



Faculté d'Economie Appliquée
3, Avenue Robert Schuman, Salle 005
13628 Aix-en-Provence Cedex 1

Les biens publics mondiaux et l'aide publique au développement : un cruel dilemme

BARKAT KARIM¹
2007/2008

Résumé

À la fin des années 1990, la notion de biens publics mondiaux (BPM) est apparue clairement dans les débats internationaux. De nos jours, cette dernière en constitue désormais un thème important, car le concept de biens publics mondiaux pose avant tout la problématique de l'intérêt général et de qui le définit.

Aujourd'hui, le financement des biens publics mondiaux et l'aide publique au développement (APD) sont au cœur de l'action des gouvernements. Ce débat constitue un effort de renouvellement de l'approche de la coopération internationale rendu nécessaire par une diminution de l'APD.

L'objectif de ce papier est d'analyser le concept des biens publics mondiaux ; et en particulier le lien étroit entre aide publique au développement et financement des biens publics mondiaux. L'enjeu est de faire une distinction claire entre ces deux politiques afin d'éviter un détournement de l'aide publique au développement pour financer ces biens.

Mots clés : Financement des biens publics mondiaux, aide publique au développement, coopération internationale, Taxes globales.

JEL Classifications : H41, H87, D62, F35

¹ Barkat Karim, doctorant en sciences économiques.
Adresse : 12, place Ramus. 13100 Aix-en-Provence. France.
Email : karimtdi@hotmail.com
Tel : 06 26 01 26 91

Introduction:

Au lendemain de la guerre froide, nous avons espéré un monde meilleur. Un monde de paix et de justice. Mais un nombre croissant de problèmes globaux ont pris le devant de la scène internationale, tels que les guerres civiles, les épidémies, les conflits, l'instabilité financière menaçant le bien être mondial.

Aujourd'hui, l'Afrique est le continent le plus touché par les guerres civiles et les conflits. La plupart de ses pays vivent dans des situations précaires notamment à cause de la pauvreté et des maladies infectieuses (malaria, SIDA ...). D'autre part, les catastrophes naturelles qui ont frappé l'Asie du sud-est, ont fait des centaines de milliers de morts et de blessés. Entre temps, la montée en puissance des inégalités entre les pays riches et les pays pauvres ne fait sans doute qu'aggraver la situation.

De même, les effets néfastes et désastreux de certains problèmes : réchauffement climatique, maladies infectieuses, crises financières, pollution, trafic illicite, urgence humanitaire, représentent une menace potentielle pour la communauté mondiale dans son ensemble. Ces derniers sont considérés par la plupart comme des maux publics mondiaux. Car ces problèmes ont dépassé les frontières nationales et ont pris une dimension globale. En outre, la montée en puissance de ces maux, reflétant les externalités négatives, résultent sans doute de l'insuffisance de la production des biens publics mondiaux (Kaul, Kunberg et Stren, 1999).

Toutefois, ces crises mondiales exigent des actions et des solutions concrètes à l'échelle mondiale, car on ne peut faire face à ces problèmes globaux au seul niveau national. Aujourd'hui, la question des biens publics mondiaux constitue un renouvellement de l'approche de la coopération internationale rendue nécessaire par une diminution de l'aide publique au développement (APD). En ce qui concerne tout d'abord l'APD, cette dernière a connu plusieurs années de baisse substantielle ce qui a fait légitimement naître certains doutes sur son efficacité chez les donateurs, ainsi qu'au sein de l'opinion publique.

L'objectif de ce papier est d'analyser le concept de biens publics mondiaux, et dans ce contexte nous examinerons la relation entre financement des BPM et l'aide publique au développement. Dans la première section nous analyserons l'évolution des biens publics du cadre national au cadre international. La deuxième section identifiera les types de coopération pour produire les BPM via la « technologie d'agrégation » proposé par Hirshleiffer (1983). Par la suite nous démontrerons l'ampleur de la part de l'aide affectée au financement des BPM. Enfin de la dernière section, nous analyserons la relation entre l'APD et le financement

des BPM on proposant ainsi diverses sources et instruments susceptibles de financer ces biens.

1. Les biens publics mondiaux : renaissance et évolution du concept

En réalité, le concept de biens publics n'est pas si nouveau. Ce dernier remonte au XVIIIème siècle avec David Hume dans son *Traité de la nature humaine* (1739), et dans *La Richesse des Nations* d'Adam Smith (1776). Par ailleurs, Paul Samuelson a développé l'approche conceptuelle des biens publics dans son article « The pure theory of public Expenditure » en 1954. Mais il fallait attendre 1973 pour que Kindleberger nous parle de biens publics mondiaux dans son ouvrage intitulé *World in depression 1929-1939*. Il expliquait les raisons profondes de la crise de 1929 qui se trouvaient dans l'insuffisante production de biens publics susceptibles d'améliorer le bon fonctionnement des marchés mondiaux.

Nous avons souvent tendance à définir les choses par leurs antonymes. De ce fait, il est utile de définir un bien privé afin de comprendre ce qu'est un bien public. En effet, *un bien privé est un objet d'échange durant lequel sa propriété (ou son usage) change de mains. Donc les biens privés sont exclusifs et rivaux dans leurs consommations* (Inge Kaul, 2000). A contrario, les biens publics sont des biens caractérisés par la non-rivalité et la non-exclusion (Paul Samuelson, 1954). La non-rivalité signifie que la consommation d'un bien par un agent ne diminue pas la consommation du même bien pour autrui, et que le coût marginal d'extension du bénéfice du bien à un individu supplémentaire est nul. La défense nationale illustre bien ce cas. La non-exclusion signifie que la consommation du bien ne peut être interdite à quiconque, et que l'exclusion d'une personne supplémentaire de son bénéfice présente un coût infini, l'exemple classique qu'on peut citer est celui des routes ou de l'éclairage public.

D'autre part, ces deux caractéristiques du bien public (la non-exclusion et la non-rivalité) renvoient toutes les deux à des sources d'inefficacité du marché, d'où la production de ces biens publics pose des problèmes, car le marché ne peut les fournir en quantité optimale. Dans un contexte national, la production des biens publics cause deux problèmes majeurs : le premier est l'absence d'incitation à fournir ces biens, et le deuxième est un problème d'évaluation.

Le manque d'incitation des entreprises privées à produire les biens collectifs est lié au comportement du passager clandestin (free rider). En effet, une fois le bien produit, on ne peut exclure personne d'en profiter. Les agents rationnels ont intérêt à être des passagers

clandestins. De ce fait, le marché ne peut assurer une quantité optimale de biens non excluables, d'où une intervention gouvernementale devenue légitime pour fournir ces biens (financement par l'impôt). Cependant, il ne faut pas nier le rôle important du secteur privé dans la contribution pour fournir ces biens. En 1947, Coase a analysé le cas des phares britanniques, il a montré que les phares ont été fournis, financés par des personnes privées (Voir Cowen ,1992). Pour surmonter la tendance au passager clandestin, Olson (1965), suggère de développer les *incitations sélectives* en récompensant les participants à l'apport d'une contribution ou on sanctionnant les personnes risquant de faire défection au groupe.

Le deuxième problème est un problème d'évaluation, lié à la non-rivalité du bien. Selon Samuelson (1954), il y a un niveau optimal de production de biens publics lorsque la somme des dispositions marginales à payer pour la production de ces derniers est égale aux coûts marginaux de production. Mais le problème de la somme des dispositions marginales à payer restent irrésolus, en effet, cette approche est vulnérable au comportement stratégique et opportuniste des agents ou encore au choix sous contrainte budgétaire (voir Barrett, 2001). La troisième source d'inefficacité du marché qu'on peut ajouter est l'existence des externalités souvent liées aux biens publics. En effet, les externalités négatives sont souvent des nuisances engendrées par une activité économique, comme la pollution ou le bruit des aéroports. Par conséquent, les biens sont produits en quantité sous optimale.

Toutefois, les biens qui réunissent les deux critères (la non- rivalité et la non-exclusion) sont des biens dits : biens publics purs, tels qu'un feu d'artifice ou la défense nationale. En réalité, peu de biens publics sont réellement purs. Ce sont généralement des biens publics impurs ou imparfaits : ils ne remplissent qu'un critère sur deux. On parlera de *biens de club* lorsque qu'ils sont non-rivaux dans leurs consommations mais exclusifs (voir Sandler et Cornes, 1996), et de *biens communs* lorsque qu'ils sont non exclusifs mais rivaux dans leur consommation, comme les ressources collectives ou la biodiversité. D'autre part, ces biens communs (les ressources naturelles) sont souvent victimes d'une surexploitation ou de gaspillage, comme le disait Aristote : « *On fait moins attention à ce qui est commun à tous, car l'homme s'intéresse plus à ce qui lui est propre qu'à ce qu'il partage avec d'autres* ». Ce phénomène nous renvoie à la logique de *la tragédie des communaux* de Hardin 1968, dans lequel ce dernier propose de créer des droits de propriété privés ou publics pour permettre l'exclusion. Mais cette présentation a été fortement critiquée par Berkes et Al (1989) du fait de la confusion de l'auteur entre la situation de libre accès et de la propriété commune. Ostrom, en 1990 suggère d'instaurer des règles collectives pour la gestion des biens communs.

Les biens publics peuvent être nationaux, régionaux ou mondiaux, mais il est nécessaire d'approfondir l'analyse sur ces définitions afin de mieux appréhender les modalités de production et de financement de ces biens², et en particulier, la part de l'aide publique au développement affectée aux biens publics mondiaux. En 1999, le centre d'études du développement du PUND a publié un ouvrage qui a enrichie le débat sur les biens publics : *Global public goods, international cooperation in the 21 st century*. Deux ans plus tard, la banque mondiale fait paraître son livre : « *Effective use of development finance for international public goods* ». Dans les deux ouvrages, six catégories de biens sont identifiées : l'environnement, la santé, la connaissance, la paix, la stabilité financière, et la gouvernance. Autrement dit, il n'existe pas une distinction entre un bien public *international* et un bien public *mondial*. En effet, on estime qu'il est utile de distinguer les biens publics mondiaux des biens publics internationaux³, afin d'évaluer leurs valeurs et leurs modalités de production. Un bien public mondial est un bien universel impliquant toute la communauté humaine et dépassant le cadre interétatique, la stabilité climatique illustre bien ce cas. En effet, la préservation de l'environnement est vitale pour toute la population du monde, pour les générations présentes et futures. En revanche, un bien public international est un bien à caractère interétatique impliquant davantage les entités institutionnelles, à cet égard, la stabilité financière est un bon exemple. En termes plus simples, les biens publics régionaux et mondiaux sont des biens publics internationaux, par contre, certains biens publics internationaux ne sont ni régionaux, ni mondiaux.

D'autre part, au niveau national, la production des biens publics est assurée par les pouvoirs publics, mais dans un cadre international il n'existe pas d'autorité supranationale légitime pour agir à l'échelle de la planète, alors, comment garantir une production optimale des BPIM ?

² Un bien public national est un bien public qui procure des avantages à tous les habitants d'un pays. Le bien régional est un bien public qui procure des avantages à des pays faisant partis du même territoire géographique. Or, le bien public mondial est un bien public qui fournit des avantages à tous les pays, et donc à toutes les personnes. Mais cette définition est restreinte. François Lille (2004) propose une définition qui ne doit rien à la théorie économique, et définit ceux-ci comme « *des choses auxquelles les gens et les peuples ont droit, produites et réparties dans des conditions d'équité et de liberté qui sont la définition même du service public, quels que soient les statuts des entreprises qui assurent cette mission. Les droits universels humains et écologiques sont les règles, les institutions internationales légitimes le garant, la démocratie l'exigence permanente, et les mouvements sociaux la source* ».

³ Voir Toure O, *La production des biens collectifs internationaux et mondiaux par les institutions internationales*, Thèse de doctorat, Université lumière Lyon II, faculté des sciences économiques et de gestion, 2006, P, 50.

2. La production des biens publics mondiaux et ses impasses :

Selon Kaul, Grunberg et Stren (1999), la sous-production des biens publics mondiaux s'explique essentiellement par trois « décalages » :

- *Un décalage en matière de juridiction* – entre la portée mondiale des grands problèmes contemporains et les limites nationales à l'intérieur desquelles les décideurs opèrent ;
- *Un décalage en matière de participation* - entre les grandes puissances traditionnelles et les nouveaux acteurs plus nombreux, notamment un certain nombre de pays en développement, les entreprises et la société civile ;
- *Un décalage entre le besoin d'action collective et le manque d'incitation à l'action* – entre les biens publics de toutes les nations et le désir des Etats pris séparément, de poursuivre leurs propres intérêts plutôt que les intérêts de la collectivité.

Ils proposent ainsi, de refonder la politique étrangère, dans laquelle la coopération internationale représente une partie indissociable de la politique nationale. En effet, la question de la production des biens publics mondiaux renvoie en général au problème de la coopération entre les Etats nations, qui dépendent des modalités de fournitures de ces biens. Hirshleiffer (1983), qualifie cette approche de « technologie de production », il distingue quatre cas différents :

A- **Le bien public additif (*summation goods*)** : comme la réduction des émissions de gaz à effet de serre, la production de ce bien dépend de la somme des contributions de chaque pays, autrement dit, le niveau des biens publics mondiaux est égal à la somme des contributions individuelles :

$$Q = \sum_{i=1}^n q_i \quad (1)$$

Où Q est l'offre totale du bien public mondial, et q_i la contribution du pays I.

Mais une question se pose : comment s'assurer que toutes les nations contribuent à fournir ces biens ? Sandler (2002), estime que les agents ont tendance à ne pas coopérer si les bénéfices attendus n'excèdent pas les coûts. En effet, le bien public additif est le bien le plus difficile à produire (Hugon, 2003), notamment, à cause de trois problèmes majeurs : le *comportement clandestin* de certains pays (ils laissent le soin à d'autres pays de produire le bien et d'en profiter par la suite sans supporter les coûts). Le problème type « dilemme du prisonnier »

lorsque le manque d'information entre les pays laissent un grand risque d'adopter des stratégies individuelles qui risqueraient d'atteindre les objectifs de production de ces biens. Enfin, le « *comportement moutonnier* » : en cas de problèmes, aucun pays ne se précipite pour résoudre le problème, chacun tente d'éviter les obstacles et les difficultés. Pour surmonter le problème d'incitations les pays peuvent mettre en place un système de sanction ou des incitations à l'apport d'une contribution⁴. Le protocole de Montréal représente un réel succès à cet égard, car les Etats membres doivent fixer des sanctions applicables en cas de défection.

B- Le maillon le plus faible (*weakest link goods*) : comme le contrôle des maladies infectieuses ou le contrôle des feux de forêts, le niveau du bien public mondial est déterminé par l'effort le plus faible (le maillon faible) :

$$Q = \text{MIN}\{q^1, \dots, q^n\} \quad (2)$$

Où q^i est la contribution au bien public du pays i . Souvent les pays pauvres ne sont pas en mesure de financer ces biens, donc une aide extérieure (financière et technique) est nécessaire pour aider le maillon faible. D'autre part, assurer le financement de ces biens publics est plus facile, car les incitations à coopérer pour compléter la contribution la plus faible est forte. En d'autre terme, il est plus facile de convaincre les pays du nord de combattre les maladies contagieuses dans les pays du sud pour se protéger soi-même.

C- la portée du meilleur « *best-shot goods* » : le niveau de production de ce bien est déterminé par la contribution la plus forte, la recherche médicale illustre bien ce cas.

$$Q = \text{MAX}\{q^1, \dots, q^n\} \quad (3)$$

Où q^i est la contribution au bien public de l'agent i .

Autrement dit, une puissance hégémonique est nécessaire pour produire ces biens. Selon Olson (1965), l'existence d'un puissant *leader* peut amener la production de BPM à un niveau « optimal ». Toutefois, si les intérêts nationaux sont importants aux yeux du leader, ce dernier produira les BPM sans se soucier de la participation des autres, alors qu'il va supporter l'essentiel des coûts. Ce rôle était assuré par les États-Unis autrefois⁵. Aujourd'hui, les institutionnalistes constatent la fin de ce rôle hégémonique, notamment, à cause de la baisse substantielle de l'aide publique américaine qui servait à sécuriser certaines zones du monde et

⁴ KAUL I, GRUNBERG I, STERN M., *Les biens publics mondiaux, la coopération internationale au XXI siècle*, Edition Economica, Paris, 2002.p, 239.

⁵ Apres les attentats du 11 septembre 2001, pourrions-nous dire que les Etats-Unis assurent ce rôle dans la lutte contre le terrorisme international ?

à prévenir les conflits ou encore les réticences à assumer les coûts liés au régime de changes fixes⁶. D'autre part, s'il existe plusieurs offreurs potentiels, la solution la plus efficace est de concentrer les efforts pour financer le pays le plus avantage (Severino, 2002).

D- La pondération des contributions (*weightd sum*) : le niveau de production du bien public mondial dans ce cas, est la somme des contributions inégales, c'est-à-dire que chaque contribution a un poids spécifique sur la production de ce bien de façon à ce que :

$$Q^i = \sum_{j=1}^n \alpha_{ij} q^j \quad (4)$$

Où q^j est la fourniture du bien public par le pays j, et α_{ij} la part des contributions reçu par le pays i pour le pays j. D'autre part, les bénéfices que les pays peuvent tirer sont souvent inégaux. Anaud, suggère que cette approche sera mieux appropriée aux biens publics régionaux qui affectent quelque pays faisant partie d'un même territoire géographique (l'Union Européenne), ou des biens publics mondiaux concernant des pays ayant certains points communs comme la langue, l'histoire...etc. Sandler, nous donne l'exemple des pluies acides, où il montre que lorsque les bénéfices privés sont excessifs, cela engendrerait une forte incitation à soutenir la production de ce bien (réduisant les émissions de soufre).

Modes de production des biens publics mondiaux et internationaux

⁶Cité dans Severino J, Tubiana L, « Biens publics mondiaux, gouvernance mondiale et aide publique au développement », dans Jacquet P., Pisani-Ferry J et Tubiana L., gouvernance mondiale, la documentation française, rapports du CAE, pp, 349-373.

| Modalités | Exemples | Logiques de comportements |
|---|---|--|
| <p><i>Sommes des efforts :</i></p> <p>Le niveau des biens publics mondiaux est égal à la somme des contributions individuelles</p> | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Freiner la pollution de l'air ; ▪ Réduire le réchauffement du climat ; ▪ Faire une liste des espèces. | <p>Caractérisé souvent :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Par le dilemme du prisonnier ; il existe dans ce cas de fortes incitations à adopter les comportements de passager clandestin. - Un autre modèle de comportement de type « poule mouillée » ; dans ce cas, il y aura une forte proportion chez les plus riches à coopérer pour empêcher des conséquences néfastes. |
| <p><i>Maillon faible :</i></p> <p>Seul le plus petit des apports termine le niveau des BPM</p> | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Contenir l'onchocercose ; ▪ Maintenir l'intégrité des réseaux d'infrastructures. | <p>Les joueurs mieux nantis ont une forte propension à assister les moins aisés</p> |
| <p><i>A la portée du meilleur :</i></p> <p>Seul le plus grand des apports détermine le niveau des BPM</p> | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Trouver un remède au SIDA ; ▪ Eradiquer un fléau ; ▪ Préparer la prochaine révolution verte. | <p>Dans ce cas, la coordination repose essentiellement sur un seul fournisseur. Un problème existe lorsqu'il y a deux ou plusieurs candidats c'est là où la coordination s'avère nécessaire.</p> <p>Pour ce qui est des questions du développement, des problèmes surgissent quand les nations les plus nanties tirent peu de bénéfices de leurs actions.</p> |
| <p><i>La pondération des contributions :</i></p> <p>La contribution de chaque pays a un impact différent, il en retire un bénéfice différent.</p> | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Contrôler les émissions de soufre ; ▪ Maitriser un fléau. | <p>Une participation pondérée implique que certains des participants reçoivent des bénéfices plus importants et sont par la même encouragés à participer davantage.</p> |

Source : Tubiana Laurence, Severino Jean-Michel d'après Sandler 2002

3. Le financement des biens publics mondiaux :

Plusieurs mécanismes sont disponibles pour financer la production des BPIM. Sagasti et Bezanson (2001) ont schématisé ces modalités de financement⁷ en montrant d'une part, comment internaliser les externalités liées aux biens (maux) publics mondiaux et d'autre part, la contribution du secteur public ou privé dans le financement de ces biens.

Notre analyse se concentre sur le financement des BPIM par l'aide publique au développement qui soulève un certain nombre de questions : quelle est la part de l'APD affectée aux financements des BPIM ? Quelles conséquences pour l'APD ?

⁷ Voir Anderson (2002).

3.1 Aide publique au développement : quelle part dans le financement des BPIM ?

Il est très difficile de donner une estimation exacte de la part de l'APD destinée au financement des BPIM, notamment, à cause de la différenciation dans la définition accordée aux BPIM. Nous allons examiner un certain nombre d'études⁸ sur ce sujet.

Selon les estimations de Helmut et Al (2004), pour la période 1997-2001, le financement des BPM par l'APD a constamment augmenté depuis 1998, soit 15% de l'aide publique au développement. Tandis que les dépenses sur les biens publics régionaux (BPR) ont atteint leur apogée en 1999, et depuis lors elles n'ont pas cessé de baisser.

D'autre part, les Etats-Unis financent 47% des BPM, presque la moitié de la contribution des pays donateurs de la direction de la coopération pour le développement (CAD), sans doute à cause de la lutte acharnée contre la drogue dans les pays latins (OCDE, 2004). Le Royaume-Uni obtient la deuxième place avec 10%. La France ne contribue qu'à 3% du total des contributions des pays du CAD (voir annexe 1).

En effet, la production des biens publics mondiaux est financée par des transferts internationaux de ressources. La banque mondiale préfère les classer en deux catégories : les activités fondamentales (règlements, dépenses internationales) qui visent à produire les BPM et régionaux, et les activités complémentaires à l'échelle nationale, qui préparent les pays à absorber les avantages créés par les activités fondamentales. Ce type d'activités crée des biens publics nationaux par la même occasion. Toutefois, pour avoir des résultats positifs, il faut que les activités fondamentales et les activités complémentaires aillent de paire. Par exemple, prenons le cas de l'éradication d'une maladie : les activités fondamentales incluraient la recherche d'un vaccin, tandis que les activités complémentaires consisteraient à améliorer les services de santé publique afin que les vaccins soient fournis de manière efficace.

Les transferts internationaux de ressources pour les activités fondamentales pour financer les BPM sont d'environ 5 milliards de dollars, soit environ 10% de l'aide publique au développement (1 milliard de dollars de fondations privées⁹, 2 milliards de dollars des fonds fiduciaires et 2 milliards de dollars d'aide publique au développement). D'autre part, 11

⁸ Raffer (1999), Banque mondiale (2001), te Velde et Al (2002), Anaud (2002), Helmut Reisen et Al (2004), tout ces auteurs ont utilisé les données du système de notification des pays créanciers (SPNC) de l'OCDE, c'est une base de données sur L'APD et l'aide publique et les autres prêts au pays en développement et pays en transition.

⁹ Il y a dix ans, les dons internationaux des fondations privées étaient de l'ordre de 400 millions de dollars, soit moins de 1% de l'aide publique au développement, ils s'élèvent aujourd'hui à environ 2% de l'APD (qui décline) et à quelque 20% des transferts de ressources pour la création des biens publics mondiaux.

milliards de dollars sont consacrés aux activités complémentaires qui sont nécessaires pour absorber les avantages des BPM (Tableau 2).

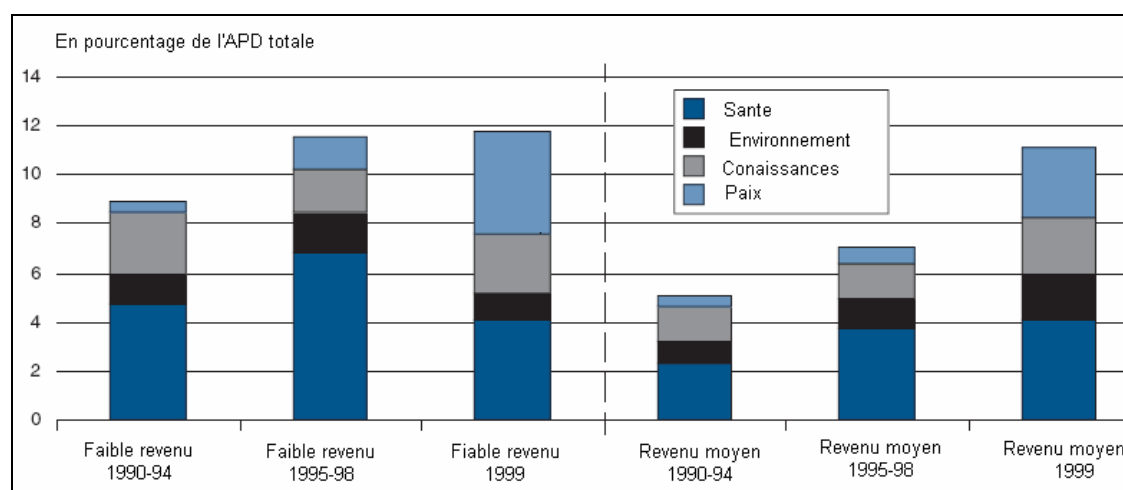
Tableau 2 : estimation de financement des activités fondamentales et complémentaires (1994-98 en milliards de dollars)

| | Financement mondial et régional | | Financement | | Total |
|---------------------------|---------------------------------|--------------------------|----------------------|--------------------------|-------|
| | <i>Fondations privées</i> | <i>Fonds fiduciaires</i> | <i>Concessionnel</i> | <i>Non-concessionnel</i> | |
| Activités fondamentales | 1 | 2 | 2 | - | 5 |
| Activités complémentaires | - | - | 8 | 3 | 11 |
| Total | 1 | 2 | 10 | 3 | 16 |

Source : Banque mondiale 2001

En 1970, ces ressources ont fortement contribué dans des activités dont le domaine de la santé et de la diffusion du savoir. En outre, la part des BPIM dans les différents secteurs (en pourcentage de l'enveloppe totale de l'APD) était de l'ordre de 8% pour la santé, 3% pour l'environnement, 4% pour la création et la diffusion du savoir, et de 7% pour des opérations de maintien de la paix en 1999 (graphique 2). A contrario, selon VELDE et AL (2002), la part de l'aide accordée au secteur de l'environnement par exemple est de 70% (Tableau 3). L'écart entre les deux estimations est important, en raison de la différence entre les définitions adoptées par les deux études, dans les différents secteurs¹⁰.

Graphique 2 : Les dépenses des activités fondamentales et complémentaires dans les différents secteurs(en % de l'APD)



¹⁰ La définition du secteur de l'environnement pour Valde et Al (2002) inclut des activités que la banque mondiale (2001) n'intègrent pas dans sa définition comme : le développement des rivières, les politiques pour gérer les ressources d'eaux, la protection des ressources d'eaux, la politique des logements, et d'autres activités liées à l'agriculture.

Source : Banque mondiale (2001)

Tableau 3 : la part des financements des BPIM dans les différents secteurs

| | secteurs | 1980-82 | 1990-92 | 1996-98 |
|-------------|----------------------|---------|---------|---------|
| BPIM | Environnement | 78.30 | 80.70 | 70.50 |
| | Santé | 4.10 | 6.80 | 11.40 |
| | Paix | 4.20 | 0.20 | 2.60 |
| | Connaissances | 13.40 | 12.30 | 15.50 |

Source : VELDE et AL (2002)

Velde et Al (2002), estiment que la part de l'aide consacrée aux financement des BPIM était de l'ordre de 5% au début des années 80, où elle a augmenté jusqu'à 7% au début des années 90 pour arriver à 9% à la fin des années 90 (Tableau 4), en général, la part de l'aide affecté au financement des biens publics (biens publics nationaux et internationaux/mondiaux) a augmenté de 16% au début des années 80 à 38% à la fin des années 90.

Tableau 4 : Les dépenses sur les BPIM et les BPN (en pourcentage de l'aide des pays donateurs du CAD)

| | 1980-82 | 1990-92 | 1996-98 |
|--|---------|---------|---------|
| Biens publics mondiaux et internationaux | 4.98 | 6.76 | 8.79 |
| Biens publics nationaux | 11.24 | 21.67 | 29.40 |
| Total | 16.22 | 28.43 | 38.19 |

Source : Velde et AL (2002)

Raffer (1999) a partagé les BPIM en deux groupes : les **BPIM-1**¹¹ et les **BPIM-2** (qui se composent de BPIM-1 plus l'ajustement structurel (SPNC code 510), actions se rapportant à la dette (600) et l'aide d'urgence(700), il estime que 25% de l'aide publique au développement a été dépensée pour les BPIM au cours de ces dernières années, et que la part de L'APD pour financer les BPIM n'a cessé d'augmenter dans les années 90.

Nous allons résumer les diverses études dans le tableau suivant (Tableau 4) pour montrer la différence entre les estimations, due à la différence entre les définitions adoptées par chaque auteurs, en ce qui concerne les BPIM.

¹¹ Voir Raffer K, « ODA and global public goods : a trend analysis of past and present spending patterns», ODS backgroun papers, New York, 1999.

Tableau 5 : la part de L'APD pour financer les BPIM

| Auteurs | L'année de l'estimation | La part des BPIM dans L'APD en (%) |
|------------------------|-------------------------|------------------------------------|
| Raffer (1999) | 1997 | 25.30% |
| Banque mondiale (2001) | Fin 1990's | 12.50% |
| Velde et Al (2002) | 1996-98 | 8.79% |
| Anaud (2002) | 1998 | 3.72 |
| Hehuit et Al (2004) | 1996-1997 | 16% |

4. La distinction entre l'aide publique au développement et financement des BPIM : une nécessité

Il n'existe aucune distinction claire entre financement des biens publics mondiaux et autres activités de développement. Cependant, une distinction entre ces deux politiques est nécessaire pour éviter un détournement de l'aide publique au développement afin de financer les BPIM.

Il existe des liens forts entre efficacité de l'APD et les modalités des BPIM, sans doute, à cause des synergies entre les deux. Mais des différences restent à préciser : l'APD consiste en un transfert de ressources vers les pays du sud dont les ressources sont limitées, pour lutter contre la pauvreté et promouvoir le développement. Tandis que le financement des BPIM suppose une panoplie d'instruments au niveau national et international pour améliorer le bien être mondial. En terme plus simple, l'APD vise à aider les pays pauvres dont les moyens monétaires et matériels se font rares. Or, la fourniture des BPIM est dans l'intérêt de tous, ce qui implique tous les pays, pauvres ou riches, développés ou en développement. D'autre part, la branche allocation des finances publiques se différencie de la branche répartition car la première vise à un financement efficace des biens publics, or, la deuxième a pour rôle d'aider la société à atteindre ses objectifs en matière d'équité. De ce fait une contribution des ressources de l'APD (qui décline) pour financer certains BPIM qui ne bénéficient pas principalement aux pays en voie de développement (la stabilité climatique, la stabilité financière, la sécurité du commerce international, la lutte contre le terrorisme international), pourrait avoir des effets néfastes. Non seulement sur la réalisation des objectifs du millenium pour le développement, qui nécessite plus de ressources d'APD pour les financer, mais aussi sur la motivation des pays en voie de développement dans la contribution à la production des BPIM qui risque de faire défection. Mais malheureusement l'APD est souvent orientée vers des priorités mondiales comme la protection de la couche d'ozone ou les coûts engendrés par les crises financières. Plusieurs gouvernements contribuent au fonds mondial pour l'environnement en puisant les fonds dans les budgets d'aide (Kaul et Al, 2002). D'autre part,

Te velde et Al (2002) estiment que les dépenses de l'APD sur les BPIM se font au détriment d'autres types de dépenses d'aide, voire sur l'offre des biens publics nationaux vitaux pour les pays en développement¹². Un financement de BPIM par l'APD n'est légitime que si les pays en voie de développement jugent que ses biens sont nécessaires pour leurs développements et dans leurs luttes contre la pauvreté, car tous les pays n'accordent pas la même valeur au BPIM. En effet, les pays en développement n'ont pas les mêmes préférences ni les mêmes priorités que les pays développés. A titre d'exemple, la réduction de gaz à effet de serre est nécessaire pour la stabilité du climat mondial, mais elle n'a pas un impact direct sur le développement à court et moyen terme pour les pays en développement, donc, ce n'est pas un bien « prioritaire ». Ainsi, d'autres ressources que l'APD doivent être mobilisées. A contrario, une contribution de l'APD dans la lutte contre le SIDA est légitime, du fait de l'importance de ce bien pour le développement de ces pays d'une part, et pour la prospérité mondiale contre ce fléau d'autre part.

De ce fait, il est nécessaire de mobiliser d'autres ressources que l'aide publique au développement pour financer ces biens. L'outil fiscal au niveau international semble l'outil le plus privilégié. La création de taxes globales¹³ (taxe écologique, taxe sur le commerce des armes soutenu par la France, la « bit tax » sur le commerce électronique etc.) pourrait assurer des ressources pérennes à cet égard. En effet, selon une estimation du CNUED, les rendements de la taxe sur les émissions de carbone, par exemple, pourrait rapporter 125 milliards de dollars si elle est adoptée par tous les pays ; sur la base de prélèvements de deux dollars pour l'équivalent énergétique d'un baril de pétrole (Plihon, 2003). A titre de comparaison, les rendements de cette taxe (125 milliards de dollars) sont nettement supérieurs au montant actuel de l'aide publique au développement (50 milliards de dollars environ). Néanmoins, cette approche de taxation au niveau international ne reste pas sans ambiguïté car elle soulève de nombreuses questions, notamment sur la légitimité de la taxe, sa mise en œuvre ou encore son affectation. D'autre part, JP Landau (2005) considère que la taxe reste le moyen le plus adapté pour améliorer la stabilité et la prévisibilité des ressources. Au niveau international, il conviendrait de commencer par une forme simple de prélèvement et facile à mettre en œuvre. La taxe sur les billets d'avions, une initiative française soutenue par le président français M. Jacques Chirac pour combattre la faim, la pauvreté et le financement du

¹² Kaul I, le goulven K et Schnupf M., *le financement des biens publics mondiaux : politiques passées et enjeux futurs*, PNUD. En ligne : <http://www.undp.org/ods/monterrey-papers-french/section1.pdf>

¹³ Selon Sony Kapoor (2005), au lieu d'imposer des taxes supplémentaires il serait préférable de lutter contre les paradis fiscaux qui attendraient selon certaines études 500 milliards de dollars dans les pays en voie de développement.

développement durable dans le monde, est un bon exemple à cet égard. Les rendements de cette dernière, en France uniquement, sont estimés à 200 millions d'euros.

Cependant, la fourniture des BPIM fait intervenir de multiples acteurs. Face à l'insuffisance des ressources, l'implication du secteur privé dans le financement des BPIM est primordiale, notamment lors de sa participation aux activités de recherche et de développement dans le domaine de la santé, ou encore dans le cas des entreprises qui investissent dans le développement durable. Sans oublier, les efforts considérables entrepris par des constructeurs automobiles dans la réduction des émissions de CO² en produisant des voitures non polluantes.

Par ailleurs, il y a un lien fort entre BPIM et aide publique au développement, car ces deux politiques se complètent de façon à ce que la fourniture des BPIM renforce l'efficacité de L'APD : les BPIM qui sont susceptibles d'améliorer les politiques économiques dans les pays en voie de développement contribuent fortement à l'efficacité de L'APD¹⁴. La paix, la stabilité financière, la lutte contre la corruption, le contrôle des maladies infectieuses, permettent de créer un environnement favorable et stable à la réalisation et l'accroissement des rendements des projets de développement. D'autre part, les activités de l'APD ont un impact positif sur la production des BPIM, l'amélioration du système de santé publique contribue fortement à la lutte contre le SIDA. La paix nationale et la résolution des conflits constituent un élément indispensable pour la stabilité et la paix de la région. En terme plus simple, le développement contribue fortement à l'acceptabilité et la réalisation de la production des biens publics internationaux et mondiaux.

Conclusion :

Depuis les années 1990, l'aide publique au développement se porte mal, elle a connu plusieurs années de baisse continue. En 2006 l'APD a reculé de 5,1% soit 0,30% du revenu national brut (RNB) du total des pays du CAD¹⁵, les pays donateurs s'interrogent sur son efficacité (corruption, gaspillage...). Entre 1969 et 2000 un montant considérable de l'APD a été versé à l'Afrique sub-saharienne pour relancer la croissance, mais cette dernière est restée atone. De ce fait, les pays donateurs se tournent vers d'autres horizons comme la production

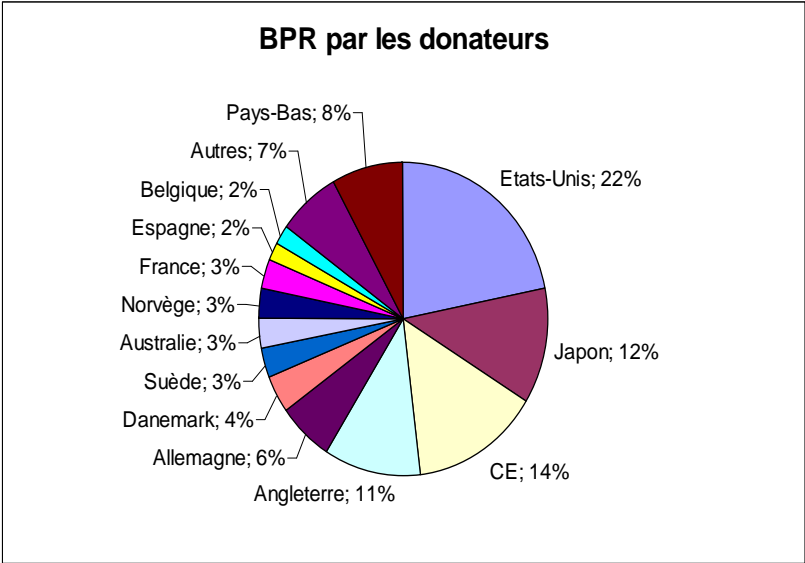
¹⁴ Guillaumont P., « Linkages Between Official Development Assistance and Global Public Goods », dans PUND, 2002

¹⁵ On est loin des 0.7% du RNB, l'objectif fixé par les Nations Unies pour 2012.

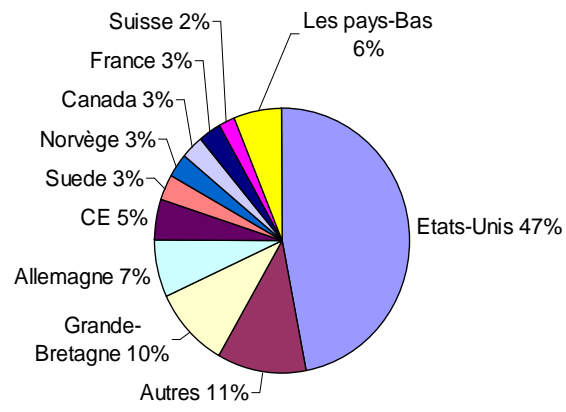
des biens publics mondiaux. Par conséquent, une part importante de l'aide est affectée au financement des BPIM, certes nous ne disposons pas d'une estimation exacte des dépenses de l'APD sur les BPIM, mais de nombreuses études (section 3) ont montré que depuis les années 90 la part de l'APD n'a cessé d'augmenter pour le financement de ces biens. Afin d'éviter ce détournement de l'aide publique au développement et l'amélioration de la fourniture des BPIM nous estimons qu'il faut une distinction claire entre l'aide publique au développement et le financement des BPIM pour plus de transparence et de lucidité. Kaul et Al (2002) proposent de distinguer deux catégories comptables d'APD, une APD (P) registrant les transferts destinés à aider les pays pauvres dans leurs initiatives nationales, et une APD (M) pour les transferts alloués au financement des priorités mondiales. Enfin, il faut mobiliser d'autres ressources additionnelles pour financer les BPIM très importants pour la prospérité mondiale.

Annexe 1 :

Source: HELMUT R., SOTO M., and WEITHRONER T (2004)



BPM par les donateurs



Bibliographie :

- ANAND P., « financing the provision of global public goods », discussion paper, UNU world institute for development economics research, 2002.
- ANDERSON G, « Les possibilités de financer la fourniture des biens publics mondiaux », dans : Le financement des biens publics mondiaux : de nouveaux outils pour de nouveaux défis, PNUD, 2002.
- BARRET S. «supplying international public goods: how nations can to cooperate», in FERONI M., MODY A., (edited by), global public goods: incentives, measurement, and financing, kluwer academic publishers, pp. 47-79, 2002.
- BOURGUINAT H., « Quand les biens “publics” deviennent “globaux” », Sociétal, n°39, 1er trimestre, 2003.
- BANQUE Mondiale, *Global development finance*, Washington DC: World Bank, 2001.
- COUSSY J., « the adventures of a concept: is neo-classical theory suitable for defining GPG? », review of international political economy, 2005.
- CONSTANTIN F., *Les biens publics mondiaux : un mythe légitimateur pour l'action collective ?*, Edition l'harmattan, Paris, 2002.
- DULBECCO F, LAPORTE B. «How can the security of international trade be financed in developing countries ? A global public goods approach », *World development*, vol. 33, n°8, 2005.
- GABAS J, HUGON P., « Les biens publics mondiaux : conception et implication pour la coopération internationale, haut conseil de la coopération internationale », août, 2001, www.hcci.gouv.fr.
- GUILLAUMONT P., « Linkages Between Official Development Assistance and Global Public Goods », in UNDP, 2002.
- COOK L., SACHS J. [1999], « Les biens collectifs régionaux dans le cadre de l'assistance internationale dans Kaul et al », 1999 Oxford university Press.
- HARDIN G, *The tragedy of the commons*, science, vol. 162, 1986.
- HELMUT R., SOTO M., and WEITHRONER T., « financing global and regional public goods through ODA: analysis and evidence from the OCDE CRS », working paper, n°232, OCDE, 2004.
- HUGON PH., *Economie politique internationale et mondialisation*, economica-poche, Paris, 1997.
- JACQUET P, PISANI-FENY J. et TUBIANA L., *gouvernance mondiale, la documentation française, rapports du CAE*, 2001
- JOUYET J., « Biens publics mondiaux et coopération internationale », actes du séminaire à Sèvres sur le thème « Biens publics mondiaux et stratégies de coopération », édition Karthala, septembre 2001.
- KINDLEBERGER C., « International public goods without international government », *American Economic Review*, n°76, 1986.
- KINDLEBERGER C., *The world in depression 1929-1939*, Berkeley, University of California press, 1986.
- KAUL I, GRUNBERG I, STERN M., *Les biens publics mondiaux, la coopération internationale au XXI siècle*, Edition Economica, Paris, 2002.

KAUL I., LE GOULVEN K. et SCHNUPF M., « le financement des biens publics mondiaux : politiques passées et enjeux futurs », PNUD. En ligne : <http://www.undp.org/ods/monterrey-papers-french/section1.pdf>

LANDAU JP., « Les nouvelles contributions financières internationales », la documentation française, Paris, 2004.

MARNISSE S., « Biens publics mondiaux et développement : de nouveaux arbitrage pour l'aide ? », document de travail, septembre 2005, www.afd.fr.

OLSON M., « The logic of collective action public goods and the theory of groups », Cambridge Mass, Harvard, university press.

PLIHON D., « Les taxes globales : une utopie ? », L'économie politique, Paris, premier trimestre 2003. P,7

PILLOT D., « Les conséquences pour l'aide publique au développement », actes du séminaire à Sèvres sur le thème « Biens publics mondiaux et stratégies de coopération », édition Karthala, septembre 2001, p. 267.

RAFFER K., « ODA and global public goods : a trend analysis of past and present spending patterns », ODS backgroun papers, New York, 1999.

SAGASTI F., BEZANSON K., « financing international public goods : expectations and prospects », Ministry for forign affairs, developement financing 2000, study 2001: 2, Stockholm, 2001, p 175.

SAMUELSON P., « The Pure Theory of Public Expenditure ». *Review of Economics and Statistics* 36 (4): pp. 387-389, 1954.

SANDLER T., « financing international public goods », in FERONI M., MODY A., (edited by), global public goods: incentives, measurement, and financing, kluwer academic publishers, 2002, pp. 81-118.

SANDLER T., CORNES, « The theory of externalities, public goods and club goods », New York : cambridge university press, 1986.

SEVERINO JM., « réformer l'aide publique au développement au XXI siècle », *critique internationale*, n°10, 2001, pp. 75-99.

STIGLITZ JE, « *Knowledge as a global public good* », miméo, world bank, 1999.

TE VELDE D., MORRISSEY O. and HEWITT A., « Defining aid to international public goods: conceptual issues », in FERONI M., MODY A., (edited by), global public goods: incentives, measurement, and financing, kluwer academic publishers, 2002, pp. 31-45.

TE VELDE D., MORRISSEY O. and HEWITT A., « Allocating aid to international public goods », in FERONI M., MODY A., (edited by), global public goods: incentives, measurement, and financing, kluwer academic publishers, 2002, pp. 156-191.

TOURE O., *La production des biens collectifs internationaux et mondiaux par les institutions internationales*, Université lumière Lyon II, faculté des sciences économiques et de gestion, 2006.

TRAVERNIER Y., « Biens publics mondiaux et gouvernance mondiale », actes de séminaire à Sèvres, sur le thème « Biens publics mondiaux et stratégies de coopération », édition Karthala, septembre 2001, p. 255.

THE WORLD BANK, Effective use of development finance for the global public goods, in global development finance, chapter 5, Washington, DC, 2001.

TUBIANA L., SEVERINO JM., « Biens publics mondiaux, gouvernance mondiale, aide publique au développement », *la documentation française*, rapports du CAE, 2002, pp. 349-373.

