

LA SOUVERAINTE FACE AUX DEREGLEMENTS MONDIAUX : L'EXEMPLE DU PACIFIQUE SUD

Marc YETERIAN

Collection

« Une proposition pour l'avenir »

LA SOUVERAINTE FACE AUX DEREGLEMENTS MONDIAUX : L'EXEMPLE DU PACIFIQUE SUD

Marc YETERIAN

Economiste à l'Ambassade de France en Australie

Les vues exprimées dans ce document n'engagent que son auteur et ne reflètent pas la position du Gouvernement français.

Septembre 2020

SYNTHESE

Le Pacifique Sud¹(dont les pays les plus peuplés sont la Papouasie-Nouvelle-Guinée, Fidji et les Iles Salomon) est aujourd'hui la région avec les pires perspectives de développement au monde, et une partie non-négligeable de cette situation est due aux externalités internationales. Son PIB régional est faible, et la zone est lourdement dépendante des aides et transferts des diasporas. Cette situation est en grande partie causée par les actions de pays situés à des milliers de kilomètres : d'une part le changement climatique, la montée du niveau de la mer et l'acidification des océans font déjà perdre une dizaine de points de PIB potentiels à la zone (et les effets devraient s'amplifier dans le futur), d'autre part les luttes d'influence que se livrent les grands pays extérieurs contraignent fortement la souveraineté économique de la zone en plongeant les gouvernements dans des spirales de dette.La crise du COVID-19 est encore le dernier exemple en date, alors que certains pays (notamment ceux dépendants du tourisme), voient leur économie dévastée. Ces exemples démontrent qu'il est nécessaire pour les Etats de limiter leur souveraineté, à minima en prenant en compte les externalités dans leur décision et en établissant des systèmes de compensation

¹Pour le reste de cette note, "Pacifique" ou "Pacifique Sud" se réfère à la région comprenant la Mélanésie, la Polynésie et la Micronésie, ainsi que l'ensemble de la Papouasie Nouvelle Guinée, soit environ 11 millions d'habitants répartis entre 14 Etats.

la recherche L'insuffisance de sur les externalités internationaleset l'absence de légitimité de problématiques aux yeux du grand public constituent les principaux obstacles à l'établissement de systèmes permettant une plus grande responsabilité des Etats souverains.La quasi-totalité de la littérature économique sur le sujet se concentre aujourd'hui sur l'environnement, omettant les jeux d'influences stratégiques. Même sur le changement climatique, si des estimations des impacts économiques existent, aucune n'est légitimée et reprise par les organisations internationales (seuls les coûts d'adaptation sont étudiés par l'ONU). Sans cette légitimité, le débat sur la responsabilité environnementale et politique des Etats ne peut pas exister.

Nous proposons donc d'une part l'établissement de bureaux de recherche par les organisations internationales en vue de la publication d'indicateurs fiables pour mesurer l'impact des externalités issues des actions des Etats souverains, et d'autre part la prise en compte de ces problématiques dans les accords bi- et plurilatéraux. La première nécessité est en effet de créer des indicateurs fiables, évolutifs et légitimes afin de construire une base solide pour lancer le débat sur la souveraineté internationale. Par exemple, un indicateur de l'impact économique indirect d'un accord commercial Chine-Etats-Unis sur les pays du Pacifique prenant en compte l'effet d'éviction. le réchauffement climatique du fait l'intensification des échanges et l'impact du trafic maritime sur les océans et donc l'industrie de la pêche. Une partie du travail a été faite dans le cadre du COVID-19, alors que les organisations internationales ont émis plusieurs estimations de l'impact économique de la crise dans le Pacifique, ce qui a donné une légitimité aux Etats de la zone pour tenir tête à la Chine. Ensuite, intégrer la prise en compte des externalités dans les accords bi- et plurilatéraux semble être la manière la plus efficace de lentement réformer le système multilatéral.

LE DEVELOPPEMENT DES PAYS PACIFIQUE SUD EST MENACE PAR DES FACTEURS HORS DE LEUR CONTRÔLE

La crise du COVID-19 dans le Pacifique Sud², ainsi que le Cyclone Harold qui a frappé la région au même moment, est un parfait exemple de la problématique des externalités internationales, à savoir qu'un pays peut souffrir d'actions qui ne le concernent absolument pas. Il est désormais clair que l'on ne peut pas parler de souveraineté économique absolue lorsque les actions de pays situés à des milliers de kilomètres ont des impacts concrets sur le développement d'un Etat. Que ce soit le charbon brûlé en Europe dans les 150 dernières années, ou les conditions sanitaires d'un marché en Chine en 2019, il est clair que ce type de décisions ne peut plus être considéré uniquement comme le choix stratégique d'une Nation, mais doit être vu dans le cadre des interconnexions globales.

Le Pacifique Sud-est aujourd'hui la région avec les pires perspectives de développement au monde, alors que la souveraineté économique de la région est menacée par les externalités négatives émanant de l'environnement international. Le PIB régional est faible, 21 Mds EUR, soit 1750 EUR/habitant mais d'autres indicateurs sont nécessaires pour comprendre l'état économique de la zone. La région est en effet fortement dépendante de l'international: 37% du

² Pour le reste de cette note, "Pacifique" ou "Pacifique Sud" se réfère à la région comprenant la Mélanésie, la Polynésie et la Micronésie, ainsi que l'ensemble de la Papouasie Nouvelle Guinée, soit environ 11 millions d'habitants répartis entre 14 Etats.

PIB régional est issu d'aides au développement (25%) et rémittences (12%). Cela signifie que la région se repose à plus d'1/3 sur des transferts de l'extérieur, ou en d'autres termes qu'1/3 du PIB n'est pas issu de capacités productives. Pour comparaison, les aides au développement constituent 6% du PIB de l'Afrique subsaharienne et les rémittences 10%. A cela s'ajoutent les revenus du tourisme (6% du PIB régional) et la dépendance aux exportations (principalement matières premières et pêche, plus de 50% du PIB régional).Les externalités issues des actions d'autres pays sont responsables d'une grande partie des faiblesses structurelles de la zone :

- D'une part, le changement climatique est l'un des principaux facteurs contribuant à la pauvreté du Pacifique à travers les catastrophes naturelles, la montée du niveau de la mer et l'acidification des océans. La région accueille en effet les pays les plus exposés aux catastrophes au monde (alors que sa contribution à la pollution mondiale est négligeable). Entre 1950 et 2011, les catastrophes naturelles ont affecté 9,2 M personnes (pour une population de 11 M habitants), causé 10 000 morts et coûté directement 2,9 Mds EUR (27% du PIB 2019 de la zone)³. La montée du niveau de la mer menace quant à elle l'existence de la majorité des îles d'ici à 2100, alors que l'élévation moyenne de la région se situe entre 3 et 5 mètres au-dessus du niveau de la mer (avec certains atolls à moins de 2m). Enfin, l'acidification des océans impacte négativement les rendements de la pêche et

_

³ FMI, <u>The Economic Impact of Natural Disasters in Pacific Island</u> <u>Countries: Adaptation and Preparedness</u>, 2018

de l'agriculture en modifiant les comportements de migration des poissons et la fréquence de la saison des pluies⁴.

- D'autre part, les aides internationales à destination de la région ne sont pas une compensation pour les dommages causés, mais bien un outil de lutte d'influence pour les donneurs. Le Pacifique Sud est hautement stratégique, de par sa position entre la Chine, l'Australie et les Etats-Unis, ainsi que sa concentration en métaux et minéraux rares. Le Lowy Institute, l'un des principaux think tanks de la région, a démontré en 2019 que la "diplomatie de la dette" des grands prêteurs de la zone plongeait les pays du Pacifique dans une spirale entravant lourdement leur développement⁵ : certains prêts, notamment pour financer des infrastructures, viennent par exemple avec des conditions stipulant que la construction doit se faire avec des équipes du pays prêteur, voire que les infrastructures sont sa propriété.

En l'absence de cadre multilatéral contraignant, ou même de quelconques répercussions sur les pays responsables, ce sont donc des régions entières qui sont condamnées par des évènements hors de leur contrôle. L'objet de cette note est ainsi d'identifier les obstacles à un svstème de mondiale responsabilisation et de contrôle de la souveraineté, puis de proposer des solutions réalistes à ces problèmes en exploitant le cadre multilatéral et les accords hilatéraux.

⁴US Fish and Wildlife Service, <u>Climate Change in the Pacific Islands</u>, 2011

⁵ Lowy Institute, <u>Ocean of debt? Belt and Road and debt diplomacy</u> in the Pacific, 21 octobre 2019

L'IMPACT DES DEREGLEMENTS MONDIAUX SUR **CHAQUE PAYS N'EST PAS MESURE**

1.1. Un manque de diversification des recherches sur les externalités internationales

La recherche sur les externalités négatives internationales est aujourd'hui insuffisamment diversifiée. La quasi-totalité de la littérature économique se concentre sur le changement climatique, ignorant en grande partie les jeux d'influence stratégique, ce qui affaiblit le discours cherchant à les réguler. Il est par exemple aujourd'hui impossible de trouver un chiffre fiable mesurant l'impact économique de la rivalité Chine-Australie sur la région. La recherche sur le sujet s'arrête systématiquement à un état des lieux (niveau d'endettement des pays⁶, analyse des stratégies⁷, etc.) ou omet l'étude d'impact pour se concentrer sur des recommandations⁸.

Même au-delà du Pacifique, les externalités des interactions internationales stratégiques sont modélisées peu économiquement. Il n'existe pas à notre connaissance d'analyse coasienne des impacts d'un accord commercial, d'un prêt bilatéral ou d'un investissement en infrastructures. Typiquement, les modèles du commerce international utilisés aujourd'hui analysent les effets des échanges sur les deux pays impliqués dans la relation, mais pas sur ceux en dehors.

⁶ Ibid.

⁷ Par exemple : Carmody P., <u>Dependence not debt-trap diplomacy</u>, Area Development and Policy, 5 janvier 2020

⁸ Par exemple: He, K. Constructing dynamic security governance: institutional peace through multilateralism in the Asia Pacific, Journal of Contemporary East Asia Studies, 9 octobre 2019

Là encore, la recherche émergente est au mieux très théorique et se concentre plutôt sur les facteurs de prise de décision que sur leur impact⁹.

1.2. La recherche existante n'est pas suffisamment légitimée et soutenue par les organisations publiques

L'insuffisance de la recherche académique sur externalités internationales trouve sa source dans un cercle vicieux entre faible transparence des données et absence de légitimation multilatérale. Concrètement, rien ne force aujourd'hui les pays à divulguer précisément les flux internationaux les concernant, que ce soit les aides, les investissements, les migrations, etc. Si les pays de l'OCDE ont harmonisé la publication de leurs données, ceux comme la Chine qui ne sont pas membres des accords de partage des données restent très peu communicatifs. Il est évident que les chercheurs peuvent difficilement calculer l'impact des Nouvelles Routes de la Soie sur le développement des pays de zone s'ils ne connaissent pas le montant des investissements consentis par la Chine. Cette absence de données signifie que les organisations internationales ne mènent pas non plus d'études sur le sujet, alors qu'elles en auraient typiquement les moyens. En l'absence d'une estimation officielle et fiable de l'impact de ces pratiques, la recherche ne peut pas avancer, et le cercle continue.

Même au niveau du changement climatique, il n'existe pas d'estimation officielle à la fois de la responsabilité de

⁹ Castle, M. <u>The Political Externalities of Institutional Exclusion:</u>
<u>PreferentialTrade Agreements and Political Relations with Third</u>
Party States, juillet 2019

chaque pays, et des coûts occasionnés¹⁰. La seule mention du coût global direct du changement climatique sur le site l'ONU¹¹ date de 2014 et renvoie vers un article de Yahoo News lui-même renvoyant à l'étude d'un think tank. Seuls les coûts de l'adaptation aux effets ont été étudiés directement par l'organisation en 2016¹². Sans la légitimité apportée par les organisations internationales, le débat sur la responsabilité individuelle des pays dans les problématiques de développement du Pacifique ne peut pas avoir lieu.

De ce fait, la responsabilité environnementale des Etats est aujourd'hui quasiment inexistante, et les quelques initiatives mises en place ne contraignent pas leur l'aide souveraineté. Le total de environnementale internationale en 2016-2017 était extrêmement faible, de l'ordre de 31 Mds EUR. Les régulations environnementales internationales ne font généralement rien pour augmenter ce montant. Le système d'échange de permis d'émission européen vise à réduire les émissions en imposant une limite dure sur la quantité de gaz à effet de serre qui peut être relâchée dans l'atmosphère par les entreprises (40% des

Un grand nombre d'études académiques ont publié des estimations de coût, mais aucune n'a été reprise par des organisations internationales. Pour un récapitulatif recent des publications sur le sujet, cf. Dyer, J.A., The Impact of Climate Change on the Future of Pacific Maritime Supply Chains, Seaports and Shipping: How stakeholders can adapt, University of Tasmania, mai 2019

¹¹ UNCC, The Cost of Climate Change, 17 septembre 2014

¹² UNEP, <u>Cost of adapting to climate change could hit \$500B per year by 2050</u>, 10 mai 2016

émissions de l'UE¹³), celles-ci pouvant ensuite s'échanger leurs droits d'émission (une entreprise ne polluant pas peut vendre ses droits à une entreprise polluante). Si pour les entreprises ce système s'apparente à une incitation monétaire, il ne s'agit pas pour autant d'un système de taxe et subventions dont les recettes pourraient être utilisées pour aider les pays les plus affectés.

¹³ Commission Européenne, <u>EU Emissions Trading System (EU ETS)</u>

LES ACCORDS INTERNATIONAUX DOIVENT INTEGRER LES EXTERNALITES ENVIRONNEMENTALES ET SANITAIRES

La responsabilité internationale des Etats doit être renforcée afin de prendre en compte les externalités dans leur prise de décision. Il s'agit d'une question d'efficacité économique à long-terme, en plus de l'aspect justice sociale. Les externalités négatives, qu'elles soient environnementales, sanitaires ou politiques, freinent au mieux le développement de nouveaux marchés potentiels, et plongent au pire l'ensemble de l'économie mondiale en récession. Un tel changement de paradigme doit être construit méthodiquement, et c'est pour cela que nous proposons d'une part de construire le débat sur des bases solides en établissant des outils de mesure fiables des externalités, et d'autre part de progresser pas à pas en commençant par l'intégration de ces considérations dans les accords bi- et plurilatéraux plutôt que de directement suggérer une approche multilatérale.

2.1. Développer des outils de mesure fiables et légitimes de l'impact des externalités

Créer des indicateurs fiables de l'impact des actions d'un Etat sur les pays vulnérables constitue la première étape pour lancer un débat plus global sur la souveraineté internationale. Au niveau pratique, des organisations comme l'ONU (via l'UNEP) ont les moyens de requérir des informations non disponibles au grand public, et de publier des rapports sur l'impact des décisions étatiques. L'idée serait ici d'arriver à un guide permettant par exemple de compléter

des propositions comme: « La politique industrielle de la France en 2019 fera perdre x points de PIB par an au Vanuatu jusqu'en 2050 ». Dans tous les cas, ce type de recherche doit être légitime, évolutif et vastement accessible. On peut par exemple envisager un indicateur des effets indirects du réchauffement climatique bilatéraux lié à investissements publics. L'Australie a été lourdement critiquée en 2019 pour l'ouverture d'une mine de charbon sur la côte de la Grande Barrière de Corail, qui contribuera lourdement à l'acidification de l'océan Pacifique et pèsera sur les stocks de poissons, handicapant la croissance des pays alentours (notamment Iles Salomon et Papouasie-Nouvelle-Guinée)¹⁴. Un indicateur permettant de déterminer l'effet financier sur ces pays et leur industrie halieutique leur donnerait une légitimité importante pour réclamer des compensations.

S'il est clair que les Etats, surtout en Occident, seront opposés à ce type de progrès, la crise du COVID-19 a démontré la flexibilité du système international en la matière. Dans le Pacifique par exemple, la conception des aides chinoises est passée d'une faveur à une responsabilité. En effet, les pays du Pacifique, dont l'impact sur le PIB de la crise du COVID-19 est documenté par les organisations internationales (BAsD et FMI) ont une légitimité renouvelée pour réclamer leur dû. Cela s'est matérialisé par un bras de fer que les îles du Pacifique ont fini par gagner, malgré leur influence bien plus faible. Fidji et les Iles Salomon ont notamment fermé très tôt leurs frontières avec la Chine,

¹⁴ Phys Org, <u>Australia approves vast coal mine near Great Barrier</u> Reef, 13 juin 2019

malgré les protestations du géant qui menaçait d'interrompre les aides si ses diplomates ne pouvaient pas atterrir. Alors que la crise s'est développée et que l'économie de ces pays a été dévastée, la Chine a cédé à la pression internationale et envoyé des aides sous forme d'équipements médicaux et de liquidités. Il ne s'agit pas encore officiellement d'une reconnaissance de responsabilité de la part de la Chine mais le discours sous-jacent est clair.

2.2. Intégrer la prise en compte des externalités dans les accords bis- et plurilatéraux

Les accords internationaux (notamment accords commerciaux. accords d'investissement et aides développement) sont un moyen efficace de prendre en compte les externalités. L'idée d'introduire d'abord ces clauses dans des accords plutôt que via un organisme multilatéral a deux avantages : d'une part la tâche politique est bien plus aisée lorsque deux ou trois partis sont impliqués que 200, et d'autre part les accords sont bien plus flexibles que le cadre multilatéral, ce qui signifie qu'ils peuvent évoluer pour prendre en compte les nouvelles recherches. Il ne s'agirait pas d'une révolution puisqu'une forme allégée de cette idée existe déjà aujourd'hui. La quasi-totalité des accords signés par l'Union Européenne incluent en effet des clauses environnementales (harmonisation des normes, baisse des droits de douane sur les biens environnementaux) et le FMI a pour la première fois de son histoire évoqué la politique environnementale d'un pays lors d'une revue article IV de l'Australie¹⁵. De là à requérir un mécanisme de compensationsociale environnementale pour la signature des futurs accords, il n'y a qu'un pas. Un exemple concret vient de l'accorde libre-échange PACER Plus actuellement en négociation par l'Australie, la Nouvelle-Zélande et 9 pays du Pacifique. La Nouvelle-Zélande étant particulièrement active dans les négociations, l'accord inclut déjà des clauses de compensation pour les populations aborigènes (notamment les maoris) se reposant justement sur des indicateurs concrets de l'impact du développement économique sur leur niveau de vie et leur culture.

٠

¹⁵ Les revues article IV sont des rapports publiés tous les 2 ans pour tous les pays membres du FMI afin d'évaluer leur position économique et financière. La revue article IV de l'Australie est disponible <u>ici</u>.