



Les biens publics mondiaux

Série Partenariats

Direction générale
de la Coopération internationale
et du Développement,

Ministère des Affaires étrangères

Direction du Trésor,

Ministère de l'Économie, des Finances
et de l'Industrie



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Nos remerciements vont à l'Agence française de développement, au CERED,
au GEMDEV et à Solagral pour leur participation,
aux côtés des ministères des Affaires étrangères et de l'Économie,
des Finances et de l'Industrie, à la rédaction de ce document.

AVANT-PROPOS	3
1. LES NOUVEAUX DÉFIS DE L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT	5
1.1 La remise en question des fondements traditionnels de l'aide	5
1.2 Le marché ne résoudra pas tous les problèmes de la planète	6
1.3 L'émergence des questions globales	6
1.4 L'inadaptation des mécanismes actuels de décision	7
2. LES BIENS PUBLICS MONDIAUX, UN NOUVEAU FONDEMENT POUR L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT ?	10
2.1 Les biens publics : définitions, approches...	10
2.2 Les biens publics mondiaux	12
2.3 L'approche par les biens publics : un nouveau paradigme de l'aide	14
2.4 Biens publics mondiaux et lutte contre la pauvreté	17
3. LES BIENS PUBLICS MONDIAUX : QUELLES CONSÉQUENCES POUR LA POLITIQUE DE COOPERATION INTERNATIONALE DE LA FRANCE ?	19
3.1 Vision sectorielle ou géographique ?	19
3.2 Vision bilatérale ou mondiale ?	20
3.3 Principes pour l'action	21
3.4 Les priorités de la coopération française dans le domaine des biens publics mondiaux	22
3.5 Quelques conséquences pour l'APD française (volume et organisation)	23
3.6 Quelques pistes pour la poursuite de la réflexion	23
4. ÉLÉMENTS POUR UNE POSITION FRANÇAISE.	25
4.1 L'approche par les biens publics mondiaux et le financement de l'aide publique au développement	25
4.2 La gouvernance des biens publics mondiaux et la démocratie dans la fixation des règles du jeu international	26
4.3 Les biens publics mondiaux au service des pays en développement	27

Avant-propos

Au moment où l'aide publique au développement connaît une crise profonde, en raison notamment du déclin de ses motivations géopolitiques depuis la chute du mur de Berlin, le concept de biens publics mondiaux offre à la coopération au développement de nouvelles pistes de réflexion et d'action.

Ce concept économique répond aux dysfonctionnements qu'a révélés au niveau planétaire l'analyse de la mondialisation de la production et des échanges, et que la théorie économique avait déjà identifiés au niveau national. A aucun de ces deux niveaux, en effet, le marché n'est capable de fournir en quantité suffisante tous les biens et sources indispensables à l'activité et au bien-être de l'ensemble des acteurs sociaux.

Ces défaillances ou dysfonctionnements du marché sont, à des degrés divers, pris en charge par la fonction régulatrice des Etats. **La théorie des biens publics mondiaux propose de mettre en place à l'échelle du monde des politiques susceptibles de pallier ces défaillances du marché et de garantir à l'ensemble des acteurs de l'économie mondiale l'accès à des biens publics tels que la qualité de l'environnement, la paix et la sécurité ou encore la protection contre les grandes endémies, voire le bénéfice d'un fonctionnement stable des systèmes financiers internationaux.** La définition de ces biens publics mondiaux fait l'objet de débats qu'il convient de poursuivre pour aboutir à des

consensus sans lesquels aucune politique concertée au plan international ne peut être envisagée.

L'originalité principale des biens publics mondiaux réside sans doute dans le fait qu'il s'agit d'un **concept économique qui appelle des réponses économiques globales.** Cette approche conduit à privilégier les démarches sectorielles par rapport aux approches géographiques traditionnelles du développement. Elle conduit également à **donner la priorité à un traitement multilatéral** -impliquant la recherche d'accords internationaux- et à dépasser le cadre bilatéral classique. La question des modalités de la recherche de tels accords et l'identification des acteurs qui doivent y participer (étatiques ou non-gouvernementaux) doit être posée.

Cette problématique globale concerne directement -mais pas exclusivement- les rapports Nord-Sud et donne donc à l'aide publique au développement un nouveau cadre de référence. L'aide publique au développement (APD) peut en effet être comprise comme un des instruments de gestion des questions Nord-Sud liées au processus de globalisation. En ce sens, elle revêt une dimension politique autant qu'économique en contribuant à construire de nouvelles relations entre pays industrialisés et pays en développement. Selon cette conception, l'APD devient la juste contribution des pays du Nord à la production par les pays en développement de biens publics mondiaux.

L'introduction du concept de biens publics mondiaux conduit donc à **mettre en oeuvre un nouveau partenariat entre le Nord et le Sud et à rechercher de nouveaux financements** à la mesure de problèmes posés au niveau planétaire, alors que les volumes de l'aide publique au développement traditionnelle sont en baisse. En cela, cette approche offre de nouvelles perspectives à l'aide au développement.

Les conséquences de l'approche des biens publics mondiaux sur la coopération internationale de la France sont de plusieurs ordres :

- **Il s'agit d'abord de définir nos priorités** (environnement, santé, sécurité alimentaire, intégration économique régionale, stabilité financière internationale, recherche pour le développement, pluralisme culturel et linguistique) et de les confronter à celles de nos partenaires du Nord comme du Sud afin de nouer de véritables partenariats.
- **Il convient ensuite de définir notre position sur le mode de gouvernance des biens publics mondiaux.** L'identification des biens publics, la fixation du régime qui leur est applicable et leur gestion sont autant de décisions de nature politique. Il importe qu'elles soient prises par des instances que tous, pays du Nord comme du Sud, estiment légitimes.
- **Il faut enfin déterminer le mode de financement des biens publics à l'échelle mondiale,** ce qui implique d'inscrire davantage nos actions de coopération internationale dans un cadre multilatéral, à commencer par le cadre européen.

La **conférence de Monterrey**, qui portera sur la question du financement du développement, doit

être l'occasion de progresser concrètement sur ce point. Il est, à cet égard, indispensable de rechercher des sources nouvelles et complémentaires de financement pour le développement. Les réflexions engagées sur les perspectives de nouvelles formes de taxation internationale doivent être poursuivies. D'une façon générale le concept de taxe internationale est bien adapté à l'interdépendance croissante de nos économies ainsi qu'à l'objectif de partage équilibré du financement des enjeux mondiaux. **La France est favorable au principe d'une taxation internationale compatible avec la capacité contributive des Etats.** Comment la calculer et sur quelle base ? Plusieurs options sont ouvertes : **prélèvement sur les mouvements de capitaux internationaux, sur les émissions de carbone** (comme le propose le rapport Zedillo) **ou sur le commerce des armes.** Nous devons progresser dans la définition de ces nouveaux financements avec un double objectif : **réguler la globalisation et financer le développement.**

La présente note constitue une première synthèse des travaux d'un groupe de réflexion constitué à l'initiative du ministère des Affaires étrangères français, en quatre points :

- Les nouveaux défis de l'aide publique au développement.
- Les biens publics mondiaux, un nouveau fondement pour l'aide au développement ?
- Les biens publics mondiaux : quelles conséquences pour la politique de coopération internationale de la France ?
- Eléments de position française sur les biens publics mondiaux.

1

Les nouveaux défis de l'aide publique au développement

1.1 La remise en question des fondements traditionnels de l'aide

La chute du mur de Berlin a entraîné la **disparition de l'une des motivations géostratégiques de l'aide** : les pays occidentaux n'ont plus de raison de financer un appui aux gouvernements des pays en développement pour s'assurer de leur concours dans la confrontation Est-Ouest.

À ces éléments diplomatiques s'est ajoutée une remise en cause des modalités d'une aide internationale dont l'approche strictement financière avait des limites. Sa mise en œuvre sur le terrain n'a pas toujours donné les résul-

tats escomptés. Les programmes d'ajustement structurel ont eu des coûts sociaux et humains importants, provoquant des phénomènes préoccupants d'exclusion.

Ce contexte a contribué à ce que l'on a appelé la "fatigue" d'une aide à l'efficacité discutée. Cette crise, jointe à la volonté des Etats bailleurs de fonds de contenir leurs dépenses publiques, a entraîné **une forte chute de l'aide publique au développement** -le concept même de développement souffrant d'une perte de crédibilité tant auprès de l'opinion que de certains acteurs du développement.

La baisse du volume de l'aide est d'autant plus significative qu'elle s'est poursuivie dans un contexte de reprise économique.

En fait, si l'on considère que la part importante de l'aide consacrée au refinancement de la dette par le biais de l'ajustement est vouée à disparaître au terme de l'initiative PPTE, l'étiage de l'APD pourrait alors se situer à 0,2 % du PIB des pays développés.

Aussi la Banque mondiale parle-t-elle aujourd'hui davantage de " **réduction de la pauvreté** " que de développement. Le rapport

d'activité 1999 de la Banque annonce que " près de 70 % des prêts d'ajustement en 1999 étaient centrés sur la pauvreté ". Ce discours rejoint celui des organisations humanitaires, qui ont connu dans les années 80 une expansion considérable. Ce serait aujourd'hui le seul recevable par l'opinion, avec un succès limité cependant.

On assisterait donc aujourd'hui à un changement radical, où **l'aide au développement, peu à peu remplacée par le marché, ne subsisterait plus que sous la forme amoindrie de la lutte contre la pauvreté, au risque d'être confondue avec une approche essentiellement caritative.**

Entendue dans ce sens restrictif, la lutte contre la pauvreté viendrait en appui des stratégies de renforcement des mécanismes de marché, pour gérer les conséquences sociales des processus d'ajustement et de libéralisation des économies.

1.2 Le marché ne résoudra pas tous les problèmes de la planète

Pourtant, l'idée que le marché ne résoudra pas tous les problèmes de la planète a connu un lent cheminement au cours de la dernière décennie.

Les années 80 ont vu naître la conscience des dangers que représente pour l'environnement une logique de pur marché. Le Sommet de Rio (1992) fut une première tentative pour concilier l'économie avec le social et l'environnement, sans pour autant remettre en cause la primauté de l'économie.

Depuis lors, **le paysage a beaucoup changé.** L'accord de Marrakech n'a pas tenu toutes ses promesses, en particulier à l'égard des pays en développement, et leur a imposé davantage de nouvelles contraintes qu'il ne leur offrait d'opportunités de croissance et d'insertion dans la mondialisation. Des crises financières majeures en Asie et en Amérique latine ont montré l'instabilité chronique des marchés. La négociation des accords internationaux concernant l'environnement (en particulier de la Convention biodiversité et du Protocole biosécurité) ont fait apparaître des conflits entre le libre-échange prôné par l'OMC et les règles qu'appelaient la préservation de la biodiversité et la sécurité des échanges d'OGM.

Plus généralement, l'idée que **l'extension de la sphère marchande touche à des choix de société**

et qu'on ne saurait la laisser se développer de façon aveugle et uniforme s'exprime aujourd'hui de façon de plus en plus claire, à la fois chez les responsables publics, en particulier ceux des pays en développement, et au sein de la société civile. Parmi ces choix de société on peut citer par exemple le rôle des services publics, la qualité de l'alimentation, le recours au principe de précaution, la lutte contre l'exclusion et les inégalités au sein des sociétés et entre elles.

1.3 L'émergence des questions globales

Après deux décennies d'ajustement structurel dans les pays en développement, ce sont **les défaillances du marché** qui sont l'objet des préoccupations les plus pressantes. On constate en effet que, dans la plupart des pays en développement ou en transition, un certain nombre de **fonctions collectives ne sont plus** -ou sont de plus en plus mal- assurées. Le principe selon lequel le marché et la croissance seraient à même de résoudre l'ensemble des problèmes de bien-être et d'équité n'est plus réellement revendiqué aujourd'hui.

La libéralisation des économies, l'expansion des échanges et la montée en puissance des investissements directs étrangers ont permis à la mondialisation de franchir une étape supplémentaire, au point que la notion de " globalisation " s'est imposée pour désigner cette nouvelle période de l'économie mondiale. Le retrait des interventions étatiques, l'abaissement des barrières tarifaires et non-tarifaires, la diminution drastique des protections sectorielles ou nationales ont créé une situation dans laquelle les économies et les sociétés sont mises en concurrence et sommées de s'adapter aux impératifs des marchés désormais mondialisés.

Un des effets inattendus, mais somme toute logiques, de cette globalisation a été la montée en puissance d'**acteurs " anti-mondialisation " ou " anti-globalisation "**, qui plus précisément s'opposent à la mondialisation libérale. En effet, puisque le marché est global, ses défaillances, les externalités (notamment négatives), doivent elles-mêmes être considérées comme globales.

Les questions globales émergent ainsi naturellement de la **mise en place des politiques économiques à l'échelle internationale**. Il est logique qu'elles soient posées par des acteurs qui questionnent à la fois le fonctionnement du marché et celui de l'Etat.

Les questions environnementales ont aussi fondamentalement modifié la perception des questions globales. La réponse à ces préoccupations (l'air, le climat, la biodiversité, les pollutions...) nécessite un **traitement coopératif à l'échelle mondiale**.

Il en est de même **des questions de sécurité internationale, de stabilisation financière, d'éradication des épidémies, de diffusion du savoir et de partage des connaissances**.

Ces problèmes en effet ne peuvent être réglés ni par la réglementation étatique, ni par la main invisible du marché. **Une architecture internationale complexe de conventions, d'accords et de coalitions dites " vertueuses " s'est ainsi mise en place pour tenter de préserver ces biens collectifs**. Elle associe des acteurs publics et non gouvernementaux, différents échelons territoriaux d'organisation, des entreprises, etc., dans des dispositifs dits " de gouvernance ". C'est autour de ces nouvelles procédures que la question des biens collectifs est posée –et que l'on tente de la résoudre.

Les questions globales doivent être traitées globalement. Mais il n'existe pas aujourd'hui d'**instance mondiale légitime** pour les traiter. La seule institution comparable est l'OMC dans le domaine du commerce international. Le FMI et la Banque mondiale ont certes un mandat mondial, mais ils ont une vocation essentiellement économique et, en conséquence, dépendent d'actionnaires dont le poids est fonction de leur participation au capital de ces institutions ; les interlocuteurs auprès desquels ils interviennent sont des gouvernements nationaux : l'essentiel des financements de la Banque mondiale, par exemple, ne peuvent bénéficier qu'aux Etats. Une telle vision est trop étroite pour prendre en compte l'ensemble des problèmes de dimension régionale ou mondiale : paix, réduction des inégalités, changement climatique, désertification...

Or :

- les problèmes globaux occupent aujourd'hui le devant de la scène ;
- leur étude et leur traitement pourraient devenir la principale justification des institutions multilatérales de développement (Banque mondiale comprise) ainsi que des politiques bilatérales de coopération.

Les problèmes d'environnement –du moins certains d'entre eux– sont traités par des accords internationaux. Mais ces accords ne pré-

1.4 L'inadaptation des mécanismes actuels de décision

voient en général pas de mécanismes de sanction et la capacité de leur secrétariat à **suivre et à contrôler le respect des engagements pris** est assez faible. Cette situation peut évoluer, mais on est loin encore de l'Autorité mondiale de l'environnement que certains -dont la France- appellent de leurs vœux.

De même, dans le domaine social, l'**Organisation internationale du Travail** produit des **conventions**, résultats de consensus entre les représentants des employeurs, des salariés et des gouvernements. Mais ces conventions n'ont **aucune valeur contraignante**. L'inclusion d'une clause sociale dans les accords commerciaux internationaux de l'OMC, qui sont contraignants, pourrait être un moyen de renforcer la portée juridique de ces textes, mais ne peut faire, à l'heure actuelle, l'objet d'un consensus international.

La compétence thématique de ces diverses instances (institutions et accords) ne leur permet donc pas de traiter, de façon intégrée, à un niveau réellement mondial les questions globales dont elles ont la charge. Des conflits de normes et de compétence apparaissent. De plus, la façon dont les décisions se prennent au sein de ces instances repose souvent, au moins en apparence, sur un **petit nombre d'acteurs gouvernementaux**.

Du fait de la spécificité économique et financière des institutions de Bretton Woods, ce sont en effet des représentants des Etats les plus riches qui disposent d'un poids prépondérant dans les conseils d'administration du FMI et de la Banque mondiale. Sans doute, dans le cadre des Nations Unies, les procédures de décision laissent-elles plus de place aux pays moins favorisés (un pays, une voix). Mais **les pays en développement ont du mal à faire entendre leur voix** dans des discussions où **les préoccupations des plus forts sont naturellement dominantes**. La situation a cependant beaucoup évolué au cours des années 1990 : dans les négociations de la Convention biodiversité et de son Protocole biosécurité par exemple, les pays du Sud ont pu imposer certains de leurs points de vue (droits de propriété intellectuelle *sui generis*, principe de précaution dans les échanges d'OGM), souvent grâce à des alliances **avec l'Union européenne**. En négatif, l'échec de la conférence ministérielle de Seattle illustre le refus des pays du Sud d'être réduits au rôle de spectateurs de la confrontation euro-américaine dans le nouveau cycle de l'OMC.

L'idée a donc progressé à l'aube du nouveau millénaire que les **questions globales** ne peuvent être réglées par des accords entre les Etats les plus puissants, mais que leur traitement nécessite un consensus international minimal

associant l'ensemble des pays de la planète.

L'exemple des normes est à cet égard un contre-exemple significatif. La globalisation se traduit en effet par une multiplication des normes, que ce soit, massivement, dans le domaine du commerce (où elles tendent à se substituer aux barrières tarifaires), ou dans celui de l'environnement (écolabels, règles sur les émissions de polluants ou le traitement des déchets...), du droit social (travail des enfants et des prisonniers...), etc. **Ces normes, même si elles sont liées à une recherche de sécurité et de qualité, sont principalement conçues par les pays du Nord. Ceux du Sud, qui n'ont ni l'expérience ni les compétences pour participer au débat, se voient ainsi imposer des obligations très contraignantes et coûteuses.**

Or les nécessaires transferts de technologie et financements en provenance des pays industrialisés ne sont pas à la hauteur des besoins des pays en développement qui doivent mettre en oeuvre l'ensemble de ces normes. La seule alternative des pays du Sud dans ce type de débat est de refuser le débat. C'est ainsi qu'ils **préfèrent**, craignant de se laisser enfermer dans ce qui leur apparaît comme de nouveaux pièges, **refuser de s'engager dans les négociations** liant économie et environnement (exemple : Convention climat) ou commerce et questions sociales.

Dès lors, parmi les questions liées à la globalisation, une des plus importantes aujourd'hui concerne **la participation des pays du Sud à la définition des normes** et les modalités suivant lesquelles les pays du Nord seraient disposés à **prendre en charge une partie du coût de la mise aux normes au Sud.**

Les pays en développement doivent davantage participer au traitement des questions globales et à la définition des règles. De même, **les négociations** visant à faire émerger des consensus pour le traitement de ces problèmes **doivent associer des représentants des secteurs non gouvernementaux** : syndicats, collectivités territoriales, mouvements citoyens, associations, organismes de recherche... Il est non moins important qu'elles associent les parlements nationaux. Certes, les négociateurs officiels s'entourent déjà des avis et conseils des associations, institutions de recherche, commissions parlementaires de leur pays. Les organisations activistes et, surtout, les représentants de l'industrie savent organiser des activités de lobbying qui peuvent être très efficaces. Mais la situation actuelle, peu transparente, inorganisée et, souvent, anarchique, n'est pas satisfaisante. Il faut **imaginer des modes de participation plus formelle des acteurs non gouvernementaux aux négociations sur les questions globales.**

La question est cruciale pour les mouvements de la société civile, schématiquement, ceux qui ont participé au forum de Porto Alegre. Chacun pressent aujourd'hui la légitimité de tels mouvements, à plus forte raison lorsqu'ils expriment non pas seulement une contestation, mais également la recherche de solutions alternatives comme c'est aujourd'hui le cas. Chacun pressent, en outre, que la confrontation intergouvernementale n'est pas un modèle très satisfaisant de traitement des questions globales. Chacun constate, enfin, que les Etats sont mal armés pour mener à la fois l'élaboration des solutions, leur négociation, les conditions et le contrôle de leur mise en oeuvre. Il devient donc essentiel que les institutions et gouvernements en charge des questions globales imaginent **les modalités qui permettraient d'intégrer**, dans les processus de négociation, les propositions, revendications, ou pistes de réflexion formulées par **les mouvements alternatifs.**

2

Les biens publics mondiaux, un nouveau fondement pour l'aide au développement ?

2.1 Les biens publics : définitions, approches...

Il existe une définition classique des biens publics ou biens collectifs, mais elle a donné lieu à de nombreuses interprétations.

La définition classique est la suivante : les biens publics sont des biens, services ou ressources qui bénéficient à tous, et se caractérisent par la non-rivalité (la consommation du bien par un individu n'empêche pas sa consommation par un autre), et la non-exclusion (personne ne peut être exclu de la consommation de ce bien). La qualité de l'air, le contrôle des épidémies en sont des exemples.

Si ces deux conditions sont pleinement vérifiées, les biens publics sont dits purs. Lorsqu'une condition seulement est remplie, ils sont dits impurs :

- le principe de non-rivalité ne se vérifie plus quand on approche de la saturation (ex : un boulevard périphérique aux heures de pointe) ;
- le principe de non-exclusion peut être violé par l'instauration d'un droit d'accès (ex : les autoroutes à péage).

Un des problèmes majeurs posés par les biens publics est l'incapacité des marchés privés à en assurer en général une fourniture optimale. A cet égard, la production d'un bien public comme un vaccin contre le paludisme diffère sensiblement de la production d'un bien de consommation courante. Assurer efficacement la production de biens publics requiert une action collective susceptible de contourner l'incapacité des initiatives privées à récolter les bénéfices d'un traitement contre le paludisme. Ces sources d'inefficacité sont encore plus importantes dans le cas des biens publics mondiaux, dont les bénéfices sont largement

dispersés dans l'espace et dans le temps.

Les biens publics sont souvent assimilés aux biens communs, terme issu du domaine de la gestion des ressources naturelles et que les environnementalistes se sont approprié. Mais la notion de bien commun (*common pool resources*) ne s'applique en principe qu'aux ressources utilisées par un groupe humain donné (ex : étang, prairie communale), en général en exclusion d'autres utilisateurs. Biens publics et biens communs peuvent être locaux (ex : la lutte contre le bruit auprès d'un aéroport), régionaux (la qualité de l'eau dans un bassin versant), nationaux (contrôle des déchets toxiques), plurinationaux (lutte contre les pluies acides) ou mondiaux (maîtrise des changements climatiques). On caractérise ainsi l'aire géographique où les comportements des agents économiques par rapport à ce bien sont interdépendants. Mais le niveau pertinent de gestion d'un bien public local (ex : réduction d'une émission locale de gaz à effet de serre) peut se situer à un niveau supérieur. Ainsi, la réduction d'une émission locale de gaz à effet de serre ne peut être gérée efficacement qu'à l'échelle mondiale. C'est donc en fait le niveau pertinent de gestion du bien qui permet de le caractériser.

L'interdépendance peut également concerner les effets sur les générations futures des comporte-

ments actuels : on parlera alors de **biens publics intergénérationnels** (par exemple le patrimoine naturel).

Les externalités négatives sont une autre forme de défaillance du marché. Elles concernent les nuisances générées par une activité économique, dont le coût doit être assumé par la collectivité parce qu'il n'est pas pris en charge par le responsable de l'activité (ex : émission d'un polluant). Quand une externalité concerne un bien public, elle conduit à la sous-production du bien considéré (ex : qualité de l'air ou de l'eau).

Les externalités négatives peuvent être traditionnellement corrigées par la négociation bilatérale entre l'auteur et la victime de l'externalité ou par une intervention de la collectivité (institution territoriale, association, Etat, instance supranationale...) pour rétablir le bon fonctionnement du marché, élaborer des régulations ou mettre en place des financements destinés à compenser les dommages faits à la victime. Dans la plupart des cas, les solutions supposent que les différents acteurs concernés coopèrent entre eux, c'est-à-dire qu'ils renoncent au conflit et qu'ils acceptent un gain final inférieur à ce qu'aurait pu leur rapporter la seule poursuite de leur intérêt propre.

Si la définition des biens publics est bien fixée dans la théorie économique standard, elle l'est moins

en termes **d'économie politique**, car ce qu'une société donnée choisit d'appeler bien public dépend de ses valeurs collectives propres, qui elles-mêmes évoluent dans le temps. Les deux approches peuvent d'ailleurs être considérées comme opposées : la première, inscrite dans une perspective libérale, se réfère aux défaillances des marchés et aux moyens d'y remédier par des arrangements collectifs. La seconde, celle de **l'économie politique internationale**, privilégie les patrimoines communs, les rapports de force et les déséquilibres internationaux, et considère que ce sont les acteurs qui définissent l'intérêt général et le collectif.

Dans la première conception, les biens publics peuvent être définis selon des critères économiques, et la coopération internationale peut être améliorée sans remettre en cause les équilibres de pouvoirs actuels. La seconde conception pose la question des procédures et des décisions permettant de hiérarchiser les biens publics, de les produire et de les financer par la mise en place d'encadrements normatifs et d'une fiscalité transnationale. La question posée en arrière plan est celle de **l'émergence d'une souveraineté transnationale, d'une citoyenneté mondiale et d'une nouvelle architecture internationale**. Cette seconde vision redonne aux choix politiques un rôle central dans les orientations des relations de coopération.

Des recherches sont nécessaires pour préciser la portée du concept de bien public, tant en termes théoriques que pour ses apports potentiels à l'identification de nouveaux instruments de politique économique. Une des voies de recherche vise à donner **une définition plus positive des biens publics**, qui s'écarterait de la définition classique en termes de non rivalité et de non exclusion pour intégrer les apports de l'économie politique internationale. Une telle approche a récemment été proposée par le PNUD.

2.2 Les biens publics mondiaux

Ce sont les biens publics mondiaux (BPM) qui font l'objet des recherches les plus actives, parce que la mondialisation des marchés et l'émergence des questions globales sont à l'origine du renouveau du concept. Le premier ouvrage synthétique sur le sujet, publié par le PNUD en 1999, et intitulé : " Biens publics globaux " ¹, fait aujourd'hui référence. Le PNUD travaille à un second ouvrage

¹ Kaul (Inge), Grunberg (Isabelle), Stern (Marc A.). *Global Public Goods : International Cooperation in the 21st Century*. New York, Oxford University Press for UNDP, 1999. Seuls la préface et le plan de cet ouvrage ont été édités en français.

sur le sujet. De très nombreuses autres organisations, dans les universités et dans les administrations en charge de la coopération au développement, travaillent très activement sur ce thème. Une des orientations principales des travaux concerne la **coopération internationale** qui figurait d'ailleurs dans le sous-titre du premier ouvrage du PNUD (" Coopération internationale au 21^{ème} siècle ").

Un des aspects distinctifs des biens publics mondiaux est leur nature " **d'externalité de stock** ". Ce terme signifie que les impacts ou les dommages en jeu dépendent d'un stock de capital, de connaissances ou de pollution, stock s'accumulant en longue période. Dans le cas du réchauffement climatique, l'impact des gaz à effet de serre dépend davantage de l'accumulation passée et future de ces gaz dans l'atmosphère que de leur flux courant d'émission. Par opposition, la pollution sonore ou la congestion du trafic routier sont des externalités de flux, étant fonction des " flux " de bruit ou de circulation.

Le caractère d'externalité de stock des biens publics mondiaux leur confère certaines particularités. Par nature, **ces stocks s'accumulent, parfois très lentement, et il peut être difficile d'identifier un problème ou de définir un consensus scientifique avant qu'il ne soit trop tard** pour y faire face. De plus, s'accu-

mulant lentement, les externalités de stock ont des conséquences durables et irréversibles. C'est le cas par exemple de la disparition d'une espèce, qui constitue une perte irréversible pour les systèmes biologiques. En raison de décalages temporels importants, ces externalités peuvent exercer leurs impacts loin dans le futur, introduisant la nécessité d'adopter une perspective de long terme dans le traitement des problèmes.

Une autre caractéristique des biens publics mondiaux est de souligner les **interdépendances politiques, économiques et cognitives qui existent entre les acteurs**. C'est parce que ces interdépendances sont de plus en plus évidentes, identifiables, que la question de la fourniture des biens publics mondiaux est de plus en plus discutée au niveau international. En effet, la présence d'interdépendances, tant géographiques (intra-générationnelles) que temporelles (intergénérationnelles), limite les capacités des acteurs à assurer la fourniture des différents biens publics mondiaux qu'ils reconnaissent comme primordiaux : une coordination est alors nécessaire, coordination à laquelle chaque participant gagne.

Le mode idéal de gestion d'un bien public mondial est un régime coopératif, où les nations négocient des accords contraignants permettant d'assurer un niveau de

fourniture efficace de bien public. Bien que la coopération parfaite ne se trouve nulle part, l'Organisation mondiale du commerce ou le Protocole de Montréal se rapprochent de cet idéal en promouvant un commerce libre et basé sur des règles dans le premier cas, ou la disparition des substances chimiques responsables de la réduction de la couche d'ozone dans le second. Un régime coopératif, comme celui qui a été mis en œuvre pour les CFC, doit fixer un objectif efficace de fourniture du bien public mondial, inclure les pays les plus importants dans un accord, mettre en place des moyens de contrôle et de respect des engagements pris, et enfin créer des incitations fortes à ce respect par les parties signataires.

Y a-t-il aujourd'hui un **consensus sur ce que recouvre le terme de biens publics mondiaux ?**

La réponse n'est pas totalement positive. S'il n'y a pas de discussions pour y inclure la paix et la sécurité mondiales, la stabilité financière internationale ou la lutte contre la pandémie du sida, il y a davantage de débats s'agissant de la stabilité politique internationale (les partisans du changement s'opposent aux défenseurs du *statu quo*), la sécurité alimentaire des pays à déficit vivrier (les pays exportateurs estiment que le marché peut résoudre tous les problèmes) ou la protection sociale des individus. Ces divers exemples

montrent que l'identification de ce qu'on retient comme biens publics résulte de **choix de société** qui n'ont pas nécessairement une vocation universelle. Ce sont des **constructions sociales** (" *social constructs* " du PNUD) **porteuses de valeurs éthiques ou politiques**. Ceci implique que la notion de bien public est nécessairement évolutive, car elle dépend de l'évolution des valeurs internationales et nationales. Ceci implique également qu'il existe un risque que les discussions internationales privilégient, parmi les biens publics mondiaux, ceux que les pays les plus influents privilégient par rapport à leurs propres valeurs, ce qui conduirait à imposer ces valeurs aux autres pays.

Une autre question est débattue aujourd'hui à propos des **BPM** : ceux-ci **incluent-ils les droits fondamentaux de la personne** : droits à la santé, au logement, à l'alimentation, droits des femmes, droits des minorités... Il s'agit en fait des **droits civils et politiques, ainsi que des droits économiques, sociaux et culturels**, tels que les ont adoptés les **Nations Unies**. Mais à un niveau plus collectif, il peut s'agir aussi du droit à la souveraineté alimentaire revendiqué par les opposants à la mondialisation libérale. Il serait donc tentant **d'assimiler BPM et droits fondamentaux**. Mais on peut craindre davantage de **confusion** dans un domaine, celui des BPM, qui est

encore marqué de grandes imprécisions. Peut-être vaut-il mieux considérer qu'il existe, dans le domaine de la coopération internationale, **plusieurs concepts intéressants** comme **la lutte contre la pauvreté et les inégalités, les BPM et les droits fondamentaux**. Chacun de ces concepts est fondé sur certains choix éthiques, économiques et politiques ; chacun définit **une optique de coopération** et des champs d'application qui se recouvrent partiellement sans se confondre. On peut d'ailleurs noter que, si le thème de la lutte contre la pauvreté est déjà largement étudié et inspire de nombreuses actions, celui des BPM en est à un stade plus embryonnaire, tandis que celui des droits en est largement resté au stade de la déclaration, notamment celle du Pacte des Nations-Unies de 1966 ; il polarise faiblement la coopération politique internationale et encore moins la coopération économique. Il pourrait mériter dans les années à venir un intérêt au moins égal à celui que suscitent aujourd'hui les BPM.

2.3 L'approche par les biens publics : un nouveau paradigme de l'aide

Les pays du Sud doivent contribuer davantage à la **production des BPM**, dont ils sont également bénéficiaires. **Cet objectif doit-il réorienter** l'ensemble –ou une partie substantielle– de l'aide publique au développement ? Différents types d'analyses conduisent à répondre positivement à la question.

Un premier schéma de raisonnement consiste à remarquer que **le libre jeu du marché devrait conduire à une convergence des revenus** par tête entre pays riches et pauvres. Ce sont **les défaillances du marché**, en particulier les obstacles qui s'opposent aux migrations de capital et de main d'œuvre, qui empêchent cette convergence et conduisent même à une divergence croissante.

Ces défaillances concernent en particulier **les marchés locaux** des pays en développement, qui fonctionnent mal ou, parfois, sont à peine institués. Ces défaillances entravent la croissance globale et comportent des risques pour la stabilité mondiale.

A l'inverse, **les défaillances des marchés mondiaux** (par exemple, l'instabilité des marchés financiers, ou les règles du commerce international, qui pénalisent certains pays) ont des impacts négatifs sur le développement des pays du Sud.

L'**aide publique au développement (APD)** peut ainsi être considérée comme **un instrument central pour corriger ces défaillances**, au niveau local dans les pays en développement, comme au niveau global. Ce type de raisonnement donne **une nouvelle légitimité à l'APD**, fondée sur des arguments d'ordre purement économique. Elle renforce, en outre, les considérations d'ordre éthique ou faisant appel à la solidarité internationale pour justifier l'aide en direction des plus démunis.

Parallèlement à ces arguments liés à la divergence des revenus mondiaux ou aux défaillances de marché, on peut constater plus simplement que, **dans le mouvement actuel de globalisation, de nombreuses questions**, anciennes ou nouvelles, **sont aujourd'hui traitées en termes de BPM**, qu'elles concernent le commerce international, la préservation de la biodiversité, la lutte contre les changements climatiques, la stabilité financière internationale, la lutte contre le sida...

La plupart de ces questions concernent directement les rapports

Nord-Sud. Permettre aux pays en développement de contribuer à la production de ces BPM devient ainsi un nouvel enjeu de la coopération Nord-Sud. Les actions liées à ce nouvel objectif viennent éventuellement s'ajouter aux préoccupations plus traditionnelles de l'aide au développement, mais aussi, **elles transforment en profondeur** la façon de traiter certaines de **ces questions traditionnelles**. C'est le cas par exemple du sida ou de la désertification. C'est également le cas des " biens publics déficients ", c'est-à-dire schématiquement des biens et services publics qui sont insuffisamment ou mal fournis par les Etats, notamment dans les pays en développement et les pays en transition. Alors que l'approche libérale met en avant le renforcement des mécanismes de marché et de l'initiative privée, la référence aux biens publics justifie le rôle des Etats et le soutien à leurs capacités de régulation. L'existence au niveau central et local d'institutions suffisamment solides est ainsi une des conditions de prise en charge, au niveau national et international, de la production de biens publics bénéficiant à tous.

L'APD se trouve ainsi investie d'une nouvelle mission : elle devient **l'instrument** – ou un des instruments – **en charge de traiter les questions Nord-Sud liées au processus de globalisation**. Certes toutes les questions relatives à la globalisation ne concernent pas

les rapports Nord-Sud. A l'inverse, toutes les questions Nord-Sud ne relèvent pas de la problématique des BPM. Mais on peut au moins dire que la nouvelle mission impartie à l'APD renouvelle profondément le dialogue politique Nord-Sud et permet à la coopération internationale de redevenir un sujet central de la mondialisation en cours.

La nouvelle problématique implique en effet que **les acteurs de la coopération deviennent des partenaires actifs des discussions sur les BPM**. Les agences d'aide ou les départements ministériels en charge de la coopération doivent contribuer à l'élaboration des positions de leur pays dans la négociation, **en faisant entendre les préoccupations des pays du Sud** : quels sont les BPM à traiter prioritairement (ex : faut-il traiter le commerce avant le climat, le climat avant la biodiversité ?), comment les règles élaborées dans les instances de négociation peuvent-elles être plus favorables aux PED ? quelle doit être la hiérarchie des normes ? en particulier les normes commerciales valent-elles plus que les normes environnementales ? comment traiter en termes de coopération internationale les pays qui adoptent un comportement non coopératif de " cavalier seul " (il s'agit souvent de pays du Nord) ? En d'autres termes, les acteurs de la coopération doivent participer à **la construction politique des nou-**

veaux rapports Nord-Sud qu'implique la globalisation.

Les institutions de coopération bilatérales et multilatérales doivent également apporter leur appui aux processus de construction des compromis nationaux au Sud. Elles doivent surtout participer au débat sur **les outils et les modalités de mise en œuvre des BPM. D'un point de vue plus opérationnel**, la problématique des biens publics suppose que les actions de coopération s'orientent davantage vers **l'appui aux politiques économiques nationales –ou régionales– dans les secteurs en lien avec la globalisation**. Ceci ne condamne évidemment pas les actions relatives à la réalisation de projets de développement. Mais il faut définir les priorités dans un contexte de restriction des crédits budgétaires de l'APD, et il faut constater que la multiplication des projets n'a pas eu jusqu'ici les effets décisifs escomptés en termes de développement et que ses effets en termes de BPM ne peuvent être qu'indirects et relativement marginaux.

Une agence d'aide ou un département ministériel qui décide de travailler sur les biens publics peut aussi travailler sur **les biens publics régionaux (ou nationaux)**. Mais s'il est relativement aisé d'engager une coopération sur un bien public mondial, pour lequel existait en général un cadre de coopération (la convention

internationale concernée) et une institution chargée de veiller à la bonne application de la convention, le problème peut être beaucoup plus compliqué pour un bien public régional pour lequel n'existent ni accord régional, ni institution chargée d'organiser la bonne gestion du bien considéré. On peut illustrer cette difficulté par l'exemple d'un fleuve qui traverse plusieurs pays ou d'une zone de pêche maritime au voisinage de plusieurs pays (exemple Océan indien). Les agences de coopération pourraient dans ce type de situation contribuer à **la préparation d'accords régionaux réglant la gestion du bien public considéré** et à la mise en place du dispositif institutionnel régional nécessaire.

En termes opérationnels toujours, la problématique des BPM conduit à accorder une priorité absolue, dans les actions de coopération, au **renforcement des institutions des pays du Sud**. Une telle conclusion s'impose d'ailleurs de façon générale aujourd'hui, que l'angle d'analyse soit le développement durable², la démocratie économique ou politique, la lutte contre la pauvreté et les inégalités... Dans le domaine des BPM, le renforcement des institutions vise à la fois la participation active et efficace des pays du Sud à la négocia-

tion internationale, la capacité des instances nationales à faire le lien entre les enjeux mondiaux et les problématiques nationales, ainsi que la capacité de ces instances à mettre en œuvre les politiques qu'elles auront choisies, en vue notamment de respecter les engagements pris par le pays dans la négociation internationale.

Sur le plan financier, la problématique des BPM comporte-t-elle des conséquences sur **les volumes nécessaires d'APD** ? On peut à cet égard reprendre les considérations mises en avant par la Banque mondiale ou le rapport Zedillo, qui appellent à un doublement des flux d'APD afin de progresser dans la réalisation des objectifs de développement que la communauté internationale s'est fixée à l'occasion du millénaire.

On peut également adopter un point de vue plus directement en rapport avec les BPM et constater que, dans le domaine du climat, de la biodiversité, du sida, des normes du commerce international... les accords et conventions en cours prévoient souvent –ou envisagent– **les transferts financiers nécessaires des pays riches vers les pays du Sud**, pour que ces derniers s'acquittent des obligations auxquelles ils ont souscrit –de façon plus ou moins active ou volontaire– au terme de ces accords et conventions. Les transferts concernés peuvent être très importants : en se référant à la

² cf. par exemple : Laurence Tubiana : "Environnement et Développement. L'enjeu pour la France ". La Documentation Française, Paris, 2000.

seule Convention climat, on peut calculer que les permis d'émission négociables susceptibles d'être alloués aux pays du Sud pourraient représenter, dans certaines conditions d'allocation des droits initiaux, des montants équivalents ou supérieurs à l'APD actuelle.

En forçant le trait, on pourrait aller jusqu'à imaginer que, si les BPM devenaient un principe majeur des relations internationales, **les transferts envisagés par les accords et conventions viennent remplacer l'APD traditionnelle**. Mais les pays du Nord, depuis le sommet de la Terre en 1992, n'ont jamais montré un grand empressement à s'acquitter de leurs engagements en matière de transferts financiers vers le Sud. Il est donc vraisemblable que l'APD continuera à être l'instrument général de financement de la coopération publique Nord-Sud, ce qui peut être préféré à la multiplication de fonds affectés tels que les prévoient les accords et conventions.

La notion de BPM a donc des implications importantes sur **les pratiques des agences d'aide**, que ce soit en termes de consistance des actions de coopération, de modalités de leur mise en œuvre et de volume des financements. Mais la problématique des BPM a une autre implication pour les politiques globales des **bailleurs de fonds**, qui doivent **mettre en cohérence leurs pratiques natio-**

nales et leurs engagements dans la sphère internationale. Ainsi par exemple, dans le domaine de la lutte contre l'effet de serre, il ne suffit pas de défendre les réductions des émissions de gaz à effet de serre sur la scène multilatérale, il faut aussi faire des choix nationaux en termes de politique énergétique nationale, ce qui incidemment peut susciter **un nouvel intérêt de la communauté nationale, société civile et parlementaires, en faveur de la coopération internationale**. Mais on pourrait aller plus loin et imaginer que les positions initiales de négociation des pays développés sur la scène multilatérale dépassent la seule protection de leurs intérêts strictement nationaux et intègrent dès le départ une perspective de coopération Nord-Sud.

Les questions agricoles illustrent bien le besoin d'un tel élargissement des positions de négociation, qui est bien sûr du ressort des gouvernements dans leur ensemble, mais dont les agences d'aide et les ministères en charge de la coopération peuvent se faire les avocats.

On ne saurait terminer cette présentation des BPM sans donner **une liste** au moins indicative des thèmes que couvre cette notion au regard de l'APD. En s'inspirant de l'ouvrage du PNUD (1999), mais en excluant de la liste les biens et services correspondant plus à des externalités

ou à des défaillances de marché qu'à des biens publics et en ne retenant que les questions où existent de vraies **interdépendances mondiales**, on peut proposer la liste suivante :

- la stabilité financière internationale,
- les questions environnementales,
- la lutte contre le sida,
- le contrôle de certaines épizooties,
- la création et le partage des connaissances.

On peut ajouter à cette liste la sécurité alimentaire, qui, cependant, relève autant de la problématique des droits que de celles des BPM ou de la lutte contre la pauvreté.

2.4 Biens publics mondiaux et lutte contre la pauvreté

Bien que l'on assiste à l'émergence du concept de BPM dans les débats, les stratégies en matière de coopération au développement restent dominées par l'objectif de lutte contre la pauvreté, que la France a fait sien tout en y ajoutant **la lutte contre les inégalités**, celles-ci étant entendues comme " inégalités d'accès aux ressources

productives de revenus et de liens sociaux ³.

Si la lutte contre la pauvreté demeure **l'objectif prioritaire** des politiques d'aide au développement, la mise en avant du concept de BPM comme nouveau paradigme venant renforcer les fondements de l'aide publique au développement pourrait affaiblir aux yeux de certains le primat de la lutte contre la pauvreté. Ce nouveau concept a en outre pour lui le pouvoir de conviction et la rigueur de l'analyse économique.

Y a-t-il **opposition entre la notion de BPM et l'objectif de lutte contre la pauvreté ?**

En caricaturant les positions, on relève que les partisans de la lutte contre la pauvreté soulignent le caractère flou et " attrape-tout " de la notion de BPM ; ils jugent cette notion technocratique et estiment qu'elle ne fera pas progresser la cause du développement et, encore moins, les intérêts des plus démunis des pays du Sud. Les partisans des BPM indiquent qu'on ne fait pas de bonne politique économique avec des sentiments, surtout quand les problèmes posés dépendent pour une bonne part de politiques mondiales.

Ces **oppositions** sont bien sûr **assez largement artificielles**. Les deux notions ne se recouvrent pas,

³cf. Lutte contre la pauvreté, les inégalités et l'exclusion. Une contribution au débat. DGCID, juillet 2001, série repères.

ne servent pas les mêmes objectifs, et impliquent des modes opératoires sensiblement différents.

Pour simplifier à nouveau, on peut dire que **la lutte contre la pauvreté** ne se justifie que par **le souci de sortir les démunis et les exclus de leur situation**, pour des raisons morales certes, mais aussi pour toutes les raisons économiques qui font que la pauvreté entrave le développement. **En termes de biens publics, on aide les pauvres "parce qu'on a besoin d'eux"** pour fournir les biens et services environnementaux, agricoles, économiques... qu'ils sont seuls à pouvoir fournir et qui bénéficient à tous au niveau national, régional ou mondial. Les deux approches convergent pour considérer la pauvreté et les inégalités comme les risques systémiques ultimes.

Du point de vue des modes opératoires, on constate que :

- la lutte contre la pauvreté repose sur des diagnostics de terrain, où les aspects **géographiques** sont prépondérants ;
- les BPM en revanche, avec leur dimension planétaire, redonnent tout leur intérêt aux politiques **sectorielles**.

Si l'approche BPM s'imposait, les aspects de lutte contre la pauvreté ne passeraient pas nécessairement au second plan ; car la pauvreté et les inégalités constituent des menaces pour **les équilibres** régionaux et mondiaux, dont la préservation

est l'objectif central de l'approche BPM.

A un niveau plus politique, faut-il admettre le caractère neutre et apolitique de l'approche BPM, quand l'approche lutte contre la pauvreté et les inégalités visant à rétablir les droits des exclus, serait plus politique ?

Si l'objectif de lutte contre la pauvreté et les inégalités comporte incontestablement des aspects politiques, **la notion de BPM**, fondée sur **la recherche d'équilibres mondiaux**, n'en est pas dépourvue. En effet, on peut constater que **les rapports de force** dans les enceintes de négociation internationale sont en général très **défavorables aux faibles**. L'approche des BPM, qui relégitime la nécessité de l'intervention publique, notamment sous sa forme régulatrice, vise également à assurer une production équitable de BPM et à rétablir le droit des plus faibles à accéder à ces biens. En ce sens l'approche BPM constitue un moyen neutre de **rétablir une égalité des chances** –c'est-à-dire une égalité des opportunités de gain pour les différents participants à une négociation internationale.

Les notions de lutte contre la pauvreté et les inégalités et de BPM sont donc très complémentaires. Elles se recouvrent partiellement, mais ont des rationalités différentes.

3

Les biens publics mondiaux : quelles conséquences pour la politique de coopération internationale de la France ?

La coopération française est **entrée dans le débat sur les BPM dès que la notion est apparue** au niveau international, en particulier en abordant les négociations sur les questions environnementales à la lumière de ce nouveau concept. Elle entend poursuivre et approfondir la réflexion qu'elle a engagée et participer activement aux développements des débats internationaux sur ce thème.

3.1 Vision sectorielle ou géographique ?

La **vision géographique** est indispensable à la définition et à la mise en œuvre de programmes de **lutte contre la pauvreté et les inégalités** : les situations de pauvreté sont extrêmement diverses et toujours liées à des contextes locaux et nationaux précis. Ce qui est vrai des situations de pauvreté l'est en grande partie des situations **d'inégalité**, même si une partie de ces dernières, en particulier les inégalités Nord-Sud, relèvent de règles, de dispositifs et de phénomènes mondiaux.

Les **politiques sectorielles**, aux niveaux nationaux, régionaux et mondial, et, plus généralement, les analyses thématiques transversales, sont **des instruments privilégiés de la conception et de la mise en œuvre des BPM**.

Un acteur du développement qui choisit de s'investir dans la fourni-

ture d'un BPM donné est conduit à **concentrer ses interventions dans les pays où la production de ce bien est déficiente** ainsi que dans ceux où ces défaillances génèrent des conséquences importantes au niveau mondial. De telles considérations peuvent impliquer de revoir la carte des pays partenaires si celle-ci, comme c'est le cas de la France, est avant tout déterminée par des critères de pauvreté. En revanche, l'approche de la France, qui met en avant un principe de cohérence géographique dans le choix des pays de sa zone de solidarité prioritaire, est cohérent avec la production de **biens publics régionaux** (la zone franc constituant un exemple d'un tel bien régional).

En tout état de cause, la complémentarité entre l'approche par la lutte contre la pauvreté et les inégalités et celle par les BPM conduit à considérer comme non exclusives l'une de l'autre la vision géographique et la définition de politiques sectorielles.

3.2 Vision bilatérale ou mondiale ?

Si la **problématique des BPM** relève largement de la discussion multilatérale, elle ne crée pas pour autant un monopole multilatéral : **tous les pays de la planète**, développés ou en développement, **ont un rôle à jouer dans la mise en œuvre des BPM**, comme dans la discussion multilatérale. Ce ne sont d'ailleurs pas seulement les gouvernements, mais aussi les autres autorités publiques ou **les acteurs de la société civile et du secteur privé** qui doivent participer au débat ainsi qu'à la définition et à la mise en œuvre des politiques reconnues comme nécessaires.

La communauté internationale et, en particulier les pays du Nord, ont donc une responsabilité particulière pour :

- **garantir le caractère multilatéral de la négociation**,
- créer les conditions de la **participation des acteurs non gouvernementaux** aux débats intergouvernementaux,
- faire en sorte que **les rapports de force** dans les enceintes de négociation soient **plus équilibrés et plus équitables** : c'est une condition *sine qua non* pour que les décisions et normes adoptées

dans ces enceintes ne soient pas considérées par les pays du Sud comme un nouvel avatar du droit d'ingérence que le Nord, s'est, disent-ils, toujours arrogé vis-à-vis d'eux-mêmes.

Les pays en développement viennent de connaître deux décennies de politiques publiques qu'ils ont souvent ressenties comme imposées, pendant toute la période de l'ajustement structurel. Le thème de la lutte contre la pauvreté a été proposé par les bailleurs de fonds d'une part, comme un moyen de légitimer l'APD, d'autre part, comme une possibilité pour les pays bénéficiaires de mieux s'approprier leurs propres politiques publiques. Cette appropriation est particulièrement nette avec la mise en place des cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté, dont l'élaboration est ouverte à la participation de la société civile. **La problématique des BPM** impose, quant à elle, des règles, élaborées dans des enceintes multilatérales où la voix des pays en développement n'est pas dominante. En aucun cas l'extension de cette problématique ne doit priver **ces pays du bénéfice de cette appropriation nouvelle**.

3.3 Principes pour l'action

En théorie, un pays qui décide d'inscrire tout ou partie de sa coopération internationale dans la problématique des BPM doit d'abord **choisir les domaines auxquels il accorde sa priorité**. Il doit encore **assurer la cohérence des diverses actions de coopération internationale** qu'il mène dans ces différents secteurs. Ces actions comprennent :

- la participation aux **négociations internationales** et les **positions** qu'y adopte le pays,
- **les programmes de coopération** mis en place dans le cadre de l'aide bilatérale au développement,
- la participation aux **programmes des bailleurs de fonds multilatéraux** et, en particulier, les transferts financiers en leur faveur, que les fonds transférés soient libres d'affectation, co-administrés par le bailleur et l'agence multilatérale (fonds fiduciaires) ou affectés à des opérations précises.

Leur participation à l'émergence et à la production de BPM devrait conduire les bailleurs de fonds bilatéraux à **contribuer davantage au financement des programmes multilatéraux** : la lutte contre le sida doit passer prioritairement

par la participation aux programmes régionaux et nationaux financés par l'AID et au fonds mondial récemment constitué. Ce déplacement indispensable des crédits d'aide au profit des programmes multilatéraux n'est cependant **pas exclusif d'actions bilatérales** visant les biens publics retenus. Les programmes de coopération concernant les BPM continueront à résulter **d'actions conjointes de tous les bailleurs de fonds**, bilatéraux et multilatéraux. Mais **l'impératif de coordination** de toutes ces interventions devient central dans la nouvelle optique. Il pose bien sûr la question du leadership de la coordination dans des termes plus cruciaux encore que lorsqu'il s'agit d'approches plus traditionnelles.

En ce qui concerne les modalités de l'aide bilatérale, la logique des BPM peut contribuer à leur renouvellement au profit d'approches sectorielles. De telles approches sont, par ailleurs, compatibles avec les objectifs de la lutte contre la pauvreté et de la promotion des droits fondamentaux des populations. L'approche sectorielle n'est pas contradictoire avec l'approche projet et ne saurait se substituer complètement à elle, même si cette dernière doit s'adapter pour inscrire ses actions dans le cadre de stratégies nationales dont les priorités sont reconnues par les bailleurs de fonds.

Les programmes de coopération des bailleurs de fonds bilatéraux

devront être cohérents avec les positions de ces derniers au sein des instances de coopération internationale, et plus généralement avec l'ensemble de leurs actions extérieures dans le domaine des relations Nord-Sud : positions dans les enceintes consacrées à la coopération internationale et au financement du développement, conduite des relations bilatérales avec les Etats partenaires, positions prises au sein des organismes régionaux dont le pays est membre. Les questions de sécurité alimentaire illustrent bien les obstacles que peut rencontrer ce besoin de cohérence. Les Etats membres de l'Union européenne doivent avoir le même discours sur ces questions selon qu'ils les abordent au sein de l'OMC, avec des pays sahéliens, avec les pays du Mercosur ou de la rive Sud de la Méditerranée, ou encore avec des pays discutant un programme d'ajustement sectoriel agricole.

3.4

3.4 Les priorités de la coopération française dans le domaine des biens publics mondiaux

Les priorités de la coopération française en matière de BPM seront fonction des critères suivants :

- privilégier les domaines de l'aide pour lesquels la France et l'Union européenne sont porteuses d'un message spécifique (soutien aux intégrations régionales, appui à la biodiversité...);
- se concentrer sur les domaines délaissés par les institutions internationales existantes. Ainsi, outre la zone franc, la stabilité financière internationale fait déjà l'objet d'un traitement multilatéral, de même que le maintien de la paix, qui ne relève qu'indirectement de l'APD.

Une première sélection pourrait inclure les sept domaines suivants :

- l'environnement mondial, en privilégiant les domaines où les grandes conventions sont encore peu opérationnelles (changement climatique, biodiversité, désertification), voire inexistantes (forêts), et le domaine de l'eau ;

- la santé, avec un accent particulier sur la lutte contre le sida en Afrique ;
- la sécurité alimentaire, axe majeur de la coopération européenne ;
- l'appui à l'intégration économique régionale, comme support à la production de biens publics régionaux et mondiaux ;
- la recherche pour le développement ;
- la promotion du pluralisme culturel et linguistique, contrepoint indispensable de la mondialisation, et économiquement justifiable dans l'approche BPM.

Cette liste, qui inclut des biens publics non strictement mondiaux (eau, santé hors sida), devra être approfondie et détaillée. Elle reflète, très légitimement, les **préoccupations françaises**, mais pourrait être complétée le moment venu par certains biens publics qui n'y figureraient pas et pour lesquels **les partenaires de notre coopération** exprimeraient un intérêt marqué. On sait en effet que les biens publics reflètent des valeurs et des choix propres à chaque société. **Une liste africaine** pourrait donc être assez différente de celle proposée. Encore faut-il que la société africaine soit en mesure d'exprimer ses priorités en matière de BPM, ce qui suppose l'existence d'institutions capables d'exprimer ces préférences, de les relier avec la négociation internationale et de les formuler en termes de positions de négociation.

Cette remarque souligne à nouveau l'importance **d'une coopération institutionnelle multiforme dans une perspective de BPM.**

Certains des domaines précédents vont faire l'objet **des prochains mois de réunions internationales**, ou de conférences en vue d'accords multilatéraux. La France **saisira l'occasion de ces rencontres pour approfondir son point de vue sur les BPM** concernés. C'est le cas pour les différents accords environnementaux. C'est également le cas de **la sécurité alimentaire**, qui fera l'objet de débats intenses, essentiels pour les pays du Sud, au prochain sommet alimentaire de la FAO et lors des négociations sur l'accord agricole de l'OMC.

3.5 Quelques conséquences pour l'APD française (volume et organisation)

La France approfondira, avec tous ses partenaires, la réflexion sur **les besoins mondiaux en APD**. La préparation de la prochaine conférence des Nations Unies sur le financement du développement en est une excellente occasion. La France dispose de la capacité et de la légitimité internationale néces-

saires pour **porter un discours visant à une augmentation substantielle de l'APD et à une redéfinition majeure de son contenu**. Elle le fait de façon constante au sein du G7. La prochaine conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (Rio + 10), prévue à Johannesburg en septembre 2002, constituera une autre occasion de développer cette problématique.

L'APD n'a pas vocation à financer tous les besoins du développement, qui peuvent être également couverts par les nouveaux types de crédits envisagés pour financer la production des BPM (par exemple, les crédits liés aux accords multilatéraux d'environnement). Mais il importe **que ces nouveaux crédits soient réellement additionnels par rapport à l'APD**. Le Fonds français pour l'environnement mondial (FFEM) est une bonne illustration de cette additionnalité.

Naturellement, cette politique en matière de biens publics mondiaux doit être conçue en compatibilité avec les apports majeurs que le secteur privé (et, plus généralement, la croissance économique) peut avoir en matière de réduction de la pauvreté et des inégalités. A cet égard, l'accent sur les BPM a surtout vocation, tout en ayant un effet de levier, à réguler le développement des flux privés, et à les rendre plus efficaces, plus durables et plus respectueux des droits des individus.

L'approche par les BPM conduit à donner une priorité au financement de politiques sectorielles et à recommander une plus grande multilatéralisation des actions de coopération internationale. Cette double nécessité pourrait être l'occasion d'une réflexion renouvelée sur l'opportunité **d'une plus grande européanisation des programmes de coopération des Etats membres**, au moins sur les questions relatives aux biens publics mondiaux et régionaux.

3.6 Quelques pistes pour la poursuite de la réflexion

Une réflexion plus approfondie devra associer les milieux de la recherche et de la coopération non gouvernementale, non seulement sur le plan conceptuel, mais aussi, pour des raisons pratiques, pour que, au moment de la formulation ou de l'évaluation des projets et programmes, ils apportent leur point de vue sur l'intégration de la notion de BPM dans les opérations envisagées.

Il conviendra notamment :
a) D'articuler les réflexions concernant les BPM, la lutte contre la pauvreté et la mise en œuvre des droits fondamentaux.

La coopération française contribue à renouveler la réflexion sur la lutte contre la pauvreté, en insistant sur la lutte contre les inégalités et l'exclusion. Il est important d'identifier les complémentarités et les éventuelles oppositions entre les divers types d'approches : la prise en compte des BPM ne doit pas conduire à brouiller les objectifs et les messages de la coopération internationale, qui met en avant le primat de la lutte contre la pauvreté et les inégalités.

Il en est de même du thème des droits fondamentaux, qui recouvre partiellement les deux précédents, mais s'inspire d'une autre logique, celle des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies, qui est plus politique.

b) D'approfondir les questions relatives au " déficit institutionnel " dans la production des BPM.

On entend par " déficit institutionnel " l'absence d'autorité mondiale susceptible de veiller à la production des BPM –ce qui les distingue des biens publics nationaux ou locaux, pour lesquels l'Etat ou une autorité locale peuvent intervenir.

La dimension institutionnelle est un point relativement faible dans la réflexion sur les BPM. Cette réflexion devrait partir de la problématique des normes internationales : qui les définit, qui les négocie, qui paie le prix fort pour les appliquer, qui contrôle et évalue

leur mise en œuvre, qui sanctionne ? Cette question est devenue centrale pour les pays en développement, qui y voient un nouvel avatar de l'impérialisme des pays du Nord. Il est très important de conduire une réflexion non partisane sur le sujet et d'en tirer des conséquences pratiques sur le contenu et les modalités de la négociation internationale.

c) D'établir un bilan, en termes de biens publics mondiaux, des négociations commerciales et environnementales des deux dernières années.

La coopération française a engagé cette étude, conçue comme une illustration concrète des pratiques, des rapports de force et des conflits qui président aux efforts pour une meilleure gestion des biens publics mondiaux. Il s'agit notamment de Seattle (OMC), Nairobi (biodiversité), La Haye et Bonn (changement climatique), Montréal et Montpellier (biosécurité), Bonn (désertification).

d) D'établir un lien entre les biens publics mondiaux et notre discours sur la diversité culturelle.

Le caractère de biens publics des productions culturelles est reconnu au moins depuis Adam Smith. L'intervention publique en faveur de la culture peut tirer une partie de sa légitimité du raisonnement économique mettant en avant les défaillances du marché dans ce secteur particulier. Sans vouloir tout ramener au langage de l'éco-

nomie, il y a là une voie intéressante pour renforcer nos positions en faveur de la diversité culturelle.

e) De veiller à rechercher la plus grande croissance économique possible dans le processus de régulation qui est celui propre aux BPM.

Créer dans un environnement favorable, maintenir la stabilité financière et monétaire, avoir des systèmes sanitaires performants où veiller à la sécurité alimentaire des populations sont autant de facteurs qui, sur la durée, favorisent le développement économique, attirent l'investissement et stimulent l'activité.

La production de biens publics mondiaux est donc bien aussi un élément catalytique pour le développement du secteur marchand et non marchand, dont on connaît le rôle central dans le développement durable des pays du Sud.

4

Éléments de réflexion pour la définition d'une position française

4.1 L'approche par les biens publics mondiaux et le financement de l'aide publique au développement

Trois enjeux, étroitement liés entre eux, apparaissent particulièrement importants :

- l'approche par les biens publics mondiaux et le financement de l'aide publique au développement ;
- la gouvernance des biens publics mondiaux, et la démocratie dans la fixation des règles du jeu international ;
- le soutien des pays en voie de développement à l'approche BPM.

Deux grandes approches sont possibles pour remédier aux défaillances du marché en matière de biens publics mondiaux, toutes deux basées sur "l'internalisation des externalités":

- créer un marché de droits d'usage ou de quotas ;
- instaurer des taxes suivant une assiette appropriée.

La première modalité est bien adaptée pour des biens publics de nature additive, définis par le PNUD comme résultant de l'addition de plusieurs contributions d'importance égale en vue d'un objectif global, comme la réduction des gaz à effet de serre ou la limitation de l'usage des chlorofluorocarbures (CFC). Elle est à la base des mécanismes de flexibilité du protocole de Kyoto pour la

lutte contre le changement climatique (permis négociables, mécanisme de développement propre – MDP-). La récente négociation de Bonn a montré que les pays du Sud voyaient dans le MDP un outil de développement adapté pour assurer leurs besoins énergétiques. Bonn a également permis de constater que ce type de mécanisme pouvait être mis en place même si tous les Etats n'y souscrivaient pas.

En revanche, pour les biens “dépendant du maillon le plus faible”, pour lesquels la production du bien considéré est limitée par l'effort du partenaire le plus faible (éradication du sida, paix et sécurité, stabilité financière), les solutions de type “taxe”, dont la plus célèbre est le projet de “taxe Tobin”, sont plus appropriées ; mais ces solutions sont politiquement difficiles à faire adopter. Elles ne sont opérationnelles que si elles sont appliquées par tous les pays, dans la mesure où l'effet de “passager clandestin” au profit des pays qui ne les appliqueraient pas engendre des distorsions insupportables.

Parmi les autres formes de taxation internationale actuellement envisagées figure une taxe sur les exportations d'armes. Elle suscite des réserves : aucune ne paraît dirimante. Une première étape, même symbolique, de l'Union européenne renverserait la charge de la preuve. D'autres proposent

une taxe sur les émissions de carbone. C'est une idée séduisante. Elle sera un jour mise en œuvre. Le réchauffement de la planète est porteur de trop de dangers pour qu'il en soit autrement.

Le succès de telles taxes est, en première analyse, subordonné à certaines conditions :

- niveau de taxe à calculer, *a priori* très faible ;
- prélèvement de la taxe par les autorités nationales ;
- affectation de tout ou partie du produit de la taxe à la production de biens publics de type “maillon le plus faible” tels que lutte contre le sida, etc...
- possibilité pour les Etats qui l'appliquent d'inclure le montant du produit de la taxe utilisé au bénéfice des pays du Sud dans le total de l'APD.

L'adoption de taxes de cette nature, consacrées au financement d'un certain nombre de BPM consensuellement identifiés, permettrait de porter l'APD à un niveau proche de l'objectif de 0,7%, sur une base objective et acceptée par tous.

La France, pour sa part, s'est exprimée en faveur de la mise en place d'un tel mécanisme de taxation, fondé sur les capacités contributives des Etats, permettant de réguler les excès de la mondialisation et de financer la production de biens publics mondiaux, en particulier au bénéfice

des pays en développement. Elle ne se prononce pas, à ce stade, sur les modalités à retenir, en particulier en ce qui concerne l'assiette et le taux, mais elle souhaite que la communauté internationale ouvre le débat sur cette question.

4.2 La gouvernance des biens publics mondiaux, et la démocratie dans la fixation des règles du jeu international

On a vu que l'identification d'un bien public est une décision politique. Lorsque ce bien est un bien mondial, la question posée est double :

- qui décide du caractère de bien public mondial ?
- qui fixe les règles concernant la production de ce bien (ou le “régime international” de ce bien) ?

La légitimité de ces décisions, et par suite leurs chances d'être effectivement mises en œuvre, dépendent fortement du caractère démocratique des instances et de l'efficacité de leur mode de fonctionnement.

Pour concilier ces objectifs ambitieux, la France fait deux propositions :

- d'une part, la création d'une Organisation mondiale de l'Environnement (OME), pour donner à ce sujet essentiel un pôle de cohérence qui lui fait aujourd'hui défaut ;
- la création d'un Conseil de sécurité économique et social, chargé d'arbitrer entre les règles multilatérales concurrentes. La France déposera, à la prochaine Assemblée générale des Nations Unies, un projet de résolution allant dans ce sens afin de définir les modalités pratiques de création d'un tel conseil.

4.3 Les biens publics mondiaux au service des pays en développement

Les débats de la récente commission préparatoire (prepcom) africaine pour le sommet mondial du développement durable ont bien montré que, pour les pays en développement d'Afrique, seuls les piliers "économique" et "social" du développement durable étaient pris en compte, le volet "environnemental" apparaissant très en retrait dans leurs préoccupations.

De façon plus générale, de nombreux biens publics mondiaux risquent de n'être pas perçus comme tels par les pays du Sud, avec un risque évident de collusion d'intérêts entre certains pays du Nord, partisans d'un libéralisme mal maîtrisé et de l'absence de régulation, et les pays du groupe des 77, qui percevraient mal en quoi le débat sur les BPM les concerne, bloquant ainsi toute chance d'évolution.

Il est donc essentiel, pour la réussite de la prise en compte de l'approche par les biens publics mondiaux, de réussir à démontrer aux pays du Sud la pertinence de leur point de vue de cette approche.

L'Union européenne a montré, lors de conférences récentes, qu'elle avait une bonne capacité à proposer des voies moyennes acceptables à la fois pour les pays développés et pour les pays en développement. Nous devrions donc utiliser de façon privilégiée le canal européen pour faire passer ces idées sur les BPM.

Il importera enfin de s'appuyer également sur la capacité de réflexion et de mobilisation des ONG. Des actions spécifiques de travail en commun et de communication, en préparation des conférences internationales, doivent être menées en direction des ONG d'opinion. Le Haut Conseil pour la Coopération Internationale

est, en France, l'une des enceintes où ce débat est possible.

*
* *

Promouvoir le développement, c'est d'abord défendre des idées et des valeurs qui sont l'expression du regard que l'on porte sur le monde. C'est pourquoi il est essentiel de clarifier des concepts qui circulent dans les milieux du développement sans que l'on en saisisse toujours ni les présupposés, ni les conséquences pratiques.

Tel est l'objectif de ce document : mieux appréhender ce que sont les biens publics mondiaux, mieux définir les contours de l'intérêt général au niveau de la planète, en préciser les conséquences opérationnelles, en particulier pour mettre en œuvre les régulations de la mondialisation que la France appelle de ses vœux.

Certes, les biens publics mondiaux demeurent une idée récente. Ils suscitent surprise et intérêt. Ils doivent encore faire l'objet d'une adhésion de tous, tant de la part des bailleurs de fonds, que des pays du Sud. Ce n'est que par ce travail collectif de conviction que nous serons à même de mieux gérer ensemble nos interdépendances.

ISBN : 2-11-092964-2

Février 2002



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Direction générale de la Coopération internationale et du Développement

244, bd Saint-Germain 75303 Paris 07 SP

<http://www.diplomatie.gouv.fr>

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE

Direction du Trésor

139, rue de Bercy 75572 Paris cedex 12

<http://www.minefi.gouv.fr>