

Développement et Biens Publics Mondiaux : Quelles ressources?

Paris, le 31 mars 2005

<u>INTRODUCTION</u>	2
XAVIER MUSCA, DIRECTEUR GÉNÉRAL DU TRÉSOR ET DE LA POLITIQUE ÉCONOMIQUE	2
<u>I) L'ARCHITECTURE DU FINANCEMENT DU DÉVELOPPEMENT</u>	2
INTRODUCTION PAR ODILE RENAUD-BASSO, CHEF DE SERVICE À LA DGTPE, MINEFI	2
INTERVENTION DE JEAN-PIERRE LANDAU, CONSEILLER FINANCIER À L'AMBASSADE DE FRANCE À LONDRES	2
INTERVENTION D'ALEXANDER MENDES- NINA, MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES DU BRÉSIL	4
COMMENTAIRE DE MICHAEL CLEMENS, CHERCHEUR AU CENTER FOR GLOBAL DEVELOPMENT	4
INTERVENTION DE M. THOMAS PIKETTY, DIRECTEUR D'ÉTUDES À L'EHESS	7
<u>II) LE FINANCEMENT DES BIENS PUBLICS MONDIAUX</u>	9
INTRODUCTION DE RICARDO FFRENCH-DAVIS, COMMISSION ÉCONOMIQUE DES NATIONS UNIES POUR L'AMÉRIQUE LATINE ET LES CARAÏBES (CEPALC)	9
INTERVENTION DE PIERRE JACQUET, DIRECTEUR DE LA STRATÉGIE ET CHEF ÉCONOMISTE DE L'AGENCE FRANÇAISE DE DÉVELOPPEMENT (AFD)	9
COMMENTAIRE DE HELMUT REISEN, CONSEILLER AU CENTRE DE DÉVELOPPEMENT DE L'OCDE	11
COMMENTAIRE DE INGE KAUL, DIRECTRICE DES ÉTUDES SUR LE DÉVELOPPEMENT AU PNUD	12
<u>III) FINANCER LA SANTÉ</u>	14
INTRODUCTION PAR LOUKA KATSELI, DIRECTRICE DU CENTRE DE DÉVELOPPEMENT DE L'OCDE	14
INTERVENTION DE M. SERGIO SPINACI, OMS	14
COMMENTAIRE DE JEAN-PAUL MOATTI, DIRECTEUR DE RECHERCHE À L'INSERM	15
COMMENTAIRE DE DANIEL COHEN, PROFESSEUR À L'ÉCOLE NORMALE SUPÉRIEURE	15
<u>IV) L'ENVIRONNEMENT ET LE FINANCEMENT DU DÉVELOPPEMENT</u>	16
INTERVENTION DE DANIEL ESTY, PROFESSEUR À YALE	17
COMMENTAIRE DE DOMINIQUE BUREAU, DIRECTEUR DES ÉTUDES ÉCONOMIQUES ET DE L'ÉVALUATION AU MINISTÈRE FRANÇAIS DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE.	18
COMMENTAIRE DE LAURENCE TUBIANA, DIRECTRICE DE L'IDDRI ET PROFESSEUR À SCIENCES-PO.	19
<u>CONCLUSION</u>	20
SYNTHÈSE CONCLUSIVE DE JEAN-PIERRE LANDAU	20
CONCLUSION PAR M. XAVIER DARCOS, MINISTRE DÉLÉGUÉ À LA COOPÉRATION, AU DÉVELOPPEMENT ET À LA FRANCOPHONIE	21

Introduction

Xavier MUSCA, Directeur général du trésor et de la politique économique

L'aide au développement et le financement des Biens Publics Mondiaux sont au cœur de l'action du gouvernement. La nécessité d'atteindre les Objectifs du Millénaire pour le Développement doit encourager à trouver les 50 milliards de dollars annuels supplémentaires qui y sont nécessaires. L'objectif est double, il s'agit d'assurer un financement à la fois croissant et davantage prévisible. Si le premier est connu, et la France s'est engagée à consacrer 0,7% de son PIB à l'Aide Publique au Développement (APD) dès 2012, le second est tout aussi important. En effet, la crédibilité de nombreux programmes de développement repose sur des engagements de long terme, dans des domaines aussi divers que la reconstruction post-conflit, la santé ou l'éducation. Une aide imprévisible est moins aisément absorbable et moins efficace.

Une nouvelle architecture financière devra permettre de générer des ressources additionnelles. Dans cette perspective, la France a apporté son soutien aux projets de taxation internationale et d'International Finance Facility, qui sont complémentaires des efforts budgétaires nécessaires. Le rapport des Nations Unies de septembre dernier a marqué un progrès en ce sens. Parmi les options possibles, plusieurs taxes sur le transport aérien (billets d'avion, accises supplémentaires sur le kérosène) sont actuellement discutées avec les partenaires européens de la France. Cette journée de débats doit permettre d'éclairer la discussion sur les ressources additionnelles.

I) L'architecture du financement du développement

Introduction par Odile RENAUD-BASSO, Chef de service à la DGTPE, MINEFI

Odile RENAUD- BASSO introduit la séance en rappelant que l'objet des débats sera d'appréhender la relation entre les institutions et les ressources, dans un contexte de montée en puissance des fonds sectoriels et des acteurs privés (Fondations). L'architecture globale du système de l'aide au développement est-elle optimale, face aux enjeux du financement des pays en développement et des Biens Publics Mondiaux ?

Intervention de Jean-Pierre LANDAU, Conseiller financier à l'Ambassade de France à Londres

Jean-Pierre LANDAU revient sur l'actuelle architecture du financement du développement, sur laquelle il croit utile de porter un triple diagnostic.

Le monde du développement se caractérise aujourd'hui par le nombre croissant et la diversité de ses acteurs : agences bilatérales, multilatérales, fonds sectoriels spécialisés, ONG, institutions philanthropiques, etc. L'ensemble de ces acteurs peut être classé en fonction de deux critères que sont leur degré de spécialisation et leur degré d'indépendance financière. On trouve ainsi un premier groupe d'institutions que constituent les fonds sectoriels, à la fois très spécialisés et très dépendant financièrement. A l'autre extrémité du spectre, figurent les institutions philanthropiques, dont la Fondation Gates est l'archétype, à la fois totalement indépendantes sur le plan financier et libres de choisir leur degré de spécialisation. Entre ces deux extrêmes, sur un terrain parfois inconfortable, se trouvent les organisations internationales dont les missions sont à la fois hautement débattues et dont l'indépendance financière est incomplètement garantie. Cette

dialectique entre incertitude existentielle de certaines institutions et incertitude financière est probablement le plus grand défi auquel elles devront faire face à l'avenir. Inversement, la totale indépendance des grandes fondations verra sans doute leur rôle se renforcer dans la définition de l'agenda du développement.

La seconde caractéristique du système actuel est l'absence de tout encouragement en faveur de la rationalisation du système : en 50 ans d'existence, aucune institution de développement n'a vu son existence remise en cause, alors que de nouvelles institutions ont été créées. Cette situation alimente logiquement les perceptions négatives du public vis-à-vis d'un système qu'il juge bourgeonnant, bureaucratique et aux coûts de transaction élevés.

Enfin, le système souffre d'un équilibre instable entre coopération et compétition entre pays donateurs, qui doivent faire face à des contraintes différentes et évolutives. Ces pays souverains doivent par ailleurs gérer une tension dans l'allocation de leur aide, entre des objectifs parfois conflictuels tels que la sécurité, la lutte contre la pauvreté ou les impératifs de leur politique extérieure. Cette situation inévitable comporte toutefois le risque de voir se creuser le fossé entre institutions privées philanthropiques, libres de se fixer leurs objectifs propres, et institutions publiques doublement contraintes par leurs besoins financiers annuels et leurs objectifs parfois conflictuels.

Quelles peuvent être les conséquences d'un tel diagnostic ?

Cette situation est le signe de l'absence de coordination au sein de la communauté des bailleurs du développement, comme peut en témoigner l'incapacité des acteurs à harmoniser leurs besoins dans le domaine de l'efficacité de l'aide. Si le débat sur l'efficacité ne peut être réduit à sa dimension institutionnelle, il ne faut pas pour autant négliger cette dimension, qui est indéniable.

Autre conséquence, le fait que nombre de besoins et de priorités reconnues comme tels sont insuffisamment financés. Certains Biens Publics Mondiaux nécessitant des financements pérennes (éducation, santé) ou comportant un risque (Etats fragiles ou faillis) ne sont en effet pas correctement financés. Plusieurs facteurs expliquent cette situation : comportements de passagers clandestins, complexité de l'architecture ou encore la difficulté d'accorder ressources et besoins. On constate également une réelle corrélation entre le type de structure institutionnelle et la nature des ressources disponibles. Ce point est important car en principe, la mission attribuée à une institution est indépendante de la nature de ses ressources. Le débat prêts/ dons illustre ainsi le fait que les ressources sont quelque part liées à la nature dont l'institution qui les mobilise est financée.

Le système pourrait être enfin, dans certains cas, un obstacle à la mobilisation de ressources pour le développement. Certaines études montrent en effet que le consentement à payer fixe le niveau de l'aide et que ce volume est dépendant du sentiment de proximité entre ce que paie le contribuable et ce qui est financé. Le système complexe d'intermédiation entre pays donateurs et pays récipiendaires pourrait ainsi comporter un effet désincitatif pour le contribuable.

En conclusion, Jean-Pierre LANDAU insiste sur le fait que le secteur de l'aide au développement sera bientôt confronté à de nombreux défis pour asseoir et maintenir sa légitimité. La capacité du secteur public à déterminer l'agenda du développement face à la montée en puissance des acteurs privés sera questionnée. La fourniture à la collectivité de Biens Publics Mondiaux est un enjeu fondamental pour la communauté du développement. Pour faire face à cet ensemble d'enjeux complexe, le secteur public devra pouvoir disposer de ressources stables, prévisibles et facilement mobilisables.

Intervention d'Alexander MENDES- NINA, ministre des Affaires Etrangères du Brésil

Alexander MENDES-NINA, qui a participé aux travaux du groupe quadripartite pour le ministère des Affaires Etrangères Brésilien, rappelle les principales orientations contenues dans le rapport LANDAU. Il insiste sur le fait qu'elles ont été guidées par un principe de rationalité économique. Ces propositions ne visent pas à corriger des imperfections de marché mais à générer des ressources additionnelles pour le financement du développement. Ces ressources, découlant de la mise en œuvre de mécanismes innovants de financement, devraient se matérialiser sous forme de dons, acheminés à travers les dispositifs existants : il ne s'agit pas de créer de nouvelles et coûteuses institutions à cet effet.

Les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) ne sont pas une fin en soi mais plutôt une opportunité pour créer de nouveaux mécanismes de financement du développement. Dans certains pays, la réalisation des Objectifs du Millénaire sera difficile à atteindre en 2015. Aussi, les propositions contenues dans ce rapport voient plus loin que les Objectifs du Millénaire. En ce qui concerne les ressources, le chiffre communément admis est celui de 50 milliards de dollars. Mais ce montant est davantage une illustration qu'une réalité intangible, en attendant de disposer de chiffres plus précis fondés sur une évaluation réelle des besoins nationaux.

Les mécanismes évoqués dans le rapport visent à générer des ressources complémentaires, qui ne cherchent pas à se substituer aux ressources actuellement fournies par l'aide existante. Le rapport est ainsi fondé sur l'hypothèse que l'aide joue un rôle dans la croissance économique des pays en développement. Bien que les pays soient responsables de leur propre développement, certains sont confrontés à des situations de trappe à pauvreté qui nécessitent une aide massive.

Les questions liées à la qualité de l'aide progressent (harmonisation, déliement), mais certaines demeurent. C'est pourquoi le rapport recommande de nouveaux mécanismes susceptibles de fournir des ressources stables et prévisibles permettant de soutenir des projets de long terme. Pour les pays récipiendaires, la stabilité et la prévisibilité de l'aide répondent au problème des capacités d'absorption des pays en développement. Avec une aide plus prévisible, les pays pourront absorber plus d'aide.

Alexander MENDES-NINA souligne en conclusion que 112 pays ont rejoint l'initiative quadripartite lancée en 2004 à New York lors de l'Assemblée Générale des Nations Unies. Contre toute attente, le sujet a attiré l'attention de pas moins de 50 chefs d'Etats et de gouvernements.

Commentaire de Michael CLEMENS, Chercheur au Center for Global Development

Michael CLEMENS, chercheur au « Center for Global Development », partage le constat dressé par le rapport LANDAU quant aux problèmes de l'aide. Toutefois, la taxation internationale envisagée dans le rapport ne résoudrait selon lui aucun des problèmes constatés.

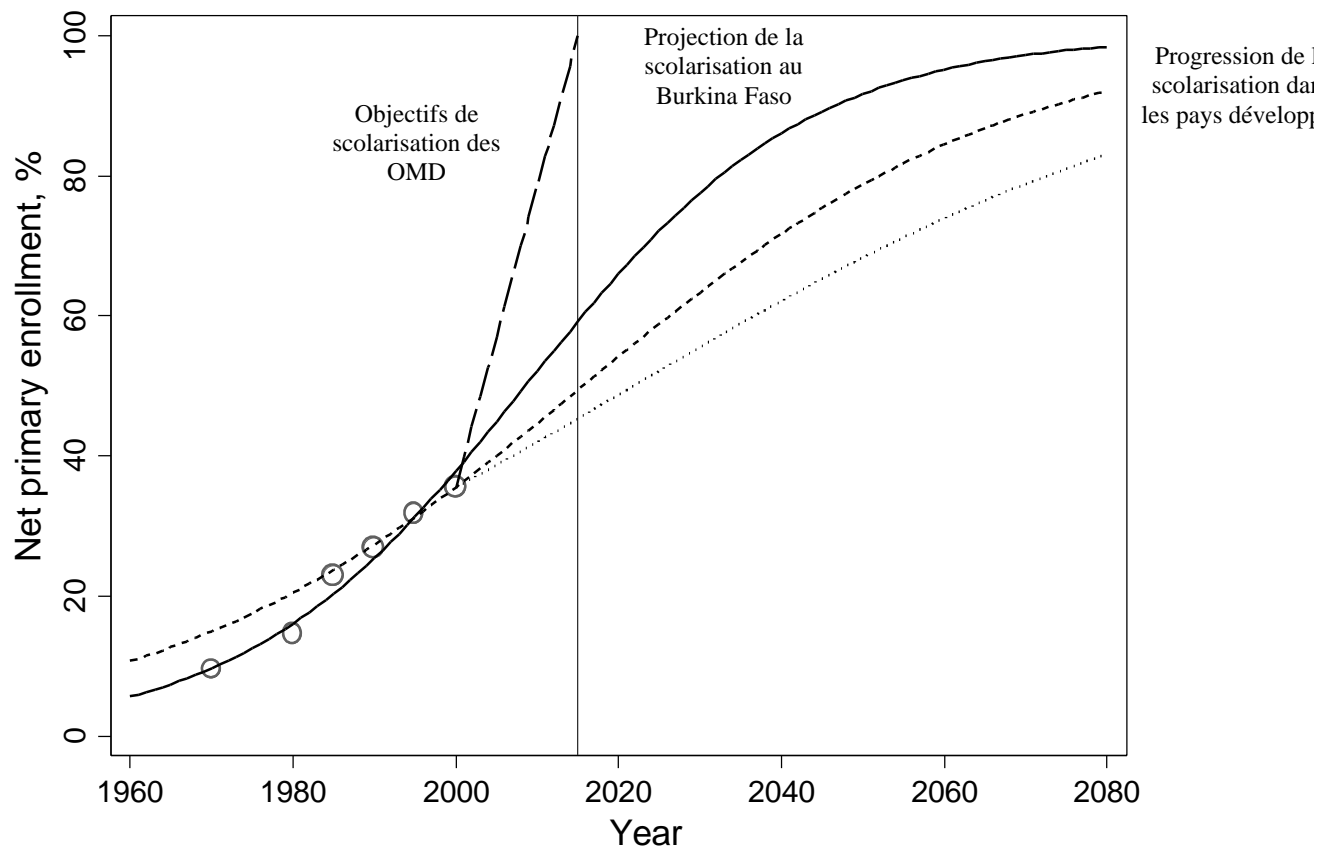
La taxation ne répond pas au problème de la fragmentation de l'aide, ni à la question de sa volatilité. Le problème de la volatilité de l'aide se pose en effet pour le récipiendaire et non pour le donateur. Par conséquent, le seul argument de la volatilité ne peut être invoqué pour justifier la création de nouveaux mécanismes.

La peur de voir se multiplier des comportements de « passager clandestin » est parfois invoqué pour expliquer les faibles montants d'aide mobilisés par les Etats-Unis. Cet argument n'est pas pertinent. En effet, des études sérieuses montrent que près de 69% des personnes interrogées aux

Etats-Unis considèrent que les pays riches ont une responsabilité morale vis-à-vis des pays en développement. Pourtant, ils ne sont plus que 14% à penser qu'il conviendrait d'augmenter le niveau de l'aide. La raison invoquée n'est clairement pas la peur de voir des pays alliés adopter des comportements de passager clandestins. Il s'agit au contraire de leur perception des effets et de l'impact de l'aide, qui est négative. Leur sentiment que l'aide n'est pas efficace, ou mal utilisée par les pays récipiendaires, les conduit à penser que l'augmentation de l'aide ne résoudrait pas les problèmes des pays en développement. Il est donc nécessaire de convaincre le public que l'aide est efficace, avant de songer à augmenter celle-ci ou à lever des ressources supplémentaires via l'impôt.

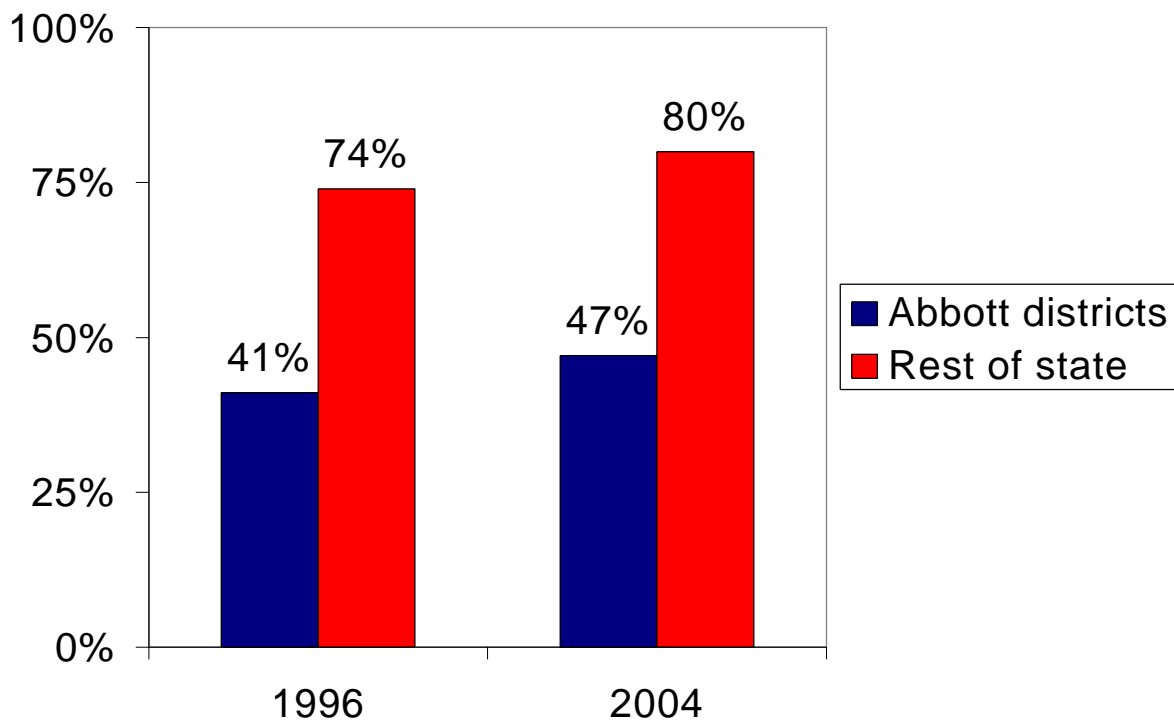
En ce qui concerne la création de nouvelles taxes, la théorie des choix publics et l'histoire fiscale enseignent que c'est généralement la demande des citoyens qui a provoqué la création de nouvelles taxes. Les citoyens acceptent en effet d'être taxés en échange de la fourniture de Biens Publics nouveaux. Cette formule est admirablement résumé par les américains à travers la formule « pas de taxation sans représentation ». Historiquement, la création de nouvelles taxes a toujours été un élément fondamental de la construction du contrat social. Et l'introduction réussie de nouvelles taxes a toujours été précédée d'une demande de la part des citoyens. Si l'on était ainsi capable de démontrer que l'aide au développement est un Bien Public, ce qui est encore loin d'être le cas, alors on surmonterait probablement l'aversion des électeurs pour l'augmentation des ressources en faveur du développement. La création de nouvelles taxes pour financer les pays en développement souffre ainsi d'une forme de déficit démocratique.

Evolution comparée des taux de scolarisation au Burkina Faso et dans les pays industrialisés



La question de l'augmentation des ressources renvoie également au problème de l'adoption d'objectifs irréalisables par la communauté internationale. Les Objectifs du Millénaire pour le Développement posent ainsi un réel problème. Entre 1969 et 2000, et en dépit du versement à l'Afrique sub-saharienne de montants d'aide considérables, la croissance est restée atone. Pour l'Afrique, les Objectifs du Millénaire ne seront pas atteints car ils sont irréalistes. Les OMD pourraient de surcroît s'avérer un mécanisme pervers en ce qu'ils risquent de conforter les électeurs dans cette perception que l'aide ne marche pas. Les Objectifs du Millénaire confortent ainsi cette vision malheureusement très répandue d'échec prévisible de l'aide. Il faut au contraire se fixer des objectifs raisonnables et accessibles. Le problème des Objectifs du Millénaire est simple : on peut les atteindre ou pas, sans aucune nuance. Cette comptabilité réductrice ne permet pas de prendre en compte les progrès enregistrés par les pays. Le cas du Burkina Faso en matière d'éducation de base en est la meilleure illustration. Ce pays connaît une progression du taux de scolarisation aussi rapide que celle de la Corée dans les années 1960, ce qui est un résultat extraordinaire. Pourtant, le Burkina Faso n'atteindra pas les Objectifs du Millénaire. Ces Objectifs peuvent ainsi refléter des échecs, mais pas de succès.

Taux comparés de maîtrise des connaissances de base de la langue anglaise entre le district d'Abott et le reste de l'Etat du New Jersey



Michael CLEMENS cite par ailleurs le cas de la ville de Camden, située dans le district d'Abbott, une zone défavorisée du New Jersey. Camden a bénéficié durant cinq années de transferts considérables des autorités du New Jersey, dans l'espoir de lui faire rattraper les performances scolaires moyennes du reste de l'Etat. Pourtant, malgré ces transferts massifs et ininterrompus pendant cinq ans, Camden continue à souffrir d'un retard persistant. D'un certain point de vue, le cas de la ville de Camden nous renvoie au problème dont souffrent certains pays en développement. Les handicaps sociaux dont souffre cette commune sont tels (taux de chômage

quatre fois plus élevé que dans le reste de l'Etat, 97% de personnes issues de l'immigration, 78% d'habitants éligibles aux minima sociaux, etc.) que les transferts redistributifs opérés par l'Etat du New Jersey n'ont rien changé. La leçon de ce triste exemple est peut-être que le développement est un processus long et complexe et que l'aide, coupée du contexte endogène des pays, ne saurait résoudre à elle seule la situation.

Le rapport LANDAU évoque enfin la cible souhaitable de 0,7% du PIB consacré à l'aide. Ce chiffre n'est pas assez ambitieux si on veut bien considérer les montants consacrés à la formation du contrat social et à la fourniture de Biens Publics dans les pays industrialisés. Les montants mobilisés à cet effet ont été largement supérieurs. C'est ainsi que les pays du Nord ont pu financer leurs Biens Publics. A l'instar de nos contrats sociaux nationaux, la création et le financement d'un contrat social global nécessitera un montant d'aide beaucoup plus important que 0,7% du PIB.

Intervention de M. Thomas PIKETTY, Directeur d'études à l'EHESS

Thomas PIKETTY partage l'avis de Michael CLEMENS sur le fait que l'enjeu fondamental pour générer plus d'aide consiste à démontrer que celle-ci fonctionne. Ces ressources devraient pouvoir être durables et moins volatiles, ce dernier problème étant particulièrement crucial. A titre d'exemple, Thomas PIKETTY fait remarquer qu'il a été frappé par le fait que les ressources de l'aide au développement sont quatre à cinq fois plus volatiles que les recettes fiscales propres des pays récipiendaires.

Les leçons de l'histoire fiscale enseignent que les instruments fiscaux ont évolué dans le sens d'une complexité croissante. La question d'une fiscalité internationale survient ainsi à un moment où les techniques fiscales se sont sophistiquées. Du point de vue de l'ingénierie fiscale, l'introduction d'une taxe sur le commerce international serait la plus logique. Cela peut paraître paradoxal à l'heure de la mondialisation et de la libéralisation des échanges, mais une taxe sur les biens commerciaux serait plus difficile à contourner qu'une taxe sur les transactions financières.

La question de la création de nouvelles taxes n'est pas qu'une simple question de technique fiscale, elle relève également de l'acceptation par les individus d'une certaine forme d'intrusion de la part des autorités publiques. L'histoire du développement de la fiscalité est ainsi celle d'une violence exercée sur les individus. Il convient donc de s'interroger sur la réaction des individus face à cette nouvelle taxe. Le raisonnement actuel consiste à faire comme si tout le monde était enthousiaste pour financer ces Biens Publics Mondiaux alors que ce n'est pas nécessairement le cas. C'est pourquoi il pourrait être judicieux de mettre en place une taxe concernant un faible nombre de personnes, à l'image de celle imaginée sur les billets d'avion.

Une discussion suit la présentation des intervenants.

M. Sony KAPOOR fait remarquer que le coût de l'évasion fiscale pour les pays en développement atteint selon certaines études 500 milliards de dollars. Plutôt qu'une taxe supplémentaire, il pourrait être plus efficace de chercher à lutter contre les paradis fiscaux. Richard CAREY souligne que le rapport met clairement en lumière la relation entre prévisibilité de l'aide et renforcement des capacités d'absorption des pays récipiendaires.

En réponse aux observations de Michael CLEMENS sur les Objectifs du Millénaire, il rappelle que ce plan a été dessiné dans les années 1990. Il devait initialement se dérouler sur 25 ans et non sur une période aussi courte que 15 années. Paul EISENMANN estime que la question d'un contrat social global est fondamentale et devrait être au centre de nos réflexions. Les Américains ont besoin d'un « leadership » politique pour participer pleinement à cet exercice. Louka KATSELLI indique que les deux approches développées par Jean-Pierre LANDAU et Michael

CLEMENS ne sont pas incompatibles et qu'une amélioration de l'action d'intermédiation entre allocation et réception de l'aide pourrait améliorer l'architecture globale du système de l'aide.

Odile RENAUD-BASSO souligne que la question de l'allocation optimale des fonds est un élément essentiel et pose la question du ciblage des objectifs à atteindre. Jan GUNNING souligne que le caractère additionnel des ressources mobilisés par de nouveaux mécanismes n'est pas explicite, et qu'il convient de le dire. Patrick GUILLAUMONT fait remarquer que ce n'est pas la volatilité qui pose problème, car celle-ci est du côté du receveur, mais la prévisibilité de l'aide, qui peut être une garantie contre les chocs externes. Enfin, il voit un lien entre la proposition britannique d'IFF et la taxation : la taxation consisterait à assurer dans chaque pays le service de la dette en remboursement de l'emprunt souscrit par le truchement de l'IFF.

Jean-Pierre LANDAU reconnaît que la taxe envisagée ne permettrait pas de résoudre tous les problèmes du système de l'aide, mais il ajoute que tel n'est pas son objet. Elle est conçue comme un « second best », visant à améliorer la stabilité et la prévisibilité des ressources. Il ajoute que les Etats-Unis font preuve d'une extraordinaire générosité privée et qu'il convient de réfléchir sur cette dimension « privée » de l'aide américaine. Enfin, le système envisagé ne serait pas anti-démocratique car le principe retenu est celui d'une taxation mise en œuvre dans un cadre national, puis coordonnée à l'échelon international.

II) Le financement des Biens Publics Mondiaux

Questions abordées : quels financements pour quels Biens Publics Mondiaux (BPM)? Comment renforcer les synergies entre APD et financement des BPM? Quels rôles pourraient tenir les instruments innovants?

Introduction de Ricardo FFRENCH-DAVIS, Commission économique des Nations unies pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC)

Plusieurs initiatives internationales, le groupe LANDAU, le groupe quadripartite (comprenant le Brésil, le Chili, l'Espagne et la France), ont proposé différentes solutions pour financer les Biens Publics Mondiaux. Dans un contexte de mondialisation intensive, mais parfois déséquilibrée, nous constatons le sous-financement de nombreux BPM, par exemple le BPM « stabilité des marchés financiers», comme l'ont démontré les crises financières successives affectant l'Asie et l'Amérique du Sud. Cette table ronde s'efforcera d'imaginer des mécanismes de financement, en fonction de la nature des biens considérés.

Des sources de financement pourraient être trouvées dans les secteurs économiques qui ont le plus bénéficié de la mondialisation : les voyages, les transactions financières internationales (émissions d'obligations par exemple), les armes... La pollution n'est pas non plus suffisamment taxée. Enfin, les flux des travailleurs migrants ou les contributions individuelles volontaires pourraient être facilitées.

Parmi les autres problématiques actuelles figurent le déficit de responsabilité des institutions internationales, défailtantes dans la gestion des crises financières, mais aussi les conditionnalités de l'aide, dont l'efficacité est contestée. Enfin, une prévisibilité supérieure des flux d'aide permettrait une meilleure programmation des projets mis en œuvre et contribuerait à une meilleure « accountability», dans la mesure où l'instabilité engendre souvent un manque de transparence.

Intervention de Pierre JACQUET, Directeur de la stratégie et Chef économiste de l'Agence Française de Développement (AFD)

Cinq propositions permettent d'éclairer le débat sur le financement des Biens Publics Globaux.

1) Le développement et la production de Biens Publics Globaux sont des processus largement conjoints.

La production de BPG relève de l'action collective, mais repose largement sur des politiques nationales pour plusieurs raisons :

- la production des BPG découle souvent d'un processus de type « sommation» (la quantité produite globalement est la somme des quantités produits nationalement)
- les BPG sont très fréquemment aussi des Biens Publics Locaux (BPL)
- la production d'un BPG peut requérir la création de biens complémentaires au niveau local (l'éradication d'une pandémie nécessite par exemple le développement de systèmes de santé nationaux).

Dès lors, une participation des pays pauvres à la production de nombreux BPG est nécessaire. Or, dans bien des cas, la production de biens publics, locaux ou globaux, tels que la lutte contre les pandémies, le réchauffement climatique, la préservation de la biodiversité, est intimement liée au niveau de développement. C'est le développement qui rend acceptable et réalisable la production des BPG : par exemple, la préservation de la forêt ne peut être garantie que dans des pays relativement stables politiquement, avec un niveau d'alimentation suffisant.

2) L'APD est appelée à jouer un rôle majeur dans le financement **et la production** des BPG

Il ne s'agit pas de diverter des ressources d'APD au détriment des besoins de développement des PED. En revanche, la politique d'APD et les institutions qui la mettent en œuvre constituent la base opérationnelle de la production des BPG, notamment en reliant les intérêts des pays donateurs et des pays récipiendaires.

De fait, la relation Nord-Sud n'est pas symétrique. En effet, la préférence pour le présent des pays pauvres est intuitivement supérieure à celle des pays riches. C'est pourquoi le financement des BPG dont les bénéfices, ou les réductions d'effets externes négatifs, s'étalent dans la durée, suscitent moins d'intérêt et de propension à payer dans les pays en développement. Si leur production paraît néanmoins nécessaire au niveau global, les pays développés doivent imaginer des mécanismes de transfert vers les pays pauvres pour remédier aux pertes de bien-être que subiraient les pays pauvres suite à la production de ces BPG. Si une forêt particulièrement précieuse du point de vue de la biodiversité doit être protégée, mais que la préférence d'un pays pauvre irait à son exploitation, une indemnisation devra être mise en place. L'APD est l'instrument naturel de ce mécanisme de financement des BPG à faible portée locale.

Pour les BPG qui sont simultanément globaux et locaux, et dont la production fait partie des stratégies de développement national, les financements par APD sont naturellement adaptés dans la mesure où ils sont déjà associés aux dites stratégies. La production de biens et services complémentaires (infrastructures, capacité institutionnelle, assistance technique...) peut également être financée par de l'APD.

Il faudra donc générer des flux additionnels d'APD, ce qui pourrait être fait par les méthodes suivantes : identifier des besoins urgents appelant à une action immédiate et massive (comme la lutte contre le sida) et collecter des fonds sur cette base; présenter l'APD comme une politique publique collective au cœur de la gouvernance de la mondialisation reliant les intérêts du Nord et du Sud : d'où l'importance du débat sur l'efficacité, d'une part, et de l'accent sur les BPG, d'autre part ; améliorer l'économie politique de la collecte des fonds d'APD à travers de nouveaux instruments (taxation internationale, IFF).

3) A chaque BPG son ingénierie institutionnelle et financière

Lorsqu'il s'agit d'internaliser des effets externes, les solutions les plus communément admises sont la taxation, la régulation et les marchés de permis. Pour les BPG « impurs », qui offrent une possibilité d'exclusion partielle, un financement par le secteur privé est possible pour partie. Une autre distinction (HIRSCHLEIFER) distingue les BPG dont la production dépend de l'effort collectif (sommation), de la contribution la plus faible (maillon faible), ou de la contribution la plus importante (« best shot »). Enfin, BARRETT distingue les BPG « discrets » (qui sont soit produits, soit non) des BPG « continus ». Pour les BPG discrets, une mobilisation rapide de toutes les ressources possibles (« big push ») est nécessaire : financements volontaires ou non, publics, privés... Les fonds globaux répondent à cette logique car ils facilitent la coordination entre les donateurs et permettent un contrôle de l'effort consenti, de l'utilisation des fonds et des résultats obtenus. L'approche IFF est également intéressante, car elle permet de dégager très rapidement des ressources importantes (« frontloading »). Elle peut se décliner sectoriellement pour alimenter

des fonds dédiés, et n'exige pas une participation de tous les donateurs. Les biens continus sont plus difficiles à financer et à produire. Certains appellent des changements de comportement pour limiter les effets externes négatifs : la « technologie de production » repose alors sur la régulation ou la taxation. D'autres requièrent la production de biens et services additionnels (par exemple, l'architecture institutionnelle mondiale, la sécurité...). Il faut alors des moyens financiers prévisibles et durables, ce qui implique d'envisager des méthodes proches de la taxation.

De nombreux BPG ont à la fois des caractères continu, discret, « best shot », maillon faible. La lutte contre la pandémie de SIDA est par exemple de type maillon faible (effet de contagion), « best shot » (identification de vaccins ou de nouveaux traitements) et continu (construction de systèmes de santé performants). Ceci implique une utilisation de l'ensemble des instruments financiers existants. De même, la lutte contre le changement climatique est à la fois de type best shot (pour ce qui est de la compréhension scientifique du phénomène) et continu.

4) La recherche de nouveaux instruments financiers fait partie intégrante de la problématique de financement des BPG

En guise de remarque préliminaire, il faut noter que les problèmes de financement seraient résolus si les donateurs respectaient l'objectif de 0,7 % du PIB. L'intérêt de chercher de nouveaux modes de financement tient au fait, précisément, qu'ils ne le respectent pas. Des innovations financières pourraient augmenter la disposition à payer pour les BPG de la part de citoyens de plus en plus concernés par les impacts globaux. Les fonds globaux ciblant un objectif spécifique fournissent alors un bon vecteur. La taxation internationale est une solution particulièrement bien adaptée aux besoins de financement prévisibles et pérennes, qui requièrent une action collective continue. Elle présente l'avantage, une fois mise en place, de « dépolitiser » la collecte des ressources. Elle se justifie par le fait que les contribuables des générations futures, sur lesquels pèsera le poids des financements courants, bénéficieront des BPG qu'elle permet aujourd'hui de financer.

5) Le financement des BPG et du développement sont un enjeu majeur de la gouvernance de la mondialisation

Ce qui est en jeu, c'est la gouvernance de la mondialisation, à travers l'organisation et le financement de l'action collective internationale, notamment dans sa dimension Nord-Sud. Cette action repose sur des politiques publiques décentralisées. La recherche de nouveaux instruments financiers doit permettre le financement de l'action publique internationale, par la taxation et par l'endettement. Elle fait donc particulièrement sens par rapport à l'évolution de la mondialisation. L'apprentissage ne peut qu'être lent et progressif. Il n'en est donc que plus urgent de le débiter, par exemple en alimentant les fonds spécifiques insuffisamment dotés (lutte contre le SIDA, préservation de la biodiversité).

Commentaire de Helmut REISEN, Conseiller au Centre de développement de l'OCDE

Le financement des BPM doit varier en fonction de la nature de chaque bien. Pour les BPM purs, le financement doit être assuré par des recettes publiques en raison des difficultés à établir des droits de propriété et des problèmes potentiels de passager clandestin. Pour les biens impurs (ou les « merit goods»), avec une exclusion partielle, les rendements collectifs dépassent les rendements individuelles (dans l'éducation par exemple). En conséquence, un financement privé serait insuffisant. Pour les biens « club», c'est-à-dire les biens qui sont produits par un groupe dont les membres sont les seuls bénéficiaires (comme l'OCDE), les coûts peuvent être assurés par les membres du club.

Parmi tous les types de financement, une sélection peut-être faite en fonction des critères suivants : le rendement potentiel (taille et élasticité de la base fiscale); le degré d'additionnalité (l'exemple des Pays-Bas, qui ont alimenté le fonds contre le sida, la malaria et la tuberculose mais ont réduit leur contribution à l'OMS est un exemple de non-additionnalité) ; la rapidité avec laquelle les fonds et le soutien politique seront disponibles; la durabilité du BPM; la dynamique d'évolution des besoins en financement du BPM; le caractère distorsif ou au contraire les doubles dividendes potentiels découlant du mode de financement.

Au total, les donateurs ont consacré environ 30% de leur APD au financement des BPM entre 1997 et 2001. Quatre paramètres déterminent significativement cette proportion : le solde budgétaire, le stock d'IDE du pays considéré, le PIB par tête et la part de l'aide liée. On pouvait craindre qu'un recentrage de l'APD sur le financement des BPM se fasse au détriment des pays pauvres. Mais au contraire, les régressions économétriques indiquent que l'APD augmente lorsqu'un pays s'appauvrit dans les mêmes proportions que le financement de BPM. Il n'y aurait donc pas véritablement d'éviction de l'une des affectations des flux financiers Nord-Sud vers l'autre. Néanmoins, une séparation formelle de l'APD traditionnelle du financement des BPM permettrait sans doute de collecter davantage de ressources au niveau international.

Déclinée en instruments, cette vision implique les recommandations suivantes. En ce qui concerne la production des BPM, une taxation internationale ou la tarification de droits d'usage minimiseraient les coûts en les reportant sur les « pollueurs ». Pour taxer le transport aérien, une taxe sur le type d'appareil ou de moteur, sur la distance parcourue ou le nombre de passagers serait préférable à une taxe sur le kérosène, qui offre des possibilités de contournement (remplir les réservoirs dans des pays moins taxés), diminuant le produit de ce prélèvement et générant davantage de pollution via une hausse en moyenne de la longueur des trajets en raison de détours plus fréquents.

Commentaire de Inge KAUL, Directrice des études sur le développement au PNUD

La distinction entre aide au développement (fondée sur des considérations d'équité) et financement des BPM (justifié par un intérêt mutuel) devrait être plus distinctement opérée. L'aide au développement procède d'une logique relativement simple : il s'agit de réaliser des transferts des pays les plus riches vers les plus pauvres. A l'inverse, il n'existe pas deux BPM qui nécessitent le même type de financement.

Par ailleurs, près de 95% du financement des BPM seront nationaux. Seuls les 5% restants nécessiteront une approche internationale (subventions par un pool, marchés de droits, paiement des coûts incrémentaux). Ils incluront notamment les compensations nécessaires aux distorsions de préférences.

Les recommandations suivantes peuvent être formulées :

-la hausse du financement des BPM doit d'abord se faire par des efforts au niveau national pour limiter les effets externes négatifs et accroître les effets externes positifs. Un profil d'externalités de chaque pays pourrait être dressé.

-la distinction entre aide au développement (aide aux pays pauvres) et financement des BPM (dans l'intérêt du pays donateur) doit être opérée plus systématiquement. La budgétisation devrait être séparée et les ministères devraient déterminer quelles parts doivent être dépensées respectivement au niveau national et à l'étranger.

-des projets visibles et fortement identifiables doivent être sélectionnés pour pouvoir influencer effectivement les comportements visés, et éventuellement permettre une sensibilisation susceptible de faire émerger une volonté contributive d'acteurs privés.

-l'approche « financement de projet » doit être développée, ce qui serait complémentaire de la proposition d'IFF. Elle permettrait d'éviter de voir des gouvernements investir dans des projets à rendements incertains.

Au cours de la discussion qui suit :

Mohamed EL ASHRY indique que la distinction entre APD et financement des BPM n'est pas opérationnelle dans la plupart des projets menés par le Fonds pour l'Environnement Mondial. La dégradation de l'environnement dans certains pays (désertification, déforestation) étant par exemple un handicap majeur au développement. Philippe BENEDIC rappelle l'importance des Biens Publics Régionaux, à la fois pour mobiliser des ressources supplémentaires et améliorer les rapports diplomatiques transfrontaliers. Jean-Marc CHÂTAIGNER souligne le risque que l'allocation des financements dédiés aux BPG privilégie les actions qui plaisent le plus aux opinions occidentales, au détriment d'autres besoins essentiels. Le succès des fonds spécialisés, et l'absence de structure de coordination de ces fonds, illustre ce danger. Par ailleurs, il insiste sur la très faible transparence du système d'aide au développement et souligne que le secteur privé est très peu représenté dans les instances décisionnelles internationales alors même que les financements ne sont plus exclusivement publics.

III) Financer la santé

Introduction par Louka Katseli, Directrice du Centre de Développement de l'OCDE

L'objet de cette table-ronde est de dresser une typologie des instruments de financements de la santé et de discuter des préférences respectives des pays donateurs et des pays récipiendaires, en lien avec les problématiques de financement et d'identification des BPM évoquées dans la matinée.

Intervention de M. Sergio SPINACI, OMS

Sergio SPINACI rappelle que tout investissement dans le secteur de la santé est très productif et que l'on est ainsi en droit d'attendre des 66 milliards de dollars d'investissement prévus dans ce secteur en 2015 un rendement six fois supérieur à l'investissement initial. Le secteur de la santé ne doit en aucun cas se poser en opposition avec d'autres secteurs du développement humain, comme l'éducation.

Les pauvres ne se trouvent pas seulement dans les pays les plus pauvres, mais aussi dans les pays à revenus intermédiaires. Dans certains grands pays d'Asie, les Objectifs du Millénaire risquent de passer sous silence cette question des pauvres en traitant le problème de la santé de façon agrégée. Il faut être ainsi attentif à la question de l'équité. Il est possible d'obtenir de bons résultats moyens, mais plus complexe de bien répartir de façon optimale les financements de la santé et les soins. Il convient ainsi d'étudier la question des dépenses de santé au cas par cas, dans chaque pays. A titre d'exemple, la Chine a fait ces dernières années un réel effort en matière de dépenses de santé. Mais ce sont davantage les dépenses privées des classes moyennes qui progressent, tirées par la croissance économique. Les pauvres en profitent moins. 78% des dépenses se font au niveau des hôpitaux. Au Yémen, les études portant sur l'évolution des dépenses de santé indiquent nettement une préférence pour les dépenses d'équipement. Or, l'hôpital en milieu urbain n'a qu'un faible impact sur les dépenses de santé dans les communautés.

On estime à 8,1 milliards de dollars les ressources d'APD dont a pu bénéficier en 2003 le secteur de la santé. Pour 2007, le chiffre irréaliste de 27 milliards est avancé, chiffre qui ne sera pas atteint. La grande volatilité des priorités du côté des pays donateurs produit des situations d'instabilité au niveau des pays récipiendaires.

De façon générale, il convient de renforcer les investissements dans le domaine de la santé dans tous les pays, tout en confortant les capacités nationales de planification, aujourd'hui inexistantes. Ces investissements devraient pouvoir se faire en fonction de véritables stratégies nationales, et non pas comme de simples investissements sectoriels. Les financements de la santé doivent ainsi être reliés à d'autres secteurs tels que l'éducation. Les Objectifs du Millénaire sont une approche importante pour effectuer ce décloisonnement et faire progresser une approche multi-sectorielle. Une approche macroéconomique globale de la santé est nécessaire, en lien avec les politiques d'aide au développement et les PRSP.

En conclusion, Sergio SPINACI rappelle que l'appui technique et financier doit être harmonisé pour accroître l'efficacité des ressources sanitaires. Une meilleure information renforce la

planification nationale. Il convient enfin de bien associer les ONG qui ont une bonne propension à cibler les plus démunis.

Commentaire de Jean-Paul MOATTI, Directeur de recherche à l'Inserm

Jean-Paul MOATTI partage l'avis de Michael CLEMENS et pense qu'il est mauvais de se donner des objectifs irréalistes en matière de santé. Ainsi l'initiative « three by five » de l'OMS, visant à mettre sous traitement antirétroviral 3 millions de malades du sida en 2005, ne sera pas atteinte (seulement 700.000 à 900.000 personnes actuellement sous traitement). S'il convient de se méfier de tels plans irréalistes, les grands objectifs comme ceux des Objectifs du Millénaire permettent toutefois une prise de conscience et comportent un indéniable effet mobilisateur.

La question de l'amélioration de la dépense est inséparable de celle de la prévisibilité de la dépense. Tous les professionnels de santé, sur le terrain, pointent ce besoin de prévisibilité des ressources disponibles pour travailler de façon adéquate. Apporter des garanties aux partenaires africains en matière de prévisibilité est très important. En ce sens, les propositions du rapport LANDAU sont importantes pour les acteurs du secteur.

Il faut être beaucoup plus précis dans l'approche des questions de santé globale. La lutte contre le VIH-SIDA n'est pas un Bien Public Mondial en soi. Par exemple, les antirétroviraux permettent de réduire la charge virale des malades et d'allonger leur espérance de vie mais ne permettent pas nécessairement de diminuer le risque global de contamination. Une approche plus fine est nécessaire. Pour certaines maladies du Sud négligées, il n'est pas impossible que des interventions sur les marchés soient plus pertinentes et plus adaptées que l'introduction d'une taxe.

Les fonds sectoriels ou programmes dédiés sont incontestablement des instruments efficaces du point de vue de la mobilisation de ressources nécessaires. Toutefois, la multiplication des programmes fléchés comporte également le risque de déstabiliser les infrastructures de base. Bien que les programmes verticaux génèrent des externalités positives (le financement d'un laboratoire de dépistage engendre des économies d'échelle), les conséquences de tels programmes ne sont pas nulles pour les systèmes de santé.

Enfin, il convient d'être lucide sur les questions touchant à la mobilisation des ONG et de la société civile. Incontestablement, ces acteurs ont un rôle clé à jouer en débloquent notamment des situations dans de nombreux pays. La question fondamentale demeure toutefois celle de l'amélioration des systèmes de santé publique des pays en développement. Les ONG ne doivent pas être une machine de guerre contre les gouvernements, mais au contraire un facteur d'amélioration de ces systèmes de santé.

Commentaire de Daniel COHEN, Professeur à l'Ecole Normale Supérieure

Daniel COHEN indique que la Santé est un Bien Public Mondial, mais également un « Public Bad », impliquant une nécessaire coordination entre Etats. Il rappelle qu'un mauvais état de santé publique a des conséquences macro-économiques importantes pour un pays : effet désincitatif sur les investissements directs, secteur touristique qui s'effondre, etc. La santé fait également partie du capital humain : on estime qu'une personne en mauvaise santé perd de 20 à 25% de sa productivité. Indirectement, mais ce point est fondamental, la santé est aussi une composante majeure de la demande d'éducation.

L'état de santé d'une population est également très corrélé au problème de la pauvreté. Ce sont les pauvres qui en souffrent le plus. Avec sa santé, un individu pauvre perd son corps, qui constitue sa seule force de travail et donc son seul actif.

La santé publique est une question beaucoup plus vaste que la santé au sens strict, qui inclut des dimensions telles que l'éducation ou la malnutrition. Elle ne se résume pas à la question du nombre d'hôpitaux, de médecins ou d'infirmières. L'hôpital n'est pas la première des solutions pour faire accéder les pauvres à la santé. Pourtant, le premier réflexe des gouvernements consiste à investir dans des hôpitaux urbains. C'est là que se concentrent leurs électeurs, loin des pauvres dans les campagnes, qui nécessitent des infrastructures plus légères.

Appréhender les questions de santé publique implique d'avoir un agenda complet. Il faut à l'avenir limiter le vieux réflexe de restreindre les budgets de santé lorsqu'un pays a des difficultés financières. Peut-être faut-il envisager la création de vastes ministères du capital humain, regroupant la santé et l'éducation, qui comporteraient en outre l'avantage d'être plus forts face aux ministères des finances. Par ailleurs, il serait utile de faire racheter par la collectivité les droits de certaines découvertes essentielles.

Suit une séance de discussion :

Loukas KATSELI rappelle trois points essentiels apportés par Jean-Paul MOATTI au regard de la problématique générale du séminaire : éviter de se fixer des objectifs inaccessibles, faire l'effort de distinguer au sein de la lutte contre le VIH-SIDA ce qui relève des Biens Publics Mondiaux, Régionaux ou Locaux. Enfin, tout en augmentant la prévisibilité des ressources, veiller au renforcement de la composante publique des systèmes de santé publique.

Jean-Pierre LANDAU souhaite savoir si le risque épidémiologique s'est accru pour les pays du Nord depuis 30 ans, avec la mondialisation. Il voit dans ce risque potentiel un argument en faveur de la mobilisation de ressources au Nord, pour financer un Bien Public Mondial qui serait la prévention du risque épidémiologique. Jean-Paul MOATTI indique que c'est bien le cas, des études soulignant la corrélation forte entre pandémies et migrations, comme l'illustrent le cas des camionneurs en Afrique de l'Ouest.

Laurent AVENTIN s'interroge sur la pertinence des récentes déclarations en faveur de la gratuité totale des soins de santé primaire qui évacuent toute participation financière des populations. Inge KAUL propose la création d'une taxe sur les billets d'avion des premières classes et des classes affaires, dont le produit irait vers un fonds de collecte pour la découverte d'un vaccin. Patrick GUILLAUMONT rappelle que 1% des dépenses de médicament des pays de l'OCDE équivalent au budget santé de tous les PMA. Il s'interroge sur la création d'une taxe internationale sur les médicaments qui serait une contribution volontaire plutôt qu'une taxe. Jean-Pierre LANDAU fait enfin référence à la question posée précédemment par Guillermo de la DEHESA quant à la pertinence de mettre en place des mécanismes d'incitation fiscale à destination du secteur philanthropique. De tels mécanismes incitatifs ont été évoqués dans le rapport, de façon concertée et coordonnée, afin d'envoyer un signal au secteur privé. Il n'y a pas d'études disponibles sur l'impact potentiel de tels mécanismes incitatifs pour le secteur philanthropique.

IV) L'environnement et le financement du développement

Questions abordées : Comment concilier des préférences environnementales différentes entre Nord et Sud? Comment générer des ressources additionnelles ou des incitations plus efficaces? Faut-il distinguer, ou associer, aide au développement et financement des BPM environnementaux?

Intervention de Daniel ESTY, Professeur à Yale

L'environnement est une préoccupation partagée par l'ensemble des pays. Néanmoins, nous observons un sous-financement chronique en ce domaine, si bien que nous n'avons rencontré qu'un succès relatif (la protection de la couche d'ozone) pour une série d'échecs importants, le réchauffement de la planète étant le plus frappant. Aux Etats-Unis, le livre « The Death of environmentalism » a créé le doute, affirmant que les organisations de défense de l'environnement ont perdu de leur force de conviction, laquelle reposait davantage sur les aspects émotionnels que sur une faculté à démontrer des résultats probants.

Plus que jamais, le besoin de bons indicateurs, d'idées opérationnelles, de chiffres solides, se fait sentir.

Certains biens publics sont incontestablement mondiaux : la couche d'ozone, le changement climatique, la biodiversité. Mais qui assumera le coût de leur protection? Cette question reste l'objet principal de divergence entre pays développés.

Parmi les options envisageables, on peut trouver :

- le principe pollueur-payeur, solution préférée des économistes ;
- une contribution des bénéficiaires en fonction de l'utilité qu'ils accordent aux BPM. Ce principe est discutable, car les victimes paieraient pour les coupables : de récentes études indiquent par exemple que les Etats-Unis sont relativement épargnés par le réchauffement climatique alors même qu'ils y contribuent fortement.
- le paiement exclusif par les pays riches, ce qui est cohérent du point de vue de la capacité à payer mais a été peu probant jusqu'ici
- une taxe sur les « gagnants » de la mondialisation (sur le kérosène, les billets d'avion en première classe, les transactions internationales...)
- un paiement selon la capacité à payer pour les BPM. Tous les pays paieraient, de manière proportionnelle ou progressive. Une distinction claire entre APD et financement des BPM (qui profitent à tous) en est un corollaire.
- la statu quo, qui « fixerait les anticipations » car les utilisateurs actuels de ressources resteraient les utilisateurs de demain. Les paiements seraient assis sur les consommations.

Au delà de la question du partage du financement se pose la question de son volume. Là encore, plusieurs options sont possibles :

- un supplément de contribution des pays riches
- une implication des pays développés
- un régime de taxation internationale
- une augmentation des contributions privées
- une implication plus forte de secteur privé par des marchés de droits, un système commercial rénové, de nouvelles méthodes de financement de projet au sein des institutions de développement, la promotion de la responsabilité sociale et environnementale dans les entreprises...

Mais comment convaincre les différents publics concernés de l'utilité de l'investissement dans les BPM environnementaux?

Tout d'abord la valeur de cet investissement doit être démontrée, sur la base de rendements avérés et d'une confiance rétablie envers les institutions de gouvernance mondiale.

Le rétablissement de cette confiance, et de la volonté de contribuer, semble passer par les étapes suivantes :

- partir de l'expression de « développement durable », qui a considérablement aidé dans la prise de conscience du lien entre pauvreté et dégradations environnementales, de la nécessité d'allonger les horizons temporels et de traiter simultanément problèmes économiques et problèmes environnementaux. Ce dernier point n'exclut pas un traitement séparé, dans les agendas internationaux comme du côté du financement, des BPM (pour lesquels le bénéfice perçu par les pays riches sera une source cruciale de motivation pour contribuer, notamment aux Etats-Unis) et de la question du développement et des BPL.

- la valeur de l'investissement dans l'environnement doit être démontrée : les fonds suivront. Il faut exhiber des résultats concrets, des mauvais résultats mais aussi, et surtout, des bons. Ceci suppose nettement plus d'investissement dans la production de données et d'indicateurs pertinents.

- de l'efficacité. Nous avons besoin de montrer des exemples de réussites, dans différents domaines environnementaux et avec différentes stratégies (régulation, mécanismes de marché, taxations, quotas d'émissions) et les moyens d'évaluation y afférents. Nous devons mettre en lumière des progrès dans la gouvernance de nos institutions internationales, dans leur transparence, leur rigueur, leur expertise, leur équité.

- de l'efficience. Le succès a un prix, mais celui-ci doit être le plus modeste possible. Les rendements de l'argent investi doivent être aussi hauts que possible. Ceci implique parfois de séparer ceux qui paient pour un BPM de ceux qui assurent sa production. Il sera sans doute souvent efficient de produire des BPM dans les pays pauvres, financés par des pays riches. L'exemple des gaz à effet de serre (GES) en atteste.

- nous devons utiliser plus de leviers : le système commercial mondial est un levier, les règles fixées par la Banque mondiale pour les financements de projet qu'elle soutient sont un levier, la philanthropie est un levier, la responsabilité sociale et environnementale des entreprises est un levier.

C'est en reconstruisant la confiance dans l'efficacité de l'investissement dans l'environnement que nous trouverons, pays par pays, les financements nécessaires à l'action ambitieuse que nous souhaitons.

Commentaire de Dominique BUREAU, directeur des Etudes économiques et de l'évaluation au ministère français de l'environnement et du développement durable.

Deux éléments caractérisent les politiques environnementales actuelles :

-la distinction entre dimensions locales et globales

-le besoin de créer une infrastructure de connaissance et d'évaluation de ces politiques, qui ont connu quelques succès et trop d'échecs.

Au delà de ce constat, quelle peut-être l'articulation entre politiques de développement et politiques environnementales? Bien souvent, les premières sont nécessaires, mais pas suffisantes, pour que les secondes soient efficaces. L'exemple de la protection de la biodiversité l'illustre : le non-développement est une cause majeure de la déforestation, car la pauvreté entraîne fréquemment une surexploitation des ressources.

Dès lors, comment concilier croissance et protection de l'environnement? Ces deux notions n'ont rien d'incompatible : elles sont mêmes fortement corrélées. En réalité, cette corrélation découle de l'existence d'une variable commune qui les détermine toutes deux, la variable « bonnes institutions ». C'est donc par la promotion d'un cadre législatif et politique solide, d'un système judiciaire efficace, que l'on contribuera le plus au couple développement-environnement. D'autre part, pour les Biens Publics Locaux (BPL) dont le besoin est moins ressenti au niveau local qu'au niveau mondial, il n'y a guère d'autre solution que de financer la différence par des transferts internationaux. La distinction entre biens publics pour lesquels une appropriation locale des bénéfices de leur protection est possible et ceux pour lesquels c'est impossible est essentielle.

Pour approfondir la question du partage du fardeau du financement de la production des BPM environnementaux, si la position qui consiste à reporter cette charge sur les pays riches devait être assumée, il existerait diverses solutions techniques pour la mettre en œuvre. Une modulation des allocations de quotas dans le cadre du protocole de Kyoto y répondrait, tout comme des systèmes d'engagements non-contraignants. Les compagnies aériennes pourraient se voir affecter des quotas d'émission, ou devoir acheter des certificats de développement durable. Si de nombreuses solutions sont équivalentes financièrement, il faudra travailler davantage sur le cahier des charges de leur mise en pratique et l'évaluation des risques associés. Cela aura des conséquences directes sur le type de régulation à établir pour encadrer cette politique et les choix d'utilisation des fonds ainsi prélevés.

Commentaire de Laurence TUBIANA, Directrice de l'IDDRI et professeur à Sciences-Po.

La régulation publique de l'environnement a évolué, notamment à l'instigation de l'OCDE, partant d'une approche centrée sur le contrôle, pour aller vers la création de mécanismes de marché puis le système mixte que nous connaissons actuellement.

Pourquoi relier politiques de développement et d'environnement? Les pays du Sud estiment souvent que des transferts internationaux additionnels en leur faveur sont nécessaires pour les inciter à mener des politiques environnementales, au motif qu'ils ont une préférence pour le présent plus forte et doivent donc être indemnisés du préjudice que leur font subir ces politiques. En effet, les pays pauvres affirment, même s'il peut s'agir d'une posture, qu'ils ne mèneraient pas les politiques environnementales que les pays développés leur proposent s'ils devaient suivre les préférences de leurs citoyens. Ces différences de fonction de préférences restant à étayer, des marchés de droits seraient la meilleure manière soit de les faire apparaître et de les estimer à leur juste valeur, soit d'en démontrer l'inexistence. Les taxes ne permettent pas de faire apparaître ces différences et leur produit serait donc difficilement allouable de manière optimale.

La création de marchés qui permettent d'internaliser les coûts des actions des agents économiques pose plusieurs difficultés. Cela suppose tout d'abord d'être à même de quantifier les objectifs, par exemple la quantité d'émissions de Gaz à Effet de Serre (GES) autorisée et qui deviendra le volume du marché des émissions. Les biens échangés doivent également être homogènes. Enfin, il faut disposer d'une capacité d'allocation initiale acceptée par les futurs intervenants sur le marché. Ce dernier point est extrêmement délicat puisqu'il équivaut à une négociation sur le partage du fardeau. Les coûts de transaction pour établir ce type de marchés est donc assez élevé. Néanmoins, comme l'environnement fait partie des domaines où le consentement à payer des citoyens croît le plus vite, des financements devaient pouvoir être trouvés pour mettre en place les instruments nécessaires.

Dans certains cas, on peut même se demander s'il n'y a pas trop de financements : certaines zones sont rachetées par des ONG pour être protégées, en dépit de l'opposition d'une partie de la

population locale, qui sera expulsée de la zone. Le cycle de production des BPM allant du local au global, des contradictions peuvent apparaître du fait d'un déficit de coordination entre ces deux échelles. Cela aboutit à des conflits de souveraineté et d'allocation des droits de propriété et remet au cœur des débats la régulation de l'ensemble de ces politiques. Enfin, la disjonction entre aide au développement et environnement est difficilement opérable : l'évolution à moyen et long terme des émissions de GES, par exemple, dépendra largement des choix d'infrastructure (transports, énergies) qui seront effectués par les grands pays émergents. Il paraît donc très difficile de dissocier politiques environnementales et de développement, qui financent les mêmes projets. Les OMD, qui sont très faibles sur les questions environnementales, dissocient malheureusement les deux.

Au cours de la discussion qui suit, Jean-Pierre LANDAU relève trois difficultés : la réalisation d'une allocation initiale de droits juste et efficace, la jonction entre financement et incitations, qui pourrait permettre de lever des ressources pour le développement si un écart entre utilité et coûts de production d'un BPM apparaissait, et la difficulté à assurer collectivement un risque aléatoire, lointain et incertain.

Jean-Philippe BARDE (OCDE) souligne le gaspillage constitué par les subventions à l'agriculture (400 Mds\$/an), mais aussi au secteur énergétique, aux pêcheries ou à l'industrie. Leur suppression permettrait de dégager des fonds pour le développement. Helmut REISEN et Sony KAPOOR se sont joints à la dénonciation du rôle néfaste de certaines subventions et à l'encouragement à développer des mécanismes d'incitations. Mohamed EL ASHRY regrette l'absence des thématiques environnementales dans les PRSP (poverty reduction strategy papers). Sylviane GUILLAUMONT-JEANNENEY rappelle qu'il ne faut pas s'attendre à ce que les ressources disponibles pour le développement augmentent mécaniquement du montant des subventions qui seraient supprimées, car il faudra indemniser les agriculteurs pour leur perte de revenu et les fonctions additionnelles qu'on leur demanderait de remplir. Selon Gun-Britt ANDERSSON, l'échec à créer des incitations pour des investissements propres dans les PED nous éloignerait d'un scénario de maintien des émissions à leur niveau actuel, déjà peu ambitieux, pour nous rapprocher d'un scénario de croissance forte des émissions, très peu soutenable.

Sur la liaison entre développement et environnement, Pierre JACQUET regrette que les OMD soutiennent une vision trop restrictive du développement et de la lutte contre la pauvreté, en excluant largement l'environnement des politiques de solidarité internationale. Olu AJAKAIYE défend cette idée de politiques globales soutenant l'amélioration de la qualité de la vie dans les pays du Sud, incluant la dimension environnementale. Mohamed EL ASHRY observe que les projets mis en œuvre lorsqu'il était président du Fonds pour l'Environnement Mondial (FEM) étaient certes présentés auprès des donateurs sous leur dimension environnementale, mais l'étaient aussi dans les PED dans leur dimension développement. Une source d'énergie propre correspond d'ailleurs à ces deux réalités, qui ne sont jamais disjointes. Pierre JACQUET évoque l'exemple d'une décharge à Durban (Afrique du Sud) financée par l'Agence Française de Développement, et sur laquelle est prélevé du méthane produit par la décomposition des déchets, afin d'alimenter un générateur. Cet exemple illustre la complémentarité des démarches de développement et de protection de l'environnement, dont les bénéfices sont doubles et partagés, localement et mondialement.

Conclusion

Synthèse conclusive de Jean-Pierre LANDAU

En conclusion de la journée de travaux, Jean-Pierre LANDAU souhaite insister sur trois points qui constituent autant d'interrogations pour poursuivre la réflexion sur le sujet des Biens Publics Mondiaux.

Le premier concerne l'articulation entre consentement à payer et financement : le financement doit-il être précédé du consentement à payer ou inversement peut-on envisager un financement qui forgerait un consensus ? La théorie des choix publics pourra apporter des éléments à cette réflexion.

La seconde interrogation porte sur l'articulation entre la production et le financement de Biens Publics Mondiaux d'une part, et celle de la nature de l'Aide Publique au Développement d'autre part. L'APD est-elle intrinsèquement liée ou séparable de la question des Biens Publics Mondiaux ? Derrière cette question des rapports entre Biens Publics Mondiaux et APD réside une interrogation quant à leurs enjeux redistributifs : les Biens Publics Mondiaux sont-ils des transferts purs ou des éléments constitutifs de politiques sociales mondiales ?

Enfin, se pose le problème de l'action collective en environnement complexe et incertain, qui renvoie à la question de savoir comment la communauté du développement s'organisera pour agir collectivement face aux nombreux défis évoqués précédemment.

En tout état de cause, il semble important de préciser le sens du principe de "responsabilité commune mais différenciée" qui constitue le fondement de nombreuses négociations internationales à la croisée du développement et de l'environnement.

Conclusion par M. Xavier DARCOS, Ministre Délégué à la Coopération, au Développement et à la Francophonie

La question des mécanismes innovants de financement du développement est encore mal connue. Cette réflexion doit cheminer par le bas, au plus près de l'opinion publique, et non se confiner à un débat d'experts. Des progrès considérables ont été faits depuis un an, quand pour la première fois le sujet fut évoqué.

La réalisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement nécessitera des ressources supplémentaires, stables et prévisibles. Considérant la fragilité endémique de certains pays, notamment les pays encore sujets à conflits, des financements soutenus et de long terme seront nécessaires.

Avec 112 pays signataires de l'initiative quadripartite en 2004, un consensus se dessine et progresse au sein de la communauté internationale. Ce succès inattendu a créé un « effet de masse » qui permet de porter cette idée. Elle figure ainsi à l'agenda du prochain sommet du G8 de Gleneagles. Par ailleurs, le Secrétaire Général des Nations Unies a qualifié les travaux du groupe quadripartite « d'importante initiative ». Enfin, le bilan d'étape du Sommet du Millénaire au mois de Septembre prochain permettra de l'aborder à nouveau.

Des partenaires restent toutefois à convaincre. Certains pays, y compris parmi les nouveaux entrants au sein de l'Union Européenne, émettent des réserves. Les autorités françaises maintiennent toutefois intactes leurs convictions et ne manquent pas une occasion de rappeler que l'initiative peut fonctionner dans un premier temps sur une base exclusivement européenne.

Pour conclure, le ministre Xavier Darcos souhaite formuler six remarques :

- Les forces du marché, seules, ne pourront suffire à faire sortir certains pays de leurs « trappes à pauvreté » : l'Aide Publique au Développement restera nécessaire.
- Les sources innovantes de financement du développement ne se substituent pas à l'APD existante mais sont additionnelles aux ressources existantes.
- Les taxes internationales envisagées ne portent pas atteinte au consentement à l'impôt : elles seront mises œuvre localement dans le respect des souverainetés nationales et coordonnées au plan international.
- Ces nouvelles taxes ne visent pas à créer d'institutions ni de bureaucratie supplémentaire.
- Des assiettes larges seront privilégiées, afin d'appliquer des taux faibles et de ne pas créer d'effet distorsif sur l'économie.
- La taxe internationale ne vise pas à cantonner les pays en développement dans l'assistanat, mais bien à les aider à se développer et à s'insérer harmonieusement dans le concert de la gouvernance mondiale.