



GÉRER LA MONDIALISATION : LE RÔLE DE L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT

JEAN-MICHEL SEVERINO*

A lors que la puissance des marchés est désormais mondiale et s'affirme régulièrement, les politiques d'aide au développement sont en crise idéologique et financière. Les volumes financiers de l'aide publique au développement tendent à baisser et leur champ d'action s'étend au risque de l'émiettement et des contractions. Or, l'aide au développement peut être renouvelée par une approche fondée sur les biens publics globaux. Cette contribution vise à apporter quelques éléments en ce sens.

LES IMPERFECTIONS GLOBALES DES MARCHÉS INTERNATIONAUX

La création de marchés mondiaux est un fait majeur de la période contemporaine. Ce processus, inachevé, est fondamentalement généré par la croissance démographique, l'occupation des surfaces planétaires, la mise en place de systèmes de transport physiques performants et l'innovation des technologies modernes de la communication. Il est exploité et promu par des organisations privées diverses : des entreprises à la taille croissante, des organisations de la

société civile, des organisations criminelles également. Les gouvernements perdent la sorte de monopole de l'action internationale qu'ils détenaient, et on peut même dire qu'ils courent après. Bien entendu, l'abaissement des frontières douanières l'accélère, mais elle apparaît plus comme une de ses conséquences que de ses causes.

L'étude des marchés mondiaux montre des vices, des limites et des imperfections substantielles. Chacune de ces catégories d'imperfections, dégagée par la théorie économique libérale, fait l'objet d'une abondante littérature spécialisée. Ces grandes catégories d'inefficience des marchés mondiaux justifient des actions publiques ou privées visant à les corriger. Quelques éléments sont résumés dans le tableau ci-après.

En outre, le caractère transitionnel de la fabrication des marchés globaux crée des risques et des dysfonctionnements :

- caractère incomplet des marchés. A l'heure actuelle, de nombreux marchés des pays développés sont difficiles d'accès pour les exportations les plus compétitives des pays en développement (textile, automobile, agriculture). Des pans entiers de l'économie des pays développés sont subventionnés, sans que la réciproque soit possible dans les économies en développement. C'est

* Directeur général de l'Agence française de développement.

Tableau
Conditions et raisons de l'efficacité d'un marché

Conditions théoriques d'efficacité d'un marché	Raisons
Rendements décroissants	Le monopole est le mode de gestion le plus efficace des rendements croissants
Information pure et parfaite	Eviter les délits d'initiés, permettre les bonnes décisions
Indépendance des acteurs	Effet négatif des ententes
Absence d'externalité	Effet des actions de certains acteurs sur d'autres non intégrés dans le système de prix
Absence de bien public	Un bien ou un service non exclusif est partagé indéfiniment au même coût économique
Acteurs économiques disposant de dotations de survie	Etre en mesure d'agir et de raisonner à moyen et long termes

le cas de l'agriculture. La Banque mondiale estime ainsi que le système de protection tarifaire et non tarifaire des pays industrialisés coûte aux pays en développement environ 100 milliards de dollars par an, soit presque trois fois le montant de l'aide publique au développement qui leur est destinée ;

- niveaux inégaux de compétitivité et de performance économique à l'entrée dans le marché global. Dans la mesure où des disparités sont inévitables à l'entrée dans le marché global, la question se pose de savoir si elles sont irrémédiables (la performance économique des pays les plus pauvres leur permettra-t-elle de converger en revenu vers les pays développés de manière spontanée ?). Si elles risquent de l'être, par exemple parce que des effets de domination se mettent en place qui interdisent aux mécanismes de marché, spontanément convergents selon la théorie économique, alors il est légitime d'admettre certaines formes de protection de la part des pays en développement ou certaines compensations.

LES IMPERFECTIONS LOCALISÉES DES MARCHÉS MONDIAUX

Les dimensions Nord-Sud de la mondialisation posent deux types de problèmes au regard des marchés et de la théorie libérale.

D'une part, en l'état actuel de la globalisation, certains pays et certaines personnes font partie du marché mondial et d'autres non. Certains pays et certaines personnes sont assujettis aux règles de la concurrence, bénéficient ou paient les coûts des régimes publics de normes (commerciaux, financiers, sanitaires...). Pour être légitime, la globalisation devra donc traiter, au fond, des relations Nord-Sud, tant les sujets fondamentaux de la performance des marchés mondiaux en création sont liés aux problèmes posés par la coexistence de pays riches et de pays pauvres, de marchés structurés et de marchés embryonnaires.

D'autre part, les rares marchés qui sont complets peuvent être imparfaits. Ces im-



perfections relèvent notamment de sujets que l'on pourrait qualifier de « Nord-Sud » :
- l'existence d'une information imparfaite sur les marchés. Ces phénomènes sont particulièrement caractéristiques des marchés financiers, en particulier des marchés financiers des pays en développement, en raison de l'existence d'asymétries d'information créancier-débiteur. Mais, ils existent également sur les marchés des biens, et on pourrait argumenter que la faiblesse des investissements privés étrangers dans les pays en développement est partiellement liée à l'existence d'une information insuffisante sur ces marchés, et sur leur opacité ;

- l'existence de monopoles ou monopsones de fait sur les marchés mondiaux, dont les bénéficiaires sont systématiquement des entreprises des pays industrialisés. Ces monopoles sont particulièrement fâcheux dans le domaine de l'information, de la communication, de la propriété intellectuelle, voire de la culture. Ils sont proches, dans certains cas, de la situation du monopole naturel dont les coûts de production sont fixes. On voit ici que la question des monopoles dans les industries culturelles rejoint celle de la qualité de l'information, essentielle pour le fonctionnement des marchés.

Si, d'une approche de procédure et d'organisation des marchés, on se tourne vers une approche de résultat, de performance finale, on peut également poser comme hypothèse que, compte tenu des coûts relatifs du travail et du capital dans les pays pauvres et les pays riches, une globalisation mondiale légitime devrait aboutir à une convergence des revenus entre ces derniers. Le fait que celle-ci se constate de manière très imparfaite à l'heure actuelle peut signifier que les politiques économiques et les marchés des pays en développement sont eux-mêmes très imparfaits, ou encore que les marchés mondiaux sont très imparfaits. Il est douteux que l'analyse économique puisse faire parfaitement la part entre les deux facteurs.

On pourrait toutefois argumenter que si les flux de capitaux privés des pays industrialisés vers les pays en développement sont si faibles par rapport à ce qui serait nécessaire pour réaliser la convergence globale des revenus que l'on vient d'évoquer, c'est aussi que l'investissement public, chez ces derniers, est insuffisant. Cette remarque constitue un fondement pour la nécessité de transferts financiers publics au profit de l'investissement public dans les pays en développement.

CRISE DES FONDEMENTS TRADITIONNELS DE L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT

Les fondements traditionnels de l'aide au développement sont aujourd'hui en crise.

La solidarité ou l'inspiration humaniste et humanitaire, présentes dans une grande diversité des inspirations philosophiques et religieuses, évoluent vers la sensibilité à l'urgence et aux situations de grande détresse. Tributaire des aléas médiatiques, elle est moins sensible aux thèmes de la pauvreté permanente ou même de l'égalité des conditions à l'échelle mondiale. L'arrière-plan de ce thème devient plus complexe avec la revendication croissante sur la compensation de l'esclavage dans les pays du Sud, comme en atteste la conférence de Durban en 2001, tandis que la culpabilité coloniale s'éteint dans les pays du Nord.

L'inspiration politique ou géostratégique, prépondérante durant la guerre froide, se restreint à la gestion de certaines zones grises et au souci de la reconstruction de pays sensibles. Les visées globales de deux camps opposés ont cédé le pas à des préoccupations plus localisées et moins tranchées. Les attentats du 11 septembre 2001 montrent qu'une crise profonde et durable dans une partie du monde peut rejaillir violemment ailleurs, sans qu'un



« camp » ou des « motivations » puissent être clairement identifiés.

La volonté d'ouverture commerciale, passant par l'insertion des pays émergents dans les instances internationales et par l'ouverture de leurs marchés intérieurs, a joué un rôle essentiel dans la mise en place de mécanismes d'assistance conditionnée aux pays en développement. La création de l'OMC, à laquelle adhère la majorité des pays en développement y compris la Chine depuis 2001, la répétition de crises financières locales ou régionales, le souci de gérer l'endettement international rendent aujourd'hui cette nécessité moins prégnante que dans les deux dernières décennies.

La thématique de l'annulation de la dette progresse, mais elle laisse presque intacte la question de la répartition des richesses et les possibilités de développement futur des pays concernés.

L'affaiblissement des fondements traditionnels de l'aide au développement rend plus audibles et plus visibles les défaillances de gestion de cette politique publique, et conduit à une crise du financement dont témoigne la baisse régulière des volumes dans la dernière décennie.

L'APPORT THÉORIQUE DES BIENS PUBLICS GLOBAUX

La théorie des biens publics globaux, terme consacré par l'ouvrage de Inge Kaul, Isabelle Grunberg et Marc Stern, offre un nouveau cadre conceptuel pour les politiques mondiales de transfert financier et de capacités. La prise en compte des externalités, conséquences positives ou négatives pour un acteur économique des actions entreprises par un autre acteur, et des disparités de capacités, au sens d'Amartya Sen, dans certaines parties du monde, renforcent la légitimité d'une économie « publique » et les interventions de la communauté internationale.

Les biens publics au sens strict répondent au critère de non-exclusion (tout le monde en bénéficie) et de non-rivalité (l'usage correct par les uns n'entrave pas l'usage par les autres ; dans le cas du savoir, il y a même un caractère cumulatif car l'usage favorise la création). Ils sont globaux car la qualité de l'air ne connaît pas les frontières étatiques, pas plus que les maladies endémiques, la connaissance, les ressources naturelles et la biodiversité. Tous les habitants de la planète partagent ces « biens », qu'ils soient matériels ou non, ce qui conduit à leur qualification de « globaux » (à l'échelle de la planète) et de « publics » (personne ne doit se les approprier).

L'utilisation pratique des biens publics globaux repose principalement sur deux axes : d'une part, les préserver (environnement, biodiversité, sécurité) ou les développer (santé, savoir, paix) et, d'autre part, permettre un égal accès à tous, dans les pays du Sud comme dans les pays du Nord.

Il ne suffit pas, en effet, qu'un bien soit public pour qu'il soit accessible *de facto*, ni qu'il soit gratuit. La connaissance en est un bon exemple. Si le savoir est un bien public, sa production comme son accès ne sont pas sans coûts. Si l'on estime que l'éducation, c'est-à-dire fondamentalement la capacité d'accès au savoir, fait partie des dotations de survie, et si l'on estime par ailleurs que l'accès à la connaissance, y compris scientifique, fait partie des éléments fondamentaux pour le fonctionnement performant du marché, alors la gestion de ce problème fait partie des zones à traiter par l'économie publique et la communauté internationale.

En outre, des pays ou des groupes d'individus détiennent certains biens publics globaux. Le cas de la biodiversité est significatif. Du fait de la dégradation écologique qui a sévi dans les pays industrialisés, l'essentiel de la biodiversité actuelle est préservé dans les pays en développement, tout particulièrement dans les zones humides et les zones forestières. Celui de la



propriété intellectuelle est aussi sensible, notamment dans le cas du coût élevé des médicaments traitant certaines endémies.

Symétriquement, certaines zones du Nord comme du Sud peuvent être sources d'instabilité pour d'autres, par exemple sous la forme d'insécurité, de migrations massives de populations, d'endémies ou d'émission de carbone à l'origine du réchauffement atmosphérique. L'analyse de ces situations est ardue car elles comportent parfois une dimension historique : pollutions passées à l'origine du trou actuel de la couche d'ozone, espèces déjà disparues... La cause de ces éléments, qui sont des externalités globales, peut être déterminée, mais leur évaluation, à l'aune des situations actuelles, pose des difficultés réelles.

POUR UNE POLITIQUE ÉCONOMIQUE ET SOCIALE GLOBALE

Je crois que ce qui vient d'être annoncé est suffisant pour affirmer qu'un objectif essentiel de la globalisation doit être d'assurer simultanément la croissance économique globale en même temps que la convergence des revenus entre pays pauvres et pays riches. Cette dernière remarque implique la mise en place d'une politique économique et sociale globale dont les fondements logiques issus des développements qui précèdent sont :

- un cadre d'ouverture commerciale asymétrique en faveur des pays en développement, assurant par ailleurs une concurrence et une information pures et parfaites sur les marchés mondiaux ;
- des transferts technologiques massifs dont le premier stade est l'éducation universelle, et dont les coûts doivent être partagés entre les pays riches et les pays pauvres ;
- des transferts financiers publics suffisants pour assurer le niveau minimum d'investissements

privés nationaux et étrangers, nécessaires pour une croissance économique rapide au Sud, et pour la préservation de leur stabilité sociale dans la phase de transition vers les marchés mondiaux.

La contrepartie de cet effort global est l'existence de politiques économiques locales cohérentes, et le respect, par les pays en développement, des normes sanitaires et environnementales globales dont l'acquisition peut être appuyée par les pays développés.

Sur un plan purement conceptuel, on pourrait imaginer que le coût de ces considérations soit chiffré et fournisse une norme de financement pour les pays industrialisés. Il serait aussi cohérent que ces coûts soient financés par une fiscalité internationale spécifique. On commence à voir apparaître des idées allant dans ce sens, comme par exemple la taxe Tobin, ou la taxation du commerce des armements...

La mission de l'aide au développement est de contribuer à la fabrication d'une globalisation légitime, en lui permettant d'atteindre les objectifs économiques qui seuls la rendront durable, et qui reposent sur l'équité des rapports Nord-Sud. Il s'agit donc, dans cette approche, de faire de l'aide au développement une politique centrale de la globalisation.

Une telle approche attribue donc à l'aide au développement, dont l'objet est d'assurer des transferts financiers et de connaissance, de favoriser le développement de capacités, une place essentielle dans la réussite de la globalisation, au côté de la politique commerciale. Dans cette perspective, son rôle n'est ni d'atténuer des conséquences négatives de la mondialisation, ni même de représenter un instrument de solidarité. Ceci constitue l'apport de la théorie des biens publics globaux : les fondements de l'économie libérale dans un contexte globalisé indiquent que l'aide au développement est nécessaire au bon fonctionnement des marchés mondiaux, à la prospérité des Etats riches et à celle de la planète.

Les inspirations solidaires et les idées de redistribution de revenus à l'échelle mondiale, de la même manière que dans le cadre national, représentent des objectifs moraux légitimes. Ils peuvent s'ajouter aux perspectives que je viens d'évoquer. Mais, leur nature est différente de la logique que je viens de développer.

POUR UN TRAITEMENT SECTORIEL DES DYSFONCTIONNEMENTS DE MARCHÉS

Les grandes négociations globales sur la santé publique, sur l'environnement, sur la concurrence... constituent un cadre approprié pour débattre des questions relatives aux externalités, biens publics et autres dysfonctionnements des marchés globaux. L'économie publique et la théorie des marchés fournissent des solutions ou des méthodes d'approche de ces sujets complexes et détaillés.

L'objectif serait de recenser, pour chacun des champs en cause, la nature des externalités et biens publics en cause, le sens des transferts ou des compensations à mettre en place, ainsi que leur volume. Ainsi, pourrait-on parvenir à une estimation globale des transferts financiers Nord-Sud nécessaires pour assurer la légitimité de la globalisation.

Ces transferts ne sont qu'une partie des mesures de politique économique nécessaires pour assurer une bonne gestion des problèmes soulevés. Dans un nombre important de cas de figure, les solutions relèvent de la mise en place de cadres institutionnels, de mécanismes d'information, de transferts privés, de marchés spécifiques, ou nécessitent tout bonnement l'extension du marché et le retrait d'interventions publiques néfastes.

Ces considérations ont des implications en termes de gouvernance. Il n'est pas

possible de gérer un tel système sans la superposition :

- d'instances centrales publiques mondiales représentatives, du type sommet de chefs d'Etat, assurant la coordination centrale, l'arbitrage et l'impulsion ultime, ce à quoi les idées du type « conseil de sécurité économique et social mondial » répondent ;
- d'instances politiques sectorielles qui doivent couvrir tout le champ de la globalisation, d'où la proposition d'une organisation mondiale de l'environnement ;
- d'instances publiques de mise en œuvre et de gestion des transferts financiers et technologiques. Les organisations d'aide au développement peuvent remplir ce rôle. C'est bien sûr le cas pour les organisations multilatérales, mais c'est aussi le cas pour les organisations bilatérales.

REFONDER L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT

Ce système ne peut fonctionner correctement que s'il est financé de manière satisfaisante. Il est vraisemblable que les niveaux actuels des transferts mondiaux sont très sensiblement inférieurs à ceux qui seraient nécessaires pour assurer le financement correct des politiques qui viennent d'être évoquées. Ce n'est d'ailleurs pas une considération étonnante. Le propre des biens publics est d'être sous-financés. Il est donc particulièrement important que les économistes prolongent leurs recherches et fournissent des estimations sur ces niveaux de transferts souhaitables, aussi bien que sur les fiscalités internationales qui pourraient être mises en place.

L'aide au développement peut répondre au double objectif, d'une part, de soutenir le processus de globalisation dans sa phase de mise en place et jusqu'à la conver-



gence globale des revenus et, d'autre part, de gérer les dysfonctionnements du marché dans le champ du Nord-Sud.

Mais, elle peut bien entendu répondre à d'autres demandes, ou logiques, qui n'ont pas été évoquées : solidarité dans l'urgence ou dans le temps par exemple, mais aussi influence politique et commerciale. Je crois que l'aide publique au développement est, comme par le passé, vouée à refléter des intérêts disparates et dont la cohérence ne sera jamais parfaite. Au moins, peut-on s'attacher à éclaircir les fondements de ce qui sera appelé, à mon sens, à devenir une première de ses sources d'inspiration : la gestion de la globalisation.

Je voudrais enfin conclure en posant la question de l'articulation de la problématique des biens publics globaux avec celle de la réduction de la pauvreté. S'agit-il de problématiques contradictoires ou complémentaires ? Faut-il que la problématique des biens publics globaux se substitue à celle de la pauvreté comme mot d'ordre des organisations internationales de coopération, à un moment d'ailleurs où cette dernière vient à peine de rencontrer une victoire quasi universelle et rencontre l'adhésion générale de la société civile internationale ?

Je dirais qu'en fait les deux problématiques convergent, mais ne se recouvrent pas. Tout d'abord, pour la problématique des biens publics globaux, la réduction de la pauvreté doit être le produit automatique d'une globalisation réussie et légitime, dans laquelle les marchés « parfaits » occupent le maximum d'espace, et des politiques publiques efficaces traitent leurs défaillances. Une fois encore, le seul critère de la légitimité du marché est sa capacité à assurer une croissance économique générale.

Néanmoins, dans une approche de théorie des marchés, les inégalités ne sont un sujet de préoccupation que si leur nature et leur intensité sont telles que, par exemple :

- l'égalité des chances, à un moment donné, ou de génération en génération, est remise en cause ;

- la richesse des uns produit des externalités négatives sur les autres en biaisant le marché (effets de domination, monopoles, biais dans les informations...);

- certains participants ne disposent même pas de dotations de survie.

Les questions de distribution des revenus ont donc, y compris dans cette approche, une grande importance dans la mesure où ces phénomènes se produisent souvent dans la pratique, et que nous observons tous de très nombreuses situations dans lesquelles la croissance économique, par exemple, ne se produit qu'au bénéfice illégitime d'un petit nombre pour des raisons sans relation avec les capacités et l'ardeur au travail ! Des inégalités excessives sont aussi un objet de préoccupation importante y compris dans cette approche si, par exemple, elles sont susceptibles de produire des troubles politiques qui perturberaient la stabilité politique internationale, qui est un bien public commun de l'humanité. Enfin, tous les acteurs sur les marchés ont des fonctions de préférence, et celles-ci peuvent inclure une préférence pour l'égalité, ou un certain niveau de solidarité, qui constitue alors un objectif légitime de politique publique commune.

Néanmoins, la question de la pauvreté et de la distribution des revenus à l'échelle mondiale n'est qu'une des questions qui intéressent l'approche des biens publics globaux, qui voit par ailleurs, dans l'accès au marché, la solution aux problèmes de la pauvreté pourvu, encore une fois, que ce marché fonctionne correctement. De ce fait, on peut se demander si le choix de la lutte contre la pauvreté comme objectif ultime des organisations internationales d'aide au développement n'apparaît pas, d'une part, réducteur et, d'autre part, en raison de la connotation caritative qui l'entoure, en fin de compte démobilisateur pour

les contribuables et les gouvernements, tout au moins si on ne l'entoure pas de commentaires supplémentaires sur les raisons pour lesquelles il est impératif, pour le bien commun, de réduire la pauvreté.

Je dirais donc, dans une optique de bon règlement des problèmes communs de l'humanité, qu'il est utile et nécessaire que les institutions d'aide au développement élargissent leur vocation à l'ensemble des dysfonctionnements de marché relatifs aux

relations entre les pays pauvres et les pays industrialisés. Je dirais également que la discipline intellectuelle induite par cette approche devrait nous aider à penser, y compris la lutte contre la pauvreté, avec rigueur, en nous focalisant sur la compréhension des mécanismes qui bloquent la croissance économique dans les pays peu développés et empêchent le marché d'être efficace, comme il l'est dans nos propres sociétés.