradation de l'environnement. Dans une économie verte, la décarbonation n'est pas synonyme d'une réduction de l'activité économique, mais signifie au contraire « faire plus avec moins ». Il s'agit de promouvoir une production et une consommation durables qui protègent et alimentent le capital naturel, et améliorent l'efficacité des ressources. Une économie verte mise sur la rationalisation, les investissements, le capital et les infrastructures, les compétences et l'emploi, ainsi que sur des résultats sociaux et environnementaux positifs[3]. À la différence de la décroissance, qui met l'accent sur la réduction de l'économie mondiale, tout en continuant à cibler le changement systémique et la redistribution.

2 Sustainable Development Goals Knowledge Platform, https://sustainabledevelopment.un.org/topics/greeneconomy.

3 PNUE, *Green Economy / UN Environment Programme.*

Nb : Les textes surlignés renvoient à des liens hypertexte.

En vertu des raisons décrites ci-dessus, l'économie verte présente des atouts pour de nombreux pays en développement, compte tenu de leur profil à faible émission de carbone et de la richesse de leur capital naturel. Les investissements "verts" peuvent être stimulés par des politiques publiques bien conçues, des dépenses ciblées et des mesures incitatives. De nombreux pays d'Afrique, par exemple, disposent d'importantes ressources minérales et énergétiques, telles que le lithium, le graphite, le cobalt, le nickel, le cuivre et les minéraux de terres rares, qui offrent de nouvelles opportunités de marché pour la transition verte. Ces pays étant peu enclins à utiliser des technologies énergétiques fossiles, ces opportunités pourraient aider le continent à se doter d'un secteur énergétique durable, intégré et équipé face au changement climatique.

Les engagements des pays dans le cadre de l'Accord de Paris offrent des orientations intéressantes, bénéficiant d'un soutien politique, pour investir dans des domaines qui peuvent conduire à la transition vers une économie verte

L'Accord de Paris : un cadre robuste pour mettre en œuvre une économie verte

La bonne nouvelle, c'est que nous disposons désormais d'un cadre politique international qui oriente et guide nos efforts vers une économie verte. Pour lutter contre le changement climatique, les pays ont adopté l'Accord de Paris lors de la COP21, en décembre 2015. Les engagements officiels des pays dans le cadre de celui-ci, connus sous le nom de contributions déterminées au niveau national (CDN), peuvent être très utiles dans ce domaine.

Les CND et les stratégies à long terme (SLT), qui sont alignées sur les plans de développement nationaux des gouvernements et les objectifs de développement durable (ODD), peuvent stimuler la croissance économique, la transformation technologique, la création d'emplois et la lutte contre les inégalités sociales, autant d'aspects essentiels à une économie verte. Une étude récente a révélé qu'en poursuivant les efforts actuels de réduction des émissions, le monde subirait une perte de bénéfices estimée entre 126,68 et 616,12 billions de dollars jusqu'en 2100, par rapport à une action proportionnelle à 1,5 °C ou bien en dessous de 2 °C[4].

La Promesse climatique du PNUD - qui travaille sur les CDN de plus de 120 pays et territoires - démontre que ces engagements offrent des orientations intéressantes, bénéficiant d'un soutien politique, pour investir dans des domaines qui peuvent conduire à la transition vers une économie verte.

Dans le cadre de la Promesse climatique, nous avons vu de nombreux pays commencer à saisir des opportunités pour faire avancer leurs CDN. Nous passons en revue ci-dessous quelques éléments clés d'une économie verte et la manière dont les pays les utilisent pour saisir des opportunités et atteindre leurs objectifs nationaux de réduction des émissions de carbone.

Leviers concrets pour mettre en œuvre une économie verte, à partir des exemples de la Promesse climatique

Anticiper les effets de la transition vers une économie verte

Une grande partie de la littérature sur l'économie verte met en avant ses avantages, et les co-bénéfices d'une action climatique. Mais à chaque pays sa propre réalité socio-économique, qui doit être soigneusement examinée pour déterminer le type de politique adapté. Nous devons utiliser des données concrètes pour démontrer que l'action climatique et le passage

4 Wei, YM., Han, R., Wang, C. et al. "Self-preservation strategy for approaching global warming targets in the post-Paris Agreement era", *Nat Commun* 11, 1624 (2020). https://doi.org/10.1038/s41467-020-15453-z.

à une économie verte présentent des avantages considérables, tant pour l'environnement que pour la croissance économique, notamment par la création d'emplois. Pour cela, il faut mesurer les implications environnementales, sociales et économiques des politiques et des investissements climatiques, en examinant les données mais aussi en se posant certaines questions : les bénéfices seront-ils équitablement répartis ? Que signifierait un investissement dans des centrales hydroélectriques ou des infrastructures vertes ? Est-ce que ces mesures créeront des emplois uniquement pour les citadins qualifiés ou profiteront-elles également aux femmes travaillant dans les économies informelles ? Les compétences, la main-d'œuvre et la technologie nécessaires à la construction et à la gestion de tels projets sont-elles disponibles au niveau national ?

En identifiant les synergies et les compromis entre action climatique et besoins de développement plus vastes, les décisionnaires ont la possibilité de renforcer les impacts positifs des politiques climatiques et de conduire des changements systémiques. Ce travail a déjà eu lieu dans de nombreux pays en développement.

Avec le soutien de la Promesse climatique du PNUD, des pays comme le Zimbabwe et le Nigeria ont pu quantifier l'effet des politiques climatiques et de l'économie verte sur la croissance économique, la création d'emplois, notamment pour les femmes et les jeunes, et la répartition des revenus dans leurs pays. L'évaluation a donné des résultats intéressants, les projections effectuées révélant des implications très différentes sur la croissance de l'emploi à moyen et long terme. Au Zimbabwe, sur les douze investissements climatiques et scénarios politiques modélisés - couvrant les processus industriels, l'énergie, l'agriculture et la sylviculture - les investissements dans l'agriculture de conservation indiquent la création de 30 000 emplois pour chaque million de dollars US investi. Ce chiffre contraste fortement avec les 100 emplois seulement créés pour chaque million investi dans un barrage hydroélectrique et les 25 emplois créés dans le solaire commercial. Le Nigeria a également réalisé les mêmes évaluations pour examiner les co-bénéfices des politiques climatiques. Il en ressort que 12 millions d'emplois pourraient être créés dans le domaine des énergies renouvelables, et quelque 25 000 emplois pourraient être générés par des investissements dans les transports publics. Les politiques liées à l'agriculture et à la forêt sont celles qui offrent le meilleur rapport qualité-prix, tandis que les initiatives en matière d'utilisation rationnelle de l'eau semblent créer davantage d'emplois pour les femmes à long terme[5].

Ces conclusions, qui offrent matière à réflexion aux décisionnaires du Zimbabwe et du Nigeria, sont particulièrement utiles pour comprendre les co-bénéfices de l'action climatique en matière de développement et pour choisir les bonnes politiques, capables de réduire les émissions de gaz à effet de serre mais aussi d'apporter des avantages économiques et sociaux considérables. Nous pouvons ainsi aider les décisionnaires à trouver la meilleure voie en leur fournissant des données, une étape essentielle pour parvenir à une économie verte.

5 PNUD, *Nigeria: Measuring the Socioeconomic Impacts of Climate Policies to Guide NDC Enhancement and a Just Transition*, 2021; *Zimbabwe: Measuring the Socioeconomic Impacts of Climate Policies to guide NDC Enhancement and a Just Transition*, 2021.

Obtenir un soutien politique et institutionnel

Les gouvernements jouent un rôle important dans l'accélération de cette transition. Ils peuvent concevoir des politiques, des réglementations et des cadres intégrés, afin d'orienter les investissements nécessaires vers l'économie verte. Un bon exemple : la tarification du carbone, qui fait évoluer les comportements et l'orientation des industries très polluantes. Par exemple, les pays possédant d'importantes zones tropicales (Indonésie, Brésil, Mexique ou Inde) pourraient envisager d'adopter une « taxe sur le carbone tropical »[6]. Ce prélèvement sur les combustibles fossiles serait investi dans des solutions naturelles visant à conserver, restaurer et améliorer la gestion des terres, afin de protéger les écosystèmes et la biodiversité. Selon une étude récente, avec des solutions climatiques naturelles, nous pourrions réduire d'environ un quart les émissions de l'ensemble des pays tropicaux au cours des prochaines décennies, pour un coût inférieur à 100 dollars par tonne de CO_2[7]. Le Costa Rica et la Colombie ont déjà adopté une stratégie de taxe sur le carbone tropical reconnaissant ce potentiel. Si l'Inde mettait en place une politique similaire à celle de la Colombie, elle pourrait lever 916 millions de dollars chaque année pour investir dans les habitats naturels ; le Brésil pourrait lever 217 millions de dollars par an ; le Mexique 197 millions de dollars et l'Indonésie 190 millions de dollars. Une politique plus ambitieuse en matière de taxation et d'affectation des recettes pourrait rapporter plus de 6 milliards de dollars chaque année aux solutions climatiques naturelles en Inde, 1,5 milliard de dollars au Brésil, 1,4 milliard de dollars au Mexique et 1,3 milliard de dollars en Indonésie[8].

Le soutien politique et institutionnel signifie également la création d'un environnement favorable aux investissements publics et privés et à l'innovation, en vue de catalyser l'économie verte. Il s'agit notamment de réaffecter les subventions auparavant destinées aux combustibles fossiles vers d'autres objectifs : développement des énergies propres, éducation et formation professionnelle, mesures incitatives, instruments financiers innovants (par exemple, les financements mixtes) et partenariats public-privé visant à favoriser l'innovation et les investissements privés. Certaines solutions peuvent avoir des résultats très rapides. Par exemple, l'amélioration de l'efficacité énergétique a des effets sur les perspectives à court terme (emploi) et à long terme (développement à faible émission de carbone). Dans la plupart des cas, les investissements dans la rénovation des bâtiments permettent de faire travailler une main d'œuvre peu qualifiée, ce qui en fait une mesure particulièrement intéressante en période de ralentissement économique.

Nous pouvons déjà tirer des enseignements du continent africain. Au Ghana, le gouvernement a intégré une forte dimension sociale dans sa réforme des subventions aux combustibles fossiles, afin d'éviter des réactions sociales découlant d'une méfiance envers les répartitions. Le gouvernement a créé la National Petroleum Authority, un organe directeur indépendant composé de fonctionnaires, de représentants des syndicats et des compagnies pétrolières, d'experts et de quelques représentants d'ONG, et a réalisé une

6 Barbier EB, Burgess JC, "Sustainability and development after COVID-19", *World Dev.* 2020;135:105082. doi:10.1016/j.worlddev.2020.105082.

7 Bronson W. Griscom & alli, "National mitigation potential for natural climate solutions in the tropics", *Philosophical Transactions of the Royal Society Biological Sciences*, 2020.

8 *Ibid.*

évaluation de l'impact social et sur la pauvreté. La réforme a été largement partagée avec l'ensemble des parties prenantes. Elle s'est accompagnée de mesures sociales complémentaires, financées par les économies réalisées grâce à la réforme des subventions. Ces mesures comprennent, notamment, l'introduction d'un programme de transfert conditionnel d'argent liquide reliant la baisse des subventions aux carburants à la suppression des frais de scolarité dans l'enseignement primaire et secondaire, un financement supplémentaire pour le système de santé et une augmentation du salaire minimum.

Le Costa Rica montre également la voie vers une économie verte, en prouvant qu'il est possible de financer l'action climatique en fixant correctement le prix de la nature. Le Costa Rica met en œuvre des paiements pour services environnementaux (PSE) afin d'améliorer la conservation et la gestion durable des forêts, la reforestation, l'agroforesterie et les systèmes sylvopastoraux.

Garantir un processus inclusif et équitable

La transition vers une économie verte a des répercussions considérables sur la société tout entière - gouvernements, entreprises, emploi et éducation, entre autres. Si la transition vers une économie plus verte constitue une opportunité commerciale évidente - compte tenu de l'ampleur de la transformation nécessaire - elle induit aussi des réaffectations entre les secteurs économiques et au sein de ceux-ci. Si elle n'est pas gérée correctement, elle pourrait ainsi accroître les inégalités sociales, les troubles sociaux et affecter la compétitivité de certains secteurs, entreprises et marchés. Les voies choisies pour la transition ont des conséquences sur la répartition des richesses. Des pertes d'emplois pourraient survenir dans certains secteurs, régions et communautés, en particulier ceux qui dépendent le plus des combustibles fossiles et qui ont peu de possibilités de diversification économique.

L'histoire nous a montré que les questions de justice, d'inclusion et de transparence doivent être au cœur de la transformation. Cela s'applique aussi à l'action climatique. On ne peut s'attaquer à la crise climatique sans aborder les questions d'équité et de justice. Il suffit de penser au mouvement des gilets jaunes en France ou aux troubles sociaux survenus au Chili et en Équateur. Les questions d'équité et de justice dépassent les frontières nationales et ont des ramifications mondiales, affectant la coopération internationale et les flux financiers internationaux.

Pour bénéficier du soutien du grand public et espérer atteindre des objectifs plus ambitieux pour accélérer l'action climatique, il est essentiel d'appliquer les principes de la transition juste et de les mettre en œuvre par le biais de processus décisionnels collectifs et participatifs. Selon les résultats du sondage *People's Climate Vote* du PNUD, l'une des politiques climatiques les plus plébiscitées est l'investissement dans les entreprises et les emplois verts. Cette conclusion souligne aussi l'importance d'adopter une approche multidimensionnelle, visant non seulement à réduire les émissions mais aussi à augmenter le PIB, à créer des emplois et à assurer une transition juste et équitable pour tous. Une transition juste présente de multiples opportunités et peut être un générateur net d'emplois verts décents, qui contribuent à l'éradication de la pauvreté et à l'inclusion sociale. La transition juste sera non seulement un catalyseur, mais aussi une condition nécessaire pour aborder l'économie politique du net zéro. Sans stratégies conscientes visant à gérer le processus et l'impact du changement, le processus de décarbonation pourrait être facilement bloqué par des mesures politiques. La transition juste permet également de construire une économie nette zéro forte et résiliente, en attirant l'attention sur le capital humain et social nécessaire pour y parvenir.

Pour réaliser une transition juste vers l'économie verte, il convient de mettre en œuvre des consultations des parties prenantes et un dialogue social entre les représentants des travailleurs et des employeurs, et le gouvernement. Il convient également que les gouvernements investissent dans des politiques de protection sociale solides, des opportunités d'emplois verts et des formations qualifiantes afin de préparer la main-d'œuvre aux évolutions à venir, des mesures qui seront essentielles pour assurer une transition juste qui « ne laisse personne de côté » et qui apporte plus de bénéfices à un plus grand nombre de personnes, ainsi qu'à la planète.

Il est de plus en plus reconnu qu'une transition juste est nécessaire dans le contexte de la mise en œuvre de l'Accord de Paris. En juin 2022, sur les 164 pays qui ont soumis leur CDN, 62 ont directement et/ou indirectement fait référence à la transition juste dans leurs CDN renforcés/mis à jour, et plus de 19 pays ont établi une commission nationale de transition juste, des groupes de travail et un dialogue (GIEC, GT3). Lors de la COP 26, la Déclaration sur la transition juste a été signée par des pays du Nord, qui ont promis de financer l'action climatique et la décarbonation dans les pays les plus pauvres.

Par le biais de son Initiative Promesse Climatique, le PNUD a aidé les pays à intégrer les principes de la transition juste dans leurs processus de révision des CDN, et à passer de l'engagement à l'action. Citons notamment l'exemple d'Antigua-et-Barbuda, qui prévoit de mener un dialogue social avec les syndicats, les associations d'employeurs et les représentants du secteur. Ce débat portera sur la transition vers une économie résiliente au climat et à faible émission de carbone, afin d'établir un consensus sur les voies durables et de gérer la transition de manière équitable et juste.

CONCLUSION

L'expérience de la Promesse climatique a montré que les CDN et les SLT peuvent être un outil puissant pour définir l'action climatique par le biais de processus inclusifs, tenant compte de l'ensemble de la société, et pour mener une transition juste vers une économie verte. Les objectifs, politiques et mesures spécifiques des CDN en matière d'énergie, d'adaptation, de solutions fondées sur la nature, d'égalité des sexes et d'autres domaines constituent le point de départ de la transformation des économies et des sociétés. Nous devons profiter de cet élan pour investir dans l'action climatique, afin d'espérer atteindre le seuil de 1,5 °C, mais aussi de relancer nos économies, de créer des emplois et de soutenir les moyens de subsistance, si nous adoptons une gestion adéquate.