

► DIRECTION DES ETUDES ECONOMIQUES ET DE L'EVALUATION
ENVIRONNEMENTALE

► DOCUMENT DE TRAVAIL

BIENS PUBLICS MONDIAUX ET NEGOCIATIONS INTERNATIONALES

**Hélène FRANCES
François NASS**

**Série Synthèses
N° 03-S02**



Site internet : <http://www.environnement.gouv.fr>
20 avenue de Ségur - 75302 Paris 07 SP

► RESUME

Biens publics mondiaux et négociations internationales

François NASS
Hélène FRANCES

La notion de biens publics mondiaux a été mise en avant dans les négociations internationales, notamment par la France, en particulier dans le cadre de la préparation des conférences sur le financement du développement (Monterrey – 18-22 mars 2002) et de Johannesburg (Rio + 10 - 26 août-4 septembre 2002). Elle demeure cependant controversée. Pour ses promoteurs, le recours à cette notion est susceptible de constituer un nouveau cadre conceptuel cohérent pour re-dynamiser la coopération internationale et accroître ses sources de financement. Cependant, l'utilisation de cette notion fait également l'objet de nombreuses critiques quant à sa pertinence et à son intérêt.

Les biens publics mondiaux « purs » sont ceux caractérisés, à l'échelle planétaire, par l'impossibilité d'exclusion, par l'obligation d'usage et par l'absence d'effets d'encombrement. Les luttes contre l'effet de serre, contre l'appauvrissement de la biodiversité terrestre et marine ou pour la préservation des écosystèmes marins internationaux en constituent de bons exemples.

La définition économique des biens publics mondiaux est une chose, l'utilisation qui en est faite par les différents acteurs sur les scènes nationale et internationale en est une autre. En effet, les expressions « biens publics » et « biens publics mondiaux » sont de plus en plus utilisées et tendent à recouvrir des objets ou notions assez hétéroclites. De plus cette expression est en pleine évolution et constitue désormais un enjeu politique et diplomatique. Dès lors, les stratégies des acteurs semblent souvent primer sur l'analyse de fond. De ce fait, l'observation de l'émergence, sur les scènes politique et diplomatique, de la notion de biens publics mondiaux et des arguments évoqués en faveur de son utilisation suscite certaines interrogations sur la portée effective d'une telle approche, notamment en l'absence d'avancées significatives sur les questions de gouvernance mondiale du développement durable.

Ces doutes ne sauraient cependant constituer une échappatoire à la recherche d'avancées concrètes immédiates, même partielles, dans le domaine de la coopération internationale en faveur du développement durable, sur la base du contexte politique et juridique international existant. Une analyse approfondie des motivations et les principes d'action actuels de la coopération internationale met ainsi en évidence trois logiques distinctes : la production et la gestion concertée de biens publics mondiaux purs ; la garantie d'un accès effectif de tous les êtres humains aux droits fondamentaux ; la promotion d'un développement économique et social durable dans tous les Etats. Ces logiques se distinguent notamment par les objets de la coopération, par les motivations mobilisables, par les principes directeurs des actions, par l'échelle géographique pertinente pour l'organisation opérationnelle de la coopération et par les implications institutionnelles qu'il convient d'en tirer. Dans ces conditions, le recours à un concept fédérateur unique (les biens publics mondiaux) semble présenter plus de difficultés et de risques que d'avantages. Cependant, ces trois logiques d'action ne sont pas sans liens et devraient donc faire l'objet de mécanismes de coordination, voire d'arbitrage. Au plan des moyens, l'augmentation de l'aide publique au développement paraît la source publique de financement à privilégier pour la plupart des actions de coopération internationale.

Ce document n'engage que ses auteurs et non les institutions auxquelles ils appartiennent. L'objet de cette diffusion est de stimuler le débat et d'appeler des commentaires et des critiques.

► SOMMAIRE

<u>1. L'APPROCHE ECONOMIQUE DES BIENS PUBLICS</u>	4
<u>1.1. LA DEFINITION DES BIENS PUBLICS SELON LA THEORIE ECONOMIQUE</u>	4
<u>1.2. LA RECHERCHE DU NIVEAU OPTIMAL DE PRODUCTION DES BIENS PUBLICS</u>	5
<u>1.3. LES MODES DE FINANCEMENT DE LA PRODUCTION DES BIENS PUBLICS</u>	8
<u>2. LA PROBLEMATIQUE ACTUELLE DES BIENS PUBLICS MONDIAUX</u>	10
<u>2.1. LA NOTION DE « BIENS PUBLICS MONDIAUX » DANS LA STRATEGIE POLITIQUE ET DIPLOMATIQUE DES DIFFERENTS ACTEURS</u>	10
<i>Les biens publics mondiaux purs : une catégorie très limitée pour les économistes</i>	19
<i>Les biens publics mondiaux : une catégorie plus vaste pour les négociateurs</i>	21
<u>2.2. LES DIFFICULTES ET LIMITES DE L'APPROCHE BASEE SUR LES « BIENS PUBLICS MONDIAUX »</u>	23
<i>La nécessité d'un effort important d'analyse et de « dévoilement » des interactions</i>	23
<i>Les difficultés liées à la préférence des acteurs pour le court-moyen terme, au détriment du bien être des générations futures</i>	23
<i>Le renforcement de la gouvernance mondiale comme préalable à la production concertée des biens publics pouvant faire l'objet d'exclusion à l'échelle planétaire ?</i>	24
<u>3. L'ANALYSE DES DIFFERENTES LOGIQUES D'ACTION DE LA COOPERATION INTERNATIONALE ET SES IMPLICATIONS QUANT A LA REFLEXION SUR LES BIENS PUBLICS MONDIAUX</u>	26
<u>3.1. LES TROIS LOGIQUES DISTINCTES DE LA COOPERATION INTERNATIONALE</u>	26
<u>3.2. LES DIFFICULTES ET RISQUES DU RECOURS A UN CONCEPT FEDERATEUR UNIQUE : LES BIENS PUBLICS MONDIAUX</u>	32
<u>3.3. DES LOGIQUES D'ACTION DISTINCTES, QUI NE SONT CEPENDANT PAS SANS LIENS</u>	35
<u>3.4. L'AUGMENTATION DE L'AIDE PUBLIQUE AU DEVELOPPEMENT COMME SOURCE PUBLIQUE DE FINANCEMENT A PRIVILEGIER</u>	36
<u>CONCLUSION : QUELLE PLACE POUR LES BIENS PUBLICS MONDIAUX DANS LES NEGOCIATIONS INTERNATIONALES EN COURS ?</u>	39
<u>BIBLIOGRAPHIE</u>	43

La notion de biens publics mondiaux a été mise en avant dans les négociations internationales, notamment par la France, en particulier dans le cadre de la préparation des conférences sur le financement du développement (Monterrey – 18-22 mars 2002) et de Johannesburg (Rio + 10 - 26 août-4 septembre 2002).

Le recours à cette notion est présenté par ses promoteurs comme pouvant constituer un nouveau cadre conceptuel cohérent afin d'aborder la coopération internationale et son financement. Cependant, l'utilisation de cette notion fait également l'objet de nombreuses critiques quant à sa pertinence et à son intérêt.

Cette étude a pour objectif d'analyser l'origine et la portée de cette approche. Elle porte successivement sur les aspects suivants : l'approche économique des biens publics (1) ; la problématique actuelle des biens publics (2) ; l'analyse des différentes logiques d'action de la coopération internationale et leurs implications quant à la réflexion sur les biens publics mondiaux (3).

1. L'APPROCHE ECONOMIQUE DES BIENS PUBLICS

La notion de biens publics a initialement été développée par l'analyse économique. Ce premier paragraphe aborde successivement la manière dont la théorie économique envisage la définition des biens publics, la recherche de leur niveau optimal de production et leurs modes de financement.

1.1. LA DEFINITION DES BIENS PUBLICS SELON LA THEORIE ECONOMIQUE

Selon la définition donnée par les économistes, les biens publics sont des « biens » caractérisés par le principe de non rivalité, c'est à dire que leur consommation par un agent économique n'empêche pas qu'un autre agent économique puisse les consommer aussi.

Cette définition appelle deux remarques préliminaires :

- pour la théorie économique, la notion de « bien public » ne relève donc pas d'une logique d'appropriation (un bien public n'est pas défini comme un bien qui appartient à tous, c'est à dire qui fait partie d'un patrimoine commun) mais d'une logique de consommation (un bien public est un bien qui peut être consommé par tout un chacun, sans préjudice de la possibilité pour les autres de le consommer également).
- la notion économique de « bien public » n'est pas une notion morale ou qualitative : le bien public caractérisé par la non rivalité peut être en réalité un « mal public » (exemple de la pollution atmosphérique). Cependant, dans ces cas et *a contrario*, il est possible de qualifier de « bien public » l'ensemble des mesures destinées à empêcher la survenance du « mal public » considéré et/ou de restaurer l'état antérieur à sa survenance.

La définition économique des « bien publics » peut être approfondie par la prise en compte de trois caractéristiques complémentaires :

- la présence, ou non, d'une possibilité d'exclusion : même si les « biens publics » présentent de manière intrinsèque une caractéristique de non rivalité, il est possible, pour certains d'entre eux, d'en réserver l'usage à certains agents économiques et d'en exclure d'autres, en recourant soit à des mécanismes de prix (exemple des autoroutes à péages), soit à des règles d'accès fondées sur divers critères, plus ou moins objectifs et transparents (situation familiale pour les services publics de garderie d'enfants, systèmes de file d'attente, passe-droits occultes...) ;
- la présence, ou non d'une obligation d'usage : pour certains « biens publics », la décision d'en faire usage ne relève pas d'une décision des agents eux-mêmes (exemple de la défense nationale, de l'éclairage public), alors que pour d'autres, chaque agent dispose du choix de les consommer ou non (exemple de la fréquentation ou non d'un jardin public) ;
- la présence, ou non, d'effets d'encombrement : la satisfaction que tire un agent de la consommation de certains « biens publics » peut être fonction du nombre d'usagers qui en bénéficient également (exemples de certaines routes au moment des départs en vacances ou bien de l'engorgement des tribunaux).

Un bien public caractérisé simultanément par l'impossibilité d'exclusion, par l'obligation d'usage et par l'absence d'effets d'encombrement est qualifié par la théorie économique de bien public pur. Dans les autres cas (absence de l'un ou de plusieurs de ces trois critères), il s'agit d'un bien public dit impur¹. Enfin, un bien public pourra être local, régional, national, pluri national ou global, selon qu'il concerne et affecte le bien-être des agents économiques à ces diverses échelles, économique, écologique et ou politiques.

1.2. LA RECHERCHE DU NIVEAU OPTIMAL DE PRODUCTION DES BIENS PUBLICS

La théorie des biens publics a été développée par l'analyse économique à partir du constat selon lequel le niveau de production de ces biens n'est pas toujours optimal dans le cadre d'un libre fonctionnement des marchés.

En effet, le fait que ces biens soient caractérisés par la non rivalité emporte diverses conséquences sur le jeu des acteurs dans le cadre des marchés :

- la non rivalité implique qu'une fois que le bien sera produit, tous les agents économiques pourront le consommer ; dès lors, chaque agent pris séparément a, *a priori*, intérêt à adopter un comportement de passager clandestin, en préférant laisser le soin aux autres de prendre en charge la responsabilité et le financement de la production d'un bien dont il pourra, en toute hypothèse, bénéficier. Cependant, si tous les agents économiques tiennent ce raisonnement, le bien public ne sera pas produit ou sera mal produit ;

Le comportement de passager clandestin : un exemple

¹ Toutes ces définitions sont tirées de l'ouvrage de Pierre PICARD, « Eléments de microéconomie Tome 1 – théorie et application », 5^{ème} édition, Ed. Montchrestien, Paris 1998.

Dans le domaine de la réglementation des émissions de polluants des véhicules automobiles, si l'on se contente d'exhorter les automobilistes à se montrer responsables (en s'équipant d'un pot catalytique) chacun d'entre eux va se dire : si tous les autres équipent leur véhicule, l'air sera de bonne qualité et ma propre pollution sera négligeable ; en adoptant un comportement de passager clandestin (en n'équipant pas ma voiture) j'évite une dépense de mille € (coût du pot catalytique) tout en profitant des efforts faits par les autres. Ce raisonnement étant présumé adopté par une majorité d'automobilistes, la pollution automobile ne baisse pas, en dépit des recommandations émises.

- idéalement, le constat de non rivalité devrait inciter les agents économiques à développer des modes d'action coopératifs pour produire, de concert et à un niveau optimal, les biens publics nécessaires ; cependant, l'analyse économique prend en compte le fait que les agents économiques adoptent assez souvent des stratégies individualistes, non coopératives et, finalement, contreproductives. Ce type de problème est illustré par l'exemple du dilemme du prisonnier.

Le dilemme du prisonnier

Deux individus sont arrêtés par la police pour un délit grave. Ils sont interrogés séparément et à chacun l'on promet : si vous accusez/dénoncez votre complice vous bénéficierez d'une peine plus légère et l'autre sera lourdement condamné. Or il n'y a pas de preuve : si les prisonniers ne disent rien, ils ne seront condamnés ni l'un ni l'autre. Mais chacun cherche à défendre au mieux ses intérêts, et ils s'accusent donc mutuellement. La pire des solutions s'impose alors à chacun d'entre eux, car ils sont tous les deux condamnés à des peines importantes.

Face à un bien public, la rationalité individuelle (même parfaite) des individus ne conduit donc pas forcément à une rationalité collective.

Dans la théorie économique, ce constat de la défaillance des mécanismes de marché pour assurer une production optimale des biens publics justifie et légitime l'intervention de la puissance publique.

Celle-ci se trouve cependant alors confrontée à la difficulté de déterminer le niveau optimal de la production de ces biens publics. A cet égard, deux situations sont envisageables.

A – Le premier cas est celui où le niveau optimal de la production du bien public considéré doit, pour l'essentiel, être fixé de manière exogène, sur la base de considérations non économiques (exemple de la lutte contre des nuisances imputables à telle ou telle substance toxique dont le volume doit être limité en fonction de seuils d'innocuité physiologique ou de capacité d'absorption par les écosystèmes).

Dans ce cas, le rôle de la puissance publique consistera dans un premier temps à fixer, sur ces bases exogènes au calcul économique, le niveau de production optimal du bien public considéré. Par la suite, la puissance publique pourra, selon les cas, le produire directement ou bien en confier la production aux agents économiques. Dans ce dernier cas, la répartition des volumes à produire entre les différents agents pourra être réalisée soit par le recours à des instruments normatifs (fixation de normes impératives), soit par le recours à des instruments contractuels (cahiers de charges fixant la nature et le volume des biens publics à produire en contrepartie d'une rémunération versée par la collectivité), soit encore par le recours à divers mécanismes d'incitation économique (taxes, subventions ou mécanismes de marchés²).

B - Le second cas est celui où le niveau optimal de la production du bien public considéré n'a pas besoin d'être fixé de manière exogène et peut, par conséquent être fixé sur la base des préférences des agents économiques.

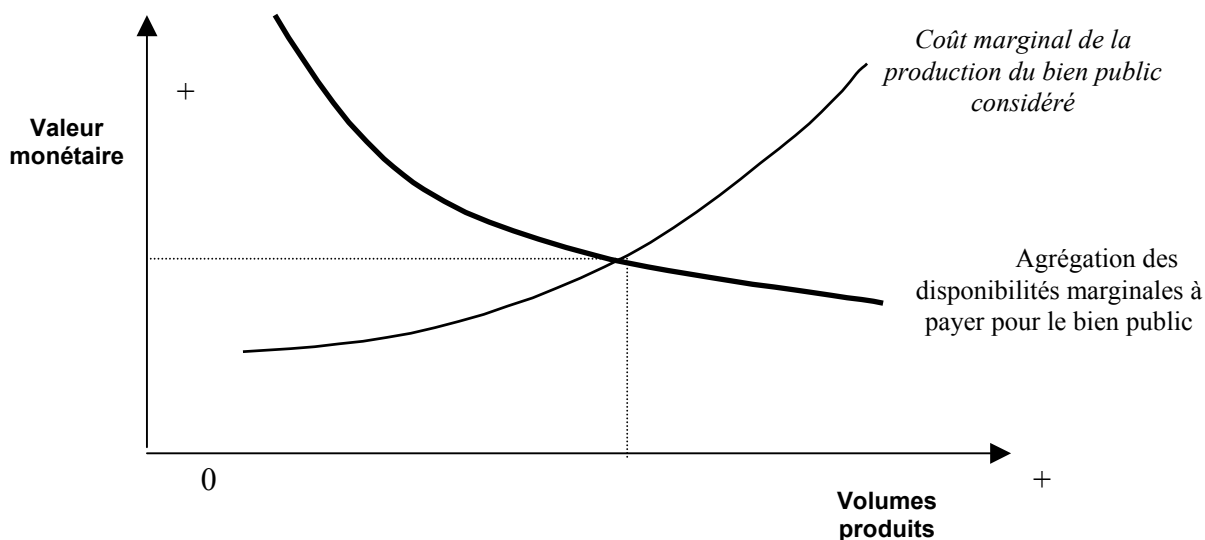
Dans ce cas, le rôle de la puissance publique consistera à organiser des procédures permettant d'évaluer le niveau de production souhaitable pour les agents économiques. Dans ce cadre, la théorie économique propose de recourir à des modèles d'optimisation permettant de croiser, d'une part, la somme des *disponibilités marginales à payer*³ pour la production d'un bien public et, d'autre part, les *coûts marginaux de production*⁴ de ce bien public. Selon la condition dite de « Bowen-Lindahl-Samuelson » la quantité optimale de biens publics à produire est alors celle correspondant à l'égalité entre ces deux grandeurs.

Le graphique ci-après synthétise cette approche ; le point de rencontre entre les deux courbes détermine simultanément le volume du bien public à produire (V^*) et le coût de cette production (P^*).

² C'est par exemple le cas de la lutte contre les émissions des gaz à effet de serre dans le cadre du protocole de Kyoto : le niveau-cible maximum des émissions à atteindre a été fixé, *a priori*, pour les pays développés, à l'issue d'un processus politique et diplomatique prenant en compte un faisceau complexe de critères ; la théorie économique est intervenue après pour proposer divers instruments visant à atteindre ce niveau-cible, sur la base d'une répartition plus ou moins flexible entre les producteurs (marchés de droits, autres mécanismes...).

³ La disponibilité marginale à payer : il s'agit de la dépense supplémentaire qui correspond à ce que l'individu est prêt à payer pour acquérir une unité supplémentaire du bien public. Lorsque des unités supplémentaires sont successivement offertes, la disponibilité à payer baisse le plus souvent.

⁴ Le coût marginal de production : l'hypothèse atemporelle (c'est à dire sans tenir compte du progrès technique et/ou des améliorations en matière d'organisation etc.. qui permettent les augmentations de productivité) est que le coût de production d'une unité supplémentaire d'un bien produit augmente en général (sauf dans certains cas où les rendements d'échelle sont croissants).



La difficulté principale pour mettre en œuvre cette optimisation est d'arriver à ce que les agents économiques révèlent leurs disponibilités marginales à payer, ce qu'ils sont réticents à faire, afin de contribuer le moins possible. Ainsi, la procédure de la libre souscription « conduit à une contribution insuffisante des agents et donc à une sous production du bien public »⁵ tandis que dans la procédure de prix personnalisés basée sur l'équilibre de Lindahl, « les consommateurs vont masquer leurs véritables préférences pour contribuer le moins possible au financement du bien public »⁶. En pratique « la procédure du vote majoritaire peut être considérée comme une solution du moindre mal »⁷.

Après avoir surmonté ces difficultés et défini le volume de bien public à produire, la puissance publique pourra également, comme dans le cas précédent, le produire directement ou bien confier la responsabilité de sa production aux agents économiques.

1.3. LES MODES DE FINANCEMENT DE LA PRODUCTION DES BIENS PUBLICS

La question des modes de financement des biens publics se pose dans les termes traditionnels de toute dépense publique. La théorie de la fiscalité préconise de recourir à des assiettes les moins distorsives possibles.

Il est cependant intéressant de distinguer les biens publics selon qu'ils sont ou non liés à des externalités, car dans ce dernier cas la tarification qui permet de rétablir l'optimalité des comportements peut être source de revenus. Le mode de financement à privilégier peut ainsi différer selon que la production du bien public implique la mise en place et la gestion d'infrastructures et/ou de services publics ou bien la lutte contre des modes de production ou de consommation générateurs de « maux publics ».

⁵ Pierre PICARD, op. cité, page 499.

⁶ Pierre PICARD, op. cité, page 502.

⁷ Pierre PICARD, op. cité, page 504.

A- Dans le premier cas (mise en place et gestion d'infrastructures ou de services publics), la théorie économique privilégie l'approche classique des finances publiques pour le financement des biens publics considérés.

Selon cette approche, la production du bien public devrait de façon privilégiée être financée par le recours au budget général de la collectivité, alimenté par les impôts.

Dans ces cas, la théorie économique est plutôt réticente à l'égard de taxes affectées au financement de tel ou tel bien. En effet, de telles taxes, qui dérogent au principe d'universalité budgétaire, sont susceptibles de générer des effets économiques pervers : coûts élevés et spécifiques de recouvrement, possibilité d'une inadéquation entre les sommes collectées et les besoins de financement pouvant entraîner soit l'impossibilité de produire le bien public à un niveau suffisant (recettes insuffisantes), soit des gaspillages (recettes supérieures aux dépenses incitant à des stratégies dispendieuses de la part des organismes chargés de produire les biens publics considérés...).

B - Dans le second cas (lutte contre des comportements générateurs de maux publics), la théorie économique peut, dans certains cas, proposer des mécanismes visant à modifier les comportements.

Les maux publics provoqués par certains modes de production ou de consommation relèvent aussi d'une analyse en terme d'externalités.

Pour la théorie économique, les externalités se rencontrent dans des « situations où les décisions de consommation ou de production d'un agent affectent directement la satisfaction ou le profit d'autres agents, sans que le marché évalue et fasse payer ou rétribue l'agent pour cette interaction »⁸.

Les externalités peuvent être positives (lorsqu'elles bénéficient aux autres agents) ou négatives (lorsqu'elles leur nuisent) ; elles peuvent être attribuées aux modes de production ou de consommation.

Lorsqu'une externalité négative présente, par ailleurs, une caractéristique de non rivalité (tous les membres d'une collectivité en sont des victimes potentielles), elle rentre dans la catégorie des maux publics. En outre, lorsque cette situation est caractérisée par le critère additionnel de l'obligation d'usage de l'externalité négative (aucun membre de la collectivité ne peut y échapper sans efforts ou coûts particuliers), la production du bien public consistera à mettre en œuvre des moyens permettant d'inciter à l'abandon du mode de production ou de consommation incriminé, ou bien à la mise en œuvre de méthodes correctrices de la nuisance, de préférence à sa source.

Le financement du coût de la production de ce bien public peut évidemment être pris en charge directement par la collectivité. Mais cela paraîtrait relativement injuste et n'inciterait pas les auteurs d'externalités négatives à modifier leurs comportements.

Pour ces raisons, il est préférable de privilégier des mécanismes de financement relevant du principe pollueur-payeur. Au plan international, ce principe a été défini dès 1972 par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) dans le cadre de ses travaux sur des principes directeurs relatifs aux aspects économiques des politiques de l'environnement : « le pollueur devrait se voir imputer les dépenses relatives aux (mesures de

⁸ Pierre PICARD, op. cité, page 506.

prévention et de lutte contre la pollution) arrêtées par les pouvoirs publics pour que l'environnement soit dans un état acceptable ». Dans son acception d'origine, ce principe visait à empêcher que le coût de ces mesures soit pris en charge par la collectivité (directement ou par le biais de subventions aux pollueurs) et que ne soient ainsi créées des distorsions de concurrence entre producteurs de différents pays⁹.

Dans cette optique, divers instruments économiques (taxes, marchés de droits) peuvent être utilisés).

2. LA PROBLEMATIQUE ACTUELLE DES BIENS PUBLICS MONDIAUX

La définition économique des biens publics mondiaux (BPM) est une chose, l'utilisation qui en est faite actuellement par les différents acteurs sur les scènes nationale et internationale en est une autre. On remarque en effet que les expressions 'biens publics' et 'biens publics mondiaux' sont de plus en plus utilisées et tendent à recouvrir des objets ou notions assez hétéroclites. De plus cette expression est en pleine évolution et constitue désormais un enjeu politique et diplomatique. Dès lors, les stratégies semblent souvent primer sur l'analyse de fond de l'intérêt du recours à la notion de biens publics mondiaux comme nouveau concept fédérateur des actions de coopération internationale.

Ce deuxième paragraphe analyse l'émergence, sur les scènes politique et diplomatique, de la notion de « biens publics mondiaux » et les arguments évoqués en faveur de son utilisation avant d'exposer certaines difficultés et limites d'une telle approche.

2.1. LA NOTION DE « BIENS PUBLICS MONDIAUX » DANS LA STRATEGIE POLITIQUE ET DIPLOMATIQUE DES DIFFERENTS ACTEURS

Les tableaux ci-après présentent des extraits résumant les approches retenues en matière de biens publics mondiaux par des acteurs essentiels sur les scènes nationale et internationale, accompagné de quelques commentaires portant notamment sur leurs stratégies sous-jacentes. Une synthèse plus générale fait suite à ces tableaux.

⁹ C'est d'ailleurs pour ces raisons, et en s'appuyant sur les travaux de l'OCDE, que la Commission européenne a demandé dès 1974 aux Etats membres d'adopter des normes imputant aux pollueurs la charge de l'élimination de leurs nuisances.

ACTEURS	APPROCHE RETENUE POUR LES « BIENS PUBLICS MONDIAUX » (BPM)	COMMENTAIRES
<p style="text-align: center;">France (réflexion)</p> <p style="text-align: center;">Table ronde « Les biens publics globaux et la coopération internationale » à l'Assemblée nationale, animée par Laurence Tubiana, Jean-Michel Sévérino et Serge Tomasi (22 janvier 2001)</p> <p style="text-align: center;">Sources :site http://acadmae.org/bpg3.htm</p>	<p>S.Tomasi : « L'approche des biens publics globaux s'inscrit complètement dans une approche théorique classique ou néoclassique, qui malheureusement ou heureusement est la norme ou le dogme aujourd'hui, mais elle permet de relégitimer l'intervention de la puissance publique dans ce cadre conceptuel que nous avons tous plus ou moins accepté et qui est la norme sur le plan international ».</p> <p>M. Sévérino : « (...) Comment se faire entendre et comment essayer d'élever le niveau d'intérêt d'une politique globale dans une communauté politique ? (...) Le langage de l'économie libérale est aujourd'hui le langage dominant dans la philosophie libérale (...). Le tout est de trouver le bon discours qui mobilise la communauté internationale et les décideurs finaux autour d'un projet qui crée des conséquences ».</p> <p>S. Tomasi : « Il existe très peu de BP purs. En fait, le plus souvent, le caractère public ou privé d'un bien est rarement une qualité intrinsèque mais résulte de choix politiques ou de traditions socio-culturelles ».</p> <p>M. Sévérino : « Cette approche suppose des modifications importantes (...) dans les appareils d'aide au développement. La première c'est (qu'ils doivent être) (...) capables de s'inscrire comme des acteurs dans la construction de la mondialisation, et en particulier dans les négociations internationales. (...) Le deuxième type de conséquences (...) nous prend à contre pied dans nos métiers car dans les années qui viennent de s'écouler, la tendance été le resserrement sur des opérations de terrain, l'élimination des programmes transversaux (...). (...) Le troisième élément est le développement de produits globaux, gérés globalement. Le quatrième (...) point concerne (...) la question d'une mesure beaucoup plus stricte de ces impacts. En effet nous n'allons pas donner de l'argent aux organisations de gestion de l'aide au développement, publiques ou privées, que ce soient des ONG ou des organisations d'Etat, si elles ne sont pas en mesure de faire la preuve de la contribution de leurs actions et de présenter un bilan coût/avantage crédible pour les autorités publiques et les contribuables ».</p>	<p>Les BPM sont un concept de la théorie économique qui re-légitime l'intervention de la puissance publique. Pour les acteurs cités, ils entrent dans le cadre de stratégies proposant une coopération internationale renforcée, sur des bases sectorielles et multilatérales, avec des moyens financiers accrus ainsi qu'un processus politique de négociation de la communauté internationale, faisant intervenir les gouvernements et les autres acteurs de l'aide au développement (ONG,...).</p> <p>La préoccupation d'assurer la crédibilité de l'aide est également mise en avant.</p>

ACTEURS	APPROCHE RETENUE POUR LES « BIENS PUBLICS MONDIAUX » (BPM)	COMMENTAIRES
<p style="text-align: center;">Laurence Tubiana</p> <p style="text-align: center;">« Environnement et développement. L'enjeu pour la France » Rapport au Premier ministre Avril 2000</p>	<p>Extraits : « (...) N'existent aujourd'hui ni l'autorité supranationale légitime, ni l'instance démocratique mondiale qui pourraient déterminer quels sont les biens publics internationaux qui feront l'objet d'une action concertée. (...). La seule procédure possible est de confronter les préférences nationales et les positions des différents groupes d'acteurs. Les choix doivent faire l'objet d'une négociation et de procédures de légitimation, car il existe une véritable compétition pour faire prévaloir telle ou telle priorité ».</p> <p>« Les débats autour du développement durable témoignent de la nécessité de renforcer la régulation économique mondiale, d'encadrer par des règles et des normes le processus d'intégration économique. En l'absence d'une autorité mondiale pour gouverner la mondialisation, la communauté internationale doit élaborer des règles nouvelles qui permettent que des biens publics, tels la protection de l'environnement, l'équité et la justice sociale, les droits fondamentaux de la personne soient garantis. Du fait des interdépendances croissantes, l'accès à ces biens publics ne peut être assuré par le seul fonctionnement des institutions nationales ; ce sont des biens publics internationaux qui réclament des institutions et des règles adéquates. La France doit s'investir davantage que par le passé dans ce débat, qui est devenu stratégique. »</p>	<p>L'accent est mis sur la nécessité d'une négociation internationale pour déterminer les BPM devant faire l'objet d'une action concertée. Or, la négociation peut, dans certains cas, aboutir à ne pas produire certains BPM qu'il serait pourtant impérieux de produire dans l'intérêt des générations futures mais qui ne répondent pas aux préoccupations de court-moyen terme des décideurs publics.</p>
<p style="text-align: center;">France (diplomatie)</p>	<p>Alors que la discussion sur la pertinence de l'approche par les BPM au cas par cas et par rapport à différentes problématiques est encore en cours (travaux menés à l'Agence française de développement –AFD-, au Haut conseil de la coopération internationale -HCCI, ...), la France est déjà dans le jeu des actions diplomatiques. Elle a obtenu qu'une mention des BPM soit insérée dans le document du 6/02/2002 « preliminary views of the EU on the Chairman's list of issues and proposals » (dans le cadre du deuxième comité préparatoire de la conférence de Johannesburg), chapitre « gouvernance du développement durable ». La mention est ainsi rédigée : « global public goods are public goods that convey shared benefits, beyond national boundaries. To promote a common approach to global public goods, we need a participatory process for defining such goods and setting priorities and formulating strategies for their provision ».</p>	<p>Les BPM sont intégrés par la France dans sa stratégie diplomatique. (...) Le fait qu'ils ne doivent pas se limiter aux seuls biens environnementaux a été explicitement souligné. Mais le flou est entretenu. Ainsi, dans le cadre de la préparation de la conférence de Monterrey, la position transmise au directeur général de la DG développement de la Commission européenne n'approfondissait pas la définition des BPM et ne mettait l'accent que sur leurs modes de financement envisageables.</p>

ACTEURS	APPROCHE RETENUE POUR LES « BIENS PUBLICS MONDIAUX » (BPM)	COMMENTAIRES
<p align="center">France (politique)</p> <p>Discours de M. Lionel Jospin, premier ministre, devant le Conseil économique et social 30/01/02 : « Les enjeux de la mondialisation : régulation et développement »</p>	<p>Extrait : « Sans chercher d'alibi à une remise en cause ou à un report de l'effort d'aide publique au développement (APD), réfléchissons à de nouvelles sources de financement. Un véritable débat doit s'ouvrir sur la recherche de financements complémentaires en faveur de ce que l'on appelle les « biens publics mondiaux » –la prévention des crises, la santé, la protection de l'environnement ou encore le droit à la culture. Plusieurs pistes sont actuellement explorées : la taxe Tobin sur les flux financiers à court terme (...); la taxe sur les ventes d'armes (...); et la taxe sur les émissions de CO₂(...). Cette réflexion est riche ; mais elle ne pourra aboutir qu'à moyen terme : pour parvenir à un engagement multilatéral crédible, il faut d'abord convaincre un nombre suffisant de nos partenaires. Nous devons donc réfléchir à une réponse immédiate et concrète aux besoins des pays en voie de développement ».</p>	<p>Plusieurs BPM sont cités –dont la protection de l'environnement -. La question immédiatement abordée est celle du mode de financement par de nouvelles taxes.</p>
<p align="center">La Commission européenne</p> <p>(volet externe de la stratégie de développement durable de l'UE « Vers un partenariat mondial pour un développement durable » COM(2002)82final/21.2.2002)</p>	<p>Extrait : « Au cours de discussions récentes sur la fourniture de BPM (... définis dans le Programme des Nations unies pour le développement comme des biens collectifs dont les avantages profitent à tous, au-delà des frontières, des générations et des groupements de population), de nouveaux mécanismes complémentaires de financement ont été suggérés. (...). Il s'agit notamment d'un impôt sur les transactions monétaires (du type de la taxe Tobin), d'une taxe sur les émissions de gaz carbonique et d'une taxe sur les exportations d'armes. Indépendamment de cette discussion, un renforcement du financement du développement et la fourniture de biens publics mondiaux à court ou moyen terme nécessiterait des contributions plus substantielles des budgets nationaux et une amélioration de l'efficacité d'utilisation des ressources ».</p>	<p>L'approche met l'accent sur le financement (en évoquant notamment les contributions des budgets nationaux). On ne semble pas très sûr de la terminologie (la version anglaise du document parle de « so called Global Public Goods »).</p> <p>La France, qui s'appuie sur les travaux réalisés sous l'égide du PNUD, n'est pour le moment vraiment soutenue dans sa démarche pour promouvoir les BPM que par la Suède.</p>
<p align="center">Kofi Annan, Secrétaire général des Nations Unies, New York, 1er mars 1999</p> <p>(cité par l'ouvrage réalisé pour le PNUD – voir ci-après).</p>	<p>« Une paix plus solide, une prospérité mieux partagée, un environnement épargné : rien de ceci n'est hors de portée si l'on en a la volonté politique. Mais ni les marchés, ni les gouvernements ne peuvent, livrés à eux mêmes, réaliser ces biens publics mondiaux. C'est pourquoi nos efforts doivent se tourner vers le terme manquant de l'équation : les biens publics à l'échelle mondiale ».</p>	<p>Cette citation insiste sur la nécessité d'une intervention publique internationale.</p>

ACTEURS	APPROCHE RETENUE POUR LES « BIENS PUBLICS MONDIAUX » (BPM)	COMMENTAIRES
<p data-bbox="152 323 573 387">Le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD)</p> <p data-bbox="129 501 595 735">Ouvrage collectif sous la direction de Inge Kaul, Isabelle Grunberg et Marc A. Stern – « Global public goods » (« Les biens publics à l'échelle mondiale : la coopération internationale au 21ème siècle »), PNUD, Oxford University press (1999)</p> <p data-bbox="349 900 376 922">et</p> <p data-bbox="129 1091 595 1222">Communiqués de presse du PNUD annonçant la parution de l'ouvrage en en reprenant des éléments (10 mai 1999)</p>	<p data-bbox="618 180 1505 448">Extrait des communiqués de presse : « Les biens publics mondiaux produisent des bénéfices qui touchent tous les pays, toutes les générations et tous les groupes de population. On relèvera à titre d'exemple la stabilité financière, la santé, la paix, ou la viabilité de l'environnement. Les "maux publics mondiaux" sont le résultat de problèmes qui dépassent les frontières - tels que la maladie, une trop grande instabilité économique, la pollution, la criminalité et le trafic de drogues - ou de l'accumulation systémique des problèmes ».</p> <p data-bbox="618 456 1505 1433">Extraits du résumé : « Il ressort (de l'ouvrage) une recommandation générale selon laquelle les gouvernements doivent assumer la responsabilité (notamment financière) des retombées transfrontières générées par leurs citoyens. En d'autres termes, les pays devraient appliquer à ces débordements un principe politique qui est déjà bien établi au niveau national : le principe de "(...) (l'internalisation) des externalités". (...) Cela implique de faire en sorte que la coopération internationale doit commencer "chez soi", l'objectif des politiques nationales étant, au minimum, de réduire ou d'éviter les retombées transfrontières négatives – ou, mieux encore, de générer des externalités positives qui profitent à tous ». Pour s'assurer que tous les acteurs concernés puissent participer à la détermination des priorités en matière de biens publics mondiaux, il faut considérer au moins quatre dimensions pour la réforme des institutions actuelles. Premièrement, le gouvernement de nombreuses organisations internationales doit mieux refléter l'équilibre Nord-Sud. Nous partageons l'opinion avancée par certains experts (...) qui recommandent de transformer le G-8 des grands pays industriels en G-16, en y ajoutant 8 grands pays en développement. Deuxièmement, (...) il est recommandé d'associer le monde des affaires et la société civile au gouvernement. Troisièmement, il existe de fortes incitations poussant à résoudre les problèmes actuels aux dépens des générations futures, vu que ces générations n'ont pas voix au chapitre. Pour prévenir cette tendance, il faut essayer d'avoir une perspective à long terme, qui tienne compte de l'avenir. Nous proposons qu'un nouveau Conseil de tutelle mondial des Nations Unies assume la fonction de gardien d'un développement durable. Quatrièmement, il est important pour les nouvelles organisations internationales d'avoir une plus grande interdisciplinarité, ou en d'autres termes, une meilleure représentation de tous les problèmes et intérêts connexes ».</p>	<p data-bbox="1527 196 2110 292">Le résumé de l'ouvrage lui confère une cohérence qui ne ressort pas de sa lecture détaillée.</p> <p data-bbox="1527 360 2110 488">Le cadre de réflexion est très riche et propose des modes de financement nouveaux, distincts de ceux de l'aide publique au développement classique.</p>

ACTEURS	APPROCHE RETENUE POUR LES « BIENS PUBLICS MONDIAUX » (BPM)	COMMENTAIRES
	<p>Extraits des communiqués de presse : « L'étude du PNUD fait valoir (...) que nous devrions établir une distinction entre "l'aide" et "le soutien à un système de fourniture des biens publics mondiaux". A l'heure actuelle, ces deux éléments sont inclus dans un système d'aide qui ne fait que rétrécir. » « (...) Souvent l'aide n'est pas la méthode la plus efficace pour produire des biens publics mondiaux. Parfois, les mécanismes fondés sur le jeu du marché, tels que l'échange des droits de pollution, se révèlent plus efficaces ». « Il existe d'autres méthodes, comme par exemple la conclusion d'accords visant à répartir la production des biens publics mondiaux entre les pays ayant des avantages comparatifs différents ».</p> <p>« Près d'un quart de l'aide financière serait (déjà) acheminée vers de tels objectifs mondiaux ». « Les biens publics mondiaux exigent de nouvelles sources de financement ». « Ces transferts ne devraient pas être comptés comme de l'aide, mais comme une aide publique au développement à des fins mondiales : APD-M, qui est différente de l'APD-P, une aide liée à un programme national ». « L'APD-M pourrait financer un nouveau fonds mondial de participation, recommandé afin de permettre aux pays en développement d'être dans une meilleure position lors de négociations touchant à la fourniture des biens publics mondiaux. Les ressources du fonds devraient se chiffrer à 0,1 % du PNB des pays donateurs, somme qui serait versée annuellement sur une période de cinq ans. Ce fonds pourrait aider le PNUD et la CNUCED (Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement) ».</p>	

ACTEURS	APPROCHE RETENUE POUR LES « BIENS PUBLICS MONDIAUX » (BPM)	COMMENTAIRES
<p style="text-align: center;">La Banque mondiale</p> <p>1- Rapport «Bâtir des alliances pour un financement efficace du développement. Financement du développement 2001»</p> <p>2- Communiqué de presse de février 2002 (n° 2002/212/S) sur l'étude sur le coût des Objectifs de développement pour le millénaire (ODM), ce qui fait référence aux objectifs figurant dans la déclaration du millénaire de l'Assemblée générale de l'ONU (A/RES/55/2 du 8 septembre 2000)</p>	<p>Dans son rapport de 2001, la Banque mettait le financement des BPM au centre de ses préoccupations. « <i>Some of the most pressing development goals can only be pursued across national borders. Examples include controlling disease, limiting climate change, containing financial instability, and safeguarding global peace. Action to provide such international public goods—and prevent the corresponding “bads”—can convey shared benefits beyond national boundaries.</i> » Selon elle, une triple action est nécessaire pour les fournir efficacement : combiner les ressources financières existant au niveau mondial ; mobiliser des capitaux privés pour compléter les ressources publiques ; améliorer les cadres qui incitent à une action responsable.</p> <p>Mais, dans l'approche développée en février 2002, la Banque met en avant la notion d'ODM : réduire la pauvreté et la faim, assurer l'éducation primaire pour tous, promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes, réduire la mortalité infantile, améliorer la santé maternelle, combattre le VIH/SIDA, le paludisme et d'autres maladies, assurer un développement écologiquement viable (intégrer le développement durable dans les politiques, inverser la tendance à la déperdition des ressources environnementales, promouvoir l'accès à l'eau potable, améliorer les conditions de vie dans les bidonvilles, mettre en place un partenariat mondial pour le développement (aide publique accrue, accès aux marchés, réduction de l'endettement à un niveau tolérable). Pour concrétiser ces objectifs à l'horizon 2015, elle appelle à une augmentation de l'aide des pays riches évaluée entre 40 et 60 milliards de US\$ par an (soit un doublement de l'aide publique au développement). Selon J.D. Wolfensohn, président de la Banque : « Depuis le 11 septembre, un puissant sentiment de solidarité mondiale nous fait prendre conscience de la nécessité pour tous les pauvres d'avoir accès à de meilleurs soins de santé, à une éducation de qualité et à de meilleures perspectives d'avenir, et cela non seulement pour des raisons morales mais aussi pour contribuer à la stabilité et à la sécurité du monde entier. Comme nous le voyons aujourd'hui, cette solidarité mondiale a un prix. Considéré globalement, il peut sembler très lourd, mais cela pourrait se révéler l'un des investissements les plus profondément transformateurs que puisse jamais faire la communauté mondiale ».</p>	<p>La première approche (2001) semblait avoir pour souci de ne pas accroître les financements publics affectés au développement. La seconde approche (février 2002) est beaucoup plus ambitieuse en termes de financements publics mais remplace la notion de BPM par celle d'ODM.</p> <p>Dans son intervention lors de la Table ronde à l'Assemblée nationale (voir premier tableau), S. Tomasi soulignait que « le débat a été lancé à l'ONU, par le PNUD, mais tend de plus en plus à être capté par la Banque Mondiale. Nous devons être attentifs à cette question car (cela) n'est pas innocent. Trois raisons plaident en faveur d'un débat principalement conduit au sein des Nations Unies : (1) Il s'agit d'un débat politique et non pas technique. (...) Or les Nations Unies représentent, malgré tous leurs défauts, le seul espace de débat politique associant tous les Etats. (2) Un des enjeux majeurs est (...) la place des PVD et de la société civile dans les débats, (bien plus forte) aux Nations Unies (...) qu'au FMI, (à) la Banque Mondiale, ou (au) G8. (3)(...) Aux Nations Unies, l'Union Européenne émerge comme une réelle puissance politique, notamment dans les débats sur les sujets économiques ou sociaux. (...). (Sa) capacité d'influence (y) est (...) bien plus forte qu'à Washington où le poids du premier actionnaire (...) (les USA) est considérable ».</p>

ACTEURS	APPROCHE RETENUE POUR LES « BIENS PUBLICS MONDIAUX » (BPM)	COMMENTAIRES
<p data-bbox="147 323 582 387">Rapport Zedillo « Financement du développement »</p> <p data-bbox="129 453 595 584">Rapport préparatoire à la conférence de Monterrey sur le financement du développement (disponible sur le site internet :</p> <p data-bbox="129 603 595 667">http://www.un.org/french/reports/financing/index.html)</p>	<p data-bbox="618 196 1507 427">Extraits du résumé analytique : «(on constate une) polarisation croissante entre les nantis et les démunis (...) Moralement et d'un point de vue humanitaire, la grande gageure de notre époque est de renverser cette tendance. Pour les (...) pays riches, c'est aussi une question d'intérêt égoïste bien compris. Dans le village mondial, la misère de l'un devient très vite le problème de l'autre (...) immigration illégale, pollution, maladies contagieuses, insécurité, fanatisme, terrorisme ».</p> <p data-bbox="618 448 1507 847">« Assurer ou préserver la fourniture de biens collectifs mondiaux. Les biens qui relèvent de cette catégorie sont notamment le maintien de la paix, la prévention des maladies contagieuses, la recherche sur les médicaments de médecine tropicale et les vaccins, la recherche agronomique, la prévention des émissions de chlorofluorocarbones, la limitation des émissions de carbone, la sauvegarde de la diversité biologique. Il n'y a pas de pays qui par lui-même puisse être assez motivé pour financer ces biens : pour que ces biens puissent être fournis en quantité suffisante, l'action doit être collective ». Au niveau des propositions le groupe d'expert recommande un impôt international permettant de financer les BPM et préfère une taxe sur les émissions carboniques à une taxe de type Tobin sur les transactions.</p>	<p data-bbox="1529 196 2107 871">L'approche du rapport Zédillo n'a pas été totalement suivie lors des négociations. Les BPM ne sont pas explicitement mentionnés dans le « projet de consensus de Monterrey » ainsi rédigé : (point 44) « (...) il est important de rechercher des sources novatrices de financement, à condition que ces sources n'imposent pas aux pays en développement un fardeau inutile. À cet égard, nous convenons d'étudier, dans les enceintes appropriées, les résultats de l'analyse exploratoire demandée au Secrétaire général sur les sources novatrices de financement, en notant la proposition d'utiliser les droits de tirage spéciaux pour le développement. Nous estimons que toute évaluation de l'affectation des droits de tirage spéciaux doit être conforme aux Statuts du FMI et à ses règles (...), qui exigent de prendre en compte le besoin global de liquidités au niveau international ».</p>
<p data-bbox="185 986 539 1114">LA SOCIÉTÉ CIVILE Forum social de Porto Alegre (31/1-5/02, 2002)</p>	<p data-bbox="618 906 1507 1074">Les BPM sont récusés par certaines parties prenantes. Ce qui sous-tend cette option est la mise en avant de « l'inaliénable de l'humanité que sont l'air, l'eau, le climat, la vie organique et spirituelle, la diversité des langues et des cultures .. » (B. Poirot-Delpech, « L'anti fatalisme de Porto Alegre », le Monde daté du 15/02/02).</p> <p data-bbox="618 1094 1507 1126">Exemple (tiré du site internet du forum : www.forumsocialmundial.org)</p> <p data-bbox="618 1142 1507 1238">Atelier « L'eau, notre héritage commun » du 2/02/02. L'eau est considérée comme « un droit social, économique et humain » ; la « lutte contre la marchandisation et la privatisation de l'eau » est évoquée.</p>	<p data-bbox="1529 906 2107 1110">On rencontre ici la notion de droits fondamentaux de l'humanité dont l'une des expressions se trouve résumée dans le titre du livre de José Bové et de François Dufour « Le monde n'est pas une marchandise » (Ed. La découverte & Syros, Paris, 2000).</p> <p data-bbox="1529 1126 2107 1254">Refuser leur intégration dans la sphère économique des BPM devrait cependant conduire à proposer d'autres formes de régulation.</p>

ACTEURS	APPROCHE RETENUE POUR LES « BIENS PUBLICS MONDIAUX » (BPM)	COMMENTAIRES
<p>Collectif français d'ONG « Jo'burg 2002 » constitué en vue de la préparation du sommet de Johannesburg</p>	<p>Dans la déclaration « positions du collectif français Jo'burg 2002 en vue de la préparation du sommet de Johannesburg », on trouve, sous le titre « II. Un développement durable pour tous », un sous titre « Protéger les biens publics mondiaux » suivi de :</p> <p>« ratifier et appliquer les accords multilatéraux sur l'environnement (biodiversité, climat, déchets, désertification) ; prévoir et renforcer des dispositifs internationaux sur d'autres biens comme l'eau, les ressources halieutiques, génétiques et énergétiques afin d'en assurer une gestion durable et ajouter un protocole sur la forêt dans la convention biodiversité ; assurer un contrôle citoyen sur les orientations dans le domaine de la recherche, notamment dans les biotechnologies et la bioéthique. »</p>	<p>Le collectif envisage les BPM et les autres biens sous l'angle de la gouvernance puisque la ratification et l'application des accords multilatéraux sont considérées comme le seul moyen de les protéger. Il élude les questions de la production et du financement de ces BPM.</p>

La lecture de ces tableaux montre clairement que la définition stricte des économistes des biens publics est largement dépassée dans les discours : de nombreux biens qualifiés de biens publics ne le sont pas, et plus étonnant, certains éléments sont qualifiés de biens publics mondiaux alors qu'ils ont une composante locale prédominante (accès à l'eau). Après avoir constaté l'étroitesse de la notion des biens publics mondiaux au sens des économistes, une analyse de la rhétorique courante sera proposée.

Les biens publics mondiaux purs : une catégorie très limitée pour les économistes.

Selon l'approche économique, un bien public (c'est à dire présentant un caractère de non rivalité), peut être caractérisé simultanément par l'impossibilité d'exclusion, par l'obligation d'usage et par l'absence d'effets d'encombrement ; dans ce cas, il est qualifié par la théorie économique de bien public pur¹⁰.

Certes, il est possible de faire abstraction ici, en première analyse, des caractéristiques d'obligation d'usage et d'absence d'effets d'encombrement¹¹. Mais, il reste un élément essentiel à prendre en compte : celui de la possibilité d'exclusion. En effet, certains biens publics peuvent être produits au sein d'un club, permettant d'exclure les non-membres de leur utilisation (le terme de club pouvant désigner ici une communauté d'individus, un État, voire un regroupement d'Etats).

Les promoteurs de la notion de bien publics mondiaux mettent souvent l'accent sur des biens et/ou services qui devraient être accessibles à tous les êtres humains sur la base de non rivalité, notamment car ils correspondent à certains droits fondamentaux des êtres humains, reconnus en tant que tels par l'ONU.

Or, il s'agit là d'un point crucial lorsque l'on s'intéresse à la production de ces biens et services : s'il est de l'intérêt objectif de chacun de pouvoir y accéder, cela ne signifie pas forcément qu'il est de son intérêt direct de contribuer aux financements nécessaires pour que tous les autres êtres humains puissent également en disposer. En effet, s'il est possible pour un regroupement de personnes ou d'Etats de produire ces biens pour leur propre compte, en minimisant les conséquences négatives dues à l'exclusion des autres, cette solution peut leur paraître préférable selon une analyse basée sur le seul intérêt.

L'exemple de l'accès de tous les êtres humains aux soins médicaux de base peut illustrer cette difficulté. Certes, chaque être humain a un intérêt objectif direct à pouvoir en bénéficier. Mais, sur la base d'un calcul strictement économique, un Etat qui en a les moyens peut estimer moins coûteux de financer ce bien public uniquement pour le compte de ses résidents, même en y intégrant le coût de diverses mesures nécessaires (sanitaires, de confinement, de contrôle des migrations,...) pour prévenir les conséquences éventuelles du fait que, dans d'autres pays, ce bien public n'est pas produit.

¹⁰ Voir paragraphe 1.

¹¹ La question de l'obligation d'usage n'est pas particulièrement pertinente s'agissant de biens et services fondamentaux : nul n'a réellement un intérêt à ne pas en disposer. Par ailleurs, la question des effets d'encombrement peut souvent se résoudre par un accroissement du volume de production du bien ou service public ou par une régulation à son accès.

Si l'on examine la situation à l'échelle planétaire, force est de constater que les possibilités d'effets d'exclusion sont multiples, pour diverses raisons :

- soit car le bien public considéré concerne la gestion optimale de ressources naturelles pouvant (ou devant) être effectuée à une échelle géographique pertinente au regard de considérations géologiques, biologiques, écologiques,... (tel est par exemple, le cas pour l'accès à l'eau potable, qui relève d'une approche par bassins versants) ; le cadre pertinent de production du bien public peut alors différer notablement des frontières politiques des Etats (gestion infra étatique ou, à l'inverse sur la base d'une entente entre plusieurs Etats concernés) ; dans ce cas, la possibilité d'exclusion à l'échelle planétaire résulte donc tout simplement du fait que le bien public concerné n'est pas intrinsèquement mondial, mais local, national ou pluri national.

L'échelon géographique du bien public n'est pas sans conséquences : en terme de révélation des préférences, de décision comme de gestion, il apparaît en effet nécessaire de proposer des institutions qui relèvent du même échelon. Ainsi, l'eau gagne-t-elle à être gérée par bassins, ce qui n'enlève pas son utilité aux enceintes internationales qui mobilisent des financements, recherchent une meilleure régulation du secteur, ou établissent des normes de potabilité. Alors que l'effet de serre est une vraie problématique mondiale puisque les changements climatiques sont une conséquence de l'augmentation de la concentration dans l'atmosphère des gaz à effet de serre. Il est donc nécessaire de traiter de la coopération au sujet de l'effet de serre dans des enceintes internationales, ce qui n'enlève pas son utilité aux initiatives individuelles et locales.

- soit car le bien ou service public considéré implique un processus collectif de production, scientifique, technique, et/ou culturelle, par la société (infrastructures, systèmes de soins, de santé, d'éducation,...) ; dans ces cas, le cadre pertinent de la production du bien est l'échelle politique concernée, qui peut être, selon les cas, infra étatique (cas de l'action sociale en France, confiée aux départements ; cas de l'éducation en Allemagne, confiée aux *Länder*) ; étatique (cas de certaines fonctions régaliennes classiques de l'Etat : justice, police, monnaie) ou pluri- étatique (cas des unions douanières, monétaires,...).

Ainsi, lorsqu'il existe une possibilité de production d'un bien ou service public (même relevant des droits fondamentaux de l'humanité) à une échelle infra planétaire (ce qui rend possible l'exclusion d'un nombre de personnes et d'Etats plus ou moins important), il est peu probable que sa simple re-qualification sous le vocable de bien public mondial soit suffisante pour inciter les contributeurs à en financer l'extension de la production à l'échelle planétaire.

L'approche par les « biens publics mondiaux », fondée sur l'intérêt commun, ne semble donc pouvoir être réellement efficace que pour les biens publics caractérisés non seulement par la non rivalité mais aussi par l'impossibilité d'exclusion, à l'échelle planétaire. Mais la liste de ces biens publics mondiaux purs est en réalité assez limitée.

Pourraient y figurer : la stabilité et le respect des frontières des Etats ; la lutte contre les pandémies ; la lutte contre l'effet de serre ou contre la diminution de la couche d'ozone ; la lutte contre l'appauvrissement de la biodiversité terrestre et marine ; la préservation des écosystèmes marins internationaux ; la stabilité du système financier international ; la mise en place d'un système commercial international régulé et équitable ; l'interconnexion et la régulation des réseaux de communication internationaux.

Par contre, cette liste ne comprend pas des biens dits publics constitués par l'accès durable de tous, hommes et femmes, à certains droits fondamentaux (alimentation suffisante, eau

potable, systèmes d'assainissement, air respirable et sain, soins médicaux de base, logement décent, sources d'énergie permettant la cuisson des aliments, l'éclairage et, si nécessaire, le chauffage, systèmes d'éducation et de protection sociale de base, droits politiques reconnus par la Déclaration universelle des droits de l'Homme de 1948). En effets, ces biens publics pourtant essentiels peuvent faire (et font actuellement) l'objet d'exclusions à l'échelle planétaire.

Les biens publics mondiaux : une catégorie plus vaste pour les négociateurs.

Dans le langage courant, le raisonnement utilisé pour justifier le recours à la notion de biens publics mondiaux peut s'articuler autour des points suivants.

A. Le constat d'une baisse généralisée des flux d'aide publique au développement –APD-, notamment au regard du critère APD/PNB (produit national brut), et ce pour diverses raisons :

- baisse de l'intérêt des Etats donateurs pour l'APD (souvent bilatérale, géographique et répondant à des objectifs stratégiques et diplomatiques), à la fin de la guerre froide ;
- politiques budgétaires des Etats donateurs plus restrictives au cours des années 90 ayant entraîné la diminution des dépenses publiques consacrées à l'APD ;
- doutes sur l'efficacité réelle de l'aide (problèmes de gaspillage et de corruption).

B. Le constat d'une croissance des interactions, économiques et culturelles, à l'échelle planétaire, du fait d'un processus de globalisation portant sur divers aspects (économique, culturels, environnementaux,...) qui n'a pas encore trouvé son pendant en termes de régulations internationales.

C. Dans ce contexte, le recours à la notion de biens publics mondiaux serait une expression utile pour concilier divers points de vue *a priori* opposés :

- aux tenants de la seule libéralisation, à l'échelle planétaire, de l'initiative privée et des mécanismes de marché, cette approche, fondée sur la théorie économique, rappelle l'existence d'imperfections et de défaillances de l'économie de marché livrée aux seuls intérêts privés et, par conséquent la nécessité d'une intervention régulatrice de la puissance publique ;
- aux tenants d'une approche fondée avant tout sur l'impératif d'équité et de respect des droits fondamentaux des êtres humains, cette approche rappelle que les décisions des agents économiques et des Etats sont, le plus souvent, orientées par d'autres motivations (satisfaction des intérêts personnels ou nationaux tels qu'ils sont perçus par les dirigeants, influencés, le cas échéant par des groupes de pression plus ou moins puissants). Dès lors, il importe d'accepter cette réalité difficilement contournable, afin de l'intégrer efficacement dans les stratégies visant des objectifs d'intérêt général, à court et à long terme.

D. Sur un plan plus symbolique, l'attrait de l'expression biens publics mondiaux peut également reposer sur le fait que les termes utilisés sont susceptibles d'avoir plusieurs significations dans le sens commun et peuvent, par leur juxtaposition, rencontrer des échos importants dans le contexte international actuel :

- ainsi, le terme biens peut, sous son sens commun, recouvrir simultanément des notions économiques marchandes (le bien possédé et/ou utilisé) et des catégories morales (le bien, opposé au mal) ;

- de même, le terme global renvoie à la globalisation de l'économie mais également à la nécessité désormais largement reconnue d'un traitement global et concerté de certains problèmes mondiaux (économiques, sociaux et environnementaux).

Ainsi, l'attrait de l'expression biens publics mondiaux paraît en partie explicable par sa plasticité : la signification qui lui est donnée peut varier selon les sensibilités et diffère de ce fait souvent du sens qui lui est conféré par la théorie économique.

E. L'approche des biens publics développée notamment en 2001 par la Banque mondiale poursuit également un autre objectif, celui de mobiliser davantage les flux financiers privés pour pallier l'insuffisance actuelle de l'APD.

F. En définitive, pour ses promoteurs, le recours à la notion des « biens publics mondiaux » aurait quatre intérêts majeurs dans le contexte actuel :

- cette approche permettrait de réconcilier, à l'échelle mondiale, l'intérêt général et les intérêts particuliers autour de la nécessité de traiter certains problèmes qualifiés de mondiaux ;

- s'agissant des flux financiers publics du Nord vers le Sud, cette approche permettrait donc de sortir d'une logique de charité consentie voire de solidarité, pour promouvoir une approche coopérative mondiale, basée sur l'intérêt bien compris de tous ; cette approche rendrait donc plus acceptable une augmentation des contributions financières des pays développés et du secteur privé ;

- cette approche permettrait donc de re-légitimer un accroissement de l'APD ainsi que la recherche de nouvelles sources de financement, sous forme de mécanismes de taxations internationales et/ou sous forme d'engagements volontaires des acteurs privés ;

- sur un plan plus opérationnel, cette approche permettrait de privilégier, à l'échelle planétaire, la mise en œuvre et le financement d'actions sectorielles (orientées vers la production de tels ou tels biens publics mondiaux), décidées par concertation entre les Etats, les acteurs économiques et la société civile et gérées de manière multilatérale ; elle vise donc à sortir d'une logique d'actions bilatérales et ciblées géographiquement (sur la base des considérations diplomatiques et géostratégiques des pays donateurs).

Mais cette approche suscite également des rejets au motif que « le monde n'est pas une marchandise ». Ces rejets se fondent notamment sur la crainte d'une évolution vers la privatisation des biens publics.

2.2. LES DIFFICULTES ET LIMITES DE L'APPROCHE BASEE SUR LES « BIENS PUBLICS MONDIAUX »

L'idée d'aborder la coopération internationale sous l'angle d'un nouveau concept fédérateur, celui des biens publics mondiaux, suscite cependant plusieurs interrogations qui peuvent s'articuler autour des points suivants.

La nécessité d'un effort important d'analyse et de « dévoilement » des interactions

L'intérêt direct pour les contributeurs potentiels (du Nord comme du Sud) de financer la production de tel bien ou service, à l'échelle mondiale, n'est pas toujours évident d'emblée. Par exemple, le développement de l'éducation ou des soins de santé de base dans les pays du Sud, n'a pas un intérêt économique direct pour les pays du Nord. Mais, cet intérêt peut être indirect car reposant sur la prise en compte d'un ensemble d'interactions plus ou moins complexes et, parfois, aléatoires (du type éducation + santé = préalable pour le développement des pays considérés, qui aura pour conséquences l'accroissement des possibilités d'échange avec ces pays ainsi qu'une moindre pression migratoire...).

Une premier impératif pour promouvoir le financement des biens publics mondiaux serait par conséquent de mettre en évidence de manière incontestable les interactions (économiques, écologiques,...) justifiant l'existence d'un intérêt commun de tous à leur production. Il s'agit donc de montrer clairement en quoi tel bien ou service doit être accessible à tous à l'échelle planétaire (sans rivalité et sans exclusion), c'est à dire doit présenter un caractère de « bien public mondial », ce qui n'est pas toujours le cas.

Les difficultés liées à la préférence des acteurs pour le court-moyen terme, au détriment du bien être des générations futures.

Les agents économiques et les décideurs publics ont, de manière assez générale, une propension à privilégier le court-moyen terme. Dans ces conditions, les intérêts des générations futures sont souvent peu pris en compte, notamment lorsqu'il s'agit d'arbitrer entre ceux-ci et les intérêts plus immédiats des générations présentes, qui peuvent être contraires.

Cette difficulté se rencontre souvent pour la production de biens publics environnementaux (voir par exemple la lutte contre l'effet de serre). Cette question de la représentation des intérêts des générations futures n'a pas encore trouvé de solution satisfaisante, ni au plan international, ni au sein des Etats. Or, la prise en compte à un niveau équilibré des intérêts des générations futures ne peut émerger spontanément ; elle nécessite par conséquent des interventions publiques ou des institutions dédiées.

Le renforcement de la gouvernance mondiale comme préalable à la production concertée des biens publics pouvant faire l'objet d'exclusion à l'échelle planétaire ?

La production concertée des biens publics pouvant faire l'objet d'exclusion à l'échelle planétaire implique que puissent être surmontées d'éventuelles attitudes non coopératives de la part d'Etats qui sont en mesure de produire ces biens publics pour leur propre compte et qui ne voient par conséquent pas d'intérêt direct à en financer la production à une échelle géographique plus large.

A cet égard, il convient de rappeler que l'approche économique des biens publics présuppose l'existence d'un cadre institutionnel dans lequel la puissance publique est en mesure d'organiser des procédures permettant de révéler les choix des agents et de les arbitrer, en vue de la production des biens publics à un niveau optimal.

Cette question du cadre institutionnel est d'ailleurs essentielle si l'on examine la manière dont la production de certains biens publics a été acquise, voire imposée, dans les pays développés au cours des deux derniers siècles.

En effet, que l'on prenne l'exemple de l'institution d'un système d'éducation gratuit et ouvert à tous en France au siècle dernier ou bien l'exemple de la mise en oeuvre de systèmes de protection sociale au cours de la première moitié de ce siècle dans la plupart des pays développés, on trouve toujours à l'oeuvre la conjonction de mécanismes politiques, économiques, sociaux, culturels et psychologiques complexes :

- l'intérêt objectif de chacun des membres de la société à pouvoir bénéficier d'un certain nombre de droits fondamentaux ;
- l'intérêt direct des acteurs économiques (notamment des entreprises ayant besoin d'une main d'oeuvre qualifiée et socialement pacifiée) ;
- la volonté politique d'unir une nation, autour d'un projet commun (le Progrès), permettant de transcender les divergences catégorielles et de générer un sentiment d'union¹² ;
- l'évolution du cadre institutionnel vers une plus grande démocratie interne accordant à tous le droit d'exprimer leurs choix et préférences (élargissement progressif du suffrage censitaire jusqu'à aboutir au suffrage universel, reconnaissance des droits syndicaux et d'association,...).

Ainsi, les éléments politiques (le sentiment de faire partie d'une communauté de destin) et institutionnels (la possibilité pour tous les citoyens de participer aux choix de société sur la base de l'égalité et de la démocratie) ont été essentiels pour la production de la plupart des biens publics relevant d'une logique de droits fondamentaux garantis à tous au sein des actuels pays développés.

Or, ce sont précisément ces éléments qui sont encore très insuffisants à l'échelle internationale. Dès lors, la question de la production coordonnée, à une échelle planétaire, des

¹² Cette unification des nations autour de projets communs s'est d'ailleurs historiquement souvent construite sur fond de concurrence, voire de luttes violentes contre d'autres nationalismes, utilisés, consciemment ou non, pour amplifier les sentiments de patriotisme et de fraternité « nationale » et dépasser ainsi les résistances et clivages catégoriels internes.

biens publics caractérisés par une possibilité d'exclusion à l'échelle internationale rejoint la problématique de la gouvernance mondiale du développement durable. Elle amène en effet à s'interroger sur des mécanismes permettant d'organiser à l'échelle mondiale la confrontation des intérêts, de procéder à des arbitrages sur une base équitable et démocratique et de mobiliser les moyens de gestion et de financements nécessaires.

Cette question est d'ailleurs posée assez clairement dans les réflexions sur les « biens publics mondiaux » menées par le PNUD et par divers acteurs sur la scène française (voir tableaux page 11 – La problématique actuelle des BPM).

3. L'ANALYSE DES DIFFERENTES LOGIQUES D'ACTION DE LA COOPERATION INTERNATIONALE ET SES IMPLICATIONS QUANT A LA REFLEXION SUR LES BIENS PUBLICS MONDIAUX

Le paragraphe précédent a mis en évidence les raisons de l'émergence de la notion de biens publics mondiaux dans l'agenda diplomatique international, tout en soulignant les limites, dont certaines ne semblent pouvoir être totalement dépassées que par des avancées significatives en matière de gouvernance mondiale. Mais, les réflexions et négociations engagées sur ce thème, notamment dans le cadre de la conférence de Johannesburg, risquent d'être longues avant d'aboutir à une gouvernance mondiale du développement durable réellement efficace.

Cependant, cette situation ne saurait constituer ni un frein ni une échappatoire à la recherche d'avancées concrètes plus immédiates, même si elles ne sont que partielles, sur la base du contexte politique et juridique international existant.

Ainsi, une analyse détaillée des motivations et principes d'action actuels de la coopération internationale met en évidence trois logiques distinctes. Dans ces conditions, le recours à un concept fédérateur unique de biens publics mondiaux pour légitimer un accroissement de l'aide au développement semble présenter plus de difficultés et de risques que d'avantages. Cependant, ces trois logiques d'action distinctes ne sont pas sans liens et devraient faire l'objet de mécanismes de coordination, voire d'arbitrage. Au plan des moyens, l'augmentation de l'aide publique au développement paraît la source publique de financement à privilégier pour la plupart des actions de coopération internationale.

3.1. LES TROIS LOGIQUES DISTINCTES DE LA COOPERATION INTERNATIONALE

Les tableaux suivants retracent de manière synthétique trois logiques d'action distinctes pour les actions de coopération internationale envisageables.

Les différences portent notamment sur les objets de la coopération, sur les types de motivations mobilisables, sur les principes directeurs des actions, sur l'échelle géographique pertinente pour l'organisation opérationnelle de la coopération et sur les implications institutionnelles à en tirer.

Nature de l'action internationale	A- La production et la gestion concertée de "biens publics mondiaux purs"	B- La garantie d'un accès effectif de tous les êtres humains aux droits fondamentaux	C- La promotion d'un développement économique et social durable dans tous les Etats
Définition, caractéristiques	<p>Les "biens publics mondiaux purs" sont ceux caractérisés simultanément, à l'échelle planétaire, par la non rivalité et par l'impossibilité d'exclusion.</p> <p>Leur production optimale implique donc un traitement à l'échelle planétaire.</p>	<p>Les droits fondamentaux des êtres humains sont ceux leur permettant de vivre décemment et dignement. La plupart d'entre eux peuvent faire l'objet d'exclusions à l'échelle planétaire, c'est à dire être assurés dans certains Etats mais pas forcément dans d'autres; ils ne relèvent donc pas de la catégorie des "biens publics mondiaux purs".</p>	<p>Les actions envisagées ici vont au-delà du simple accès de tous les êtres humains aux droits fondamentaux ; elles visent à sortir durablement les pays en développement de la dépendance économique et à y accroître "la qualité de la vie" (impliquant un "développement" économique et social, dans la perspective d'une gestion durable des écosystèmes et des ressources naturelles). Le développement durable peut aussi faire l'objet d'exclusions à l'échelle planétaire</p>
Exemples	<p>La stabilité et le respect des frontières des Etats ; la lutte contre l'effet de serre ou contre la diminution de la couche d'ozone ; la lutte contre l'appauvrissement de la biodiversité terrestre et marine ; la préservation des écosystèmes marins internationaux ; la lutte contre les pandémies ; la stabilité du système financier international ; la mise en place d'un système commercial international régulé et équitable; l'interconnexion et la régulation des réseaux de communication internationaux...</p>	<p>L'accès durable de tous, hommes et femmes, à une alimentation suffisante, à l'eau potable, à des systèmes d'assainissement, à un air respirable et sain, à des soins médicaux de base, à un logement décent, à des sources d'énergie permettant la cuisson des aliments, l'éclairage et, si nécessaire, le chauffage, à des systèmes d'éducation et de protection sociale de base...</p> <p>L'accès de tous, hommes et femmes, aux droits politiques reconnus par la Déclaration universelle des droits de l'Homme de 1948 (DUDH).</p>	<p>Au delà des droits fondamentaux des êtres humains et de l'objectif d'assurer durablement l'indépendance économique des pays en développement, il est difficile de donner a priori des exemples universels illustrant les notions de "développement", de "progrès" et de "qualité de la vie", ces notions pouvant différer selon les contextes économiques, culturels, sociaux et environnementaux. En ces domaines, il appartient à chaque société d'exprimer ses valeurs et ses préférences collectives sur des bases démocratiques.</p>
Motivations mobilisables	<p>L'intérêt objectif de tous les êtres humains, à court terme et à long terme ; la crainte des risques et dommages encourus en cas d'inaction ; la nécessité d'une action concertée à l'échelle planétaire pour être efficace et pour lutter contre les comportements de "passager clandestin".</p>	<p>Les principes éthiques de justice, d'équité et de solidarité, basés sur la reconnaissance de l'égalité de tous les êtres humains.</p>	<p>Les principes de solidarité et d'altruisme.</p> <p>L'intérêt économique pour le développement de nouveaux marchés.</p>

Nature de l'action internationale	A- La production et la gestion concertée de "biens publics mondiaux purs"	B- La garantie d'un accès effectif de tous les êtres humains aux droits fondamentaux	C- La promotion d'un développement économique et social durable dans tous les Etats
Principes directeurs des actions	La production des "biens publics mondiaux purs" présente presque toujours un caractère impérieux, justifiant la définition d'objectifs à la hauteur des enjeux et impliquant l'acceptation d'engagements contraignants ainsi que la mise en place de mécanismes de contrôles mutuels et de sanctions. Ce caractère impérieux n'est cependant pas incompatible avec une souplesse plus ou moins grande au niveau de la mise en oeuvre opérationnelle, afin d'en optimiser l'efficacité et de l'adapter aux divers contextes politiques, économiques, sociaux et culturels.	La reconnaissance planétaire de ces droits fondamentaux ne pose pas de problème majeur. Cependant, ceux reconnus notamment par la DUDH et par les Pactes internationaux de 1966 sont très nombreux ; de plus, leur mise en oeuvre effective doit prendre en compte la diversité politique, culturelle et sociale des Etats. Dès lors, la définition d'actions multilatérales et leur mise en oeuvre implique un processus coopératif de hiérarchisation des priorités et de co-construction des actions. Mais le non accès à ces droits fondamentaux dans certains pays, pour des raisons politiques, pose la question controversée du droit international d'ingérence humanitaire et, par conséquent, celle de la mise en oeuvre de procédés contraignants en cas d'absence d'attitude coopérative de la part de certains Etats.	La reconnaissance planétaire de certains objectifs généraux de développement ne semble pas poser de problème majeur (capacité de chaque pays à développer durablement des modes de gestion économique et sociale souverains et indépendants, respectueux des droits fondamentaux et des intérêts des générations actuelles et futures et répondant aux préférences collectives exprimées démocratiquement). Mais les déclinaisons concrètes des objectifs de "développement", de "progrès" et "d'amélioration de la qualité de la vie" ne sauraient être imposées de l'extérieur, pas plus que leurs modalités de mise en oeuvre. Dès lors, la coopération multilatérale en ce domaine passe par la définition d'objectifs et de stratégies sur la base d'un processus coopératif de co-construction des actions.
Echelle géopolitique optimale de prise en charge	Echelle planétaire pour les objectifs, les engagements, le contrôle de leur respect et la sanction de leur inobservance ; subsidiarité souhaitable pour les objectifs opérationnels et les actions de mise en oeuvre.	L'accès de tous les êtres humains à ces droits est un objectif planétaire. Mais la prise en charge optimale des problèmes peut se faire à différentes échelles, sans que cela constitue un obstacle à des avancées significatives au moins partielles.	Le développement durable est un objectif pour tous les Etats. La prise en charge optimale des problèmes peut se faire à différentes échelles, sans que cela constitue un obstacle à des avancées significatives au moins partielles.

Nature de l'action internationale	A- La production et la gestion concertée de "biens publics mondiaux purs"	B- La garantie d'un accès effectif de tous les êtres humains aux droits fondamentaux	C- La promotion d'un développement économique et social durable dans tous les Etats
Modalités de définition des objectifs	<p>La définition des objectifs, au niveau planétaire, doit prendre en compte des analyses objectives et, s'agissant de risques incertains mais potentiellement graves et irréversibles, recourir au principe de précaution (préservant les possibilités de choix futurs), assorti d'une approche scientifique pour lever les incertitudes.</p> <p>La négociation internationale portant sur la répartition des engagements et sur leurs modalités de contrôle ne doit pas affaiblir la définition des objectifs retenus, qui doivent être à la hauteur des enjeux et risques.</p> <p>Le partage des efforts doit être équitable et prendre notamment en compte les responsabilités respectives, présentes et passées.</p>	<p>Les questions essentielles ne semblent être ni la négociation des objectifs (assez largement connus et partagés) ni la hiérarchisation des priorités (qui figurent déjà implicitement dans la déclaration du millénaire de l'Assemblée générale de l'ONU -A/RES/55/2 du 8 septembre 2000-). En ce domaine, les points cruciaux sont la mobilisation de moyens suffisants et la mise en place de l'organisation opérationnelle (voir ci-dessous).</p>	<p>Les objectifs de développement durable doivent viser, dans tous les pays, "<i>à satisfaire équitablement les besoins relatifs au développement et à l'environnement des générations présentes et futures</i>" (principe 3 de la déclaration de Rio). Leur définition plus précise relève des Etats souverains, sur la base des préférences collectives exprimées démocratiquement.</p>
Modalités de mise en œuvre envisageables	<p>* Les modalités peuvent être diverses : gestion commune de "services" (forces d'interposition, organes de contrôle et de régulation...); mise en place concertée de mécanismes économiques visant à lutter contre les externalités négatives de certaines activités (taxation, droits de souveraineté et de propriété sous conditions, marchés de droits,...).</p> <p>Le principe général devrait être de laisser les pays libres de choisir les moyens de mise en œuvre les plus adaptés à leurs contextes économique, sociaux et culturels, sous condition d'atteindre les objectifs qui leur sont assignés.</p>	<p>Les modalités peuvent être diverses : gestion directe de "services", soutien d'initiatives pluri-nationales, nationales ou locales par des apports financiers et/ou des transferts de technologies, association du secteur privé selon des modalités à définir...</p> <p>Un élément essentiel est que les mesures de mise en œuvre doivent être adaptées au contexte local et faire l'objet d'une bonne appropriation par les acteurs concernés.</p>	

Nature de l'action internationale	A- La production et la gestion concertée de "biens publics mondiaux purs"	B- La garantie d'un accès effectif de tous les êtres humains aux droits fondamentaux	C- La promotion d'un développement économique et social durable dans tous les Etats
Implications institutionnelles et modes de gouvernance envisageables	<p>La diversité des "biens publics mondiaux purs" et de leurs modalités de production nécessite des modalités institutionnelles et de gouvernance diversifiées.</p> <p>Leur point commun est cependant d'impliquer, à l'échelle planétaire, la définition d'objectifs pertinents pour faire réellement face aux enjeux, la répartition des engagements, la mise en oeuvre de moyens de contrôle mutuel ainsi que la possibilité de recourir, en tant que de besoin, à des mécanismes contraignants pour faire respecter les engagements.</p>	<p>Une prise en charge à l'échelle planétaire permettrait d'accroître les ressources utilisables pour les actions. Dans cette hypothèse, l'utilisation des dispositifs institutionnels existants, leur renforcement, voire l'institution, si nécessaire, de nouveaux dispositifs doit être examinée de manière objective et rigoureuse.</p> <p>Mais, en toute hypothèse, l'absence d'avancées en vue d'établir un cadre d'actions planétaires coordonnées en ces domaines ne saurait constituer ni un obstacle à la poursuite d'actions bilatérales et multilatérales (voire à l'engagement de nouvelles initiatives) ni une excuse à l'inaction.</p>	

Ainsi, par-delà les liens et les complémentarités non négligeables, ces tableaux mettent en évidence l'ampleur des différences entre ces trois logiques d'actions :

- les biens publics mondiaux purs sont ceux bénéficiant à tous les êtres humains, sans exclusion possible ; la motivation mobilisable pour leur production est donc celle de l'intérêt commun bien compris ; il ne peuvent être produits d'une manière totalement efficace que dans un cadre mondial, sur la base d'objectifs définis de manière à être à la hauteur des enjeux ; leur production implique l'acceptation d'engagements contraignants ainsi que l'instauration de mécanismes de contrôles mutuels et de sanctions. Ce caractère impérieux n'est cependant pas incompatible avec une souplesse plus ou moins grande au niveau de la mise en oeuvre opérationnelle, afin d'en optimiser l'efficacité et de l'adapter aux divers contextes politiques, économiques, sociaux et culturels.
- la nécessité de garantir un accès effectif de tous les êtres humains aux droits fondamentaux (tels que rappelés notamment par la Déclaration du millénaire de l'Assemblée générale de l'ONU) repose avant tout sur des motivations éthiques (principes de justice, d'équité et de solidarité) ; mais ces droits peuvent presque toujours faire l'objet d'exclusions au plan mondial ; la définition des objectifs et des actions multilatérales, ainsi que leur mise en oeuvre implique un processus coopératif et négocié de hiérarchisation des priorités et de co-construction des actions (pour prendre en compte la diversité politique, culturelle et sociale des Etats). Mais, en toute hypothèse, l'absence d'avancées en vue d'établir d'un cadre d'action planétaire coordonné en ce domaine ne saurait constituer ni un obstacle à la poursuite d'actions bilatérales et multilatérales en ce domaine (qui peuvent être efficaces au moins partiellement¹³) ni une excuse à l'inaction.
- l'objectif de promouvoir un développement économique et social durable dans tous les Etats va au-delà de la seule nécessité de garantir l'accès de tous les êtres humains aux droits fondamentaux : il vise à sortir durablement les pays en développement de la dépendance économique et à y accroître "la qualité de la vie" ; les motivations mobilisables pour susciter l'aide peuvent être altruistes (principes de solidarité) ou reposer sur l'intérêt bien compris, notamment économique (par exemple le souhait de voir se développer de nouveaux marchés) ; les objectifs doivent viser, « à satisfaire équitablement les besoins relatifs au développement et à l'environnement des générations présentes et futures » mais leur définition plus précise doit relever des Etats souverains, sur la base des préférences collectives exprimées démocratiquement. Dans ce cas aussi, l'absence d'avancées en vue d'établir un cadre d'actions planétaires coordonnées ne saurait constituer ni un obstacle à la poursuite d'actions en ce domaine ni une excuse à l'inaction.

¹³ En effet, contrairement à la production des « biens publics mondiaux purs » (qui nécessite un traitement concerté à l'échelle planétaire pour éviter les comportements de passagers clandestins et pour être pleinement efficace), la production de biens publics susceptibles de faire l'objet d'exclusions à l'échelle mondiale (ce qui est le cas pour l'accès à la plupart des droits fondamentaux des êtres humains) peut, dans un premier temps et dans l'attente d'un traitement plus global, donner lieu à des actions efficaces à une échelle infra planétaire.

3.2. LES DIFFICULTES ET RISQUES DU RECOURS A UN CONCEPT FEDERATEUR UNIQUE : LES BIENS PUBLICS MONDIAUX

Certes, les trois approches précitées ne sont pas sans liens ni interactions. Mais, il paraît peu souhaitable de les regrouper sous un concept fédérateur unique comme celui des biens publics mondiaux, sans distinguer, pour le moins, d'une part, ceux qui ne peuvent pas faire l'objet d'exclusions à l'échelle mondiale et, d'autre part, ceux qui le peuvent pour diverses raisons.

En effet, un tel regroupement global, qui aurait en définitive vocation à agréger l'ensemble du champ de la coopération internationale, risque d'être d'un intérêt et d'une portée opérationnelle très faibles, voire contre productives : ses bases logiques étant très floues, il ne permettrait pas de garantir le respect des spécificités de chaque approche, notamment en ce qui concerne les motivations mobilisables et les principes d'actions applicables.

De manière plus détaillée, l'analyse comparative des avantages et risques du recours au concept fédérateur de biens publics peut être analysée pour chacune des trois logiques d'action de la coopération internationale.

La production concertée de biens publics mondiaux purs (voir les exemples cités dans le tableau) repose sur un cadre de référence cohérent, comportant certains principes d'action spécifiques à ce domaine caractérisé par l'impossibilité d'exclusion à l'échelle planétaire : les objectifs doivent être fixés de manière à être effectivement à la hauteur des enjeux ; il est souvent nécessaire de prévoir des procédés de contrôle des engagements et de sanction de leur éventuelle inobservance, pour garantir l'efficacité des actions.

Dès lors, le fait d'intégrer la production de ces biens publics mondiaux purs dans un cadre de référence plus flou, caractérisé par des principes d'action moins contraignants (faisant par exemple davantage de place aux processus négociés et n'imposant pas d'obligations contraignantes de résultat) risque en définitive d'affaiblir la possibilité de les produire efficacement.

L'exemple de la lutte contre l'effet de serre est assez caractéristique de ces difficultés potentielles : à supposer que les Etats qui ont actuellement décidé d'adopter des comportements de passagers clandestins regagnent à l'avenir le cadre de régulation mis en œuvre par le protocole de Kyoto et s'engagent sur des objectifs précis de réduction quantitative des émissions de gaz à effet de serre, l'efficacité de l'action planétaire en ce domaine ne sera réellement assurée que si tous les engagements sont contrôlés et tenus. De plus, cela implique également que les objectifs soient régulièrement réévalués, sur des bases scientifiques, pour s'assurer qu'ils sont bien à la hauteur des enjeux.

Sur le plan opérationnel, pour ces biens publics mondiaux purs, ce qui importe n'est pas tant qu'ils soient reconnus explicitement en tant que tels dans le cadre des négociations internationales mais que les principes d'actions contraignants qu'ils sous-tendent soient bien assurés. Comme le soulignait Mme Bérengère Quincy¹⁴, la catégorie des biens publics mondiaux purs présente surtout l'intérêt de constituer un cadre de référence théorique cohérent lors des négociations internationales, permettant de guider l'action diplomatique ; par contre, il est possible de s'interroger sur l'intérêt d'en faire un objet de négociation, en

¹⁴ Ambassadrice déléguée à l'environnement, intervention lors du séminaire « Les biens publics mondiaux » organisé par la Direction générale de la coopération internationale et du développement et par l'Agence française du développement le 21 février 2002.

tant que tel. En effet, devant la diversité des biens concernés et des modalités concrètes de leur production, il ne semble notamment pas y avoir d'intérêt pratique à en unifier les modalités concrètes de mise en œuvre, qui peuvent être très différentes sur les plans opérationnel et institutionnel.

A titre d'exemple, au delà du cadre de référence commun (objectifs définis *a priori* et non négociables, engagements contraignants des Etats, avec une obligation de résultat), les modalités retenues par le Conseil de sécurité de l'ONU pour prévenir et sanctionner les actes d'agression d'un Etat vis à vis d'un autre sont très différentes de celles à mettre en œuvre pour prévenir l'appauvrissement de la couche d'ozone ou pour préserver la biodiversité.

Enfin, au plan financier, le fait d'intégrer les biens publics mondiaux purs dans un cadre de référence plus large, régi par des procédures négociées pour la hiérarchisation des objectifs, ne serait pas sans dangers pour leur production à un niveau qui soit réellement de nature à faire face aux enjeux. Ces risques seraient particulièrement importants si la multiplicité des objectifs de financement amenait une restriction des budgets consacrés par objectif. Ils pèseraient particulièrement sur la production des biens publics mondiaux purs concernant la préservation à long terme de l'environnement et des ressources naturelles, qui n'entre pas spontanément dans les priorités de court moyen terme de la plupart des Etats et acteurs, pour différentes raisons¹⁵.

L'accès aux droits fondamentaux (voir les exemples cités dans le tableau) constitue certes un ensemble de biens publics qui devrait être garanti à tous les êtres humains.

Pour autant, il est difficile de les regrouper tous sous le qualificatif de « biens publics mondiaux (purs ou impurs) ». En effet, d'une part, l'échelle optimale de production de certains de ces biens n'est pas forcément planétaire¹⁶ ; d'autre part, l'accès à la majeure partie de ces droits peut faire (et fait effectivement) l'objet d'exclusions à l'échelle mondiale¹⁷.

Dès lors, l'intérêt de re-qualifier l'objectif d'accès pour tous les êtres humains aux droits fondamentaux en un objectif de production de biens publics mondiaux n'est pas évident : en effet, il est peu probable que cela suffise, par la seule magie du Verbe, à inciter les pays

¹⁵ Les gouvernants des pays développés sont souvent dans des situations d'arbitrage difficile entre, d'une part, les préoccupations socio-économiques, de court-moyen terme (dont l'horizon temporel est aussi souvent celui de l'échéancier politique en démocratie) et, d'autre part, des préoccupations environnementales de long terme, dont les implications seront ressenties plus tard et/ou ailleurs. Quant aux Etats du G77 et la Chine, ils ont actuellement encore souvent tendance à considérer les préoccupations exprimées en faveur de la gestion durable de l'environnement comme autant d'obstacles à leur développement économique.

¹⁶ Tel est le cas lorsque le bien public considéré concerne la gestion optimale de ressources naturelles pouvant (ou devant) être effectuée à une échelle géographique pertinente au regard de considérations géologiques, biologiques, écologiques, ... (par exemple, l'accès à l'eau potable relève d'une approche par bassins versants) ; le cadre pertinent de production du bien public peut alors être local, régional, national voire pluri-national, mais pas forcément planétaire.

¹⁷ Tel est le cas lorsque le bien ou service public considéré implique un processus collectif de production, scientifique, technique, et/ou culturelle, par la société (infrastructures, systèmes de soins, de santé, d'éducation, ...) ; dans ces cas, le cadre pertinent de la production du bien est l'échelle politique concernée, qui peut être, selon les cas, infra étatique (cas de l'action sociale en France, confiée aux départements ; cas de l'éducation en Allemagne, confiée aux *Länder*) ; étatique (cas de certaines fonctions régaliennes classiques de l'Etat : justice, police, monnaie) ou pluri-étatique (cas des unions douanières, monétaires, ...).

donateurs à accroître leurs flux d'aide publique pour les financer, sur la seule base de l'intérêt bien compris (qui est la motivation sous-jacente à la notion de « bien public »).

Par ailleurs, une telle re-qualification risque de s'accompagner au passage d'une dévalorisation des principes éthiques d'équité et de solidarité, au profit d'un discours basé uniquement sur la notion de l'intérêt bien compris. Or, cela n'est pas souhaitable car les relations entre êtres humains ne sauraient être réduites à la seule confrontation des intérêts bien compris de chacun. Au demeurant, cela ne paraît pas nécessaire car rien ne permet de penser qu'il serait actuellement impossible de mobiliser davantage de moyens sur la base de motivations d'ordre éthique, à condition cependant de se doter des instruments de transparence et de contrôle permettant de garantir aux donateurs que leur aide sera bien utilisée, de manière efficace, pour les fins auxquelles elle est destinée¹⁸.

Enfin, replacée dans une approche basée sur le concept de biens publics mondiaux, la garantie de l'accès pour tous les êtres humains aux droits fondamentaux risque d'être tributaire des aléas des discussions et négociations internationales sur le thème de la gouvernance mondiale du développement durable. Or, l'attente de résultats tangibles en ce domaine ne devrait constituer ni un frein ni un échappatoire à la recherche d'avancées concrètes immédiates, même si elles ne sont que partielles, dans la voie de l'accès de tous les êtres humains à certains droits fondamentaux.

La promotion d'un développement économique et social durable dans tous les Etats (selon une approche allant au-delà de la précédente) englobe des phénomènes complexes, pour plusieurs raisons.

D'une part, l'objectif très général de "*satisfaire équitablement les besoins relatifs au développement et à l'environnement des générations présentes et futures*" (principe 3 de la déclaration de Rio) devrait faire l'objet d'une définition plus précise, relevant des Etats souverains, sur la base des préférences collectives exprimées démocratiquement ; de ce fait, les objectifs de développement sont susceptibles de varier grandement d'un Etat à l'autre.

D'autre part, la coopération destinée à assurer le développement économique et social durable comporte des modalités d'action variées : elle peut venir en appui de projets très ciblés (micro projets développés par la base, secteurs économiques spécifiques ou zones géographiques limitées) ; à l'inverse, elle peut soutenir la construction d'infrastructures à une échelle plus large (infrastructures de transport, de communication, systèmes de formation, éléments constitutifs d'un cadre macro économique transparent, régulé et prévisible, mise en place de mécanismes de régulations à fins environnementales...) ; au plan des moyens, elle peut requérir des transferts financiers et/ou des transferts de connaissance et de technologies.

Cette complexité fait qu'il sera vraisemblablement assez difficile de regrouper la plupart des actions menées à ce titre sous la référence unique des biens publics mondiaux, sauf à en étendre le sens selon des critères conceptuels de moins en moins cohérents et de plus en plus opportunistes.

¹⁸ De nombreux exemples montrent que les citoyens de tous les pays, développés et en développement, sont capables de grands efforts de solidarité, à condition que ceux-ci ne soit pas réduits à néant par des pratiques inefficaces et/ou malhonnêtes.

Ce champ de la coopération internationale risque donc également de faire les frais d'éventuelles procédures de négociation des objectifs prioritaires à l'échelle planétaire, notamment si les moyens de financement ne permettent pas de faire face à l'ensemble des préoccupations exprimées.

En définitive, le débat ouvert par l'idée de promouvoir une nouvelle approche de la coopération internationale, sous l'angle des biens publics mondiaux, s'avère riche et utile car il oblige à repenser l'ensemble des motivations et des cadres d'action. Cependant, l'idée de recourir à ce nouveau concept jugé fédérateur semble présenter de nombreux inconvénients et risques, alors même que les avantages n'en apparaissent guère évidents.

3.3. DES LOGIQUES D'ACTION DISTINCTES, QUI NE SONT CEPENDANT PAS SANS LIENS

La distinction faite en première partie entre les trois logiques d'actions de coopération internationale repose sur des différences fortes et structurantes quant aux modalités concrètes de mise en oeuvre.

Cependant, celles-ci ne font pas obstacle à l'existence de nombreuses interactions, possibles et nécessaires, entre ces trois logiques.

Ainsi, les objectifs de garantir l'accès de tous les êtres humains aux droits fondamentaux et de promouvoir, dans tous les pays, des modes de développement économique et social durables sont à l'évidence étroitement imbriqués et quasiment indissociables au niveau opérationnel. En effet, l'accès effectif et durable à certains droits fondamentaux est l'objectif premier de tout développement durable. Par ailleurs, il implique soit le développement de certains secteurs économiques (notamment celui de l'agriculture, afin de permettre un niveau d'autosuffisance alimentaire garant de l'indépendance nationale), soit la gestion durable et, par conséquent, le financement durable de systèmes de soin, d'éducation et de protection sociale. Quant à la garantie des droits politiques fondamentaux pour tous, elle peut nécessiter des réformes politiques et institutionnelles importantes qui doivent prendre en compte l'état de développement du pays considéré et qui agiront rétroactivement sur celui-ci.

La problématique de la production des biens publics mondiaux purs semble pouvoir, en première analyse, être mieux dissociée des deux autres logiques d'actions. Cependant, pour être durablement efficaces, les actions en ce domaine ne sauraient faire l'économie d'une analyse des causes politiques, économiques et sociales qui empêchent la production de certains biens publics mondiaux purs ou bien qui sont à l'origine de certains maux publics mondiaux purs.

Par exemple, il paraît peu probable de pouvoir lutter efficacement contre les actes d'agression émanant de certains Etats ou de réseaux terroristes fanatisés sans s'interroger sur les raisons qui sont à l'origine de ces actes¹⁹. De même, il n'est pas envisageable de pouvoir lutter efficacement contre les effets systémiques déstabilisants des crises financières internationales sans analyser en profondeur leurs facteurs déterminants. Quant à la préservation à long terme des écosystèmes planétaires et des ressources naturelles

¹⁹ Rappelons que l'existence du Conseil de sécurité de l'ONU, malgré l'avancée déterminante qu'il représente dans l'histoire des relations internationales, n'a pas suffi à éviter la multiplication des conflits régionaux et locaux depuis 1945. La fin de la guerre froide avait fait naître des espoirs en ce sens mais ceux-ci ont pour le moment souvent été déçus.

essentielles, elle passe par une modification drastique de modes de production et de consommation certes insoutenables mais profondément ancrés dans les modèles économiques, sociaux et culturels.

Ainsi, la production des biens publics mondiaux purs risque de rencontrer rapidement des limites insurmontables si elle se borne à édicter solennellement des objectifs et des engagements sans se focaliser sur le traitement des causes des problèmes. Ceux-ci résident souvent soit dans le non accès à des droits fondamentaux, soit dans des problèmes de développement, soit encore dans des comportements guidés par les intérêts individuels et/ou catégoriels, empêchant de faire prévaloir, lorsque c'est nécessaire, l'intérêt général, à long terme.

Ce constat justifie par conséquent la mise en œuvre de mécanismes de coordination entre les différentes logiques d'action de la coopération internationale, *a minima* pour éviter les incohérences, voire les contradictions, et, si possible, pour mettre en œuvre des synergies positives.

Cette problématique devrait être au cœur des débats engagés sur la gouvernance mondiale du développement durable dans le cadre du suivi de la conférence de Johannesburg (août-septembre 2002) et dans le prolongement de la conférence sur le financement du développement de Monterrey en mars 2002.

A cet égard, il ne semble ni réaliste ni utile de viser une réorganisation globale de l'architecture du système onusien et multilatéral à partir des trois logiques de coopération mises en évidence, par exemple en distinguant, pour chacune d'entre elles, de nouveaux mécanismes de gouvernance et de financement ainsi que des institutions spécifiques. Il paraît préférable d'adopter une approche plus pragmatique, se basant sur le système existant, pour en renforcer la cohérence d'ensemble et pour le doter de mécanismes d'arbitrage des éventuelles divergences, sur des bases transparentes et équilibrées.

3.4. L'AUGMENTATION DE L'AIDE PUBLIQUE AU DEVELOPPEMENT COMME SOURCE PUBLIQUE DE FINANCEMENT A PRIVILEGIER

Au-delà de l'interrogation sur la pertinence conceptuelle et opérationnelle du recours à la notion de biens publics mondiaux comme nouveau cadre de référence pour la coopération internationale se pose la question centrale des sources de financement mobilisables.

En effet, c'est le constat d'une baisse généralisée des flux d'aide publique au développement (APD), en dépit des engagements pris par les pays développés dès 1974 et renouvelés en 1992 lors de la conférence de Rio²⁰, qui est en grande partie à l'origine de

²⁰ L'accroissement de l'aide publique au développement en provenance des pays développés, à hauteur de 0,7 % de leur PNB, était un des éléments du Nouvel ordre économique international reconnu par l'Assemblée des Nations Unies en 1974. Cet objectif a été réaffirmé par les pays développés au point 33.13 de l'Agenda 21 adopté lors de la conférence de Rio : « *Developed countries reaffirm their commitments to reach the accepted United Nations target of 0.7 per cent of GNP for ODA and, to the extent that they have not yet achieved that target, agree to augment their aid programs in order to reach that target as soon as possible and to ensure prompt and effective implementation of Agenda 21* ». Or, selon les données de l'OCDE citées par la Banque mondiale dans son rapport 2001 sur le financement du développement, le rapport APD/PNB des pays développés est passé de 0,33 % en 1990 à 0,24 % en 1999.

l'idée de promouvoir l'approche par les biens publics mondiaux, censée re-légitimer un accroissement de l'APD ainsi que la recherche de nouvelles sources de financement, sous forme de mécanismes de taxations internationales et/ou sous forme d'engagements volontaires des acteurs privés.

La théorie économique n'a pas développé d'analyse spécifique des financements à privilégier pour les biens publics : en effet, leur caractéristique intrinsèque de non rivalité n'a pas, en tant que telle, de conséquence logique particulière sur ce point. Par contre, ces modes de financement peuvent différer selon que la production du bien public implique la mise en place et la gestion d'infrastructures et/ou de services publics ou bien la lutte contre des modes de production ou de consommation générateurs de « maux publics »²¹.

La plupart des propositions sur le financement actuellement en débat mettent l'accent sur des mécanismes internationaux de taxation (sur les transactions financières internationales à court terme, sur les émissions de gaz carbonique, ...). Or, ces propositions n'apparaissent pas encore satisfaisantes sur les plans de la cohérence et de l'efficacité.

Certes, s'il s'agit de mettre en œuvre des mécanismes d'incitation économiques visant à lutter contre les facteurs d'instabilité des marchés financiers internationaux ou contre des modes de production et de consommation fortement producteurs de gaz à effet de serre, l'approche par la taxation des comportements jugés néfastes peut être envisageable. Mais il faudrait tout d'abord être certain que ce sont bien ces comportements qui sont à l'origine des maux publics mondiaux concernés. Il conviendrait également de s'assurer de la faisabilité des mécanismes de taxation internationale envisagés (qui posent de nombreux problèmes économiques, juridiques et politiques). Il conviendrait aussi, le cas échéant, d'examiner la possibilité de privilégier d'autres mécanismes, plus efficaces et/ou d'un moindre coût. Il paraît enfin nécessaire de prolonger l'analyse pour vérifier que le coût réel de ces mécanismes de taxations ne sera pas, en définitive, supporté par d'autres acteurs que ceux dont le comportement est visé. Or, ces conditions préalables de faisabilité et d'efficacité semblent actuellement loin d'être réunies pour les propositions de taxations internationales ; des études complémentaires seraient par conséquent nécessaires, notamment pour la taxation des émissions de gaz carbonique.

D'une manière plus générale, le fait d'affecter le produit de ces taxes (censées lutter contre des comportements jugés néfastes) au financement d'actions de coopération internationale sans lien direct avec le domaine concerné par l'assiette fiscale retenue présente deux autres inconvénients :

- au cas où le mécanisme de taxation réussit à modifier les comportements jugés néfastes (ce qui est le but recherché), il s'ensuivrait logiquement une diminution du produit de la taxe et, par conséquent, des financements disponibles ; or, en réalité, l'affectation du produit d'une taxe à des dépenses données amène fréquemment à fixer le taux de la taxe en fonction des besoins à financer, ce taux n'étant alors bien souvent pas suffisamment dissuasif pour modifier les comportements générateurs d'externalités négatives ;
- l'affectation du produit d'une taxe à la couverture de dépenses ne permet pas forcément d'assurer l'adéquation optimale entre, d'une part, les recettes générées et, d'autre part, les financements de projets. La conséquence peut en être soit une insuffisance des moyens soit des risques de gaspillages (si les moyens excèdent les besoins de financement).

²¹ Voir paragraphe 1, point 1.3.

Parmi d'autres sources de financement des biens publics mondiaux est souvent évoqué l'accroissement des sources de financement d'origine privée.

Certes, il est indispensable d'encourager les acteurs privés à financer des actions d'intérêt général planétaire. Mais il convient de rappeler que les biens publics sont précisément ceux qui, en raison de leur caractéristique particulière de non rivalité, ne sont pas spontanément produits à un niveau suffisant par le libre jeu du marché et de l'initiative privée. Dès lors, il est probable que les sources de financement privées ne suffiront pas à remplacer l'aide publique défaillante, notamment pour la production des biens publics locaux et l'accès aux droits fondamentaux pour les populations et les pays les plus pauvres, qui sont aussi les moins solvables.

L'accroissement des flux privés implique également un important effort de clarification des champs et des règles d'intervention respectifs, dans le cadre des partenariats publics-privés. En effet, au delà de l'alternative « tout public » ou « tout privé », la production et la gestion mixtes, envisageable pour de nombreux biens publics, doit être encadrée par des mécanismes de régulation rigoureux, transparents et contrôlables par la société, afin d'assurer une bonne prise en compte des objectifs d'intérêt général.

En définitive, les propositions précitées pour accroître les financement privés des actions de coopération internationale semblent actuellement encore peu crédibles et apparaissent davantage comme l'expression d'une absence de volonté politique de proposer une croissance de l'aide publique au développement financée directement sur les budgets nationaux (assortie, en tant que de besoin, de mécanismes conditionnels et de contrôle permettant de s'assurer qu'elle sera utilisée à bon escient et efficacement).

Il convient de rappeler à cet égard que le respect par les pays développés de leur engagement de porter le niveau d'aide publique au développement à 0,7 % de leur PNB aurait généré en 1999 un supplément d'aide annuelle d'un montant de 108 Mds\$, qui aurait amplement suffi à couvrir les besoins annuels estimés entre 40 et 60 Mds\$ par la Banque mondiale²² ou par le rapport Zédillo²³ pour réaliser les objectifs de développement fixés par la déclaration du millénaire de l'ONU²⁴.

²² Banque mondiale, communiqué de presse de février 2002 (n° 2002/212/S) sur l'étude sur le coût des objectifs de développement pour le millénaire.

²³ Rapport Zedillo « *Financement du développement* » Rapport préparatoire à la conférence de Monterrey sur le financement du développement (disponible sur le site : <http://www.un.org/french/reports/financing/index.html>).

²⁴ Déclaration du millénaire de l'Assemblée générale de l'ONU (A/RES/55/2) du 8 septembre 2000.

CONCLUSION : QUELLE PLACE POUR LES BIENS PUBLICS MONDIAUX DANS LES NEGOCIATIONS INTERNATIONALES EN COURS ?

Le débat ouvert par la promotion d'une nouvelle approche de la coopération internationale, sous l'angle des biens publics mondiaux, s'avère utile car il oblige à repenser l'ensemble des motivations et des cadres d'action. Cette réflexion est particulièrement pertinente dans un contexte international en profonde mutation du fait de la fin de la guerre froide, de la globalisation croissante et de l'émergence de nouvelles préoccupations, notamment environnementales, qui imposent la recherche, à l'échelle planétaire, de modes de développement plus durables.

Cependant, une analyse détaillée montre que l'idée de regrouper une grande part des actions de coopération internationale sous le concept, jugé fédérateur, de bien publics mondiaux présente de nombreux inconvénients et risques, alors même que les avantages n'en semblent guère évidents.

En effet, la coopération internationale repose sur trois logiques distinctes, tant en ce qui concerne la définition des actions, les motivations mobilisables, les principes directeurs applicables ou encore les modalités opérationnelles à mettre en œuvre :

- pour la production des biens publics mondiaux purs (bénéficiant à tous les êtres humains, sans exclusion possible), la motivation mobilisable pour leur production est celle de l'intérêt commun bien compris ; ces biens ne peuvent être produits d'une manière totalement efficace que dans un cadre mondial, sur la base d'objectifs définis de manière à être à la hauteur des enjeux ; leur production implique l'acceptation d'engagements contraignants ainsi que l'instauration de mécanismes de contrôles mutuels des résultats, voire de sanctions (les modalités opérationnelles de leur production peuvent cependant être diverses, pour respecter les contextes nationaux) ;
- la nécessité de garantir un accès effectif de tous les êtres humains aux droits fondamentaux repose avant tout sur des motivations éthiques (principes de justice, d'équité et de solidarité) ; mais ces droits peuvent presque toujours faire l'objet d'exclusions au plan mondial ; la définition des objectifs et des actions multilatérales, ainsi que leur mise en œuvre implique donc un processus coopératif et négocié de hiérarchisation des priorités et de co-construction des actions (pour prendre en compte la diversité politique, culturelle et sociale des Etats) ;
- l'objectif de promouvoir un développement économique et social durable dans tous les Etats vise à sortir durablement les pays en développement de la dépendance économique et à y accroître "la qualité de la vie" ; les motivations mobilisables pour susciter l'aide peuvent être altruistes ou reposer sur l'intérêt bien compris, notamment économique ; la définition plus précise des objectifs doit cependant relever des Etats souverains, sur la base des préférences collectives exprimées démocratiquement.

Certes, il existe nombreuses interactions, possibles et nécessaires, entre ces trois logiques d'action de la coopération internationale, ce qui justifie la mise en œuvre de mécanismes de coordination entre elles, pour éviter les incohérences, voire les contradictions, et pour mettre en œuvre des synergies positives. Cette problématique a d'ailleurs été au cœur des débats sur la gouvernance mondiale du développement durable dans le cadre de la conférence de Johannesburg d'août-septembre 2002 (et dans le prolongement de la conférence sur le financement du développement de Monterrey en mars 2002).

Mais leur regroupement sous le concept unique de « biens publics mondiaux » présente plus d'inconvénients et de risques que d'avantages.

Le fait d'intégrer la production des biens publics mondiaux purs dans un cadre de référence plus large et plus flou, caractérisé par des principes d'action moins contraignants (faisant par exemple davantage de place aux processus négociés pour la définition des objectifs et n'imposant pas d'obligations contraignantes de résultat) risque d'affaiblir la possibilité de les produire efficacement.

Sur le plan opérationnel, il ne semble pas y avoir d'intérêt pratique à en unifier les modalités concrètes de mise en œuvre, qui peuvent être très diverses sur les plans opérationnel et institutionnel.

Au plan financier, le fait d'intégrer la production des biens publics mondiaux purs dans un cadre de référence élargi, régi par des procédures négociées pour la hiérarchisation des objectifs, ne serait pas sans dangers, notamment si la multiplicité des objectifs de financement amenait une restriction des budgets. Dans cette hypothèse, les biens publics mondiaux purs concernant la préservation à long terme de l'environnement et des ressources naturelles risqueraient notamment d'être désavantagés, car ils n'entrent pas spontanément dans les priorités de court moyen terme de la plupart des Etats et acteurs ;

L'accès aux droits fondamentaux devrait être garanti à tous les êtres humains. Mais leur re-qualification sous le terme de « biens publics mondiaux (purs ou impurs) » ne semble pas suffisante, en tant que telle, pour inciter les pays donateurs à accroître leurs flux d'aide publique pour les financer. En effet, l'échelle optimale de production de certains de ces biens n'est pas forcément planétaire ; de plus, l'accès à la majeure partie de ces droits peut faire (et fait effectivement) l'objet d'exclusions à l'échelle mondiale.

Une telle re-qualification s'accompagnerait aussi d'une dévalorisation des principes éthiques d'équité et de solidarité, au profit d'un discours basé uniquement sur la notion de l'intérêt bien compris. Or, cela n'est ni souhaitable (car les relations entre être humaines ne peuvent et ne doivent pas être réduites à la seule confrontation des intérêts bien compris de chacun), ni nécessaire (car rien ne permet de penser qu'il serait impossible de mobiliser davantage de moyens sur la base de motivations d'ordre éthique, à condition de se doter des instruments de transparence et de contrôle permettant de garantir aux donateurs que leur aide sera bien utilisée, de manière efficace, pour les fins auxquelles elle est destinée).

Enfin, et comme le montre l'analyse historique des facteurs ayant permis un accès généralisé à ces droits fondamentaux dans les Etats développés, les éléments politiques (le sentiment de faire partie d'une communauté de destin) et institutionnels (la possibilité pour tous les citoyens de participer aux choix de société sur la base de l'égalité et de la démocratie) ont toujours été déterminants pour leur concrétisation. Or, ce sont précisément ces éléments qui sont encore très insuffisants à l'échelle internationale. Dès lors, l'accès pour tous les êtres humains aux droits fondamentaux est indissociable de la problématique de la gouvernance

mondiale du développement durable et devrait être abordée en priorité sous cet angle. Mais les difficultés rencontrées pour établir un cadre d'action planétaire coordonné en ce domaine ne sauraient constituer ni un obstacle à la poursuite d'actions bilatérales et multilatérales (qui peuvent être efficaces au moins partiellement) ni une excuse à l'inaction.

La promotion d'un développement économique et social durable dans tous les Etats implique des actions de coopération multiformes, à différentes échelles. De ce fait, il sera vraisemblablement difficile de les regrouper sous la référence unique des biens publics mondiaux, sauf à en étendre le sens selon des critères conceptuels de moins en moins cohérents et de plus en plus opportunistes.

Ce champ de la coopération internationale risque donc également de faire les frais d'éventuelles procédures de négociation des objectifs prioritaires à l'échelle planétaire, notamment si les moyens de financement ne permettent pas de faire face à l'ensemble des préoccupations exprimées.

S'agissant de la question centrale des sources de financement mobilisables pour développer les actions de coopération internationale, de nombreuses propositions actuellement en débat mettent l'accent sur la recherche de nouvelles sources de financement, sous forme de mécanismes de taxations internationales et/ou sous forme d'engagements volontaires des acteurs privés. Or, ces propositions n'apparaissent pas vraiment satisfaisantes :

- les mécanismes de taxation sont des instruments incitatifs visant à lutter contre des modes de production et de consommation générateurs d'effets néfastes. Or, les mécanismes de taxation internationale proposés, qui posent de multiples problèmes économiques, juridiques et politiques, devraient au préalable faire l'objet d'études complémentaires approfondies quant à leurs conditions de faisabilité et d'efficacité.

D'une manière plus générale, le fait d'affecter le produit de ces taxes au financement d'actions de coopération internationale pour la plupart sans lien direct avec le domaine concerné par l'assiette fiscale retenue présente d'autres inconvénients. Ainsi, au cas où le mécanisme de taxation réussirait à modifier les comportements jugés néfastes (ce qui est le but recherché), il s'ensuivrait logiquement une diminution du produit de la taxe et, par conséquent, des financements disponibles ; en réalité, l'affectation du produit d'une taxe à des dépenses données amène fréquemment à fixer le taux de la taxe en fonction des besoins à financer, ce taux n'étant alors bien souvent pas suffisamment dissuasif pour modifier les comportements générateurs d'externalités négatives. Quant à l'affectation du produit d'une taxe à la couverture de dépenses, elle ne permet pas forcément d'assurer l'adéquation optimale entre, d'une part, les recettes générées et, d'autre part, les financements de projets ; la conséquence peut en être soit une insuffisance des moyens soit des risques de gaspillages (si les moyens excèdent les besoins de financement).

L'accroissement des sources de financement d'origine privée, souvent envisagé, risque de buter sur le fait que les biens publics à financer sont précisément ceux qui, en raison de leur caractéristique particulière de non rivalité, ne sont pas spontanément produits à un niveau suffisant par le libre jeu du marché et de l'initiative privée.

Dès lors, il est probable que les sources de financement privées ne suffiront pas à remplacer l'aide publique défaillante, notamment pour la production des biens publics locaux et l'accès aux droits fondamentaux pour les populations et les pays les plus pauvres, qui sont aussi les moins solvables.

L'accroissement des flux privés implique également un important effort de clarification des champs et des règles d'intervention respectifs, dans le cadre des partenariats publics-privés. En effet, au delà de l'alternative « tout public » ou « tout privé », la production et la gestion mixtes, envisageable pour de nombreux biens publics, doit être encadrée par des mécanismes de régulation rigoureux, transparents et contrôlables par la société, afin d'assurer une bonne prise en compte des objectifs d'intérêt général.

En définitive, les propositions précitées pour accroître le financement des actions de coopération internationale semblent actuellement peu crédibles et apparaissent davantage comme étant l'expression d'une absence de volonté politique assez forte pour proposer une croissance de l'aide publique au développement financée directement sur les budgets nationaux (assortie, en tant que de besoin, de mécanismes conditionnels et de contrôle permettant de s'assurer qu'elle sera utilisée efficacement).

Il convient de rappeler à cet égard que le respect par les pays développés de leur engagement de porter le niveau d'aide publique au développement à 0,7 % de leur PNB générerait un supplément d'aide annuelle amplement suffisant pour couvrir les besoins annuels de financement estimés pour réaliser les objectifs de développement fixés par la déclaration du millénaire de l'ONU.

BIBLIOGRAPHIE

Aussilloux, Hel-Telier et Martinez – « Une hiérarchisation des biens collectifs globaux fondée sur une approche économique du concept de développement durable », Revue Française d'Economie en 2003

Bové, Dufour – « Le monde n'est pas une marchandise » La découverte 2000

Bureau, Daveu, Gastaldo – « Gouvernance mondiale et environnement » - (synthèse D4e N° 01-S02 parue dans le rapport du CAE sur la gouvernance mondiale)

Cochet – Discours du ministre - table ronde « les biens publics mondiaux, un apport à la réflexion sur le développement durable » - séminaire du haut conseil de la coopération internationale, été 2001

DGCID/AFD : journée du 21 février 2002 - « les biens publics mondiaux »

Dron « Evaluation économique et environnement dans les décisions publiques » - documentation française, 1997

Dron – « Environnement : les enjeux du prochain siècle » *in* Ramses 2001 (pp 95-106)

Gardiner, LeGoulven – “*Sustaining our global public goods*” www.earthsummit2002.org (2001)

Godard – “Développement durable : exhorter ou gouverner ?” – Le débat septembre octobre 2001

Haut comité de la coopération internationale – Groupe de travail sur les biens publics mondiaux (premier semestre 2002)

Josselin – « Développement durable les enjeux de Johannesburg (discours prononcé par le ministre délégué à la coopération – séminaire à l'attention des médias francophones, Comité 21) – 2001

Kaul, Grunberg, Stern – « *Global public goods* », PNUD, Oxford University Press (1999)

Picard – “Eléments de microéconomie Tome I – théorie et application”, 5^{ème} édition, Ed Montchrestien, Paris 1998

Rajkhri Jamaraman et Ravi Kanbur - « *Global public goods* », PNUD, Oxford University press (1999)

Tubiana – « Environnement et développement » : l'enjeu pour la France (rapport au premier ministre, avril 2000)

Tubiana, Séverino, Tomasi (animateurs) « Table ronde à l'assemblée nationale sur le thème : «les biens publics globaux et la coopération internationale » - 22 janvier 2001