

document de travail

septembre 2005 | 3

Biens publics mondiaux et développement :
De nouveaux arbitrages pour l'aide ?

Sarah Marniesse (marniesses@afd.fr)



Département de la Recherche

Agence Française de Développement 5 rue Roland Barthes
Direction de la Stratégie 75012 Paris - France
Département de la Recherche www.afd.fr

GRUPE AGENCE
FRANCAISE DE
DEVELOPPEMENT

Sommaire

Introduction	3
1. Définition	4
La communauté internationale réalise lentement que sa survie dépend de la production de BPM	4
D'une notion intuitive à une définition robuste et consensuelle : un long chemin à parcourir	5
2. Enjeux	10
Coopérer pour produire des BPM	10
Financer la production des BPM	11
Renforcer les complémentarités entre production de BPM et politiques de développement	14
Apports pour définir le rôle et les modalités d'intervention de l'AFD	17
3. Conclusions	19
Références Bibliographiques	20
Notes	22

Cette note est en partie inspirée d'un rapport provisoire intitulé « Financing global public goods : issues & prospects », P. Jacquet et S. Marniesse, 2005 ». Elle a bénéficié des relectures scrupuleuses d'E. Filipiak et V. Sauvat, ainsi que des conseils avisés de J. Loup, H. Bougault, P. Brouillet, A. Blanc et J.P. Barral. Ils ne sont pas responsables des imperfections qui demeurent.

Introduction

Apparue dans les débats internationaux à la fin des années 1990, la notion de bien public mondial (BPM) en constitue désormais un thème important. Cette notion renvoie à des préoccupations d'intérêts communs à l'humanité, dans un contexte marqué par des interdépendances croissantes entre pays, souvent dangereuses pour l'avenir de la planète parce que ni les marchés, ni les politiques nationales ne sont en mesure de les gérer correctement.

Intuitivement, on perçoit l'importance des BPM. Mais cette notion reste abstraite et suspecte :

- abstraite, parce que la communauté internationale, après avoir opté pour une dénomination compliquée et peu explicite, est lente à en donner une définition consensuelle et à la traduire en politique publique ;
- suspecte, parce que certains de ses détracteurs n'y voient qu'une nouvelle invention de la mondialisation libérale drapée de fausses bonnes intentions alors que d'autres, dans un registre différent, redoutent une entreprise de détournement de l'aide publique au développement (APD) au profit d'enjeux prioritaires pour les pays développés.

C'est dans ses relations avec l'APD que ce sujet soulève le plus de controverses. Et c'est en raison de ses relations avec l'APD qu'il revêt autant d'importance pour une agence d'aide. En effet, l'APD s'inscrit dans une relation Nord/Sud encore mal définie mais clairement empreinte de considérations globales². Elle a, par souci de « durabilité », besoin d'être accompagnée d'une production de BPM. Réciproquement, une production accrue de BPM passe souvent par un surcroît de développement. Ces deux politiques, non seulement renforcent leur efficacité mutuelle, mais sont, en outre, souvent inséparables, en se confondant ou en se

complétant. Cela ne démontre pas pour autant la légitimité d'un financement systématique des BPM par l'APD, mais invite plutôt à analyser en profondeur les relations entre ces deux politiques pour en tirer des enseignements opérationnels.

Si l'Agence Française de Développement choisit d'inscrire délibérément son action dans une optique de développement durable, qui passe par la production de BPM, plusieurs évolutions devraient en découler pour son activité :

- en termes de secteurs d'activité : vers où réorienter l'activité pour contribuer au développement tout en se préoccupant de sa « durabilité » ?
- en termes de méthode : comment promouvoir conjointement, lorsque cela est envisageable, BPM et développement ? quelles nouvelles approches adopter ?
- en termes de ressources : quand mobiliser des ressources en APD pour produire des BPM ? comment les utiliser efficacement ? comment compléter ces ressources par des ressources additionnelles pour financer la production de BPM « sans rapport avec le développement » ?

Enfin, au-delà de leurs conséquences sur l'activité des bailleurs, les BPM offrent également l'opportunité de repenser la cohérence des politiques publiques nationales et internationales en identifiant clairement les logiques qui sous-tendent chacune d'entre elles et leurs complémentarités.

Ce texte revient sur le difficile processus de définition des BPM, tente de rendre cette notion aussi limpide que possible, et en analyse les enjeux en termes de délimitation d'un champ consensuel, de production (problèmes institutionnels et financiers) et d'appropriation par une agence d'aide comme l'AFD.

1. Définition

La communauté internationale réalise lentement que sa survie dépend de la production de BPM

Le besoin de coordination des Etats autour d'intérêts communs est ancien, mais ne s'est véritablement développé qu'avec la multiplication des échanges internationaux. Au XIX^{ème} siècle, les biens publics régionaux ou mondiaux étaient déjà nombreux, même si la dénomination n'existait pas encore : gestion commune d'un fleuve, lutte contre le choléra, gestion internationale du courrier ou des télécommunications, lutte contre la variole ; puis, après la Première Guerre mondiale, tentatives pour préserver la paix mondiale, etc.

Ce n'est qu'à la fin du XX^e siècle que le terme « BPM » est apparu pour attirer l'attention de la communauté internationale sur les risques encourus dès lors que ces BPM étaient produits en quantité insuffisante. Le premier économiste à avoir véritablement parlé de BPM est Kindleberger (1973). Dans un ouvrage intitulé "*The World in Depression, 1929-1939*", il montrait comment les racines de la crise de 1929 se trouvaient dans l'insuffisante production de biens publics pour « encadrer » les marchés mondiaux. Le système économique étant incapable de s'autoréguler, les marchés ont besoin d'être « encadrés » par des institutions internationales garantes de leur stabilité. Ces dernières, qui surveillent et tentent de prévenir les risques de défaillance des emprunteurs, contribuent à renforcer les systèmes financiers nationaux et jouent le rôle de prêteur en dernier ressort. Elles fournissent du « service public international ».

Parallèlement, les travaux de Garrett Hardin ont fait émerger la notion de BPM dans le domaine environnemental : Hardin, dans son essai *The Tragedy of the Commons* (1968), analyse le drame des paysans

anglais qui, au XIX^e siècle, s'appauvrirent en surexploitant et détruisant les pâturages communaux. Il applique son concept aux problèmes environnementaux modernes : le bien communautaire (l'océan, l'atmosphère, etc.) suscite des comportements parasites, en ce sens que chacun croit pouvoir l'exploiter pour lui, sans en payer le prix. La question du développement durable, inspirée des thèses de Hardin, a mis en avant le problème du réchauffement climatique, conséquence d'une surproduction de gaz à effet de serre dans le « domaine public » qu'est l'atmosphère, ou celui de la surexploitation des ressources naturelles, dans le cadre d'une mondialisation économique mal régulée et peu soucieuse des générations futures. La lutte contre le réchauffement climatique ou la protection des ressources naturelles sont « devenues », dans le langage courant, des BPM, même si elles sont davantage apparentées, selon la définition économique présentée plus loin, à des biens « communs » mondiaux.

Les risques liés aux pandémies (SIDA, SRAS) et aux catastrophes naturelles régionales ou mondiales, ainsi que la montée du terrorisme sont des préoccupations de nature similaire, qui illustrent la multiplication des enjeux de production de biens publics à l'échelle mondiale.

Néanmoins, même si l'importance de ces questions est internationalement reconnue, l'adoption d'une définition consensuelle des BPM et la reconnaissance de la prééminence d'une politique publique internationale de production de BPM font problème. Que sont précisément les BPM ? Pourquoi sont-ils produits en quantité insuffisante et comment peut-on y remédier ? Quels sont les obstacles à une position consensuelle sur ce thème ? Telles sont les questions qu'il faut éclaircir pour apprécier l'intérêt de cette notion.

D'une notion intuitive à une définition robuste et consensuelle : un long chemin à parcourir

La notion de bien public a été développée par l'analyse économique. Elle a ensuite été étendue à l'échelle globale sur la base de considérations de nature politique.

Les biens publics et les externalités dans un Etat souverain

Avant toute chose, il convient de rappeler que l'étude des biens publics s'inscrit dans le cadre théorique de « l'économie du bien-être ». On doit à Arrow et Debreu le premier théorème de l'économie du bien-être selon lequel, sur la base d'hypothèses strictes, le fonctionnement libre des marchés permet d'aboutir à une allocation efficace des ressources maximisant le bien-être global (Pareto-efficacité). Lorsque ces hypothèses ne sont pas vérifiées, le fonctionnement des marchés ne permet pas d'aboutir à un optimum social et l'on parle de défaillances de marché, justifiant une intervention publique. Ainsi, dans ce paradigme, l'Etat n'est censé intervenir que lorsque le marché échoue à tirer le meilleur parti des ressources disponibles. Dans ce cadre, les agents, supposés rationnels et maximisateurs de leur propre bien-être, déterminent leur comportement sur la base d'un calcul coûts/avantages. Une des hypothèses simplificatrices nécessaires à la réalisation d'une allocation optimale des ressources suppose que les coûts et avantages privés coïncident avec les coûts et avantages sociaux (au niveau de la collectivité dans son ensemble). Or, cette hypothèse n'est pas réaliste. L'existence d'externalités ou de biens publics se traduit par une divergence entre les coûts ou avantages sociaux et les coûts ou avantages privés : ainsi, le prix de marché d'un bien très polluant, qui est égal à son coût marginal privé de production, est inférieur à son coût social, qui intègre la nuisance marginale subie par les riverains (pollution). Cette divergence compromet la réalisation d'une allocation optimale des ressources.

Les principaux cas de défaillances de marché (biens publics et externalités), présentés ci-après, fondent le besoin d'intervention publique.

L'économie publique aborde les principes fondamentaux de la fourniture des biens publics, c'est-à-dire les biens offerts pour une consommation collective. Samuelson (1954) a le

premier identifié les critères à l'origine du problème de production qui fonde la notion de bien public : la non-rivalité et la non-exclusion. La non-rivalité signifie que la consommation du bien par un agent ne diminue pas la possibilité de consommation de ce même bien par un autre agent. L'exemple classique est celui de la défense nationale. Si une armée protège le pays d'une attaque extérieure, tous les citoyens sont également protégés. Le bien non-rival est ainsi, dans la théorie économique, un bien ou service pour lequel le coût d'extension de la consommation à une personne supplémentaire est nul. La non-exclusion signifie qu'aucun consommateur ne peut être exclu de la consommation d'un bien sans coûts d'exclusion élevés. Une armée qui protège un pays protège sans exclusion l'ensemble des habitants.

La caractéristique de non-rivalité est prédominante : les biens publics sont de manière intrinsèque non rivaux. Quant à la caractéristique de non-exclusivité, elle dépend de la possibilité ou non de réserver l'usage exclusif du bien à certains consommateurs grâce à des mécanismes de prix ou des réglementations.

Détaillons les différents cas de figure et leurs implications économiques.

- Un bien non-rival induit un phénomène de passager clandestin. En effet, une fois le bien produit, tout agent qui n'est pas exclu de sa consommation peut le consommer dans la quantité souhaitée quelle qu'ait été son implication dans le processus de production. Il a donc intérêt à bénéficier de l'effort d'autrui sans contribution personnelle³. Ce comportement « individualiste » conduit cependant à un niveau sous-optimal de production du bien.
- Peu de biens possèdent à la fois les deux caractéristiques de non-rivalité et de non-exclusion. Ce sont des biens publics purs⁴.
- Un bien dont la consommation est non-rivale mais dont certains consommateurs peuvent être exclus est appelé « bien club ». Si des consommateurs sont exclus, le marché conduira à une sous-consommation par rapport à la consommation optimale (puisque davantage de consommateurs auraient pu bénéficier de cette consommation sans que le coût de production en soit augmenté). Cette sous-consommation est une autre forme d'inefficacité.

- Un bien non exclusif dont la consommation est rivale n'est pas un bien public, c'est un « bien commun » (ou ressources naturelles épuisables). La question des biens communs renvoie aux analyses de Hardin. Il est impossible d'exclure quiconque de la consommation d'un bien commun, d'où un gaspillage de la ressource et un risque de non renouvellement (cas de l'eau). Ce cas renvoie à la notion d'externalités négatives : l'entrée d'un consommateur supplémentaire parmi les consommateurs d'une ressource commune limitée se traduira par des externalités négatives pour les consommateurs déjà présents (diminution de leur consommation) et pour la société (disparition plus rapide de la ressource). Il est dans ce cas nécessaire de créer des droits de propriété privée ou bien de mettre en place des règles collectives de gestion d'un bien commun.

Ajoutons que, de manière générale, le concept d'externalités est lié à celui de biens publics ou communs. Pour la théorie économique, les externalités traduisent le fait que l'action de consommation ou de production d'un agent a des conséquences sur le bien-être d'au moins un autre agent sans que cette interdépendance soit reconnue par le système de prix, donc sans donner lieu à compensation monétaire. En conséquence, l'acteur à l'origine de l'effet externe n'intègre pas dans son calcul coût/avantage la nuisance sociale ou le bénéfice social générés. A titre d'illustration de ces externalités, on peut citer les exemples suivants : il y a surproduction de gaz polluant car l'entreprise émettrice ne paie pas pour la nuisance occasionnée ; il y a sous-production de forêts car les propriétaires ne sont pas rétribués pour le bénéfice global occasionné. Une perte d'utilité sociale en résulte. Et la production d'utilité sociale peut difficilement résulter d'une seule action privée en raison du phénomène de passager clandestin.

Il résulte de cette définition que :

- une surconsommation de biens « communs » induit des externalités négatives (elle diminue les possibilités de consommation) ;
- les externalités négatives sont non rivales et non exclusives : la réduction de ces externalités ne peut être prise en charge par le secteur privé à cause du phénomène de passager clandestin, personne ne pouvant être exclu des bénéfices d'une telle réduction ;

- la production de biens publics est à l'origine d'externalités positives (installation d'un phare qui profite à l'ensemble des bateaux qui passent à proximité) ;

- certaines externalités ont un impact direct sur des biens publics (comme l'air).

La définition des biens publics se complexifie dès lors que l'on cesse de l'envisager d'un point de vue strictement technique. Dans l'optique « technique », la dimension de non exclusion repose sur la propriété physique du bien (par exemple, aucun consommateur ne peut être exclu de l'éclairage public car, d'un point de vue technique, il éclaire tous ceux qui passent à proximité). D'un point de vue « social », la non-exclusion est une caractéristique qui peut être construite ou levée à condition d'y consacrer les ressources nécessaires. Elle résulte d'un choix politique. Ainsi, dans une société donnée, la collectivité peut souhaiter que des biens à l'origine privés deviennent publics, de manière à respecter des droits humains (on rend publique l'école car l'accès à l'éducation est un droit humain ; on construit un système de santé publique ; etc.) ou pour réduire la pauvreté et remédier à des inégalités d'accès (accès aux loisirs, accès au micro-crédit, etc.). L'Etat prend alors en charge le coût d'accès de l'ensemble des consommateurs au bien public « socialement » construit. Un bien peut donc devenir public ou cesser de l'être selon l'évolution des techniques mais aussi des préférences sociales, des contraintes budgétaires, etc.

Au niveau national, un bien public est donc soit « techniquement » non-exclusif, soit non-exclusif par construction sociale. Cette difficulté est amplifiée à l'échelle mondiale par les problèmes que pose l'élaboration de choix sociaux mondiaux.

Extension à l'échelle mondiale

La notion de Bien Public Mondial est encore en construction. Lancée par le PNUD (1999), elle fait aujourd'hui l'objet d'un processus de définition et d'analyse par un groupe de travail (Groupe de travail international sur les BPM⁵ (GTIBPM), dont le secrétariat est basé à Stockholm) qui doit rendre sa copie fin 2005. Si ses caractéristiques « techniques » ne posent pas trop de problèmes, en revanche sa construction sociale est compliquée.

(i) La non-rivalité est une caractéristique du bien public indépendante de son caractère national ou mondial. Ce n'est pas elle qui permettra de fonder la discrimination entre bien public national et bien public mondial.

(ii) L'échelle de la « non-exclusion technique » diffère pour les biens publics locaux, nationaux, régionaux ou mondiaux : les externalités à produire ou à réduire ont une limite géographique qui, dans certains cas, tend à s'élargir dans le cadre du processus de mondialisation actuel : du fait de la mobilité des personnes, les pandémies ont une portée mondiale ; du fait de l'interdépendance des systèmes financiers nationaux, un dysfonctionnement localisé peut engendrer une crise financière mondiale.

(iii) Les problèmes induits par la construction collective de la non-exclusion sont également très spécifiques selon l'échelle où l'on se situe. Alors qu'au niveau national, une autorité légitime fixe les frontières du « public », au niveau mondial, cette « construction sociale » repose sur la conciliation des préférences collectives, ce qui renvoie au problème de construction d'une action collective mondiale. Le risque est qu'elle conduise à une inclusion beaucoup trop large, sans commune mesure avec les ressources disponibles.

Développons ce dernier point : les tenants d'une définition « inclusive » ou « sociale » des BPM se fondent sur le lien entre droits humains⁶ et biens publics pour défendre l'inclusion de l'eau, de la santé, de l'éducation ou de l'alimentation dans la liste des BPM⁷. Dans de nombreux pays en développement, l'Etat ne peut pas garantir l'accès aux « services publics » par manque de ressources nationales pour les financer. En conséquence, de nombreux droits ne sont pas garantis. L'inclusion des droits dans la liste des BPM aurait la vertu de globaliser le financement de leur application, d'assurer qu'ils seraient financés par la communauté internationale et donc appliqués de façon plus égalitaire. Dans cette optique, la production des BP dans les pays pauvres devrait être prise en charge par des financements globaux, au nom du respect des droits humains ou des objectifs sociaux approuvés par la communauté internationale (tels par exemple, les Objectifs du Millénaire pour le Développement). L'exemple de la santé permet de comprendre l'enjeu de ce débat : en incluant la santé dans

les BPM, en référence aux droits humains, on permet à n'importe quel malade, quelle que soit son origine, d'être soigné au même titre qu'un malade de pays industrialisé. Mais, si la finalité est juste, les moyens pour l'atteindre ne semblent pas les bons : ce n'est pas en distordant la définition des BPM que l'on parviendra à un meilleur financement des droits mondiaux, c'est peut-être en leur consacrant davantage d'APD.

Pourquoi globaliser l'accès à un service public national alors qu'un gouvernement peut parfaitement le produire ou le gérer de manière indépendante (principe de subsidiarité) si, tout au moins, on lui garantit les ressources nécessaires. Or, ces ressources ont davantage à voir avec de l'APD (développement humain d'un pays) qu'avec du financement de BPM. C'est le rôle de l'APD d'aider à la construction de secteurs publics nationaux, non celui des financements de BPM.

On le voit, une construction élargie de la non-exclusion, renvoyant à la notion de droit ou d'équité d'accès, conduit à étendre indéfiniment le champ des BPM, puisque aucune autorité légitime n'en fixe les limites. Elle brouille en outre les frontières entre les différentes politiques publiques internationales (droit, développement, biens publics mondiaux) et rend impossible toute tentative de hiérarchisation des priorités, pourtant indispensable en univers de ressources contraintes. Pour sortir de cette impasse, il convient de fonder les caractéristiques discriminantes de la notion de BPM par rapport à celles de bien public national, de droit ou d'objectif de développement.

Vers l'optique minimaliste

L'approche « inclusive » ou « sociale » aboutit à une confusion entre des BPM, des biens publics nationaux, des droits humains ou des objectifs de développement, effaçant les frontières des politiques publiques censées les produire. Elle est fondée sur des besoins de nature très différente (BP dont la société a besoin pour fonctionner de manière plus « humaine » ou BP que le marché ne peut techniquement pas produire). Elle mobilise des modes d'intervention très différents (financement de BP nationaux à partir de ressources nationales et internationales, sans coopération

nécessaire entre Etats d'une part ; financements globalisés de l'autre).

Une définition « restrictive » vient d'être adoptée par le GTIBPM, qui vise à distinguer les deux types de politiques. La production de BPM concernerait uniquement les BP que le marché ne peut techniquement pas produire et qui nécessitent une coopération internationale.

Définition du GTIBPM

IPGs are issues that (i) are deemed to be important to the international community ; (ii) and cannot, or will not, be adequately addressed by individual countries acting alone ; and therefore, (iii) must be addressed collectively on a multilateral basis by both developed and developing countries.

Source : Secrétariat du GTIBPM, 2005.

On le voit, dans un contexte d'ouverture des frontières à marche forcée, cette définition met plus particulièrement l'accent sur la gestion des externalités, positives ou négatives, et le risque que représentent les « passagers clandestins » qui ne jouent pas le jeu : il s'agit de limiter les risques liés à la production, par certains pays non coopératifs d'externalités négatives (diffusion de pandémies, instabilités financières ou économiques, menaces à la paix, épuisement des ressources naturelles) ou à l'insuffisante production d'externalités positives (diffusion de la connaissance, ouverture commerciale).

Trois postulats fondent alors la spécificité des BPM :

- un BPM recouvre, en raison des externalités qui touchent l'ensemble des pays (ou un grand nombre d'entre eux), des enjeux importants pour la communauté internationale. Ce postulat exclut les droits et la lutte contre la pauvreté de la liste des BPM, qui produisent certes des externalités, mais peu visibles à court terme au niveau global. Il ne consiste pas à faire passer au second plan des objectifs comme le respect des droits ou la lutte contre la pauvreté, mais il vise à signifier que le financement de ces objectifs relève d'un autre type de

politique publique internationale ;

- un BPM ne peut être produit par un seul pays individuellement, sauf si c'est le seul producteur d'externalités ;

- un BPM doit donc être produit collectivement ou sur une base multilatérale, pour réduire au maximum le niveau des externalités. La non production d'un seul pays peut compromettre le résultat final. La production requiert donc, le plus souvent, une coopération au niveau global.

Cette définition soulève un certain nombre d'interrogations : qui va décider de l'importance relative d'un BPM par rapport à un autre ? Que signifie « une base multilatérale » ? Que signifie « collectivement » ? La question de la démocratie mondiale est posée sans être résolue.

Toutefois, cette définition a le mérite de cantonner la production de BPM à un domaine bien délimité, qui n'empiète pas sur la question des droits ou l'APD.

Prenons, à titre d'illustration, l'exemple de l'eau potable, que certains font figurer dans la liste des BPM. L'accès à l'eau potable est un droit humain, un objectif que s'est fixé la communauté internationale dans le cadre des Objectifs du Millénaire. Mais la logique qui préside à sa fourniture est celle de la production de bien public à l'échelle nationale plus que celle d'un BPM.

- Les externalités liées à la consommation d'eau potable sont réduites. Le reste du monde peut souhaiter financer l'accès à l'eau potable du plus grand nombre, mais seulement en vertu du respect des droits humains (préoccupation de développement), et non pour des raisons de risques globaux induits. Si le bien n'est pas produit ou le service n'est pas rendu dans un pays, le reste du monde ira moins bien, mais l'horizon des conséquences est lointain et incertain. Seuls les cas où l'eau est un enjeu entre deux ou plusieurs pays (Israël/Palestine ou gestion de bassins régionaux) sont des questions qui touchent à l'intérêt commun, régional en l'occurrence.

- La sous-production et la sous-consommation d'eau potable s'expliquent par la pauvreté et le retard de développement. Elles doivent être inversées grâce à l'aide publique internationale.

- Il n'y a pas besoin d'une production collective pour fournir l'accès à ce BP, excepté en matière de financement, mais c'est à l'APD de contribuer à améliorer ce service dans les pays où il est défaillant.

Le GTIBPM donne une liste de BPM conformes à sa définition et qu'il juge prioritaires : la paix et la sécurité, le contrôle des pandémies, les biens communs naturels, l'ouverture commerciale, la stabilité financière internationale et la connaissance. Ces choix ne font pas l'unanimité et sont largement critiqués par la société civile. D'une part, cette définition est jugée de coloration trop « libérale » : elle n'a pas pour objectifs de modifier la répartition des richesses mondiales, de faire avancer l'application des droits humains, ni de freiner la libéralisation des économies mais plutôt de prendre en compte l'existence de défaillances de marché et d'y remédier pour réduire leurs conséquences négatives et optimiser les bénéfices attendus du fonctionnement des marchés. Ensuite, les détracteurs de l'approche dénoncent les difficultés analytiques et opérationnelles qui accompagnent ces choix. Le choix de l'ouverture commerciale suscite, plus que les autres BPM, des levées de bouclier. Dans l'esprit du GTIBPM, il s'agit d'infléchir les réglementations internationales dans le sens d'un accès plus libre aux marchés, censé profiter aux PED⁸. Pour prendre en compte le retard accumulé par les pays pauvres, un volet de soutien à

leur intégration dans le commerce mondial est prévu⁹. Dans les faits, beaucoup jugent faibles les chances qu'ils ont de tirer profit de l'ouverture, à l'image de leur « potentiel » commercial. D'où les inquiétudes qui accompagnent l'inclusion de ce domaine dans la liste officielle des BPM. Par ailleurs, une fois définis, les BPM restent très complexes à produire. Des biens comme la paix ou la sécurité, par exemple, recouvrent de nombreuses dimensions, difficiles à identifier et à traduire en interventions de terrain.

L'optique retenue est donc celle de la gestion des externalités à l'échelle globale, en privilégiant à court terme la gestion des risques liés à la présence d'externalités négatives ou à l'insuffisance d'externalités positives. La définition « inclusive » par construction « sociale » de BPM est écartée car elle ralentirait le processus de définition et, surtout, conduirait à brouiller les spécificités des différentes politiques internationales.

Bien sûr, et parallèlement, l'enjeu du financement d'un développement équitable, qui implique l'application des droits humains et la redistribution de ressources, doit rester au coeur des préoccupations des politiques internationales : les Objectifs du Millénaire en sont une manifestation. C'est un enjeu majeur qui ne peut être abandonné au profit de la production de BPM. Mais c'est un enjeu qui relève d'un autre type de politique, complémentaire (comme nous le verrons plus loin) mais différent.

2. Enjeux

Une fois définis, les BPM restent à produire. Or, la production des BPM se heurte à différents types d'obstacles selon les caractéristiques des BPM en question. Chaque situation présente ses difficultés propres et appelle des solutions spécifiques.

Coopérer pour produire des BPM

Coopérer efficacement et équitablement

La question de la coopération est au coeur de la problématique de production des BPM. Les types de coopération dépendent de ce que Hirschleiffer (1983) a qualifié de « technologie de production » :

(i) les processus additifs (sommation), comme la lutte contre l'effet de serre, atteignent un volume total qui dépend de la somme des productions individuelles. Les aspects institutionnels sont donc déterminants dans la réussite de tels processus, et ils seront d'autant plus efficaces qu'un accord ou un traité aura pu être signé, incitant le plus grand nombre à y participer. Sandler (2001) montre que ce type de biens exige une coopération multilatérale, équivalent à l'échelle globale de l'intervention publique, sans quoi la contribution d'un pays peut inciter les autres à ne pas participer ;

(ii) pour un BPM de type « maillon faible », comme l'éradication d'une maladie, le niveau de BPM fourni est déterminé par l'effort le plus faible. En effet, la non coopération d'un seul pays peut mettre en péril le succès de l'ensemble de la production, d'où la nécessité d'aider financièrement et techniquement le maillon faible s'il ne peut pas prendre en charge la production. Les BPM de type « maillon faible » seraient ceux qui posent le moins de problèmes de financement, les incitations à former des partenariats bilatéraux ou multilatéraux pour compléter la contribution la plus faible étant fortes ;

(iii) les BPM de type « niveau du meilleur » sont caractérisés par le fait que les efforts les plus importants déterminent le niveau de leur production (exemple de la recherche médicale). Un seul producteur est alors nécessaire et il suffit de concentrer les efforts à son niveau. Mais l'identification et le choix de ce producteur posent quelquefois problème, en particulier lorsqu'il présente les avantages comparatifs les plus évidents alors qu'il n'est pas incité à produire le bien en question.

La distribution des gains à attendre de la production d'un BPM peut parfois amener un pays à assumer le rôle de leader prêt à prendre en charge, partiellement ou entièrement, les coûts de production et capable de générer de fortes incitations à la participation des autres nations lorsque celle-ci est requise. C'est, bien sûr, le cas pour les BPM de type « niveau du meilleur », mais pas uniquement. Les Etats-Unis, du fait de leur puissance hégémonique, jouent parfois ce rôle particulier, y compris pour des BPM de type additif, comme dans le cas du protocole de Montréal sur la réduction de la couche d'ozone, par exemple.

Lorsque aucun « leader » n'émerge, l'action collective se cristallise plus facilement sur des enjeux circonscrits, où les gains sont bien identifiables pour les bénéficiaires (cas de BPM de type « maillon faible » par exemple, avec un intérêt immédiat à agir). L'action collective rallie alors d'autant plus de participants que les possibilités de jouer les « passagers clandestins » sont limitées (biens partiellement exclusifs). Dans le cas de l'Union Postale Universelle, par exemple, les bénéfices de l'acheminement fiable du courrier international sont forts pour tous les pays ; un cadre de production de ce bien public mondial a ainsi pu être mis en place de manière précoce et durable (l'Union, fondée sur une répartition équitable des charges, compte aujourd'hui 190 pays membres).

Les institutions multilatérales peuvent également prendre en charge la production de BPM dans leur domaine propre. Mais deux critiques liées leur sont adressées : (i) leurs interventions dans ces domaines représentent-elle réellement un choix collectif mondial ? (ii) la production de BPM par des institutions non créées à cet effet ne se fait-elle pas au détriment d'autres productions qui constituent leur mission première et sont davantage souhaitées par les pays bénéficiaires ?

Par ailleurs se pose la question de l'incitation des pays réticents à coopérer en vue de l'intérêt collectif (à supposer que l'intérêt collectif soit reconnu par tous). Il s'agit de concilier des préférences par la coopération, plutôt que par la contrainte, car il n'y a pas de mécanisme légal par lequel des majorités de pays peuvent contraindre des pays "free rider" à entrer dans des mécanismes de production des BPM : ce que Nordhaus (2001) appelle le dilemme westphalien. Dans quelles conditions les acteurs de la coordination préféreront-ils adopter des règles contraignantes pour l'intérêt collectif plutôt que de se reposer sur des stratégies non-coopératives ? L'évaluation convaincante des risques encourus, l'existence de solutions acceptables pour tous, les incitations et les sanctions (ou « la carotte et le bâton » dans les analyses de S. Barret) et la structure des négociations sont déterminants (voir Severino et Tubiana, 2002).

Gérer la complexité des processus de production

Certains BPM ont des contours bien délimités et requièrent des interventions ciblées. D'autres, à l'opposé, sont complexes, nécessitant des actions de différents types, à différentes échelles géographiques, à différents moments dans le temps et mobilisent de nombreux acteurs.

La lutte contre les CFC ou la protection des ressources halieutiques sont des BPM dont les contours sont assez facilement dessinés, induisant un problème d'offre simple et requérant des actions ciblées. Leurs caractéristiques permettent d'identifier assez rapidement les outils de production et de financement les mieux adaptés et le montant des ressources requis pour financer leur production. En revanche, des BPM comme la lutte contre le SIDA impliquent un grand nombre d'interventions dans des domaines qui vont du global au local ; ils induisent à la fois des actions directement orientées vers la production du

BPM et des actions « complémentaires »¹⁰ qui relèvent souvent de la production de biens publics nationaux (constructions d'infrastructures socio-économiques, formations, etc.), des actions ponctuelles et massives et des actions sur le long terme (entretien d'infrastructures de santé, maintenance, etc.). Pour cette raison, ils nécessitent de faire appel à plusieurs types de financements et requièrent souvent un infléchissement, voire une redéfinition, des politiques sectorielles nationales.

Financer la production des BPM

Enjeux et modalités de financement

Concernant la question du financement des BPM, une première distinction doit être faite entre la gestion d'externalités d'un côté et la production physique de biens et services de l'autre. Dans le cas de la gestion d'externalités, la question du financement est souvent secondaire. La production du BPM est peu coûteuse pour les ressources publiques car on peut envisager soit une réglementation des externalités assortie de marchés de droits, soit une taxe, qui consiste à « internaliser les externalités ». Les coûts sont ainsi transférés du domaine public au domaine privé, incitant les acteurs privés à modifier leurs comportements. Bien sûr, les coûts ne sont pas nuls. Les pays perdants et, au sein de ces pays, les acteurs perdants, peuvent bénéficier d'un système de compensations¹¹. Outre les compensations, un système d'incitations accompagne parfois le dispositif. Enfin, dans tous les cas, l'instauration d'une réglementation ou d'une taxation induit des coûts d'organisation, de gestion, de contrôle, etc. Mais, plus que le financement, c'est essentiellement la définition d'objectifs communs et la répartition des coûts indirects qui pose problème. La lutte contre le réchauffement climatique illustre ce constat : le point d'achoppement est celui du partage du fardeau à long terme (impact d'une forte réduction des GES sur la croissance à long terme). C'est la raison principale de la non ratification par les Etats-Unis du protocole de Kyoto. Une deuxième distinction doit être faite selon qu'il est possible ou non d'exclure des consommateurs potentiels de la consommation d'un bien : dans l'affirmative, les comportements de passagers clandestins disparaissent, ce qui permet au secteur privé de produire ce bien et de le

vendre sur la base d'un prix négocié, qui suppose une révélation des préférences des consommateurs. Mais même dans le cas des biens non-exclusifs, l'offre privée est envisageable si elle est négociée *ex ante*, avec mise au point d'un dispositif d'exclusion en cas de comportement de passager clandestin. L'existence de facteurs de rivalité (par exemple ressources limitées en voie d'extinction) conduit à mettre en place un droit d'usage, de manière à éviter la surconsommation.

Une troisième distinction porte sur les montants à mobiliser et l'horizon temporel de la mobilisation. Dans le cas d'un processus de production continu dans le temps (protection de la biodiversité ou du patrimoine mondial de l'humanité), les ressources nécessaires doivent s'inscrire dans la durée pour éviter des ruptures. Des modalités de financement telles que des contributions annuelles ou une taxe internationale s'imposent. Dans d'autres cas de figure, comme la recherche d'un vaccin, le processus avance de manière « discrète » ou « binaire » (il existe un seuil de production au-delà duquel le bien est fourni et en deçà duquel il ne l'est pas, comme pour l'éradication d'une maladie). D'importants montants devraient alors être mobilisés à court terme, pour réduire la durée du processus de production.

Dans tous les cas, la communauté internationale devrait être incitée à mobiliser des ressources suffisantes de manière à produire des BPM discrets le plus rapidement possible ou des BPM continus de la manière la plus efficace possible. En investissant aujourd'hui dans la production d'un BPM, on réduit l'ensemble des coûts, présents et à venir, dans les domaines sociaux, économiques ou environnementaux, qui résultent de la non-production de ce BPM. On prévient en outre le risque que la nuisance ne devienne hors de contrôle.

Une question transversale d'importance concerne le partage du fardeau entre les différents pays, sur des bases équitables. Idéalement, le financement des biens publics devrait se faire sur le principe de la participation des pays à hauteur de la valeur (satisfaction) qu'ils en retirent. C'est le cas pour certains biens publics mondiaux spécifiques, pour lesquels le financement repose sur la participation des bénéficiaires. Mais ce mode de financement ne peut être généralisé car, outre la question épineuse de la révélation

des préférences, beaucoup de pays ne disposent pas des ressources nécessaires pour financer leurs besoins. Des fonds sont parfois prévus dans le système de financement de certains biens publics mondiaux pour financer la participation des pays pauvres. Alimentés par les contributions des pays riches, ils prennent en charge la production du BPM (ou des activités complémentaires de la production) dans les PED : FEM¹², fonds de l'Union Postale, fonds SIDA, etc. Cette démarche rejoint la logique de la « capacité à payer ».

Plus généralement, les fonds sont des véhicules de financement très adaptés à la production de BPM. Créés selon une logique de centralisation (de ressources publiques ou privées, éventuellement emprunts et recettes d'une taxe internationale) et de spécialisation, ils contribuent à des programmes globaux et régionaux à hauteur de 2 milliards de dollars¹³ par an (soit 4 % de l'APD annuelle), distribués sous forme de dons. Ils jouent le rôle de véhicules de ressources dans le cadre d'accords globaux. La Banque mondiale gère le plus grand nombre de fonds (1,3 milliards de dollars en 2000, dont 700 millions affectés à des programmes régionaux et globaux). Ainsi rassemblées, les ressources peuvent être employées plus efficacement que si elles étaient dispersées, même si l'expérience montre que les faibles capacités d'absorption des pays récipiendaires, alliées à des problèmes organisationnels au sein des fonds, font souvent obstacle à une dépense efficace et rapide. Bien que globaux dans leur intention, les fonds sont en effet souvent dirigés vers des projets à court terme dans des pays ciblés, ce qui peut engendrer un éparpillement incompatible avec l'idée de coordination des interventions.

Chercher de nouveaux financements

Dans un contexte de ressources insuffisantes, les gouvernements comme les organismes internationaux et autres bailleurs ont cherché à impliquer le secteur privé dans la production de biens publics mondiaux, en particulier dans des domaines novateurs et profitables. L'implication des entreprises dans la production de BPM repose sur deux schémas :

(i) l'entreprise s'implique sans incitation externe car le calcul coût-avantage prenant en compte les différentes contraintes auxquelles elle fait face (qui incluent les

contraintes d'image et de réputation), la conduisent à produire le BPM. C'est par exemple le cas de la prise en charge croissante par les entreprises privées des traitements contre le SIDA de leurs employés en Afrique subsaharienne. C'est également le cas d'entreprises qui investissent dans la lutte contre l'effet de serre ou dans le développement durable, notamment pour des raisons de réputation ou par anticipation de réglementations futures ; c'est aussi évidemment le cas d'entreprises maximisant leur profit dans un cadre réglementé, la réglementation internalisant les effets externes négatifs ;

(ii) l'entreprise s'implique à la suite d'une incitation externe (taxes et pénalités d'un côté ; de l'autre, soutiens publics et innovations dans le domaine de l'ingénierie financière et le développement de partenariats public-privé, qui peuvent réduire le risque entrepreneurial ou assurer une taille minimale de marché ou encore améliorer l'environnement des affaires).

Les ONG et fondations jouent également un rôle essentiel dans la fourniture de biens publics mondiaux. Les ONG contribuent à la formation des préférences collectives et à la mobilisation de l'opinion. Elles contribuent aussi au financement et à la production de BPM par leur capacité à mettre en oeuvre des actions sur le terrain et par leurs budgets opérationnels. Les ONG internationales ont apporté, en 2002, 95 millions de dollars à la lutte contre le SIDA (UNAIDS, 2004). Dans le domaine de l'environnement, elles jouent un rôle essentiel de surveillance et participent activement au débat politique. Quant aux fondations, souvent de tradition américaine (pour des raisons de régimes fiscaux notamment et parce que la politique sociale et l'assistance publique aux plus pauvres y sont peu développées), ce sont des partenaires de plus en plus présents dans le financement des BPM, soit directement, soit en alimentant les fonds et structures supranationales en ressources. Au début de la décennie 1990, les dons internationaux des fondations privées atteignaient moins de 1% de l'APD. Dix ans plus tard, ils dépassaient 2 % et représentaient 20 % des transferts des ressources internationales sur les BP. En 2002, leur contribution s'est élevée à 4 milliards de dollars¹⁴.

L'aide publique au développement finance également une part importante de la production de biens publics mondiaux.

L'utilisation de l'APD pour financer des biens publics mondiaux s'explique certes par l'intersection des domaines (paix et développement par exemple), mais aussi par « facilité », parce que des bailleurs internationaux interviennent dans les deux domaines. Les ressources d'APD consacrées par les bailleurs à la production de BPM¹⁵ sous la forme de financement concessionnel ou non, se seraient élevées en 2000 à 2 milliards de dollars (biens publics nationaux ayant des implications transfrontalières), alors que 11 milliards supplémentaires auraient été consacrés à des projets destinés à accompagner la fourniture de BPM (systèmes de santé qui sont déterminants dans la lutte contre le SIDA ; appui aux capacités commerciales ; soutien aux systèmes financiers nationaux, etc.). La question de la légitimité de l'emploi de l'APD pour financer des BPM est développée plus loin.

Depuis quelques années, un débat s'instaure sur la fiscalité internationale (rapport Zedillo puis rapport Landau sur la taxation internationale). Un parallèle avec la fiscalité nationale (impôt prélevé pour financer, entre autres choses, la production de biens publics) démontre qu'une taxe mondiale se justifierait pleinement pour le financement de BPM. C'est l'outil le mieux adapté au financement d'objectifs communs même si, en l'absence d'un gouvernement mondial, la légitimité de la taxe comme celle de son affectation doivent être bien fondées. C'est, dans ce cas, le respect de l'objet et l'efficacité de l'action correspondante qui fonderaient la légitimité de la taxe ainsi prélevée. Reste la légitimité du choix de l'affectation : on en revient toujours au même point d'achoppement. Un objectif à la fois global et fortement local ferait plus facilement l'unanimité. Avec une taxe mondiale, les ressources financières seraient pérennes, protégées des aléas de politique interne qui gouvernent les choix budgétaires de chaque pays. La taxation internationale serait donc particulièrement adaptée à la production continue de biens publics qui nécessite des ressources prévisibles et pérennes.

Enfin, la mobilisation de ressources sur les marchés financiers est un moyen de financement qui permet de rassembler des ressources importantes, concentrées dans le temps. Mécanisme de financement par endettement, l'*International Financial Facility* (IFF) a été proposée par le gouvernement britannique et soutenue par la France, avec

l'objectif premier de financer les OMD. Il consiste à « titriser » les promesses d'augmentation future des flux d'APD faites à Monterrey, de façon à pouvoir anticiper sur la disponibilité de ces flux et être capable d'engager rapidement des montants importants. Ainsi, les bénéfices économiques et sociaux d'une aide bien répartie et bien ciblée seraient nettement supérieurs au coût des emprunts. Si ce mécanisme soulève de nombreuses interrogations, en particulier sur les conditions de gouvernance et d'affectation efficace de fonds importants, il présente cependant un double intérêt : montrer que des innovations d'ingénierie financière peuvent permettre de disposer de ressources importantes et que l'insuffisance de ces dernières ne saurait donc être invoquée pour expliquer le non-financement d'objectifs sur lesquels la communauté internationale a marqué son accord ; montrer aussi que l'on peut, toujours par l'ingénierie financière, séparer l'opération de collecte des fonds et celle de l'utilisation de ces fonds. Ce système pourrait-il financer des BPM ? La production de BPM est un investissement pour l'avenir, pouvant être partiellement pris en charge par les générations futures (avec, toutefois, un débat plus complexe sur la question des responsabilités dans la production de nuisances, qui peut se résumer par la question suivante : les pollueurs ne devraient-ils pas être les payeurs ?). L'emprunt se justifierait donc, mais pas par l'IFF qui est gagée sur des ressources futures d'APD : seuls les BPM qui se superposent avec des objectifs de développement devraient être finançables de cette façon, comme la lutte contre le SIDA.

Une question connexe se pose cependant : l'IFF ou une taxation internationale ne risquent-elles pas de freiner l'augmentation des flux d'APD ?

Renforcer les complémentarités entre production de BPM et politiques de développement

Aux yeux de leurs détracteurs, les BPM sont perçus comme des rivaux de l'APD. L'APD ne se porte pas bien, son efficacité est contestée et les pays donateurs seraient à la recherche de « débouchés » plus convaincants. Ils se tourneraient ainsi volontiers vers la production de BPM, dont les bénéfices devraient apparaître plus directement utiles aux yeux des contribuables. Les protestations

fréquentes des PED à l'égard de la thématique « BPM » montrent combien la production de BPM est clairement identifiée comme une menace pour l'APD, un détournement de flux financiers vers des enjeux qui sont certes majeurs pour la planète mais « secondaires » par rapport à des préoccupations de court terme.

Ce débat nous semble vain : les deux politiques sont en réalité complémentaires. De nombreux BPM ne peuvent être produits sans les PED, c'est-à-dire sans une adhésion de ces pays à cette politique et une contribution à leur production, souvent dépendante de leur niveau de développement. Symétriquement, le développement est renforcé par la production d'effets externes positifs et n'est durable que s'il s'inscrit dans un cadre de gouvernance soucieux de limiter les risques globaux majeurs.

Développement et BPM sont complémentaires

Il existe plusieurs manières d'aborder cette question : (i) en analysant l'impact de la production de BPM sur le développement ; (ii) en montrant que la production de BPM renforce l'efficacité de l'APD ; (iii) en montrant le rôle que joue le développement dans la production de BPM ; (iv) en montrant que plus que le développement, c'est le développement durable qui importe, conditionné par la production de BPM en quantité suffisante :

(i) la fourniture de BPM influence le développement, notamment par le biais de la production d'externalités positives qui renforcent la croissance (diffusion de la connaissance) ou le développement social (production de vaccins). La lutte contre les externalités négatives est également porteuse de développement. Ainsi en est-il de la réduction des risques de crises financières, ces dernières étant à l'origine de dépressions économiques dévastatrices dans les pays émergents. De même, la lutte contre le SIDA permet de préserver des vies en premier lieu, mais aussi du capital humain, indispensable au développement économique. Enfin, le maintien de la paix est bien évidemment une condition *sine qua non* du développement ;

(ii) la fourniture de BPM renforce l'efficacité de l'APD : elle permet notamment que des projets de développement soient mis en oeuvre dans des contextes plus stables, augmentant leur pérennité. Elle permet également que des projets de développement puissent s'inscrire dans des programmes d'action coordonnés, abordant différentes

dimensions d'un même problème et renforçant l'efficacité globale des interventions : par exemple, le développement économique de sites historiques, s'il ne prend pas en compte la protection du patrimoine, ne sera pas durable ; (iii) Le développement conditionne la production de certains BPM. On l'a vu, la chaîne de production d'un BPM peut être complexe et très imbriquée dans les secteurs nationaux. Les politiques sectorielles nationales jouent un rôle crucial dans la réussite du processus de production. La construction de centres de santé ou la formation d'un personnel médical compétent constituent un maillon indispensable des politiques de lutte contre le SIDA ; symétriquement, lorsque ces maillons « nationaux » ne sont pas financés ou correctement organisés, la production du BPM est rendue plus difficile, voire impossible. Autre exemple, sans un renforcement des systèmes financiers nationaux, la stabilité financière internationale ne peut être assurée. Plus généralement, sans les capacités d'absorption minimales requises pour produire les BPM, les ressources destinées à leur production ne seront pas dépensées efficacement ; (iv) La production de BPM conditionne la réalisation d'un développement durable. Or, c'est bien le développement durable, plus que le développement, qui est visé. Le développement d'une région sur des bases fragiles et instables est source de gaspillages humains tout autant que d'inefficacité de la dépense publique. Ainsi, contribuer au développement de petites îles qui seront bientôt submergées par la montée des eaux à cause du réchauffement climatique sans, parallèlement, prendre l'ensemble des mesures requises pour limiter le réchauffement climatique, voilà qui occulte les vraies priorités.

Parce qu'ils sont complémentaires, ces deux types d'intervention doivent être envisagés conjointement. Deux conditions devraient fonder leurs relations sur une base « juste » :

(i) pour des raisons d'équité, la production de BPM ne doit pas réduire les opportunités de développement des pays du Sud, tout au moins tant qu'ils n'ont pas atteint le niveau de développement des pays du Nord (l'exemple de la consommation énergétique des pays en transition est un exemple récurrent : si, au nom de la lutte contre l'effet de serre, on impose une limitation des émissions de CO₂ dans

les pays en développement, les pays du Nord, en grande partie responsables du stock de CO₂ actuel, devraient prendre en charge financièrement les surcoûts de cette limitation) ;

(ii) le financement de la production de BPM par l'APD n'est légitime que si le pays receveur considère ce financement comme entrant dans ses priorités, c'est-à-dire s'il rejoint des objectifs de développement. Il s'agit donc de trouver d'autres sources de financement pour les BPM entrant dans la fonction de préférence des seuls pays développés.

Il reste que le principe de réalité n'est pas toujours en phase avec ces recommandations : certaines priorités des PED peuvent être parfois infléchies dans le sens souhaité par le bailleur de fonds.

La fourniture de BPM est l'occasion de repenser les spécificités de l'ensemble des politiques publiques internationales

De la même manière que l'économie publique englobe la fourniture de biens publics et d'autres politiques publiques (redistribution, stabilisation, etc.), la fourniture de BPM doit être conçue comme un sous-ensemble de politiques publiques nationales ou internationales orientées vers le développement durable. Il est important de définir, relativement aux autres politiques, ses objectifs et ses modalités propres.

Etant donné la définition d'un BPM qui a été adoptée ici, une politique de production des BPM se distingue aisément d'une politique de production de biens publics nationaux : (i) la première nécessite une action collective préalable et un mode d'intervention dépendant des résultats des négociations internationales ;

(ii) la seconde relève des finances publiques nationales et peut éventuellement être prise en charge par l'APD dans les PED lorsque les gouvernements locaux le demandent.

De manière générale, un financement en APD est orienté vers des actions de développement, qui peuvent englober la production de biens publics nationaux, dans les PED qui le souhaitent. Ces interventions peuvent également intégrer la production de BPM lorsque ces derniers répondent à des priorités de développement des gouvernements locaux.

Un financement en APD est souvent de type redistributif (transfert de ressources vers les PED pour lutter contre la pauvreté, réduire les inégalités de conditions de vie, contribuer

au respect des droits humains). Il peut également financer des actions de soutien à la « croissance » économique. Tout l'enjeu est alors de parvenir à initier des dynamiques de développement équitable (croissance et équité) et durable (équité et BPM).

Pour conclure, améliorer la cohérence des politiques publiques internationales permet : (i) de renforcer leur complémentarité ; (ii) de repenser la question de leur financement, en identifiant les types de ressources les plus adaptés aux différentes politiques.

Le graphique 1 permet de clarifier les objectifs, complémentarités et types de ressources requis :

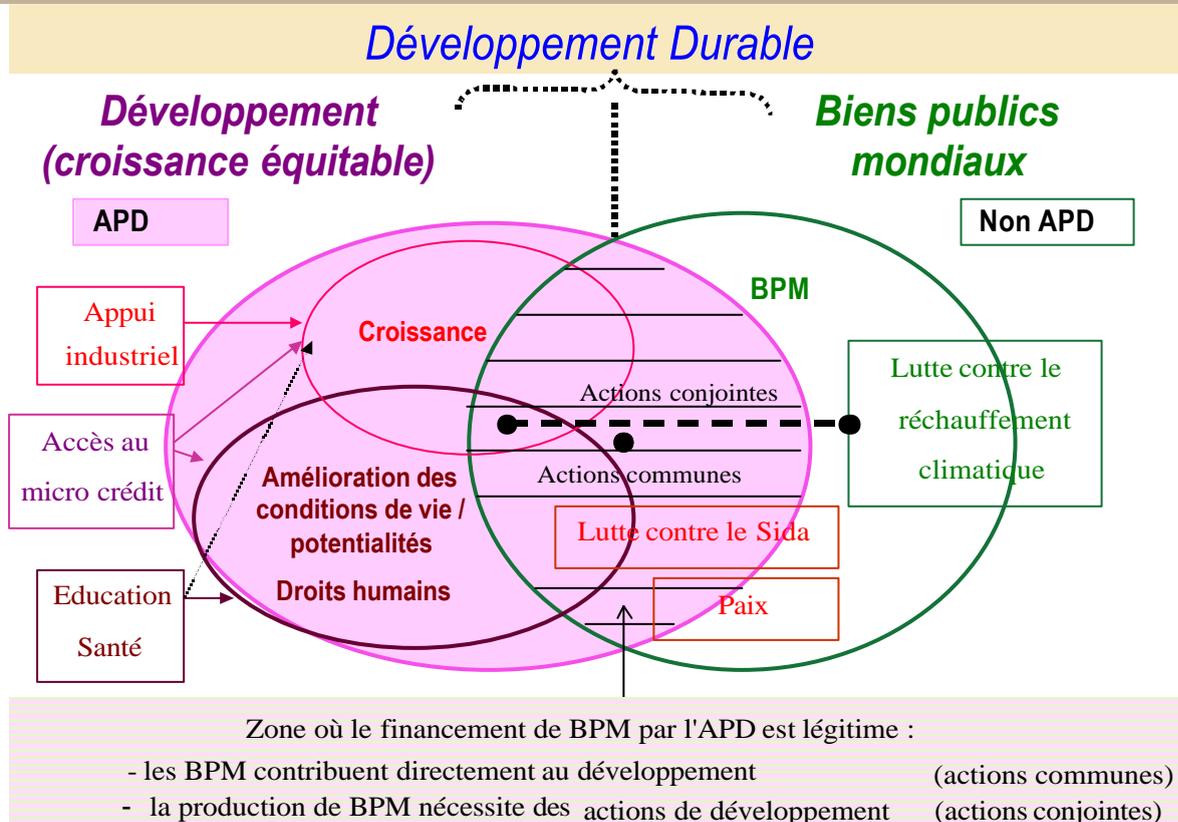
- d'un côté l'aide au développement, qui est légitime pour financer les différents axes d'une politique publique d'aide au développement : soutien à la croissance (conformément à la « logique d'investissement » qui a longtemps prévalu sans toujours porter ses fruits), amélioration des conditions de vie (selon une logique de redistribution à l'échelle mondiale, qui se dessine aujourd'hui) et respect des droits humains ;
- de l'autre, des ressources additionnelles globales ou nationales, publiques ou privées pour financer les volets

« non développement » de la production de BPM dans le cadre de programmes d'action coordonnés, comme la lutte contre l'effet de serre. Même si la lutte contre l'effet de serre conditionne le développement à moyen/long terme de certaines régions du monde (sans infléchissement de la production de GES, certaines régions disparaîtront de la carte), certains volets de la lutte contre l'effet de serre ont peu d'impact sur le développement à court et moyen termes des pays et, en ce sens, profitent autant au Nord (amélioration du climat mondial) qu'au Sud : des ressources additionnelles sont donc requises ;

- à l'intersection des deux, des interventions en APD sur des domaines qui recouvrent des préoccupations à la fois globales et de développement national, comme la lutte contre le SIDA ou le maintien de la paix ;

- l'APD peut enfin, et doit aussi souvent que possible, venir en appui de la production de BPM, en finançant des actions de développement intégrées à la chaîne de production de BPM, comme le financement de dispensaires dans la lutte contre le SIDA ou le soutien à l'activité économique d'acteurs touchés par des programmes de lutte contre le réchauffement climatique.

Graphique 1. BPM et développement : Similarités, complémentarités ou spécificités



Apports pour définir le rôle et les modalités d'intervention de l'AFD

Une agence comme l'AFD peut repenser son rôle et replacer ses modalités d'intervention dans un cadre de politiques publiques internationales qui positionne les différents acteurs, objectifs et moyens les uns par rapport aux autres, aide à mieux définir la coordination des actions, renforce leur efficacité et leur pertinence et redonne du sens et de la cohérence à des projets bilatéraux en les rattachant à des actions globales.

Quatre questions méritent d'être soulevées :

- Quel est le rôle d'un bailleur bilatéral dans la production de BPM ?
- Quelles sont les conséquences en matière d'évolution des secteurs d'intervention ?
- Quelles sont les conséquences en matière de méthodes de travail ?
- Quelles sont les conséquences en matière de ressources à mobiliser ?

Rôle d'un bailleur bilatéral

Un bailleur bilatéral peut difficilement se positionner en « promoteur » de la production d'un BPM. Ce n'est pas son rôle. En revanche, il a intérêt à contribuer à l'élaboration conceptuelle et aux réflexions opérationnelles lancées par le GTIBPM et autres promoteurs de la notion.

Il lui revient également de repenser nombre de ses interventions par rapport aux interventions sectorielles globales qui se profilent : les projets qui en offrent l'opportunité devraient s'inscrire dans des programmes coordonnés qui associent production de BPM et développement, de manière à renforcer les synergies entre BPM et APD, donc augmenter les retombées de chaque euro d'aide dépensé.

Quels secteurs d'intervention pour l'AFD ?

Pour améliorer les synergies entre BPM et développement, il faudrait promouvoir des projets à l'intersection des BPM et de l'APD ou intervenir en APD dans le cadre de programmes joints BPM/Développement. Plusieurs types d'interventions sectorielles sont ainsi envisageables à l'AFD.

• *Lutter contre les grandes pandémies (BPM) en améliorant l'accès aux services de santé et l'accès à l'eau potable, chaînons indispensables des stratégies globales*

Du fait de contraintes budgétaires fortes, de plans d'ajustement structurel exigeants et d'un accroissement de la demande, de nombreux Etats ne peuvent pas assurer la fourniture de biens publics de base. L'aide a un rôle à jouer dans ce domaine, que ce soit en participant au renforcement des secteurs de santé nationaux (centres de santé, formation de personnel médical, etc.) ou en développant l'accès à l'eau potable. Il est crucial de contribuer à des programmes aussi importants que la lutte contre le SIDA en renforçant les services publics locaux qui conditionnent ses progrès.

• *Allier protection de l'environnement (BPM) et développement*

Les stratégies de protection de la biodiversité, pour être viables, doivent veiller à ce que les populations locales en retirent des avantages directs. Deux pistes sont en voie d'exploration pour allier protection de la biodiversité et développement : compenser par des transferts la perte de revenu liée au choix d'activités respectueuses de la biodiversité ; ou développer localement des activités profitables reposant sur les enjeux écologiques. Dans le domaine de la lutte contre l'effet de serre, le problème se pose en ces termes : comment limiter les émissions de GES et, parallèlement, contribuer au développement des PED. Il s'agit de promouvoir des projets qui combinent les deux dimensions, grâce notamment aux mécanismes de développement propre dont il serait important d'étendre les points d'application (aux cultures pérennes, par exemple).

• *Contribuer à préserver la paix (BPM) en intervenant dans la prévention et le post-conflit*

Le maintien de la paix est d'une extrême complexité. Il est nécessaire de mobiliser différentes approches (historique, politique, économique, sociologique, etc.) pour parvenir à un diagnostic à peu près crédible. La gestion post conflit est tout aussi complexe, et déterminante puisqu'elle conditionne le maintien de la paix. Les bailleurs bilatéraux, par leur connaissance privilégiée de certaines régions en développement, peuvent avoir un rôle à jouer dans ce domaine. Des interventions de ce type sont typiquement à

l'intersection de préoccupations de développement nationales (la paix conditionne le développement) et globales.

• *Contribuer à préserver la stabilité financière internationale (BPM) en renforçant les systèmes financiers locaux*

Les systèmes financiers locaux sont un chaînon décisif de la stabilité financière mondiale, surtout lorsque d'importants flux de capitaux y circulent. Les bailleurs ont un rôle important à jouer dans l'assainissement des secteurs financiers locaux (transferts de compétence, gestion des créances douteuses, normalisation, etc.), pour améliorer la croissance locale mais également pour préserver la stabilité financière internationale.

• *Contribuer à promouvoir une ouverture commerciale équitable (BPM) par des programmes de renforcement des capacités commerciales ou de mise à niveau industrielle*

L'ouverture des frontières met en concurrence directe des économies qui ne sont pas capables de profiter de la même façon des opportunités commerciales induites : l'ouverture est inéquitable en ce qu'elle pénalise les économies en retard de développement. Au lieu de favoriser leur rattrapage économique, cette ouverture va en réalité creuser les écarts de développement. D'où l'intérêt de promouvoir des programmes d'aide au développement qui contribuent à mieux préparer les PED à l'ouverture des frontières et à favoriser leur insertion dans ce système. Ces interventions en APD sont nécessaires à la réalisation d'une ouverture commerciale plus équitable, même si rien n'indique qu'elles sont suffisantes.

• *Allier protection du patrimoine mondial de l'humanité (BPM) et développement*

La protection du patrimoine culturel mondial est un thème qui se rapproche de la protection de la biodiversité. Il est possible d'allier développement local et protection du patrimoine, par le biais de canaux comme la création d'emplois directe (réhabilitation de patrimoine) ou indirecte (développement du tourisme), tout en veillant à ce que le développement du tourisme ne détruise pas, dans un second temps, le patrimoine mondial.

Quelles méthodes d'intervention ?

Une coordination des interventions sur des programmes « joints » BPM/développement aurait probablement un impact important sur l'efficacité et la durabilité des interventions. La coordination des interventions est, de toute manière, toujours profitable. Elle l'est particulièrement dans ce type de combinaisons où les interventions sont complémentaires. Elle impliquerait un travail entre parties prenantes (bailleurs, ONG, secteur privé, etc.) de définition de programmes cohérents et de répartition des responsabilités.

Quelles sources de financement ?

Une APD qui financerait des domaines à l'intersection de préoccupations des pays industrialisés et en développement, avec une réelle incidence sur le développement pour conserver sa vocation première, pourrait mobiliser davantage de ressources auprès des contribuables du Nord qu'une APD sans retombées à court terme sur les pays donateurs.

Par ailleurs, il est important de mobiliser des ressources d'origine privée : un bailleur devrait ainsi expérimenter les techniques d'ingénierie financière à sa disposition pour accroître l'effet de levier des ressources en APD. Le développement de PPP, dans des domaines aussi divers que la lutte contre le SIDA ou la protection du patrimoine a montré que des ressources privées pouvaient contribuer à la fois au développement et à la production de BPM.

La promotion d'une taxe internationale se justifie pleinement pour financer des BPM dont la production s'inscrit dans la durée et qui nécessitent des ressources pérennes. Quant à l'endettement, il permet de mobiliser rapidement d'importantes ressources pour financer des objectifs ciblés, même s'il se heurte toutefois aux faibles capacités d'absorption des pays pauvres.

La quête de nouveaux financements doit s'inscrire dans un schéma qui différencie les ressources en APD et les ressources additionnelles, destinées aux BPM sans incidence sur le développement. A ce titre, un bailleur peut gérer des fonds non APD destinés à des objectifs globaux. Il peut intervenir sur la base de ressources additionnelles, provenant d'emprunts (donc en prêts) ou de ressources globales, en production directe de BPM dans les pays le souhaitant (en particulier des pays émergents).

3. Conclusions

Plusieurs problèmes font du champ des BPM un domaine opaque et controversé :

- le terme est mal choisi, pompeux, trop « théorique » ;
- la définition tarde à être précisée, ce qui laisse penser que cette notion est « fourre-tout » ;
- le champ du « public » est au coeur de controverses politiques, portées par les tenants d'une « politisation » (ou « humanisation ») de la notion de BPM qui souhaitent en faire un instrument privilégié de réduction des inégalités. Or, l'approche par les BPM ne doit pas avoir pour objectif d'infléchir le modèle économique actuel vers un modèle moins libéral : ce n'est pas son rôle, c'est celui de politiques de développement orientées vers un développement plus équitable. La production de BPM doit plutôt limiter les risques inhérents à l'imperfection des marchés du modèle actuel.

Un enjeu consiste à harmoniser l'ensemble des politiques publiques pour les orienter vers un objectif commun de développement équitable et durable. Une politique de production de BPM doit être complétée par une politique

d'APD efficace et dotée de suffisamment de ressources pour promouvoir le respect des droits humains et l'équité dans les pays où les conditions de vie des ménages en sont éloignées.

Il convient d'insister sur la complémentarité des objectifs de développement et de production de BPM. L'APD, quand elle le peut, a intérêt à financer des BPM qui sont parallèlement des objectifs de développement ou à s'inscrire dans des programmes mixtes BPM/développement, de manière à avoir un double impact en termes de développement et de production de BPM. Son efficacité se trouvera renforcée si l'on développe des complémentarités avec une politique de production de BPM. Enfin, un bailleur bilatéral est légitime dans son rôle de fournisseur de BPM, mais à certaines conditions seulement :

- que le pays receveur accepte cette démarche, ce qui suppose généralement une intersection non nulle avec un objectif de développement,
- ou que les ressources utilisées soient additionnelles à l'APD.

Références bibliographiques

- ANAND, P. B. (2002), "*Financing the Provision of Global Public Goods*", discussion paper, UNU World Institute for Development Economics Research.
- ARCE M., DANIEL G., , SANDLER T. (2002), "*Regional Public Good: Typologies, Provision, Financing and Development Assistance*", EGD, Secretariat of the Swedish Ministry of Foreign Affairs, Stockholm.
- ATKINSON T. (2003), "*Innovative Sources for Development Finance – Global Public Economics*", Conférence ABCDE-Europe.
- Barrett S. (2002), "*Supplying International public goods: How Nations Can Cooperate*", in Ferroni M., A. Mody (edited by), *Global public goods: Incentives, Measurement, and Financing*, Kluwer Academic Publishers, pp.47-79.
- BARRETT S. (2004), "*Critical Factors for the Successful Provision of Transnational Public Goods*", background study for the International Task Force on Global Public Goods.
- COASE R. (1974), "*The Lighthouse in Economics*", *Journal of Law and Economics*, 17(2), pp. 357-376.
- FERRONI M., Mody A. (eds), 2002, *Global public goods: Incentives, Measurement, and Financing*, Kluwer Academic Publishers.
- HARDIN G. (1968), "*The Tragedy of the Commons*", *Science*, vol.162, pp. 1243-1248.
- HIRSHLEIFER J. (1983), "*From weakest-link to best-shot: The voluntary provision of public goods*", *Public Choice*, 41, p.371-386.
- JHA R. (2002), "*Innovative Sources of Development Finance – Global Cooperation in the 21st Century*", Australian National University Division of Economics Working Paper, Canberra.
- KANBUR, R., SANDLER T., WITH MORRISON K. (1999), "*The Future of Development Assistance: Common Pools and Global Public Goods*", Policy Essay 25, Overseas Development Council, Washington, D.C.
- KAUL I. (2000), "*Governing Global Public Goods in a Multi-Actor World: The Role of the United Nations*", in Thakur R. and NEWMAN E (eds.), "*New Millennium, New Perspectives: The United Nations, Security and Governance*", United Nations University, New York.
- KAUL I. (2004), "*New ways of financing the Millenium Development Goals*", paper prepared for a seminar co-organised by Agence Française de Développement, Institut du développement durable et des relations internationales, UNDP, January 22, 2004.
- KAUL I. (2004), "*Financing GPGs: Trends and Challenges*", discussion draft, février.
- KAUL I., Grunberg I. Stern M. (eds.) (1999), "*Global Public Goods. International Cooperation in the 21st Century*", Oxford University Press for the United Nations Development Program.
- KAUL I., LE GOULVEN K., SCHNUPF M.(eds.) (2002), "*Le Financement des biens publics mondiaux : de nouveaux outils pour de nouveaux défis*". Un dialogue politique, ODS, DGCID & UNDP, New York.
- KAUL I., CONCEIÇÃO P., LE GOULVEN K. et MENDOZA R. U. (eds.) (2003), "*Providing Global Public Goods, Managing Globalisation*", Oxford University Press.
- KINDLEBERGER C.P. (1973), "*The World in Depression*", 1929-39, Berkeley: University of California Press.
- KINDLEBERGER C. P. (1986), "*Global public goods Without International Government*", *The American Political Review*, 76(1), pp. 1-13.
- LANDAU J-P. (dir.) (2004), "*Les nouvelles contributions financières internationales*", La Documentation française, Paris.
- LÉVÉQUE F. (1998), "*Economie de la réglementation*", coll. Repères, la Découverte, Paris.

- MORRISSEY O., TE VELDE D. W., HEWITT A, "DEFINING GLOBAL PUBLIC GOODS: CONCEPTUAL ISSUES", in Ferroni M., A. Mody (eds.) (2002), "Global public goods: Incentives, Measurement, and Financing", Kluwer Academic Publishers, p.31-46.
- RAFFER K. (1999), "ODA and Global Public Goods: a trend analysis of past and present spending patterns", ODS Background Papers, New York.
- REISEN H. (2003), "New Sources in Development Finance", OECD Development Centre, Paris.
- REISEN H. (2004), "New forms of funding development goals", OECD Development Centre, Paris.
- REISEN H., SOTO M. et WEITHÖNER (2003), "Financing Global and Regional Public Goods from ODA: Analysis and Evidence from the OECD Creditor Reporting System", OECD Development Centre, Paris.
- SAMUELSON, P. (1954), "The Pure Theory of Public Expenditure", Review of Economics and Statistics, 36(4), 387-9.
- SANDLER T. (2001), "On financing global and international public goods", Policy Research Working Paper 2638, Washington DC: World Bank.
- SANDLER T. (2002), "Financing international public goods", in Ferroni M., Mody A. (eds.), The World Bank, Global public goods: Incentives, Measurement, and Financing, Kluwer Academic Publishers, p.81-117.
- SEVERINO J-M., CHARNOZ O. (2003), "Financer le développement aujourd'hui", in Rapport Moral sur l'Argent dans le monde 2003-2004.
- SEVERINO J-M. et CHARNOZ O. (2005), "Les mutations imprévues" : état des lieux de l'aide publique au développement", Afrique contemporaine, N° 213.
- STIGLITZ J. (2000), "Economics of the Public Sector: Third Edition", W.W. Norton & Company, New York and London.
- Sweden Ministry for Foreign Affairs (2001), "Financing and Providing Global Public Goods: Expectations and Prospects". Paper prepared on behalf of the Institute of Development Studies, Sussex, U.K.
- Task Force sur les BPM (2005), "Strategy and Actions for Meeting Global Challenges: International Cooperation in the National Interest", Working Paper préparé par le secrétariat.
- TUBIANA L., SEVERINO J.-M. (2001), "Biens Publics Globaux, gouvernance mondiale et aide publique au développement", in Jacquet P., Pisani-Ferry J. and Tubiana L., Gouvernance mondiale, La Documentation française, rapports du CAE, pp. 349-373.
- UNDP (2002), Le financement des biens publics mondiaux: De nouveaux outils pour de nouveaux défis, New York.
- TE VELDE D., O.MORRISSEY and A.HEWITT (2002), "Allocating Aid to International Public Goods", in Ferroni M., A. Mody (eds.), Global public goods: Incentives, Measurement, and Financing, Kluwer Academic Publishers.
- The World Bank (2001), "Effective Use of Development Finance for Global public goods", in Global Development Finance, Chapter 5, Washington, DC.
- The World Bank and the IMF (2001), "Poverty Reduction and Global Public Goods": a Progress Report, 2001-0007, Washington DC.
- The World Bank (2004), "Global Development Finance"; Harnessing Cyclical Gains for Development, Washington, DC.
- Zedillo E. (Chairman) (2001), "Financing for Development", Report issued by a Panel of international experts appointed by United Nations Secretary-General Kofi Annan, UN report, New York.

Notes

2. Severino et Charnoz, 2005.
3. On fait l'hypothèse que les agents sont « non-coopératifs », adoptant des stratégies individualistes sur le mode du « dilemme du prisonnier ».
4. « Goods for which there is no rivalry in consumption and for which exclusion is impossible », in Stiglitz, 2000.
5. Créée en 2003 à la suite d'un accord bi-gouvernemental franco-suédois avec pour mandat de clarifier la notion de BPM, d'identifier les BPM essentiels du point de vue de la réduction de la pauvreté et de l'intérêt commun au développement durable, de formuler des recommandations à l'intention des responsables et des autres intervenants sur la manière de les fournir et les financer. La France y est représentée par Y. Thibault de Silguy.
6. « Le droit sur lequel on peut définir et poser l'exigence des biens communs et publics mondiaux est l'édifice croissant des droits universels, de la déclaration de 1948 au foisonnement des conventions, en passant par les deux pactes généraux sur les droits civils et politiques d'une part, économiques, sociaux et culturels de l'autre. Bien incomplet encore, peu appliqué surtout... Et le droit écologique reste pour l'essentiel à bâtir, pour laisser autre chose à nos descendants qu'un champ de « ruines ». F. Lille, association « Biens publics à l'échelle mondiale », www.bpem.org.
7. « Les biens publics mondiaux sont des choses auxquelles les gens et les peuples ont droit, produites et réparties dans les conditions d'équité et de liberté qui sont la définition même du service public, quels que soient les statuts des entreprises qui assurent cette mission. Les droits universels humains et écologiques en sont la règle, les institutions internationales légitimes le garant, la démocratie l'exigence permanente, et le mouvement social la source." F. Lille, association « Biens publics à l'échelle mondiale », www.bpem.org.
8. La théorie néo-classique défend en effet les vertus du libre-échange pour tous, conduisant à l'instauration d'un commerce optimal, fondé sur les avantages comparatifs de chacun.
9. Secretariat of the International Task Force on Global Public Goods, 2005.
10. « It is necessary to differentiate between the core component of the delivery system, which should be taken care of by the international community, from the complementary activities that are the primary responsibility of the national and local entities, for its provision and existence », Ministry for Foreign Affairs, Sweden, 2001.
11. « When countries are strongly asymmetric, co-operation may make one kind of country worse off, even while it makes another kind substantially better off. In these situations, co-operation will require more than enforcement to stand. It will also require money transfers - in the jargon of economics, "side payments". Usually, these are compensating payments », S. Barrett, 2004.
12. Fonds pour l'Environnement Mondial.
13. Sweden Ministry for Foreign Affairs, 2001.
14. Sweden Ministry for Foreign Affairs, 2001 ; Sagasti and alii (2004).
15. Banque mondiale, 2001, sachant que la définition d'un BPM était probablement très différente de celle adoptée aujourd'hui.