

RÉSUMÉ

LES NOUVELLES

FINANCES

PUBLIQUES



FAIRE FACE

AUX DÉFIS MONDIAUX

SOUS LA DIRECTION DE

INGE KAUL

ET

PEDRO CONCEIÇÃO



Publié par le
Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD)

New York Oxford
Oxford University Press
2006

« Cet ouvrage fera date, il trace un premier sillon dans un important champ de recherche qu'il faudra labourer pendant encore de nombreuses années. »

Extrait du Prologue de

JOSEPH E. STIGLITZ

Prix Nobel d'économie (2001), Columbia University

« Il s'agit d'une compilation audacieuse et pénétrante de communications portant sur les problèmes les plus graves auxquels s'attaquent les finances publiques modernes—sur la façon de forger de meilleurs partenariats entre les pouvoirs publics et les acteurs du secteur privé et de renforcer la coopération entre les pays, dans l'intérêt de tous. »

TREVOR A. MANUEL

Membre du Parlement; Ministre des finances de la République d'Afrique du Sud

« *Les nouvelles finances publiques* offrent un moyen d'équiper tant les individus que les pays pour l'avenir—en vue d'une nouvelle économie mondiale qui allie une plus grande prospérité et une plus grande équité à l'intérieur et parmi les pays. *Les nouvelles finances publiques* devraient être lues par les dirigeants d'aujourd'hui. »

L'HONORABLE GORDON BROWN

Membre du Parlement, Chancelier de l'Échiquier du Royaume-Uni

« À mesure que l'économie mondiale étend son emprise, les principes et les instruments des finances publiques se heurtent à de nouveaux problèmes et de nouvelles tâches. Le présent volume est un point de vue à la fois original et concret sur les problèmes et les instruments nécessaires pour les résoudre. C'est un volume qu'il ne faut pas manquer de lire. »

RICHARD A. MUSGRAVE

Harvard University

« *Les nouvelles finances publiques* sont une révélation. Cet ouvrage est indispensable à tous ceux qui s'intéressent à l'évolution internationale de l'économie, du droit, des affaires et des relations intergouvernementales. »

SJIBREN CNOSSEN

University of Maastricht

« Les problèmes auxquels font face les dirigeants dans une économie mondialisée nécessitent une coopération internationale. Mais la conception de politiques efficaces requiert aussi un réexamen des fonctions respectives des secteurs public et privé. En particulier, il est essentiel de fournir des incitations aux agents privés à promouvoir des objectifs sociaux. Pour ceux qui recherchent une vue d'ensemble sur la réflexion actuelle dans ce domaine, *Les nouvelles finances publiques* sont un excellent ouvrage de référence. »

AGNAR SANDMO

Norwegian School of Economics and Business Administration

« Cet ouvrage montre brillamment comment les finances publiques relèvent les défis dus à une intégration mondiale croissante. »

HANS-WERNER SINN

Ifo Institute for Economic Research

« Cet ouvrage présente au lecteur une fascinante option. Il montre que par le biais du développement des marchés financiers et de l'innovation financière, la réalisation de l'objectif mondial en matière d'amélioration du bien-être humain aux niveaux national et internationale n'est *pas* hors de notre portée. »

FRANK J. FABOZZI

Yale School of Management

« Cet ouvrage est bienvenu et constitue un ajout important à l'analyse de ce que nous savons et ne savons pas au sujet des finances publiques dans cette nouvelle ère de mondialisation. Du point de vue d'un ancien Ministre des finances, je suis d'avis que chercheurs et décideurs devraient lire cet ouvrage. »

EDUARD ANINAT

Ambassadeur du Chili au Mexique, ancien Ministre chilien des finances (1994-1999)

« Une contribution essentielle à la mise en forme des partenariats public-privé et du type de coopération internationale nécessaire pour réaliser un développement vraiment prospère, équitable et durable. Sans aucun doute, cet ouvrage exercera une influence majeure sur le monde futur. »

MAURICIO ESCANERO

Facilitateur de la Conférence internationale des Nations Unies sur le financement du développement (1999-2002),
Consul général du Mexique à Shanghai

« Les défis et opportunités de la mondialisation appellent à de nouvelles démarches créatives ainsi qu'à de nouveaux modèles de financement. Il n'y a actuellement pas de manuel scolaire sur ce sujet mais *Les nouvelles finances publiques* rassemblent les contributions des intellectuels les plus perspicaces pour réfléchir à ce problème et nous aider considérablement à mieux comprendre. »

TIMOTHY E. WIRTH
Président, United Nations Foundation

« Cet ouvrage présente la réflexion récente sur les politiques, les instruments et les techniques de financement en cours de développement pour résoudre les problèmes posés par l'ouverture délibérée ou non des frontières. C'est un ouvrage opportun, bien conçu et indispensable. »

RAJENDRA K. PACHAURI
Directeur général, The Energy and Resources Institute (TERI)

« Dans une économie de plus en plus mondialisée, la création, le financement et la livraison des biens publics mondiaux sont des priorités critiques. Les mécanismes existants, destinés aux États-nations et aux entreprises, ne suffisent plus; des modèles novateurs de partenariats public-privé sont indispensables. Les dirigeants du monde entier, devraient examiner l'analyse et les perspectives contenus dans l'ouvrage et réfléchir aux moyens de les appliquer. »

SETH F. BERKLEY
Président et Directeur général de l'Initiative internationale
pour le vaccin contre le sida (IAVI)

« Cet ouvrage offre des suggestions pratiques et pertinentes pour une adaptation des finances publiques à la mondialisation. Les dirigeants, chercheurs et acteurs privés bénéficieront tous de l'extraordinaire éclairage apporté par les analyses contenues dans l'ouvrage. »

MICHAEL J. INACKER
Vice-Président, Relations publiques et politiques publiques,
DaimlerChrysler AG

TABLE DES MATIÈRES

TABLE DES MATIÈRES DE L'OUVRAGE	vi
AVANT-PROPOS	x
<i>Mark Malloch Brown</i>	
PROLOGUE	xii
<i>Joseph E. Stiglitz</i>	
POURQUOI REVENIR AUJOURD'HUI SUR LA QUESTION DES FINANCES PUBLIQUES ?	1
OBJET DE L'OUVRAGE	
<i>Inge Kaul et Pedro Conceição</i>	
LES CHANGEMENTS EN COURS	28
FINANCER LES DÉFIS MONDIAUX PAR LA COOPÉRATION INTERNATIONALE EN DEÇÀ ET AU-DELÀ DES FRONTIÈRES	
<i>Inge Kaul et Pedro Conceição</i>	
GLOSSAIRE	74
LES AUTEURS	79

TABLE DES MATIÈRES DE L'OUVRAGE

LES NOUVELLES FINANCES PUBLIQUES : FAIRE FACE AUX DÉFIS MONDIAUX

Avant-propos
Mark Malloch Brown

Prologue
Joseph E. Stiglitz

Remerciements

Les auteurs

APERÇU D'ENSEMBLE

POURQUOI REVENIR AUJOURD'HUI SUR LA QUESTION DES FINANCES PUBLIQUES ?
OBJET DU PRÉSENT OUVRAGE
Inge Kaul et Pedro Conceição

LES CHANGEMENTS EN COURS :
*FINANCER LES DÉFIS MONDIAUX PAR LA COOPÉRATION INTERNATIONALE EN DEÇÀ ET
AU-DELÀ DES FRONTIÈRES*
Inge Kaul et Pedro Conceição

1. NOUVELLES FINANCES PUBLIQUES NATIONALES *TENIR COMPTE DU MONDE EXTÉRIEUR*

CONCILIER LES EXIGENCES DES POLITIQUES EXTÉRIEURE ET INTÉRIEURE
MONTÉE DE L'ÉTAT INTERMÉDIAIRE
Inge Kaul

CHOISIR UNE POLITIQUE SOUS CONTRAINTE D'EFFICACITÉ
MONDIALISATION, DÉPENSES PUBLIQUES ET PROTECTION SOCIALE
Vito Tanzi

INTÉGRER LES RETOMBÉES TRANSFRONTIÈRES
OPTIONS POUR UNE SOLUTION AUX PROBLÈMES FISCAUX DE LONG TERME
Peter S. Heller

GÉRER LE RISQUE PESANT SUR LES ÉCONOMIES NATIONALES

LE RÔLE DES «MACROMARCHÉS»

Robert J. Shiller

ASSOCIER SOUVERAINETÉ ET COORDINATION FISCALES

LA FISCALITÉ NATIONALE DANS LA MONDIALISATION

Peggy B. Musgrave

RECONNAÎTRE LES LIMITES DE LA COOPÉRATION EN DEÇÀ DES FRONTIÈRES NATIONALES

LE FINANCEMENT DE LA LUTTE CONTRE LE TERRORISME TRANSNATIONAL

Todd Sandler

2. NOUVELLES FINANCES PUBLIQUES INTERNATIONALES

COOPÉRATION ET CONCURRENCE ENTRE SECTEURS PUBLIC ET PRIVÉ

EXPLORER L'ESPACE POLITIQUE SITUÉ ENTRE LE MARCHÉ ET L'ÉTAT

DES PARTENARIATS MONDIAUX PUBLIC-PRIVÉ

Inge Kaul

ACCOMMODER LES NOUVEAUX ACTEURS ET LES NOUVELLES FINALITÉS DANS LA
COOPÉRATION INTERNATIONALE

DIVERSIFICATION DES MÉCANISMES DE FINANCEMENT

Pedro Conceição

TROUVER LES RESSOURCES NÉCESSAIRES AU MOMENT OPPORTUN POUR LA
COOPÉRATION INTERNATIONALE

NOUVELLES TECHNIQUES DE FINANCEMENT

Pedro Conceição, Hari Rajan et Rajiv Shah

PRENDRE EN COMPTE L'INTÉRÊT ÉGOÏSTE

ANALYSE DE LA COOPÉRATION INTERNATIONALE PAR LE CHOIX PUBLIC

Philip Jones

3. NOUVELLES FINANCES PUBLIQUES INTERNATIONALES

INVESTIR DANS LA PRODUCTION À L'ÉTRANGER DE BIENS PUBLICS MONDIAUX

CHOISIR DES INVESTISSEMENTS HAUTEMENT RENTABLES

*MÉTHODE D'ÉVALUATION DU MOMENT OÙ LA COOPÉRATION DEVIENT RENTABLE ET
POUR QUI*

Pedro Conceição et Ronald U. Mendoza

VIII RÉSUMÉ

RENDRE LA COOPÉRATION INTERNATIONALE RENTABLE

FINANCEMENT COMME INCITATION STRATÉGIQUE

Scott Barrett

INDEMNISER LES PAYS POUR LA PRODUCTION DE SERVICES PUBLICS MONDIAUX

INSTRUMENT DES COÛTS INCRÉMENTAUX

Kenneth King

CRÉER DE NOUVEAUX MARCHÉS

LA CHICAGO CLIMATE EXCHANGE

Richard L. Sandor

UTILISER LES MARCHÉS DE FAÇON PLUS EFFICACE

ACCÈS DES PAYS EN DEVELOPPEMENT AUX MARCHÉS À TERME

C. Wyn Morgan

ÉVALUER LES DÉMARCHES CONTRACTUELLE ET STATUTAIRE

*PROPOSITIONS POUR UNE RESTRUCTURATION DE LA DETTE SOUVERAINE DEVENUE
INSOUTENABLE*

Barry Eichengreen

METTRE L'ACCENT SUR LA RÉGLEMENTATION

*ENSEIGNEMENTS, POUR LES FINANCES PUBLIQUES, DE L'EXPÉRIENCE DE L'UNION
EUROPÉENNE*

Brigid Laffan

4. NOUVELLES FINANCES PUBLIQUES INTERNATIONALES

AMÉLIORER L'EFFICACITÉ DE L'AIDE

UTILISER LES INSTRUMENTS D'AIDE DE FAÇON PLUS COHÉRENTE

DONS ET PRÊTS

Paul Collier

CORRIGER LES IMPERFECTIONS DU MARCHÉ DES CAPITAUX

LA JUSTIFICATION TOUJOURS VALABLE DES PRÊTS MULTILATÉRAUX

Yilmaz Akyüz

TIRER « PULL » ET NON POUSSER « PUSH » LES RÉFORMES

FOURNIR L'AIDE EXTÉRIEURE SOUS FORME DE SUBVENTIONS DE DÉFI

Steve Radelet

RÉSOUTRE LES PROBLÈMES DE COORDINATION ET D'ATTRIBUTION
RELEVER LE DÉFI D'UNE ACTION RÉGIONALE NE DISPOSANT PAS DE SUFFISAMMENT DE FONDS
Nancy Birdsall

RÉDUIRE LES COÛTS DE LA DÉTENTION DE RÉSERVES
NOUVELLE PERSPECTIVE SUR LES DROITS DE TIRAGE SPÉCIAUX
Jacques J. Polak et Peter B. Clark

INCITER LE SECTEUR PRIVÉ À PARTICIPER À LA RÉDUCTION DE LA PAUVRETÉ
ENGAGEMENTS D'ACHAT ANTICIPÉS POUR L'INNOVATION AGRICOLE
Michael Kremer et Alix Peterson Zwane

ATTÉNUER LES RISQUES DE L'INVESTISSEMENT DANS LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT
INSTRUMENTS DE GARANTIE LIÉS AU TAUX DE CHANGE POUR LES GRANDS PROJETS D'ÉQUIPEMENT
Stephany Griffith-Jones et Ana Teresa Fuzzo de Lima

ANNEXES

LECTURES COMPLÉMENTAIRES

GLOSSAIRE

A PROPOS DES AUTEURS

INDEX

AVANT-PROPOS

Les finances publiques sont dans une phase de transition. Généralement, on pratique encore dans le monde ce que l'on peut appeler les finances publiques traditionnelles, qui consistent à réaliser des objectifs de politique publique principalement à l'aide de recettes publiques. Et nous savons que cette façon d'atteindre les objectifs des politiques publiques fait que bien souvent des objectifs ne sont pas réalisés faute de financement, ce que montrent de façon aiguë, aujourd'hui, les objectifs du Millénaire pour le développement. Malgré une volonté récente d'augmenter l'aide, les engagements en vue de financer l'aide internationale et les dépenses publiques nationales sont encore bien en deçà de ce qui serait nécessaire pour atteindre d'ici à 2015 les objectifs du Millénaire.

Pourtant, comme le démontrent les analyses stimulantes et variées que l'on trouvera dans l'ouvrage, les finances publiques—souvent perçues comme empêtrées dans des règles et embourbées—connaissent au contraire un processus dynamique d'innovation. De nouvelles politiques, de nouvelles techniques de financement apparaissent qui devraient nous permettre de poursuivre avec plus d'efficacité les objectifs de politique publique, à un moindre coût et pour le plus grand bien de l'intérêt général. Ces nouvelles démarches et ces nouveaux instruments, qui impliquent souvent des partenariats public-privé s'appuyant sur les avantages comparés de tous les partenaires, permettent de mieux gérer les risques (évitant ainsi les crises coûteuses), de gérer de façon plus durable les ressources naturelles (en évitant ainsi de nouvelles pertes de ressources), de mieux comprendre la nature des incitations (ce qui motive les acteurs à respecter les accords, à suivre les règles) et de mieux valoriser les moyens de financement et l'initiative privés (de façon à mieux résoudre des problèmes qui, faute de financement, resteraient sans solution).

Au niveau national, un grand nombre de ces nouveaux partenariats public-privé sont déjà visibles et familiers. Mais, comme le montre l'ouvrage, la coopération internationale en deçà les frontières nationales est moins courante : il s'agit de prendre en compte, dans l'élaboration d'une politique nationale, ce qui se passe dans le reste du monde—les risques et les possibilités offertes. Les politiques nationales ont encore beaucoup à accomplir pour s'adapter à l'ouverture grandissante des frontières et à l'interdépendance des pays qui en découle. Et la coopération au niveau international a encore beaucoup de chemin à faire pour répondre à la capacité grandissante des marchés à aider à réaliser d'importants objectifs publics.

Ce que l'ouvrage a à dire sur les tendances actuelles et les possibilités futures de la pratique des finances publiques mérite un examen attentif de la part de tous les acteurs, publics et privés, nationaux et internationaux. De nombreuses idées qu'il présente ont un intérêt potentiel considérable. Au moment où les besoins financiers

publics, dans le monde, ne cessent d'augmenter, ces idées méritent un examen attentif de la part des décideurs comme des experts.

Mark Malloch Brown
Administrateur, Programme des Nations Unies pour le développement
New York, 1er août 2005

PROLOGUE

JOSEPH E. STIGLITZ

La mondialisation a entraîné une plus grande intégration des pays qui, à son tour, a rendu plus nécessaire que jamais une action collective. L'ouvrage offre l'un des premiers traitements systématiques de la question des finances publiques dans cette ère nouvelle de la mondialisation—et le titre *Les nouvelles finances publiques* est donc tout à fait approprié.

Au fil des ans, la notion de finances publiques a profondément changé. Autrefois, au sens strict, il s'agissait de savoir comment l'État levait des fonds pour financer l'activité publique¹. Au moment où j'ai commencé à enseigner cette discipline, durant les années 70, la notion avait été redéfinie et il s'agissait de *The Economics of the Public Sector* (c'est sous ce titre que j'ai publié un premier ouvrage au début des années 80 : Stiglitz, 1986) et on y donnait un poids égal aux dépenses et aux recettes publiques. La macroéconomie était laissée de côté—non pas que ce ne fût pas un domaine important (et des ouvrages antérieurs, dus à Richard et Peggy Musgrave, avaient traité cette question), mais parce que le sujet devait, d'une façon ou d'une autre, être mieux cerné.

Il y a un demi-siècle, Tiebout (1956) a amorcé l'étude formelle de la concurrence entre collectivités, sujet que j'ai développé dans un article publié en 1974 et figurant dans la théorie générale des biens publics (ou biens collectifs) locaux (Stiglitz, 1977), c'est-à-dire des biens dont profitent uniquement les personnes vivant dans une collectivité donnée. Les finances publiques changeaient complètement quand les facteurs (c'est-à-dire la main d'oeuvre et le capital) étaient mobiles ou immobiles. À l'extrême, il n'y avait pas de possibilité de redistribution (Stiglitz, 1986a, b)—question qui avait été au centre de la réflexion traditionnelle sur les finances publiques.

Les nouvelles finances publiques, à l'époque, devaient aborder la question de l'interaction entre les finances publiques nationales et locales, pour déterminer notamment les activités à mener aux niveaux national et local. Il est clair que les biens publics nationaux, par exemple, devaient être fournis au niveau national et que la responsabilité d'une fiscalité à vocation redistributive incombait à l'État.

À mesure que l'économie se mondialise, des questions analogues sont à nouveau soulevées. Les facteurs étant de plus en plus mobiles, la redistribution risque de devenir plus difficile. Ayant formalisé la notion de biens publics locaux, il était naturel de l'étendre à la notion de *biens publics mondiaux*, c'est-à-dire des biens dont profitent tous les habitants de la planète². Il serait logique de confier la responsabilité de produire ces biens à une autorité mondiale. Et pourtant, il n'existe pas d'organe mondial capable de pourvoir aux besoins d'une action collective mondiale et d'organiser la production de biens publics mondiaux.

C'est dire l'ampleur du défi auquel doivent faire face les nouvelles finances publiques. Il n'y a pas de théorie toute neuve et il n'y a pas non plus d'ensemble d'ins-

titutions déjà fonctionnelles qui refléterait une interprétation commune du rôle de l'action collective. Les défis sont innombrables : les autorités nationales doivent désormais tenir compte du reste du monde quand elles définissent leurs politiques en matière de recettes et de dépenses publiques. Les entreprises étant souvent nomades, les autorités nationales doivent se préoccuper de savoir si les politiques fiscale et de dépenses publiques influencent la compétitivité des investissements réalisés dans leur pays.

Le financement de l'action collective mondiale pose des problèmes redoutables. Depuis le passé par exemple, l'Organisation des Nations Unies est financée principalement par des « cotisations ». Le seul mécanisme coercitif est l'expulsion du « club ». Plus récemment, pourtant, un certain nombre de gouvernements ont proposé un ensemble d'innovations : prélever un impôt sur certaines transactions transfrontières ou lever des recettes qui procèderaient de la gestion des ressources publiques mondiales, ou encore qui seraient obtenues par la création d'une nouvelle monnaie mondiale, destinée à remplacer le système actuel de réserves.

Les nouvelles finances publiques, bien entendu, ne traitent pas uniquement de finances publiques au sens strict, mais analysent également un ensemble de problèmes appelant une action collective mondiale. En réponse à la nécessité de cette action collective, nous avons mis au point un système de « gouvernance » mondiale sans gouvernement mondial, c'est-à-dire un bric-à-brac d'institutions et d'accords, d'efficacité variable dans la façon dont elles cherchent à répondre aux besoins de l'action collective dans leurs domaines de compétence. Le fait de comprendre ces défaillances publiques n'est pas moins important que celui de comprendre celles du marché. De même que l'économie politique est désormais un aspect important de la théorie standard des finances publiques au niveau national, il devrait en aller de même au niveau international. Malheureusement, c'est un domaine de recherche encore très peu développé.

De ce fait, les organisations internationales sont souvent incapables de corriger de graves défaillances du marché et parfois, par leurs décisions, aggravent encore ces défaillances. La libéralisation des marchés financiers a été activement encouragée et on peut dire qu'elle a exposé certains pays en développement à un risque accru. Des marchés financiers bien développés devraient normalement déplacer la charge de ce risque de ceux qui sont les moins à même de le supporter (les pauvres) vers ceux qui sont le mieux à même de le faire. Mais il y a une défaillance de marché massive avec des conséquences énormes. Cette défaillance de marché aurait dû de longue date être corrigée par le Fonds monétaire international et par d'autres organisations internationales et pourtant, comme le montre l'ouvrage, elle n'apparaît que maintenant comme une orientation de politique générale.

Un autre problème qu'on a laissé traîner aurait dû être résolu : celui du système mondial de réserve, système qui impose un coût énorme aux pays en développement, exerce un effet déflationniste sur l'économie mondiale et contribue à l'instabilité mondiale. Le système de réserve fondé sur le dollar non seulement ne fonctionne pas mais est rapidement en train de se déstructurer, au moment où les banques centrales, par le monde, cherchent de plus en plus à sortir du dollar. Le système à monnaies de réserve multiples qui s'élabore progressivement, pourtant, ne semble pas beaucoup

plus prometteur et beaucoup plus stable, ni même plus équitable que le système actuel. Il existe d'autres solutions possibles, notamment l'émission régulière de droits de tirage spéciaux qui devraient être prises en considération.

L'environnement est l'un des principaux domaines où l'on constate une défaillance du marché. Sans l'intervention publique, les entreprises et les ménages ne seraient aucunement incités à limiter leur pollution. Les nouvelles finances publiques sont donc amenées à étudier la question des externalités *mondiales*, dans le cas présent, il s'agit des problèmes mondiaux environnementaux, dont le plus grave est le changement climatique mondial. De même que l'une des questions courantes des finances publiques traditionnelles est celle de l'évaluation de différents moyens de « corriger » les défaillances du marché, il y a ici des défaillances qu'il faut corriger. La communauté internationale, par le Protocole de Kyoto, a choisi un remède particulier, les permis d'émissions négociables. Mais cette solution comporte des problèmes difficiles et notamment celui de l'allocation des droits de polluer. Et s'il est remarquable que les pays qui ont signé le Protocole sont très nombreux, le principal pollueur, les États-Unis, refusent de signer le Protocole; et si les pays en développement n'ont pris aucun engagement alors qu'ils contribuent de plus en plus aux émissions de gaz à effet de serre, on ne voit pas bien comment cette démarche fonctionnera. D'autres solutions, notamment des mesures communes (par exemple un accord sur des niveaux communs de fiscalité) comportant moins de problèmes de redistribution, devrait être étudié.

Il existe un certain nombre de domaines où de nouveaux arrangements institutionnels sont manifestement nécessaires. L'un d'eux, examiné dans l'ouvrage dans sa version intégrale, est celui de la restructuration de la dette souveraine, thème (celui de la cessation de paiement) qui, au niveau national, a de tout temps relevé de la politique et de l'organisation industrielles. Et pourtant, les questions qui sont soulevées sont si importantes pour le bon état des finances publiques mondiales, qu'il faut les traiter dans ce cadre.

L'une des questions les plus pressantes aussi bien du point de vue des anciennes finances publiques que des nouvelles, est celui de l'aide. Les finances publiques anciennes examinaient des questions telles que les subventions de contrepartie ou l'aide forfaitaire. Les nouvelles finances publiques examinent à leur tour des questions telles que l'aide au développement, sous forme de prêts ou de dons aux pays en développement, ou la façon de savoir comment accroître la participation du secteur privé et quel doit être le rôle des conditionnalités, parmi d'autres problèmes.

Le paysage est donc fort varié : redéfinir le vaste sujet des finances publiques de façon à faire face aux problèmes mondiaux. Il faut donc réexaminer pratiquement chacune des questions classiques traitées par l'ancienne théorie des finances publiques, mais aussi plusieurs autres qui n'ont pas encore été traitées. L'ouvrage fera donc date, il trace un premier sillon dans un important champ de recherche qu'il faudra labourer pendant encore de nombreuses années.

NOTES

1 Même si l'ouvrage classique du milieu du XXe siècle, Musgrave et Musgrave (1989), consacre une certaine attention aux biens publics.

2 Depuis que j'ai élaboré ce concept en 1995, les travaux se sont multipliés. Voir par exemple : Kaul, Grunberg, et Stern (1999), et Kaul, Conceição, Le Goulven, et Mendoza (2003). Voir également Stiglitz (1998).

BIBLIOGRAPHIE

- Kaul, Inge, Isabelle Grunberg et Marc A. Stern (dirs. de publ.) 1999. *Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century*. New York, Oxford University Press.
- Kaul, Inge, Pedro Conceição, Katell Le Goulven et Ronald U. Mendoza (dirs. de publ.) 2003. *Providing Global Public Goods: Managing Globalization*. New York, Oxford University Press.
- Musgrave, Richard A. et Peggy B. Musgrave. 1989. *Public Finance in Theory and Practice*. 5ème édition. New York, McGraw-Hill.
- Stiglitz, Joseph E. 1977. "Theory of Local Public Goods". In Martin S. Feldstein et Robert P. Inman, dirs. de publ., *The Economics of Public Services*. New York (É.-U.), MacMillan Publishing Company. (Présentation à la Conférence de l'Association internationale des sciences économiques, Turin, 1974).
- . 1983a. "Public Goods in Open Economies with Heterogeneous Individuals". In Jacques-François Thisse et Henry G. Zoller, dirs. de publ., *Locational Analysis of Public Facilities*. Amsterdam, North-Holland.
- . 1983b. "The Theory of Local Public Goods Twenty-Five Years after Tiebout: A Perspective". In George R. Zodrow, dir. de publ., *Local Provision of Public Services: The Tiebout Model After Twenty-Five Years*. New York, Academic Press.
- . 1986. *The Economics of the Public Sector*. 3ème édition. New York, W.W. Norton.
- . 1995. "The Theory of International Public Goods and the Architecture of International Organizations". Document de base No 7. Troisième réunion du Groupe de haut niveau sur les stratégies du développement et la gestion de l'économie du marché, Université des Nations Unies, Institut mondial de recherche sur les aspects économiques du développement, 8 au 10 juillet, Helsinki.
- . 1998. "IFIs and the Provision of International Public Goods". *Cahiers Papers* 3 (2), pp. 116-34.
- Tiebout, Charles M. 1956. "A Pure Theory of Local Public Expenditures". *Journal of Political Economy* 64 (5), pp. 416-424.

POURQUOI REVENIR AUJOURD'HUI SUR LA QUESTION DES FINANCES PUBLIQUES ? *OBJET DE L'OUVRAGE*

INGE KAUL ET PEDRO CONCEIÇÃO

La restructuration des finances publiques occasionnée par le rééquilibrage des marchés et les nouveaux équilibres entre les États est maintenant bien établie dans le monde entier et c'est un processus qui a fait l'objet de recherches et d'analyses (voir par exemple, Salamon, 2002b). La sous-traitance, l'adoption de solutions privées aux externalités, le financement privé de projets du secteur public sont en particulier de plus en plus évoqués dans les manuels des finances publiques (voir par exemple, Bailey, [1995] 2002, 2004; Hillman, 2003; et Rosen, 2005).

La réponse des finances publiques à l'ouverture des frontières nationales est plus incertaine mais elle existe pourtant. Les politiques nationales de subvention font l'objet de débats internationaux et d'activités diplomatiques intenses. Les nations sont invitées à s'aider mutuellement pour adapter leurs politiques budgétaires et monétaires afin d'éviter les déséquilibres macroéconomiques qui ne sont pas de bon augure pour l'économie mondiale. La communauté internationale doit également s'intéresser aux priorités des dépenses publiques nationales ; combien les pays en développement consacrent de ressources à la réduction de la pauvreté ou les pays industriels à l'aide internationale et comment tous les pays respectent leur discipline budgétaire et veillent à la viabilité de leur dette.

Les modalités des finances publiques sont également l'objet d'un examen extérieur attentif et d'un débat international. La performance des pouvoirs publics nationaux se mesure à l'ouverture à la concurrence ou à la crédibilité de leurs engagements politiques. On débat également du moment où les politiques doivent rester nationales et du moment où il convient de les centraliser au niveau international et de la question de savoir s'il faut créer davantage de fonds internationaux pour soutenir à l'étranger une action intergouvernementale. Il y a également le problème du rôle des organisations intergouvernementales et la question de savoir si certaines de leurs fonctions traditionnelles ne pourraient pas être remplies plus efficacement par des acteurs sur les marchés mondiaux ou encore par des partenariats public-privé.

L'ouvrage fait le bilan de la façon dont les finances publiques réagissent aux problèmes de politique soulevés par la plus grande ouverture des frontières. L'accent est mis sur la façon dont les finances publiques ont réagi à l'imbrication des différentes

politiques nationales et à la mondialisation qui résulte de leurs principales prestations : biens publics et équité dans le développement ou égalité des chances pour tous, notamment réduction de la pauvreté.

Les constatations corroborent l'idée selon laquelle les finances publiques n'ont jamais été figées (Musgrave et Musgrave, 1989). À mesure que la réalité change, les finances publiques évoluent et adaptent les politiques et les instruments à des circonstances nouvelles; aujourd'hui, il s'agit surtout de réagir à la mondialisation.

Contrairement à ce qu'on suppose encore souvent, les pouvoirs publics nationaux ne peuvent plus se contenter d'agrèger les préférences nationales et, de plus en plus, les politiques nationales se trouvent intégrées à des cadres mondiaux. Et contrairement à une autre idée très largement répandue, il ne s'agit pas seulement, dans les attentes en matière de politique étrangère, d'encourager l'ouverture économique, mais bien plutôt d'encourager la compétitivité, de réduire les retombées transfrontières négatives, d'améliorer la gestion du risque et de partager plus largement des possibilités et des gains économiques possibles. L'ouverture des frontières doit se poursuivre quand elle est bénéfique, mais doit au contraire être maîtrisée quand elle a des effets involontaires, voire indésirables.

La démarche et les instruments examinés dans la première partie de l'ouvrage concourent à cette nouvelle fonction politique, la fusion des composantes intérieure et extérieure de la politique envisagée ou, en d'autres termes, la coopération internationale en-deçà des frontières nationales. Cette forme de coopération est peut-être la meilleure pour tenter de résoudre les problèmes mondiaux d'aujourd'hui. Mais elle ne suffit pas à produire les résultats souhaités, par exemple l'interopérabilité des systèmes de transports nationaux. Il faut souvent, pour résoudre les problèmes mondiaux, faire la somme des réformes introduites dans tous les pays, ou du moins dans un grand nombre d'entre eux. Cependant, pour veiller à ce que les réformes nationales soient compatibles et que tous les acteurs contribuent à l'entreprise commune, ou simplement pour réaliser des économies d'échelle et d'envergure, il est fréquemment souhaitable de compléter la coopération internationale dans les frontières nationales par une coopération internationale au-delà ces frontières.

Les parties 2 à 4 de l'ouvrage traitent de la coopération internationale au-delà les frontières nationales. Ces parties montrent que les problèmes mondiaux ont ajouté une fonction nouvelle aux finances publiques nationales, la fusion des composantes intérieure et extérieure, mais aussi qu'ils ont modifié la raison d'être de la coopération internationale. Le souci d'efficacité, souvent méconnu, prend place à côté de préoccupations plus traditionnelles de la politique étrangère, par exemple des considérations géopolitiques et militaires ou stratégiques, ou encore des préoccupations éthiques associées à l'aide extérieure. La réflexion sur les finances publiques rejoint donc ici le domaine de la politique étrangère.

La coopération internationale à l'étranger, comme la politique nationale, repose de plus en plus sur la coopération entre les secteurs public et privé, parfois aussi sur leur concurrence. La vague de rééquilibrage des positions relatives du marché et de l'État, que l'on observe depuis plusieurs décennies dans le monde a modifié la pratique nationale des finances publiques et atteint désormais des organisations intergouvernementales. Elle transforme la coopération internationale d'un processus essentielle-

ment intergouvernemental en un processus faisant intervenir de multiples acteurs. La réflexion en termes d'investissements contribue à présent à déterminer la façon dont les biens publics mondiaux sont produits à l'échelle mondiale (tout comme c'est généralement le cas au niveau national). Et la réflexion sur les moyens d'accroître l'efficacité (plutôt que la satisfaction des droits) transforme l'aide extérieure (comme cela a été le cas de la politique sociale intérieure et des programmes d'assurance sociale).

Pourquoi maintenant ? La mondialisation s'est accompagnée d'une plus grande prise de conscience des possibilités qu'elle offre et des risques qu'elle présente. Les analyses que l'on trouvera dans l'ouvrage montrent que la mondialisation entre dans une phase nouvelle. Et les acteurs privés et publics demandent que le processus soit mieux géré, moins instable, moins sujet à des crises. La raison en est peut-être que le coût de l'inaction face à certains problèmes d'aujourd'hui monte rapidement, tandis que le coût des mesures correctives diminue avec l'arrivée de nouvelles techniques de financement. Il ne faut pas oublier non plus que l'ouverture entraîne l'interdépendance, qui elle-même appelle la coopération.

Une fois engagés dans la voie de l'ouverture économique, les États constatent qu'une étape conduit à la suivante. Ils doivent veiller à ce que leur économie reste compétitive sur des marchés de plus en plus intégrés et efficaces. Dans ces conditions, l'alignement des politiques nationales n'est plus seulement une question de rapport de force, il devient une tendance systémique qui se renforce d'elle-même.

Plusieurs des nouveaux mécanismes de financement examinés dans l'ouvrage sont des innovations récentes. Ils ont pour la plupart déjà été mis à l'épreuve et sont prêts à être systématisés. S'ils étaient adoptés plus largement, ils pourraient dégager d'importantes économies de coût et d'importants gains en termes de bien-être.

LES NOUVELLES FINANCES PUBLIQUES

Un grand nombre des problèmes soulevés dans l'ouvrage doivent encore faire l'objet de débats, de recherche et d'essais. Mais un point semble acquis : les instruments et la démarche des finances publiques doivent se concentrer au voisinage de l'intersection des axes politiques—public-privé—et domestiques-étrangères. Il s'agit d'un groupe distinct de politiques : les nouvelles finances publiques 2. Pourquoi « 2 » ?

La réponse des finances publiques à la porosité des frontières entre les secteurs privé et public commence tout juste à être intégrée dans la théorie standard des finances publiques. Cette réponse, qui continue à présenter un caractère de nouveauté, est désignée ici sous le nom de nouvelles finances publiques 1, car elle s'écarte du modèle étatique traditionnel de la théorie et de la pratique des finances publiques (figure 1). Elle accepte l'interaction entre marchés et États, les acteurs publics et privés coopèrent et se font concurrence à la fois.

En revanche, les nouvelles finances publiques 2, qui incorporent les modalités des nouvelles finances publiques 1, apparaissent comme une branche nouvelle des finances publiques, celles qui se consacrent au financement des défis mondiaux—les finances publiques mondiales. Les nouvelles finances publiques 2 élargissent le cadre essentiellement national, limité à une économie, de la théorie des finances publiques

traditionnelles pour couvrir les aspects internationaux et nationaux des défis mondiaux (voir figure 1). Cette nouvelle théorie traite de la façon dont les gouvernements, individuellement et collectivement, consacrent des fonds publics et privés aux défis de politique publique mondiale¹.

Il est important de comprendre comment cet acheminement de ressources peut fonctionner, ou comment il pourrait fonctionner mieux pour faciliter l'avènement d'une mondialisation qui tienne sa promesse de plus grande efficacité et d'amélioration des conditions de vie de tous. Notre propos ici n'est pas de recommander une démarche ou un instrument de financement particuliers. Les décideurs devront choisir les meilleures modalités de financement pour résoudre des problèmes mondiaux, au cas par cas. L'ouvrage a un objet plus limité : montrer l'évolution et l'innovation de la pratique des finances publiques.

RÉPONSE DES FINANCES PUBLIQUES AU RÉÉQUILIBRAGE DES MARCHÉS ET DES ÉTATS : ESSOR DES PARTENARIATS PUBLIC-PRIVÉ

L'objet des politiques de l'État : ordre public, paix et sécurité, santé publique, réduction de la pauvreté par exemple, est souvent considéré comme « fourni par l'État ». Mais rares sont les biens et services qui sont intégralement fournis—produits et financés—par l'État. De nombreux objectifs des politiques publiques sont désormais atteints grâce à un partenariat public-privé. La participation de l'État peut être directe ou indirecte. Et dans certains cas, les biens et services publics, notamment les programmes de protection sociale, peuvent être entrepris de façon volontaire et financés au moyen de fonds privés.

La pratique courante, jusqu'aux années 80 environ, était de considérer les biens et services publics comme fournis par l'État; à cette date, le modèle a commencé à évoluer vers des partenariats public-privé. Entre 1945 et la fin des années 70, l'État a joué un rôle économique important dans la plupart des pays et parallèlement les dépenses publiques ont fortement augmenté (comme le montre Tanzi dans l'ouvrage). Cela reflétait la confiance mise dans l'aptitude de l'État à fournir les biens en question et le désir de corriger les défaillances du marché².

Cependant, à mesure que de nouvelles recherches ont donné des résultats et que des situations nouvelles sont apparues au début des années 70, on a pris de plus en plus conscience des distorsions existant dans les processus politiques et de l'origine de l'échec de l'action de l'État. Un regard plus critique a alors été porté sur ce que préconisaient certains hommes politiques et autres défenseurs des politiques de l'État, à savoir une croissance continue des dépenses publiques. Cette compréhension nouvelle venait surtout de la théorie du choix public, de l'analyse économique des asymétries d'informations ainsi que des théories de l'agence, des incitations et des jeux³. Cette nouvelle façon de voir a amené une définition prudente du rôle de l'État. On s'est aperçu que les marchés pouvaient résoudre les problèmes dès lors que les droits de propriété étaient clairement définis (à la suite du théorème de Coase de 1960⁴).

La défaillance des marchés a alors commencé à être considérée comme une simple justification potentielle de l'intervention de l'État, le caractère souhaitable de

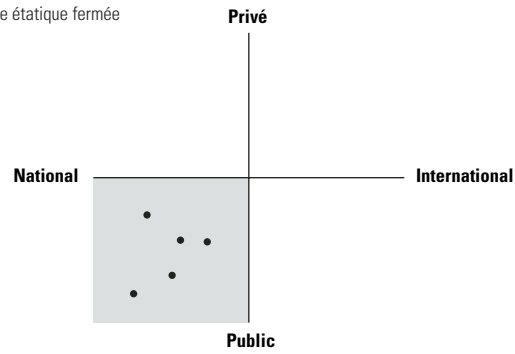
FIGURE 1

Évolution des finances publiques

- Démarches et instruments d'une politique
- ↑ Origine et étendue du partenariat

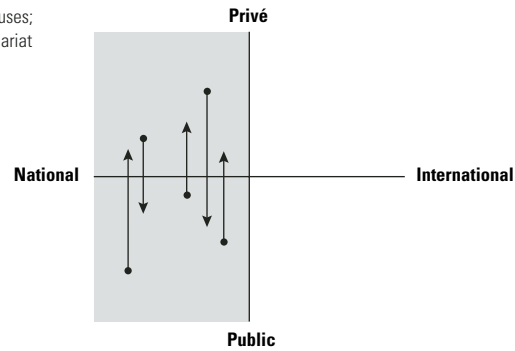
a. LES FINANCES PUBLIQUES "TRADITIONNELLES"

L'étape d'une économie étatique fermée



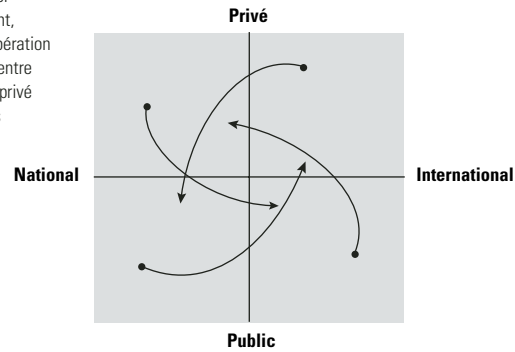
b. LES NOUVELLES FINANCES PUBLIQUES 1

Les limites entre le public et le privé deviennent poreuses; c'est l'essor du partenariat public-privé



c. LES NOUVELLES FINANCES PUBLIQUES 2

Les limites entre les domaines domestique et étranger s'estompent également, conduisant à une coopération et à une concurrence entre les secteurs public et privé en deçà et au-delà les frontières nationales, pour résoudre les problèmes mondiaux



cette intervention devant être évalué au cas par cas pour éviter d'ajouter à l'échec du marché une défaillance de l'intervention publique. Plus récemment, une meilleure compréhension de l'étendue des défaillances du marché et des atouts et faiblesses comparés des deux principaux instruments de coordination à la disposition des sociétés, à savoir les pouvoirs publics et les marchés, a encouragé une nouvelle réflexion. Les marchés et les États sont alors apparus comme « un partenariat interactif » (Stiglitz, 1998, p. 8), produisant et finançant, en coopération et en concurrence, divers aspects du résultat effectif des politiques publiques.

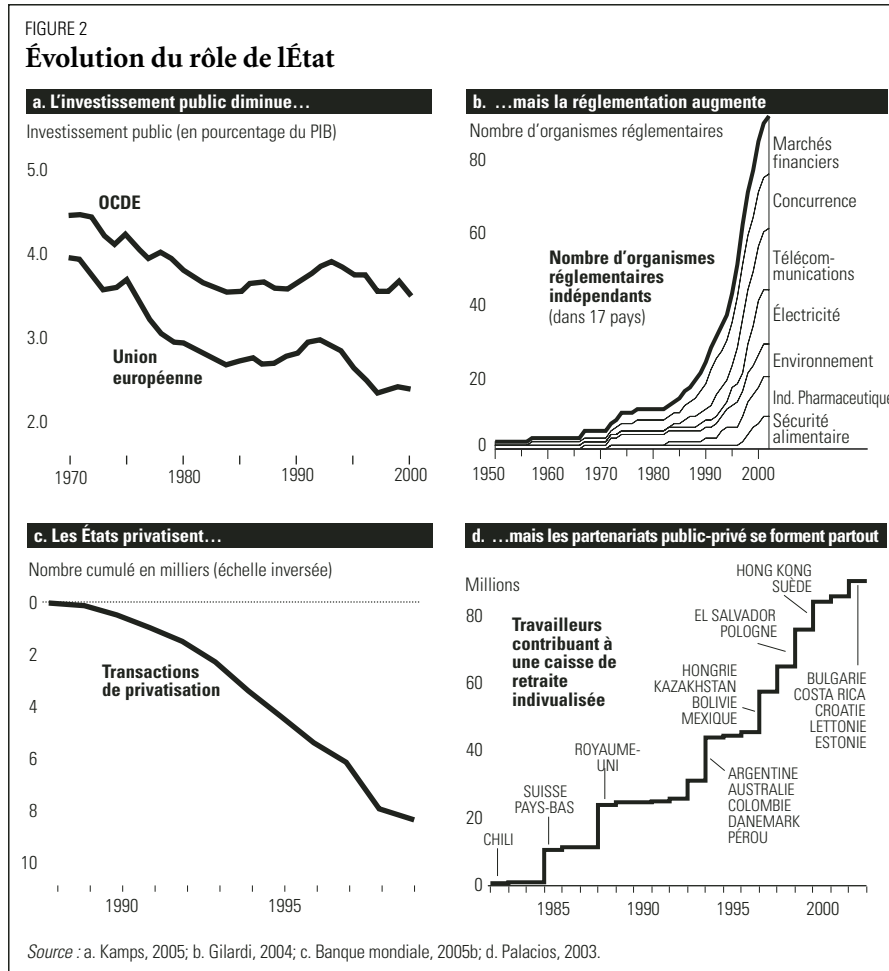
Les pouvoirs publics demeurent à l'écoute des préoccupations de politique publique mais, désormais, ils ont pris une position plus neutre. Plutôt que de fournir directement des services publics, ils veillent à ce qu'il soit donné aux préoccupations de politique publique une réponse adéquate aussi bien de la part des entreprises que des ménages. Les pouvoirs publics le font en offrant des incitations financières, notamment des crédits d'impôt et des déductions et garanties qui impliquent indirectement une dépense, ou par la perception de droits et de charges qui obligent l'individu à révéler plus clairement ses préférences à l'égard des services publics. Des mesures non financières d'intervention publique ont également été plus largement utilisées. Il s'agit par exemple de clarifier les nouveaux droits de propriété et les nouveaux aspects de la régulation sociale et économique (souvent grâce à une contribution de ceux qui doivent respecter les nouvelles règles).

Poussant un cran plus loin le partenariat public-privé, l'État sous-traite certaines tâches (par exemple la fourniture de repas aux patients dans les hôpitaux ou aux soldats dans les casernes) ou encore la mise en régie de services publics entiers (comme le fonctionnement d'une ligne de chemin de fer). Les arrangements contractuels sont également connus comme initiative de financement privé ou partenariats public-privé⁵.

Ainsi, actuellement, les finances publiques ne concernent plus seulement la perception des recettes publiques et la dépense des fonds publics. La théorie comporte l'étude de l'acheminement des ressources vers la réalisation d'objectifs de politique publique, l'État utilisant divers instruments, fiscaux, réglementaires et administratifs pour encourager et compléter l'activité privée et la dépense privée consacrées à ces objectifs. La nouvelle théorie concerne aussi l'ouverture à la concurrence du secteur privé et le partage des responsabilités et des risques avec des fournisseurs non étatiques dans l'intérêt d'une meilleure efficacité.

Cette diversification et cette remise en état des différents instruments de finances publiques reflètent ce que Salamon (2002a, p. 2) appelle l'émergence du « gouvernement par la tierce partie » et ce qu'on appelle ici les nouvelles finances publiques 1.

Qu'ils résultent de l'activité d'une tierce partie ou d'incitations plus limitées de l'État, de nombreux éléments de politique publique sont désormais des produits réalisés par des acteurs multiples, résultant souvent d'un jeu complexe des marchés et de l'État et faisant appel à des fonds publics aussi bien que privés. Par exemple, si l'investissement public diminue (figure 2.a), l'activité de réglementation et de fixation de normes et de règles de l'État augmente dans de nombreux domaines (figure 2.b). Et si l'État réduit sa participation directe à l'économie (figure 2.c), le cofinancement avec le secteur privé des programmes publics ne cesse d'augmenter (figure 2.d).



La société civile assume également un rôle plus actif dans l'élaboration des politiques publiques et les entreprises privées sont plus que jamais préoccupées de démontrer leur sens des responsabilités sociales⁶. La tendance à l'augmentation du nombre de partenariats public-privé reflète l'évolution du rôle de tous ces groupes d'acteurs—un large consensus sur la responsabilité partagée de l'État et des acteurs non étatiques dans la réalisation des objectifs de politique publique, qui les intéressent tous potentiellement.

Ce qui rend un bien ou un service public ou privé est le caractère de sa consommation—concerne-t-elle ou non tous les agents, peuvent-ils tous en profiter ou non. S'ils sont bien réglementés et bien contrôlés et peut-être s'ils sont dans une certaine mesure subventionnés, les biens et services publics peuvent être produits par des marchés, tout en conservant leurs caractéristiques de consommation publique. Le soutien de l'État devra être plus grand pour la production de biens et de services des-

tinés aux pauvres, mais même des programmes de réduction de la pauvreté peuvent être mis en oeuvre grâce à des partenariats public-privé et à des dispositifs d'incitation permettant à des acteurs privés de faire ce qu'il faut de plus pour adapter leur comportement à la production d'avantages sociaux (publics) s'ajoutant à une rentabilité privée suffisante.

Mais que se passe-t-il au niveau des défis mondiaux, quand les politiques publiques doivent être menées et donner des résultats alors que les frontières sont poreuses entre les secteurs public et privé, de même qu'entre la politique intérieure et la politique étrangère ?

BIENS PUBLICS MONDIAUX ET DÉVELOPPEMENT : NOUVEAUX PROBLÈMES ABORDÉS PAR LES FINANCES PUBLIQUES

La liste des questions d'intérêt mondial est longue et ne fait que s'allonger. On y trouve des préoccupations fort diverses : faire progresser la paix et la sécurité internationales, lutter contre le terrorisme transnational, créer des systèmes mondiaux de communication et de transports, maîtriser les maladies contagieuses à l'échelle mondiale, atténuer ou éviter les conséquences du changement climatique, édifier une architecture financière internationale et promouvoir la stabilité financière mondiale, construire un régime commercial multilatéral, établir des mécanismes de prévention du piratage des droits de propriété intellectuelle, du blanchiment d'argent et du trafic de drogues, rendre universel l'exercice des droits de l'homme et de la démocratie et réduire la pauvreté et autres formes de dénuement.

Ces préoccupations appellent de nouvelles démarches et de nouvelles techniques de financement, ce qui interpelle les finances publiques.

Les finances publiques traditionnelles ont deux caractéristiques. Elles sont largement centrées sur l'État, partant de l'hypothèse que c'est l'État qui mène les politiques publiques. Cette perspective étroite s'élargit actuellement, à la fois dans la pratique et dans une certaine mesure en théorie, les nouvelles finances publiques¹ étant plus largement établies et étudiées. Et surtout, la théorie classique des finances publiques suppose une économie unique, excluant donc de l'analyse le reste du monde, c'est-à-dire à la fois ce qu'il demande et ce qu'il offre. Une étude récente des manuels de finances publiques et d'économie, couvrant 170 titres, a constaté que rares étaient ceux qui mentionnaient les biens publics mondiaux ou régionaux ou les préoccupations mondiales d'équité, comme la réduction de la pauvreté dans le monde (Sidikou-Sow, 2005). Certains de ces manuels abordent bien certains problèmes mondiaux, en particulier les émissions de gaz à effet de serre et de chlorofluorocarbone, mais sans examiner dans quelle mesure le règlement de ce problème diffère du problème classique de l'internalisation des externalités, dans les limites d'une compétence locale ou nationale⁷. Il existe donc un large fossé—qui s'élargit peut-être—entre la pratique des finances publiques et la théorie standard présentée dans les manuels de finance et d'économie publiques.

Pourtant, les responsables politiques abordent bien ces problèmes mondiaux. Ce faisant, ils ont profité des conclusions de nouvelles études. On considérera sim-

plement la volumineuse production d'articles sur le réchauffement de la planète, les finances et le commerce internationaux, la pauvreté mondiale et l'aide internationale. Ces articles ou ouvrages font partie d'un nouveau champ de réflexion sur les finances publiques. Il faut encore répondre à plusieurs questions : quelle image d'ensemble se dégage-t-elle ? Comment les politiques proposées doivent-elles être interprétées ?

On s'efforcera de répondre plus loin à ces questions (au moment d'examiner les résultats des analyses), mais il faut pour cela examiner de plus près la nature des problèmes mondiaux qui sont inscrits actuellement à l'ordre du jour des instances nationales et internationales : qu'est-ce qui en fait des problèmes mondiaux ? Et pourquoi ces problèmes accroissent-ils l'interdépendance entre pays ?

Les principales catégories : biens publics mondiaux et développement

Comme on les considère actuellement, les finances publiques sont censées aider à produire des biens publics et à encourager l'équité⁸. Promouvoir une répartition efficace des ressources est la principale justification de l'intervention de l'État dans la production de biens publics, qu'il s'agisse d'interventions financières (subventions ou crédits d'impôt) ou non financières (réglementation). C'est pourquoi la partie de la théorie des finances publiques qui s'intéresse à la production de biens publics concerne avant tout l'efficacité ou l'allocation des ressources, dans l'optique d'un problème particulier ou de biens particuliers.

La fonction de redistribution des finances publiques, qui vise à aider la société à réaliser ses objectifs d'équité et de justice, doit parfois réaliser ses objectifs par la redistribution des revenus ou par des transferts sociaux. L'accent est principalement mis sur les acteurs, surtout les groupes d'acteurs vulnérables tels que les pauvres ou les handicapés.

Les grandes questions mondiales actuellement à l'ordre du jour peuvent être groupées dans ces deux mêmes catégories de fonctions des finances publiques : biens publics mondiaux et équité mondiale du développement. Qu'est-il important de savoir au sujet de ces deux ensembles de préoccupations dans l'optique de l'ouvrage ? Nous examinons d'abord les biens publics mondiaux puis ensuite le développement.

Biens publics mondiaux : liens avec la mondialisation et avec la trajectoire de production nécessaire

Les biens publics mondiaux, qui sont une catégorie particulière de biens publics, partagent avec ceux-ci la caractéristique fondamentale d'être publics dans leur consommation, mis à la disposition de tous, car ils sont dans le domaine public⁹. Certains de ces biens sont « naturellement » mondiaux et publics—le clair de lune, les chauds rayons du soleil qui sont des biens publics mondiaux purs. D'autres biens publics mondiaux sont impurs—l'atmosphère et la couche d'ozone par exemple—et sont à la disposition de tous, bien que leur consommation fasse l'objet d'une rivalité et qu'il puisse donc exister une surconsommation ou un épuisement de ces biens. La composition gazeuse de l'atmosphère, si elle est surchargée de polluants tels que le dioxyde

de carbone, risque de changer, ce qui pourrait entraîner le changement climatique, avec un impact mondial (bien que différencié).

Mais de nombreux problèmes mondiaux, aujourd'hui, ne renvoient pas à des biens publics mondiaux naturels mais à des biens publics mondialisés (essentiellement d'anciens biens publics nationaux).

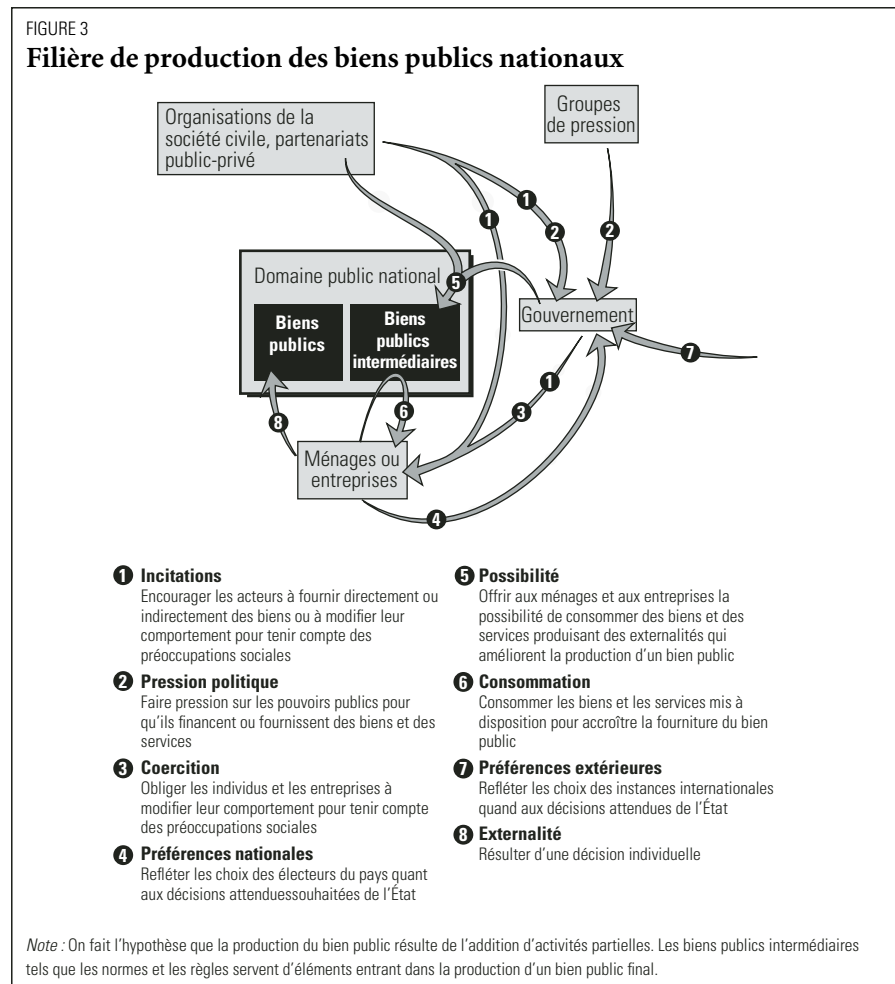
Corrélation entre mondialisation et biens publics mondiaux. On peut considérer que la mondialisation est le résultat de deux processus principaux, l'un délibéré, l'autre fortuit. Une modification délibérée des politiques visant l'ouverture est habituellement fondée sur une stratégie visant à éliminer les barrières économiques aux frontières (impôts liés au commerce, contrôle des capitaux) et sur une harmonisation des politiques au-delà les frontières pour encourager l'intégration des marchés (droits de propriété, de facilités portuaires, codes et normes bancaires, certificats et diplômes). Un pays qui a éliminé les barrières économiques sans avoir procédé à l'harmonisation nécessaire à l'intérieur de ses frontières peut faire fuir les investisseurs étrangers ou les partenaires commerciaux, qui risquent de juger ses institutions opaques, présentant un risque difficile à déterminer. Les pays ayant aligné leurs institutions sur les normes internationales et où par conséquent les coûts de la recherche et autres coûts de transaction sont moins élevés seraient plus attractifs. La mondialisation délibérée est ainsi, typiquement, le résultat d'efforts entrepris par les dirigeants nationaux pour répondre à cette attente, encourageant, à l'intérieur des frontières, une harmonisation des politiques, y compris par la mondialisation de biens publics facilitant le fonctionnement des marchés.

Mais un deuxième processus est également en jeu : l'ouverture fortuite. Il s'agit essentiellement des conséquences de retombées positives ou négatives d'actions privées ou d'actions publiques nationales, que les agents qui produisent ces retombées n'ont pas prises en compte dans leurs choix de consommation ou de production¹⁰. On peut citer en exemple les maladies des plantes, des animaux ou des hommes qui peuvent être propagées par le frêt international ou par les équipages ou les passagers d'avions. Ainsi, une mondialisation délibérée, c'est-à-dire la facilitation des mouvements transfrontières de biens et de services, de capitaux et de personnes, engendre souvent des formes fortuites de mondialisation. Mais ces retombées peuvent aussi se produire, que les frontières soient ouvertes ou fermées. Par exemple, les émissions de gaz à effet de serre ont systématiquement augmenté dans le monde, que les frontières aient été ouvertes ou fermées à l'époque et que les voyages entre pays et régions aient été nombreux ou au contraire limités. Cependant, leurs effets potentiels n'ont pas été inventoriés tant que les gaz n'avaient pas atteint une concentration assez forte dans l'atmosphère et que les connaissances scientifiques et technologiques n'étaient pas assez avancées.

La mondialisation et les biens publics mondiaux sont inextricablement liés. La mondialisation, en particulier la libéralisation économique, est souvent perçue comme le triomphe de l'économie privée—liberté des échanges et autres mouvements transfrontières. Si cela est vrai, la mondialisation est avant tout, dans son essence, une question d'augmentation du caractère public des biens : il s'agit de rendre plus accessibles et plus transparentes les politiques nationales, d'assurer une convergence des politiques publiques et une plus grande interdépendance, à mesure que des individus ressentent les effets de la gestion des retombées transfrontières par d'autres pays.

Filière de production des biens publics mondiaux. En décidant s'il convient d'ouvrir l'économie et, dans quelle mesure, les États choisissent leur compétitivité internationale. Ils déterminent si et dans quelle mesure ils doivent oeuvrer à la lutte contre la pollution mondiale, le terrorisme, l'élimination des risques de crise financière. Souvent, il s'agit d'un choix de politique, fournir ou non un bien public souhaité et permettre ou non que des externalités indésirables se produisent de manière incontrôlée, peut-être à un coût élevé pour d'autres pays ou pour le pays lui-même. Ainsi, dans de nombreux cas, les caractères privé, national, public ou mondial ne résultent pas de propriétés inhérentes à un bien ou un service donné, mais sont des constructions sociales, une forme conférée aux biens par la société. Cela signifie que les biens publics peuvent être produits. Mais comment faut-il envisager la filière de production ?

La figure 3 illustre la filière de production d'un bien public national et la figure 4 celle d'un bien public mondial.



Éléments constitutifs nationaux. De nombreux biens publics mondiaux résultent de l'addition de biens publics nationaux. Considérons l'intégration des marchés. Les marchés sont en soi des biens publics et leur intégration devient un bien public mondial. Les marchés mondiaux intégrés n'auraient pu apparaître sans que, pays après pays, se constituent des institutions nationales favorables aux marchés et avant que celles-ci soient harmonisées de façon à faciliter l'interopérabilité entre les systèmes nationaux d'infrastructure et les cadres institutionnels de différents pays.

De nombreux biens publics mondiaux suivent ce processus d'agrégation, mais d'importantes disparités peuvent se produire¹¹. Les effets publics de certains biens ou activités sont parfaitement substituables et se prêtent à des échanges. Les réductions des émissions de dioxyde de carbone en sont un exemple. Si l'acteur B peut réduire ses émissions à un moindre coût que l'acteur A, l'acteur A sera amené à payer à l'acteur B pour que celui-ci apporte la contribution de l'acteur A.

Dans d'autres cas, les effets publics dont il faut faire la somme sont étroitement localisés et ne sont donc pas substituables. Par exemple, les services de santé publique doivent sans doute être améliorés partout pour qu'on parvienne effectivement à l'échelle mondiale à maîtriser une maladie contagieuse donnée. Si l'objectif est d'éliminer cette maladie, c'est la contribution la plus modeste qui déterminera le niveau de production mondiale du bien public considéré. Il en est de même pour la lutte contre le terrorisme par le biais d'améliorations de la sécurité aérienne. Si l'on se trouve dans une situation où il existe « un maillon faible /weakest link » parce qu'un pays assure une production insuffisante du bien public faute de ressources suffisantes il est dans l'intérêt bien compris des pays les plus riches de soutenir financièrement ce pays plus pauvre. Comme le montre Sandler (dans l'ouvrage), les pays plus riches n'auraient pratiquement aucun intérêt à continuer à améliorer les installations de sécurité dans les aéroports, par exemple si d'autres pays ne font pas de même.

Ainsi, des biens publics mondiaux apparaissent souvent quand des pays agissent, sur le plan national, dans la même direction pour produire certains biens publics. Mais parfois, dans un souci d'efficacité, on complète le train de mesures nationales par des mesures internationales : comme dans la situation de maillon faible; et parfois par une coopération transfrontières, qui peut être souhaitable pour des raisons d'efficacité, comme dans le cas de l'échange de certificats d'émissions de dioxyde de carbone.

Mais avant d'examiner la filière de production des biens publics mondiaux, il est utile de considérer les acteurs qui interviennent dans la production des biens publics nationaux.

La figure 3 montre clairement comment les biens publics sont le résultat d'un effort de production d'acteurs multiples, production à laquelle peuvent contribuer tous les groupes. Par exemple, la société civile et les lobbyistes peuvent amener les pouvoirs publics à intervenir (flèches 1 et 2) tout en cherchant aussi à influencer l'opinion par des activités de plaidoyer (flèche 1). Ainsi, une demande publique peut progressivement se constituer pour un certain bien public, par exemple des espaces publics non-fumeur (flèche 4). En réponse à cette demande, l'État peut être amené à fournir un bien public intermédiaire, par exemple une campagne d'information

sur les méfaits du tabac dans les lieux publics (flèche 3) en espérant ainsi modifier le comportement des acteurs individuels (flèche 6). Des mesures de coercition peuvent alors se révéler nécessaires, par exemple une interdiction de fumer dans les lieux publics (flèche 3). Prises ensemble, les externalités positives découlant d'un changement de comportement des individus (volontaire ou par des mesures coercitives) produiraient alors le bien public souhaité, à savoir des lieux publics non-fumeur (flèche 8). L'État pourrait alors également être influencé par des préférences extérieures (flèche 7), par exemple par des visiteurs étrangers qui exigeraient dans les aéroports et les hôtels des espaces non-fumeur, ou par des conventions internationales telles que la Convention-cadre de l'Organisation mondiale de la santé pour la lutte antitabac¹².

Compléments au niveau international. Souvent, les biens publics nationaux et les biens publics mondiaux sont étroitement liés (flèche 7 de la figure 3). Les biens publics nationaux constituent les éléments d'une agrégation qui produit des biens publics mondiaux (figure 4). Divers types de coopération internationale (flèches 1, 2, 4 et 5) peuvent modifier le comportement des États ou d'acteurs privés (flèches 3 et 6), engendrant les contributions nationales nécessaires (flèche 8) à la production du bien public mondial.

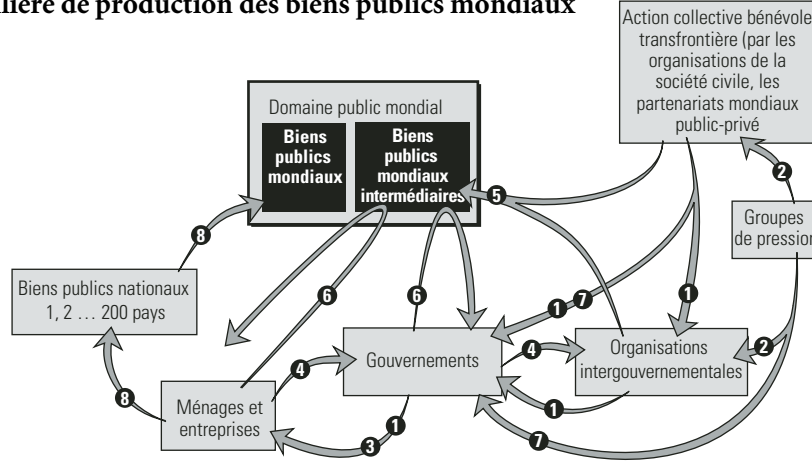
Une importante différence existe cependant entre l'action collective aux niveaux national et international : la coercition n'est pas une option disponible au niveau international, où toutes les interactions et tous les choix sont facultatifs. Cela intensifie encore l'importance des problèmes d'incitation attachés à divers biens et de répartition de leurs coûts et de leurs avantages entre groupes d'acteurs : qui sera motivé, avec quelle force, pour contribuer à la production d'un bien ? Et si les préférences ne se recoupent pas, quel est le meilleur moyen de faire correspondre entre elles les structures incitatives ? Il suffira peut-être de définir des règles du jeu mondiales. Ou peut-être faudra-t-il ajouter une « carotte », par exemple de l'argent, ou un « bâton », par exemple une sanction commerciale.

L'argent - sous forme de financement compensatoire, sera peut-être nécessaire aussi si la production d'un bien public mondial dépend de la contribution individuelle maximale « best-shot ». Par exemple, s'agissant de connaissances scientifiques et technologiques, il suffit d'inventer une nouvelle technologie pour qu'elle existe à jamais. La contribution individuelle maximale suffit alors. Un inventeur potentiel peut être à même de financer l'effort nécessaire dès lors que des ressources sont disponibles et que l'on s'attend à ce que les coûts de recherche-développement puissent être récupérés. Là où le rendement individuel ne couvre pas le coût attendu, il peut s'avérer nécessaire que d'autres acteurs intéressés partagent les coûts engagés.

La coopération internationale pour le partage des coûts d'une initiative commune internationale suit toujours un processus d'addition, quelle que soit la technique d'agrégation des moyens de production technique des biens (voir Barrett, dans l'ouvrage). Le groupe de financiers peut alors différer sensiblement des acteurs participant au processus de production, tout en étant habituellement plus petit. C'est en particulier le cas quand l'apport de ressources financières ne se borne pas à faciliter

FIGURE 4

Filière de production des biens publics mondiaux

**1 Incitations**

Encourager les acteurs à fournir directement ou indirectement des biens ou à modifier leur comportement pour tenir compte des préoccupations sociales

2 Pression politique

Faire pression sur les pouvoirs publics pour qu'ils financent ou fournissent des biens et des services

3 Coercition

Obliger les individus et les entreprises à modifier leur comportement pour tenir compte des préoccupations sociales

4 Préférences nationales

Refléter les choix des électeurs du pays quant aux décisions attendues/souhaitées de l'État

5 Possibilité

Offrir aux ménages et aux entreprises la possibilité de consommer des biens et des services produisant des externalités qui améliorent la production d'un bien public

6 Consommation

Consommer les biens et les services mis à disposition pour accroître la fourniture du bien public

7 Préférences extérieures

Refléter les choix des instances internationales quand aux décisions attendues de l'État

8 Externalité

Résulter d'une décision individuelle

Note : On fait l'hypothèse que la production du bien public résulte de l'addition d'activités partielles. Les biens publics intermédiaires tels que les normes et les règles servent d'éléments entrant dans la production d'un bien public final.

un accord de partage des coûts, mais sert aussi comme incitation ou comme moyen de rémunérer des services rendus.

Comme la production d'un grand nombre de biens publics mondiaux nécessite l'intervention de différents groupes d'acteurs, la question se pose de savoir quels acteurs doivent participer et à quel niveau pour entreprendre une intervention particulière. Si l'on prend comme exemple la lutte contre le paludisme, on voit au tableau 1 une liste de plusieurs justifications possibles pour guider ce choix—depuis l'encouragement d'une action collective internationale et la prévention du phénomène du passager clandestin, jusqu'à la subsidiarité et autres méthodes de contrôle de l'efficacité, de l'équité et du rendement. Pour la mise en œuvre, on peut distinguer cinq principaux niveaux ou groupes d'acteurs : les organismes intergouvernementaux, les gouvernements nationaux, les entreprises, les partenariats mondiaux public-privé, les ménages et le grand public. Le tableau 1 donne également les différents éléments constitutifs auxquels chaque groupe contribue.

Tableau 1

Justification du choix de l'acteur approprié et du niveau de l'intervention politique : le cas de la lutte contre le paludisme

Résultat à obtenir	Niveau d'intervention, acteur choisi	Justification
<ul style="list-style-type: none"> • Accords pour intervenir de façon coordonnée • Engagement d'achat international ou autre type d'incitation à la recherche-développement (R-D) • Facilités d'achats en gros de médicaments, de moustiquaires et d'autres équipements. 	Organismes intergouvernementaux	<ul style="list-style-type: none"> • Empêcher que certains pays soient des passagers clandestins • Maximiser l'efficacité pour produire un savoir, un bien non rival, une fois seulement, de façon coordonnée, en mettant en commun les ressources nationales incitant à mener une R-D pharmaceutique. • Valoriser les économies d'échelle et d'envergure
<ul style="list-style-type: none"> • Systèmes de santé publique • Campagnes de sensibilisation • Subventions à la production locale de moustiquaires 	Gouvernements	<ul style="list-style-type: none"> • s'adapter aux conditions nationales, par souci d'efficacité et d'équité • s'adapter aux conditions nationales pour des raisons d'efficacité et d'équité • Aligner le rendement privé sur le rendement social national
<ul style="list-style-type: none"> • Mise au point de vaccins et de produits pharmaceutiques • Production de moustiquaires 	Entreprises privées	<ul style="list-style-type: none"> • Obtenir une efficacité suffisante (car l'essentiel des spécialistes sont dans le secteur privé) • Obtenir une efficacité suffisante (car les moustiquaires sont un bien privé et peuvent être échangées sur les marchés si les subventions sont disponibles)
<ul style="list-style-type: none"> • Mise au point de vaccins et de produits pharmaceutiques 	Partenariats mondiaux public-privé	<ul style="list-style-type: none"> • Faciliter la mise en relation de l'efficacité et de l'équité par des dispositifs tels que le brevetage différencié

Tableau 1 suite

Justification du choix de l'acteur approprié et du niveau de l'intervention politique : le cas de la lutte contre le paludisme

Résultat à obtenir	Niveau d'intervention, acteur choisi	Justification
<ul style="list-style-type: none"> Élaboration de nouveaux moyens de livrer les vaccins dans les zones rurales (en prévoyant, par exemple, des entrepôts réfrigérés dans des réseaux de distribution privés) 		<ul style="list-style-type: none"> Ajouter aux considérations d'efficacité et d'effectivité le souci de l'équité
<ul style="list-style-type: none"> Consommation de médicaments et de moustiquaires; réaction à la politique suivie Réaction à la politique suivie 	Ménages privés	<ul style="list-style-type: none"> Encourager l'efficacité Renforcer la pertinence et le contrôle de la politique suivie

Développement : sa dimension mondiale et la filière de production

Le développement est communément considéré comme un bien public essentiellement national. L'aide extérieure concourant au développement est motivée essentiellement par des raisons morales ou éthiques, par exemple de la sympathie pour les pauvres. L'aide internationale au développement, en particulier l'aide publique au développement, entre manifestement dans la partie des finances publiques qui vise l'équité ou la redistribution et constitue le volet international de cette problématique¹³.

Mais cette perception du développement est en train de changer. Toujours considérée par beaucoup comme un impératif moral, la recherche de l'équité mondiale, dans le développement, acquiert une dimension mondiale : concourir à la paix et à la sécurité internationales.

L'élargissement de la dimension mondiale du développement. L'expérience a montré que là où le développement stagne ou est inversé, les conséquences se font sentir dans le monde entier : troubles civils, conflits qui peuvent s'aggraver, entraîner des violences, multiplier le nombre de réfugiés. Des services sociaux de base s'effondrent alors et des maladies longtemps considérées comme maîtrisées réapparaissent et franchissent même les frontières.

Le rôle vital du développement dans la réalisation de la sécurité et de la stabilité mondiale est reconnu dans le rapport du Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement (2004, p. viii), créé par le Secrétaire général de l'ONU : « si l'extrême pauvreté et les maladies infectieuses sont en soi des menaces,

elles constituent aussi le terreau d'où surgissent d'autres menaces, dont les guerres civiles ». Même les habitants des pays riches se trouveront dans une plus grande sécurité si leurs gouvernements aident les pays pauvres à venir à bout de la pauvreté et de la maladie en réalisant les objectifs du Millénaire pour le développement.

En dehors de ces coûts directs pour la communauté internationale, le déficit de développement entraîne également des coûts d'opportunité. Par exemple, aux États-Unis, l'*African Growth and Opportunity Act* indique que si des liens commerciaux plus forts entre l'Afrique et les États-Unis « aident à intégrer l'Afrique dans l'économie mondiale ... les entreprises américaines peuvent également trouver de nouvelles possibilités sur le plan des privatisations d'entreprises d'État africaines, ou en partenariat avec des sociétés africaines, pour de grands projets d'équipement »¹⁴.

Pendant ce temps, l'altruisme, non plus, ne disparaît pas. L'essor de l'activité économique et de la connectivité transfrontières a transformé les causes du malheur dans un grand nombre de ses aspects—crime, violence, faim, maladie, mort prématurée, catastrophes naturelles—d'un problème local à un problème mondial commun. Les communications mondiales pratiquement instantanées et la transmission immédiate des nouvelles montrent désormais à tous les violations des droits de l'homme, la pauvreté, l'effet des catastrophes, dans le monde entier, souvent en temps réel, comme ce fut le cas en décembre 2004 lors de la catastrophe du tsunami qui a frappé plusieurs pays d'Asie et même d'Afrique. La communauté internationale était « présente » sur le lieu de la catastrophe, la voyant se produire.

Les enquêtes d'opinion montrent que dans de nombreuses régions du monde, une majorité du public, des hommes politiques et des chefs d'entreprise est favorable à la lutte contre la pauvreté pour améliorer le développement—en partie parce qu'ils considèrent que c'est là un impératif moral ou éthique et en partie parce qu'ils sont mûs par un intérêt personnel politique ou économique bien compris¹⁵. Ainsi, la réflexion la plus claire de cette préoccupation mondiale accrue face à l'insuffisance des progrès du développement est l'ensemble des objectifs du Millénaire pour le développement¹⁶ définis dans la Déclaration du Millénaire adoptée par les dirigeants du monde entier en 2000 (Assemblée générale des Nations Unies, 2000). Ces OMD visent à améliorer réellement le sort des hommes, par une réduction de moitié de la pauvreté dans le monde et par la réduction d'autres formes bien précises de souffrances humaines avant 2015.

La filière de production du développement. Des facteurs nationaux, comme la localisation et la superficie d'un pays, son choix en matière de gouvernance et de politiques, sont les facteurs déterminant son développement (Sachs, 2005; Projet Objectifs du Millénaire, 2005). Il existe un large consensus international sur ce point et sur la conviction que les conditions extérieures sont également importantes—la conception des régimes de politique multilatérale, les choix politiques que font les autres pays et les stratégies d'entreprise des acteurs sur les marchés (ONU, 2002).

Le principal instrument de soutien extérieur au développement a été l'aide publique au développement, c'est-à-dire les transferts bilatéraux et multilatéraux des pays riches aux pays pauvres. Une expérience vieille de plus de 50 ans maintenant a montré que ce n'est pas seulement le niveau de l'aide extérieure qui compte, mais éga-

lement le moment et les conditions où elle est fournie. Des apports d'aide qui seraient imprévisibles peuvent se révéler plus coûteux, car ils perturbent les initiatives prises dans les pays en développement (Bulíř et Hamann, 2003; ONU, 2005). L'aide extérieure liée à des achats dans des pays donateurs a aussi parfois été plus néfaste que bénéfique pour les pays en développement (OCDE, 2001; Jepma, 1994)¹⁷. Et les preuves s'accumulent que dans de nombreux cas l'impact de l'initiative financée par l'aide extérieure s'est trouvée annulée par d'autres facteurs internationaux¹⁸ et que des biens publics mondiaux produits de façon adéquate et bien conçus, par exemple le régime commercial multilatéral ou l'architecture financière internationale comptent aussi beaucoup. Il en va de même de biens publics régionaux produits de façon adéquate¹⁹.

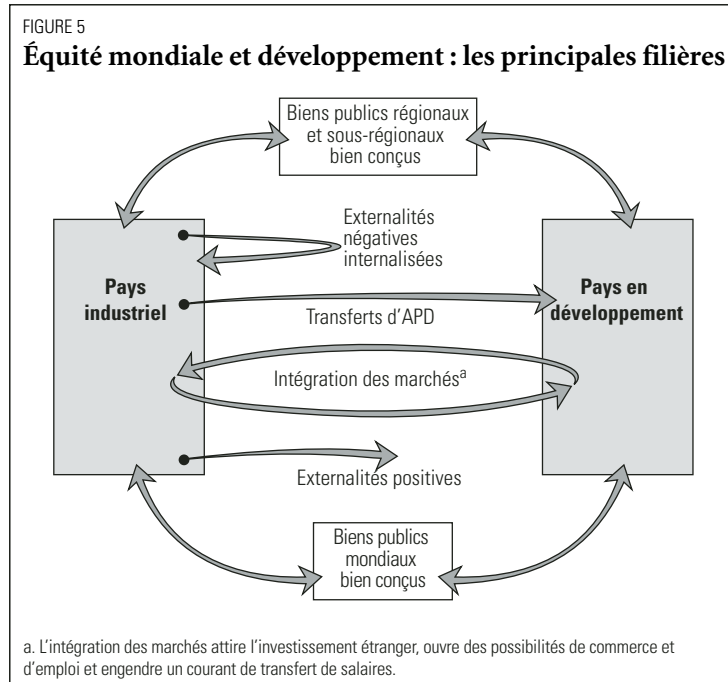
Manifestement, l'aide extérieure au développement doit aller au-delà des transferts financiers des gouvernements des pays riches aux gouvernements des pays pauvres. En dehors des transferts classiques de ressources publiques de gouvernement à gouvernement, les principaux éléments constitutifs de l'aide extérieure doivent comprendre des biens publics régionaux et mondiaux produits en quantités suffisantes et bien conçus ainsi qu'une cohérence entre les objectifs d'aide des pays industriels et le développement mondial, ce que notent également la Commission pour l'Afrique, chapeauté par le Gouvernement du Royaume-Uni (2005) et le Groupe des Huit (G-8, 2005).

Dans cette perspective élargie sur la filière de production du développement mondial, l'aide extérieure, tout comme la production de biens publics mondiaux, suppose des décisions nationales dans les pays tant récipiendaires que donateurs et une action collective internationale (figure 5). La production du développement bénéficie aussi de contributions d'acteurs privés, par exemple par les recettes d'exportation, l'épargne étrangère et les transferts de fonds.

* * *

La mondialisation a modifié la nature de ce qu'il faut attendre des finances publiques, aussi bien dans la façon dont les citoyens en font l'expérience (propriétés de consommation) que dans ce qui est nécessaire pour atteindre les résultats d'une politique donnée (propriétés de production).

Le rééquilibrage des marchés et des États entraîne une imbrication des secteurs public et privé. La mondialisation a de même entraîné une imbrication des différentes sphères d'action des pouvoirs publics au niveau national—marchés, santé publique, ordre public, sécurité, situations socioculturelles—et l'augmentation des mouvements transfrontières, qu'ils soient délibérés comme le commerce et les mouvements de capitaux (figures 6.a et 6.b) ou pas, comme les émissions de dioxyde de carbone (figure 6.c) et les retombées de la pauvreté, comme le montre par exemple la volonté mondiale nouvelle de lutter plus activement contre la pauvreté (figure 6.d). Avec une ouverture plus grande (délibérée ou non) et un essor des mouvements transfrontières est apparue une interdépendance entre l'espace des politiques publiques dans les différents pays et ont émergé des possibilités, des défis et des problèmes mondiaux nouveaux, partagés par tous.



Cette importance grandissante des défis mondiaux a-t-elle amené à modifier les démarches politiques et les instruments de finances publiques, comme pour le rééquilibrage des secteurs privé et public ? Cette question figure au centre de l'ouvrage. Tout semble montrer en effet que les Nouvelles finances publiques² apparaissent et s'accompagnent de nouvelles démarches et de nouveaux instruments qui devront permettre de combler le fossé entre le domestique et l'étranger.

BASE DE L'OUVRAGE

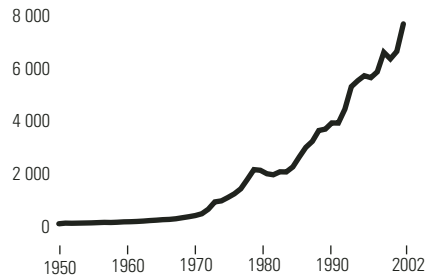
Avant tout, l'ouvrage est basé sur la pratique évolutive des finances publiques. Les méthodes et instruments de financement examinés ici ont déjà été testés et ne résultent pas d'une simple spéculation. La plupart existent depuis déjà un certain temps. Ils ont été choisis, pour l'analyse, précisément parce qu'ils font partie d'une nouvelle pratique, qui s'impose progressivement au plan politique. Ces méthodes et instruments de financement ne concernent donc pas ce qui « devrait » être fait, mais ce qui est fait actuellement.

Les analyses que l'on lira dans l'ouvrage s'inspirent du cadre théorique et analytique des travaux sur les finances publiques. Un coup d'œil rapide sur la table des matières révèle cependant que les chapitres font appel aux disciplines les plus variées : économie et finances internationales, marchés financiers, ingénierie et innovations financières, économie de l'environnement et de la santé publique, relations interna-

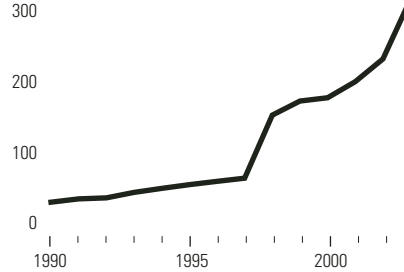
FIGURE 6

L'effet de l'ouverture**a. Essor du commerce mondial**

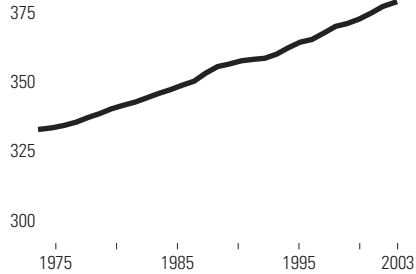
Exportation de marchandises
(en milliards de dollars É.-U. de 2003)

**b. Expansion des marchés financiers mondiaux**

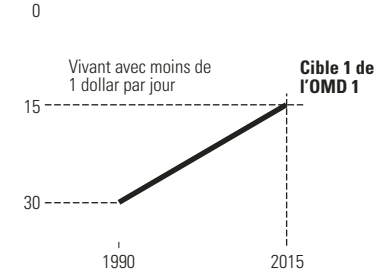
En milliers de milliards de dollars courants

**c. Augmentation des concentrations de dioxyde de carbone dans l'atmosphère**

Parties par millions (en volume)

**d. Préoccupations croissantes à l'égard de la pauvreté dans le monde**

Pourcentage de la population totale



Note : *Marchés financiers :* somme de la capitalisation des marchés des actions, des titres de dette intérieure et internationale et produits dérivés (montants théoriques échangés dans les bourses de valeur). Les concentrations de dioxyde de carbone dans l'atmosphère sont calculées à partir d'échantillons d'air prélevés à Point Barrow (Alaska, États-Unis). La cible 1 de l'OMD 1 consiste à réduire de moitié, entre 1990 et 2015, la proportion de personnes vivant avec moins de 1 dollar par jour (on utilise ici cette proportion en échelle inversée, comme variable représentative de la préoccupation grandissante qu'inspire la pauvreté dans le monde).

Source : a. OMC, 2005. b. BRI, 2004; Fédération mondiale des bourses et des valeurs, 2005; FMI, 2004, Nations Unies, 2004a. c. <http://odi.ac.esd.oim.gov/trends/co2/sio-bar.htm>. d. www.un.org/millenniumgoals/; <http://ddp-ext.worldbank.org/ext/MDG/gdmis.do>.

tionales, théories de la coopération et études de l'aide extérieure. Les auteurs associent les résultats de l'économie behavioriste, des incitations, de l'information et des institutions aux théories notamment, du choix public et du principal-agent et autres. Cette multidisciplinarité reflète la nature complexe des défis mondiaux, car ils se trouvent à l'intersection des axes public-privé et politiques nationale-internationale.

Alors que les manuels de finances publiques et d'économie publique tendent à se situer surtout dans une perspective microéconomique, les manuels d'économie et de finances internationales retiennent surtout une démarche macroéconomique, étudient l'action de l'État et les conditions qui influencent et sont influencées par les mouvements transfrontières de biens, de services, de capitaux et de main-d'œuvre.

Un autre courant des travaux actuels prend pour objet la mondialisation et les finances publiques dans une perspective allant de l'extérieur vers l'intérieur, en examinant des questions telles que les effets de la levée des obstacles au commerce et aux flux de capitaux qui existent aux frontières sur les recettes et dépenses publiques nationales²⁰. Ce type de travaux porte principalement sur la façon dont la mondialisation touche les pays et les choix de politique intérieure et non pas sur la façon dont les acteurs étatiques et non étatiques se rencontrent pour déterminer les modalités de la mondialisation ou les réactions à cet égard.

Les études des relations internationales examinent l'action collective au niveau international. Elles cherchent à expliquer comment fonctionnent les négociations internationales, en particulier intergouvernementales et pourquoi les pays se conforment aux accords conclus ou les dénoncent. L'examen du financement de la coopération internationale tend à être limité aux travaux sur l'aide extérieure²¹, car une grande partie des fonds nécessaires à la coopération transfrontières portant sur la production de biens publics mondiaux vient jusqu'à présent de l'enveloppe consacrée à l'aide extérieure²². Les contributions de ces travaux portent principalement sur la dimension internationale, laissant de côté les questions connexes de financement public national.

Ainsi, ces différents courants contribuent à mieux comprendre le financement des grands défis mondiaux examinés dans l'ouvrage²³, mais aucun d'entre eux n'intègre des perspectives nationale et internationale ou publique et privée. L'intérêt l'ouvrage est précisément cette intégration des perspectives sur la façon dont les finances publiques s'adaptent à la mondialisation et à l'ouverture progressive de ses principaux objectifs, les biens publics et l'équité et, ce faisant, renouvellent entièrement leurs hypothèses.

NOTES

1. Un autre ensemble de travaux est apparu durant les années 70, également désigné sous le nom de « nouvelles finances publiques ». Il mettait l'accent sur l'introduction de nouvelles méthodes quantitatives (voir Boskin et Stiglitz 1977,). À ce jour, les études quantitatives, notamment économétriques, sont au centre des travaux empiriques en économie, notamment en finances publiques. De sorte que l'expression « nouvelles finances publiques » est de nouveau disponible et est utilisée ici pour dénoter des changements récents intervenus dans la pratique des finances publiques.

2. Les défaillances du marché, qui font obstacle à une allocation efficace des ressources censée avoir lieu dans des marchés caractérisés par une concurrence parfaite, peuvent apparaître sous l'effet de six facteurs : concurrence imparfaite, biens publics, externalités, marchés incomplets, information imparfaite, chômage et autres perturbations macroéconomiques (Stiglitz, 2000).

3. Jones (dans l'ouvrage) décrit plusieurs aspects de la critique du choix public. Voir : Buchanan et Musgrave (1999) où l'on trouvera un débat entre la perspective traditionnelle sur les finances publiques et l'approche fondée sur le « choix public ».

4. Le théorème de Coase énonce qu'une situation économique efficace découle de transactions marchandes après que des droits de propriété ont été assignés et qu'un échange a lieu en présence de marchés caractérisés par une concurrence parfaite et où les

coûts de transaction sont nuls; dans ces conditions, l'efficacité du résultat est indépendante de la façon dont les droits de propriété ont été initialement assignés (Coase, 1960).

5. Les partenariats public-privé comportent de nombreux avantages potentiels. Ils permettent de lever des fonds privés, de transférer le risque aux parties les mieux à même de le supporter, de lisser la courbe de dépenses publiques et de tirer parti des atouts de chaque agent pour améliorer les résultats obtenus. Ces avantages, notamment, aident à réaliser des gains d'efficacité dans le secteur public et offrent des possibilités de réduire les dépenses publiques, ou, pour le même montant de ressources publiques, de faire plus; l'analyse des partenariats public-privé porte surtout sur la nature de ces gains. L'expérience récente a également montré l'existence de risques potentiels. Une série de scandales touchant le milieu des entreprises a bien montré qu'il fallait que les entreprises soient mieux gérées, que les normes comptables soient plus rigoureuses et que les règles de divulgation de l'information financière soient mieux observées. Et si les marchés dans la plupart des pays, à ce jour, sont tout à fait capables d'organiser des transactions portant sur des biens tels que l'acier, le savon ou les allumettes, il est à craindre que la sous-traitance de services publics tels que les prisons, les hôpitaux, la défense ou la sécurité des aéroports soit moins bien traitée par les marchés. Ces services sont difficiles à surveiller et il y a donc un risque de « dégradation de la qualité » (chambres d'hôpital surpeuplées, portions alimentaires moins nutritives, personnel de sécurité mal formé). Les pays en développement se préoccupent du risque d'un retrait soudain des capitaux privés étrangers d'ouvrages réalisés localement et notamment de partenariats public-privé qui auraient pour but de fournir des équipements. Et les investisseurs, dans ces pays, se préoccupent du risque politique, celui par exemple de voir l'État dénoncer un contrat. Voir aussi : Spackman (2002) et Harris (2003).

6. On trouvera un examen de la réaction du milieu des entreprises à ces préoccupations de politique publique dans Froot (1999) et Labatt et White (2002).

7. Les études de l'évolution des travaux sur les finances publiques au cours des quelques dernières décennies montrent que l'absence de traitement de ces questions est caractéristique non seulement des manuels portant sur les finances publiques mais également ou plus généralement de l'économie publique. Voir par exemple : Rosen (1997) et le numéro spécial de *Journal of Public Economics* (2002). Une exception est à mentionner : l'ouvrage novateur de Richard Musgrave, *Fiscal Systems* (1969) qui examine un certain nombre de thèmes mentionnés ici sous la désignation Nouvelles finances publiques 2.

8. Les ouvrages antérieurs (comme Musgrave et Musgrave, 1989) inventorient trois missions des finances publiques, la troisième étant celle de stabilisation. Sa fonction était de corriger les défaillances macroéconomiques pour assurer le plein emploi dans la stabilité des prix (Musgrave, 1999). Cependant, Rosen (1997) note que cette mission des finances publiques n'est pas mentionnée dans les manuels classiques de finances publiques de la fin des années 40, pas plus que dans ceux de la fin des années 90.

9. On trouvera une définition plus détaillée des biens publics et des biens publics mondiaux dans le glossaire. Les lecteurs intéressés peuvent également consulter : Barrett et Sandler (dans l'ouvrage) et Cornes et Sandler (1996); Ferroni et Mody (2002); Kanbur, Sandler, et Morrison (1999); Kaul, Grunberg et Stern (1999); Kaul *et al.*, (2003); et Sandler (1997, 1998, 2004).

10. On trouvera une définition plus complète des externalités à la fin du glossaire ainsi que dans les ouvrages mentionnés dans la note précédente.

11. La notion d'agrégation des productions a été introduite par Hirshleifer (1983) et par Cornes et Sandler (1984) et elle a été élaborée par Cornes (1993).

12. Cette convention est entrée en vigueur le 27 février 2005. Voir : www.who.int/tobacco/framework/en, pour un complément d'information.
13. Bien entendu, l'aide au développement ou l'aide extérieure n'a pas toujours répondu uniquement à des soucis d'ordre éthique ou moral. Trop souvent des considérations commerciales, géopolitiques, militaires ou stratégiques entrent aussi en jeu. Voir par exemple : Alesina et Dollar (2000).
14. L'*African Growth and Opportunity Act* est le titre 1 du Trade and Development Act, loi américaine de 2000. Voir : www.agoa.gov/faq/faq.html.
15. Voir par exemple : Gallup International (2005), McDonnell, Solignac Lecomte et Wegimont (2003).
16. Voir : www.un.org/millenniumgoals.
17. On trouvera un bilan général des lacunes actuelles du système d'aide étrangère dans : Sachs (2005) et notamment dans l'analyse du Projet Objectifs du Millénaire (2005).
18. Notamment le manque de cohérence dans l'élaboration des politiques des pays donateurs (voir OCDE, 2003b).
19. Voir par exemple : Birdsall et Rojas-Suarez (2004).
20. Voir, par exemple : Cnossen et Sinn (2003); Kremer et Mehta (2000); Razin et Sadka (1999); Sinn (2002); et Sørensen (1998). Voir également le périodique *International Tax and Public Finance*.
21. D'importantes exceptions sont à mentionner : Keohane et Levy (1996) et Sandler (1997, 2004).
22. Voir : Atkinson (2004); Groupe technique sur les mécanismes innovants de financement (2004), lancé par les Gouvernements brésilien, chilien, espagnol et français, auxquels se sont joints l'Algérie et l'Allemagne; Sagasti et Bezanson (2005); et Groupe de travail sur les nouvelles contributions internationales au financement du développement, ou Groupe Landau, du nom de son Président Jean-Pierre Landau (2004).
23. Voir également la section « pour en savoir plus » de l'ouvrage.

BIBLIOGRAPHIE

- Alesina, Alberto et David Dollar. 2000. "Who Gives Foreign Aid to Whom and Why?" *Journal of Economic Growth* 5 (1), pp. 33-63.
- Atkinson, Anthony B., dir. de publ. 2004. *New Sources of Development Finance*. Oxford, Oxford University Press.
- Bailey, Stephen J. [1995]. 2002. *Public Sector Economics: Theory, Policy, and Practice*. 2ème édition. Basingstoke (R.-U.), Palgrave Macmillan.
- . 2004. *Strategic Public Finance*. Basingstoke (R.-U.), Palgrave.
- Banque des règlements internationaux (BRI). 2004. *Rapport trimestriel BRI : Activité bancaire et financière internationale*. Septembre. [www.bis.org/].
- Banque mondiale. 2005a. « Présentations de DSRP au Conseil d'administration de la Banque mondiale, 31 mai 2005 », Washington, DC. [<http://siteresources.worldbank.org/INTPRS1/Resources/boardlist.pdf>].
- . 2005b. *Global Development Finance 2005: Mobilizing Finance and Managing Vulnerability*. Washington, DC.

- Birdsall, Nancy et Liliana Rojas-Suarez. 2004. *Financing Development: The Power of Regionalism*. Washington, DC, Center for Global Development.
- Boskin, Michael J. et Joseph E. Stiglitz. 1977. "Some Lessons from the New Public Finance." *American Economic Review* 67 (1), pp. 295-301.
- Buchanan, James M. et Richard A. Musgrave. 1999. *Public Finance and Public Choice: Two Contrasting Visions on the State*. Cambridge, Massachusetts, MIT Press.
- Buliř, Aleš et Javier Hamann. 2003. "Aid Volatility: An Empirical Assessment". *IMF Staff Papers* 50 (1), pp. 64-89.
- Cnossen, Sijbren et Hans-Werner Sinn, dirs. de publ. 2003. *Public Finance and Public Policy in the New Century*. Cambridge, Massachusetts, MIT Press.
- Coase, Ronald H. 1960. "The Problem of Social Cost". *Journal of Law and Economics* 3 (1), pp. 1-44.
- Commission pour l'Afrique. 2005. *Notre intérêt commun : Rapport de la Commission pour l'Afrique*. Londres. [www.commissionforafrica.org/english/report/thereport/english/11-03-05_cr_report.pdf].
- Cornes, Richard. 1993. "Dyke Maintenance and Other Stories: Some Neglected Types of Public Goods". *Quarterly Journal of Economics* 108 (1), pp. 259-71.
- Cornes, Richard et Todd Sandler. 1984. "Easy Riders, Joint Production, and Public Goods." *Economic Journal* 94 (3), pp. 580-98.
- . 1996. *The Theory of Externalities, Public Goods, and Club Goods*. Cambridge, Massachusetts, Cambridge University Press.
- Fédération mondiale des bourses et des valeurs. 2005. *Time Series 1990-2003*. [www.fibv.com/WFE/home.asp?menu=325].
- Ferroni, Marco et Ashoka Mody, dirs. de publ. 2002. *International Public Goods: Incentives, Measurement, and Financing*. Washington, DC, Kluwer Academic Publishers et Banque mondiale.
- FMI (Fonds monétaire international). 2004. « Structure de la dette souveraine aux fins de la prévention des crises ». Département de la recherche, Washington, DC.. [www.imf.org/external/np/res/docs/2004/070204.pdf].
- Froot, Kenneth A., dir. de publ. 1999. *The Financing of Catastrophe Risk*. Chicago, Chicago University Press.
- Gallup International. 2005. *La voix des peuples : progrès et priorités pour 2005*. Zurich.
- Gilardi, Fabrizio. 2004. "Delegation in the Regulatory State: Origins and Diffusion of Independent Regulatory Agencies in Western Europe". Thèse de doctorat. Université de Lausanne.
- G-8 (Groupe des Huit). 2005. « Communiqué de Gleneagles sur l'Afrique, les changements climatiques, l'énergie et le développement durable ». [www.fco.gov.uk/Files/kfile/PostG8_Gleneagles_Communique.pdf].
- Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement. 2004. *Un monde plus sûr : notre affaire à tous*. New York, ONU.
- Groupe de travail sur les nouvelles contributions internationales pour le financement du développement. 2004. « Rapport final du Groupe de travail ». New York : ONU. [www.france.diplomatie.fr/actual/pdf/landau_report.pdf].
- Groupe technique sur les mécanismes innovants de financement : Action contre la pauvreté : Rapport final du Groupe technique sur les mécanismes innovants de finan-

- cement. [www.mre.gov.br/ingles/politica_externa/temas_agenda/acfp/Report-final%20version.pdf].
- Harris, Clive. 2003. *Private Participation in Infrastructure in Developing Countries: Trends, Impacts, and Policy Lessons*. Washington, DC., Banque mondiale.
- Hillman, Arye L. 2003. *Public Finance and Public Policy: Responsibilities and Limitations of Government*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Hirshleifer, Jack. 1983. "From Weakest-Link to Best-Shot: The Voluntary Provision of Public Goods". *Public Choice* 41 (3), pp. 371-86.
- Jepma, Catrinus J. 1994. *Inter-Nation Policy Co-Ordination and Untying of Aid*. Brookfield, Vermont, Ashgate Publishing Company.
- Journal of Public Economics*. 2002. Special Issue on Public Finance and Economics. Volume 86, No. 3.
- Kamps, Christophe. 2005. "Is There a Lack of Public Capital in the European Union?" Document de travail. Kiel Institute for World Economics, Kiel (Allemagne). [www.uni-kiel.de/ifw/staff/kampsc/paper_neu.pdf].
- Kanbur, Ravi, Todd Sandler et Kevin Morrison. 1999. "The Future of Development Assistance: Common Pools and International Public Goods". Policy Essay 25. Overseas Development Council, Washington, DC.
- Kaul, Inge, Isabelle Grunberg et Marc A. Stern, dirs. de publ. 1999. *Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century*. New York, Oxford University Press.
- Kaul, Inge, Pedro Conceição, Katell Le Goulven et Ronald U. Mendoza, dirs. de publ. 2003. *Providing Global Public Goods: Managing Globalization*. New York, Oxford University Press.
- Keohane, Robert O. et Marc A. Levy, dirs. de publ. 1996. *Institutions for Environmental Aid*. Cambridge, Massachusetts, MIT Press.
- Kremer, Michael et Paras Mehta. 2000. *Globalization and International Public Finance*. Document de travail No 7575. Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research.
- Labatt, Sonia et Rodney R. White. 2002. *Environmental Finance: A Guide to Environmental Risk Assessment and Financial Products*. New York, Wiley.
- McDonnell, Ida, Henri-Bernard Solignac Lecomte et Liam Wegimont. 2003. *L'opinion publique contre la pauvreté*. Organisation de coopération et de développement économiques, Paris.
- Musgrave, Richard A. 1969. *Fiscal Systems*. New Haven, Connecticut, Yale University Press.
- . 1999. "The Nature of the Fiscal State: The Roots of My Thinking". In James M. Buchanan et Richard A. Musgrave, dirs. de publ., *Public Finance and Public Choice: Two Contrasting Visions on the State*. Cambridge, Massachusetts, MIT Press.
- Musgrave, Richard A. et Peggy B. Musgrave. 1989. *Public Finance in Theory and Practice*. 5ème édition. New York, McGraw-Hill.
- OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques). 2001. Synthèses : le déliement de l'aide aux pays les moins avancés. Paris. [www.oecd.org/dataoecd/16/24/2002959.pdf].
- . 2003a. *Modèle de convention fiscale concernant le revenu et la fortune : Version abrégée*. Paris.

- . 2003b. *La cohérence des politiques : un impératif pour le développement mondial*. Paris. [www.oecd.org/dataoecd/11/35/20202515.pdf].
- OMC (Organisation mondiale du commerce). 2005. *Statistiques du commerce international 2004*. Genève. [www.wto.org/french/res_e/statis_e/its2004_e/its04_longterm_e.htm].
- ONU (Organisation des Nations Unies) 2002. *Rapport de la Conférence internationale sur le financement du développement*. A/CONF.198/11. New York.
- . 2005. *Résolution : Mise en œuvre et suivi des textes issus de la Conférence internationale sur le financement et le développement*. A/RES/59/225. New York.
- . 2000. *Déclaration du Millénaire de l'Organisation des Nations Unies*. Cinquante-cinquième session de l'Assemblée générale. Résolution adoptée le 18 septembre. A/Res/55/2. New York.
- Palacios, Robert. 2003. "Privatizing National Social Security Schemes: The International Experience with Privatizing Pension Systems". Association internationale de la sécurité sociale, réunion des directeurs des organisations de la sécurité sociale d'Afrique anglophone, 7 et 8 octobre, Banjul (Gambie).
- Projet Objectifs du Millénaire des Nations Unies. 2005. *Investir dans le développement : Plan pratique pour réaliser les objectifs du Millénaire pour le développement*. New York, Projet Objectifs du Millénaire.
- Razin, Assaf et Efraim Sadka, dirs. de publ. 1999. *The Economics of Globalization: Policy Perspectives from Public Economics*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Rosen, Harvey S. 1997. *The Way We Were (and Are): Changes in Public Finance and Its Textbooks*. Document de travail No 5972. Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research.
- . 2005. *Public Finance*. 7^{ème} édition. New York, McGraw-Hill/Irwin.
- Sachs, Jeffrey. 2005. *The End of Poverty: Economic Possibilities of Our Time*. New York, The Penguin Press.
- Sagasti, Francisco et Keith Bezanson. 2005. "The Future of Development Financing: Challenges and Strategic Choices". University of Sussex, Institute of Development Studies (R.-U.).
- Salamon, Lester M. 2002a. "The New Governance and the Tools of Public Action: An Introduction". In Lester M. Salamon, dir. de publ., *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*. New York, Oxford University Press.
- , dir. de publ. 2002b. *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*. New York, Oxford University Press.
- Sandler, Todd. 1997. *Global Challenges: An Approach to Environmental, Political, and Economic Problems*. Cambridge, Cambridge University Press.
- . 1998. "Global and Regional Public Goods: A Prognosis for Collective Action". *Fiscal Studies* 19 (3), pp. 221-47.
- . 2004. *Global Collective Action*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Sidikou-Sow, Balkissa. 2005. "Has 'Globalization' As Yet Changed Standard Theory? A Survey of Textbooks in Public Finance and Public Economics". Document de base, Bureau des études sur le développement-PNUD. Programme des Nations Unies pour le développement, Bureau des études sur le développement, New York. [www.thenewpublicfinance.org].

- Sinn, Hans-Werner. 2002. *The New Systems Competition*. Document de travail No 8747. Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research.
- Sørensen, Peter Birch, dir. de publ. 1998. *Public Finance in a Changing World*. Basingstoke (R.-U.), Palgrave Macmillan.
- Spackman, Michael. 2002. "Public-Private Partnerships: Lessons from the British Approach". *Economic Systems* 26 (3), pp. 283-301.
- Stiglitz, Joseph E. 1998. "Redefining the Role of the State: *What Should It Do? How Should It Do It? And How Should These Decisions Be Made?*" Présentation lors du dixième anniversaire du MITI Research Institute, 17 mars, Tokyo. [www.meti.go.jp/topic/mitilab/downloadfiles/m2012-1j.pdf].
- . 2000. *Economics of the Public Sector*. 3ème édition. New York, W. W. Norton.
- . 2001. "Towards a New Paradigm for Development: Strategies, Policies, and Processes". 9e conférence Raul Prebisch, prononcée au Palais des Nations, 19 octobre 1998, Genève (Suisse). In Ha-Joon Chang, dir. de publ., *The Rebel Within*. Londres, Wimbledon Publishing Company.

LES CHANGEMENTS EN COURS

FINANCER LES DÉFIS MONDIAUX PAR LA COOPÉRATION INTERNATIONALE EN DEÇÀ ET AU-DELÀ DES FRONTIÈRES

INGE KAUL ET PEDRO CONCEIÇÃO

Le monde actuel semble être pris dans un tourbillon de crises, de risques et d'incertitudes. Les attentats terroristes internationaux pénètrent très profondément dans les pays. La concurrence entre entreprises et États s'intensifie, soulevant des craintes au sujet de la délocalisation, de la restructuration de l'économie, du chômage et de la précarisation de la protection sociale. Les bulles financière et immobilière—voire l'effondrement des marchés—entraînent un état d'anxiété quasi permanente chez les individus. L'incertitude pesant sur la possibilité de se procurer du pétrole à des cours faibles et stables suscite la crainte d'une impossibilité de satisfaire, à l'avenir, la demande d'énergie dans le monde. Des cas de grippe aviaire suscitent la crainte d'une pandémie imminente.

Comme le montre l'ouvrage, l'interdépendance croissante des pays et l'instabilité qui l'accompagne, ont suscité des appels à une meilleure gestion de la mondialisation et en particulier de ses effets défavorables—apparition de pénuries à l'échelle mondiale, retombées transfrontières néfastes, instabilité excessive des marchés et pauvreté mondiale. Ces problèmes subsistent alors que la richesse mondiale n'a jamais été aussi grande, que le progrès technologique n'a jamais été aussi rapide, compromettant ainsi les promesses d'une vie meilleure pour tous grâce à la mondialisation. L'ouverture et la compétitivité doivent désormais aller de pair avec la durabilité et la stabilité, le développement devant s'appuyer sur une base plus large.

Les politiques et les instruments en matière de finances publiques ont répondu à cet élargissement des perspectives par le changement et l'innovation. Au plan national, les finances publiques assument une fonction nouvelle : encourager un modèle de dépenses publiques et privées susceptible de favoriser la fusion des préférences de politiques extérieures et intérieures ou, dans d'autres termes, la coopération internationale *en deçà* des frontières nationales. L'objectif est de dégager les éléments nationaux dont l'assemblage est indispensable pour répondre aux défis mondiaux.

Au plan international, la justification économique des politiques suivies devient inextricablement liée aux objectifs de politique étrangère, engendrant de nouveaux modes de finances publiques¹ (voir chapitre précédent) et transformant la coopération internationale *au-delà* les frontières nationales depuis un processus intergouver-

nemental en un processus à acteurs multiples impliquant des partenariats et une concurrence entre les secteurs public et privé. Les gouvernements coopèrent pour régler ces problèmes, non pas—du moins pas seulement—pour renforcer leur position internationale ou pour élargir ou renforcer leurs frontières territoriales. Au contraire, leur but est de remédier à la production insuffisante de biens publics qui promettent d’importants résultats tant mondiaux que nationaux et sociaux et ce à un coût raisonnable.

COOPÉRATION INTERNATIONALE EN DEÇÀ DES FRONTIÈRES NATIONALES : L’INTÉGRATION DES PROBLÈMES MONDIAUX DANS LES FINANCES PUBLIQUES NATIONALES

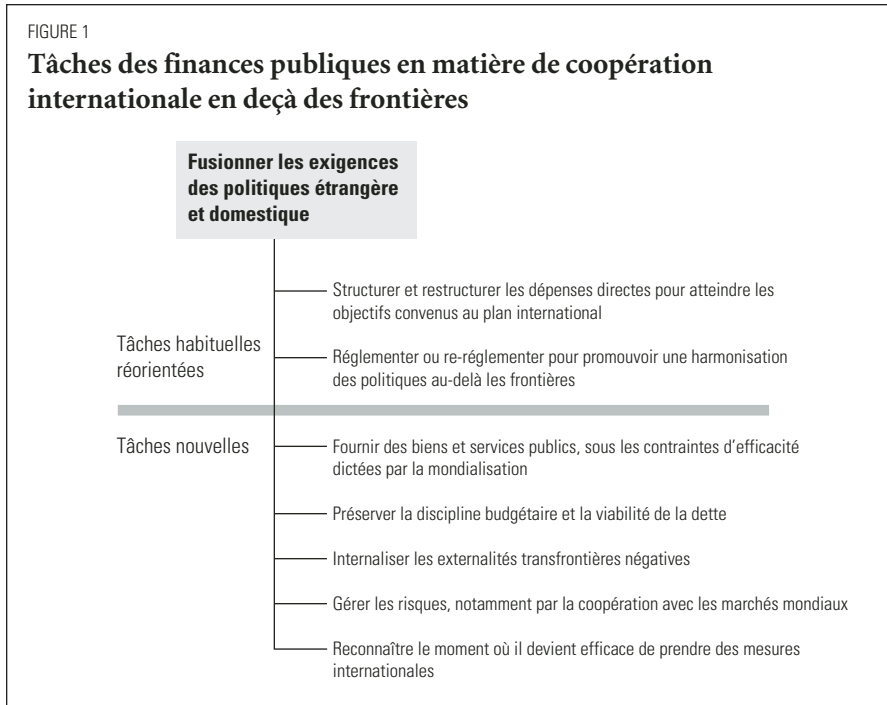
Les finances publiques sont intimement liées aux priorités politiques que se donnent les gouvernements et aux relations qu’ils entretiennent avec les marchés et la société civile. La première partie de l’ouvrage commence par une analyse du rôle nouveau de l’État en tant qu’intermédiaire entre les préférences extérieures et intérieures. On y trouve un examen d’ensemble de certaines des tâches habituelles qui ont été réorientées et des tâches plus nouvelles qui surgissent, ainsi que la façon dont la recherche de l’ouverture et de la compétitivité et, plus récemment, la place donnée à la durabilité, à la stabilité et à l’obtention d’une part plus grande des avantages de la mondialisation ont touché les finances publiques au niveau national (figure 1).

Les chapitres suivants examinent certaines des tâches nouvelles des finances publiques nationales, découlant du rôle de l’État dans la fusion des exigences des politiques extérieure et intérieure. Parmi elles figurent le maintien de la discipline budgétaire (de préférence sans compromettre les avantages de développement déjà acquis ou la fourniture des services publics), la gestion des externalités transfrontières, l’utilisation des marchés mondiaux pour renforcer la gestion du risque et la connaissance des limites à la coopération en deçà des frontières nationales ou, en d’autres termes, la connaissance du moment où il devient intéressant de rechercher la coopération des autres, à l’étranger.

Une nouvelle fonction des finances publiques : fusionner les exigences des politiques extérieure et intérieure

Les États se trouvent confrontés à une augmentation rapide des attentes extérieures au sujet de leurs politiques nationales souhaitables, qui émanent d’en dehors du processus politique intérieur. Comme le montre Kaul (dans le chapitre relatif à l’état intermédiaire dans l’ouvrage), ces attentes résultent de négociations intergouvernementales formelles et, de plus en plus, de processus informels de fixation des normes et des règles, par des acteurs non étatiques tels que les agences de cotation financière des pays et autres analystes de marchés, les réseaux mondiaux de la société civile mondiale et des associations internationales professionnelles (de comptables, de juristes, de filières industrielles).

Ces demandes extérieures poussent les gouvernements à suivre des politiques de mondialisation viables. Tout comme les gouvernements sont encouragés à accroître



L'ouverture de leur économie et à améliorer la compétitivité de leur pays, ils sont invités à aider les populations à faire face à l'instabilité inévitable qui résulte de l'ouverture économique et de la compétitivité, en gérant les externalités transfrontières et en particulier les risques externes à l'économie. À l'échelle mondiale, les politiques publiques nationales reflètent ces attentes, aussi bien dans l'action que dans la rhétorique politique. Des influences multiples, différant selon le pays et le problème considéré, contribuent à cet alignement. Certains facteurs sont des pressions, par exemple la pression politique qu'un pays ou un groupe de pays peut exercer sur un autre, d'autres sont des facteurs d'attraction, par exemple les perspectives de recueillir des gains de la participation à des réseaux mondiaux tels que l'aviation civile internationale ou le régime commercial multilatéral.

Les attentes d'ouverture économique encouragent une interaction entre les secteurs public et privé et l'adoption de modalités du type nouvelles finances publiques 1. Mais ces attentes conduisent également à une plus grande compétitivité entre les États. Une fois que les gouvernements adoptent le principe de l'ouverture, il se produit un déplacement graduel, autopropulsé, vers un nouvel alignement des politiques. Avec l'ouverture vient en effet une plus grande mobilité du capital et, de plus en plus, de la main-d'œuvre, alors que les États restent assujettis à leur territoire. Un « effet Tiebout » mondial (Tiebout, 1956) se met en place, les facteurs de production mobiles choisissant la compétence nationale qui leur convient le mieux, faisant pression sur les gouvernements pour qu'ils se conforment à ce qui est attendu d'eux

s'ils souhaitent conserver et attirer ces facteurs mobiles. Cette pression s'intensifie à mesure que plus de pays choisissent l'option de l'ouverture.

À mesure que les États répondent à ces pressions extérieures, les objectifs qui sont extérieurs au domaine intérieur viennent s'inscrire dans l'ordre du jour des politiques nationales, déterminent les priorités et l'allocation des ressources entre le public et le privé. Là où autrefois les États insistaient peut-être sur leur souveraineté exclusive en matière d'élaboration des politiques sur leur territoire, nombreux sont aujourd'hui les États qui suivent une politique de souveraineté souple, prenant en compte les préoccupations mondiales dans la formulation de leur politique nationale. Les États en sont venus à fusionner les exigences des politiques extérieure et intérieure.

Préservation de la discipline budgétaire et prévention des externalités négatives transfrontières

Les réformes introduites dans les politiques nationales pour favoriser l'ouverture économique ont vigoureusement influencé le côté « recettes » des finances publiques. Dans une importante restructuration des fiscalités nationales, les États modifient le régime fiscal national, en s'écartant des mesures fiscales imposées aux frontières telles que les droits de douane, pour se rapprocher d'une fiscalité intérieure, s'appuyant sur la taxe à la valeur ajoutée¹. Alors que ces réformes sont déjà bien avancées, certains des problèmes figurant en bonne place dans les attentes extérieures, désormais dirigées vers les gouvernements, suggèrent de nouvelles formes de fermeture nationale : la préservation de la discipline budgétaire et la gestion de retombées transfrontières.

La mondialisation incite-t-elle les gouvernements à dépenser plus ou à dépenser moins ? Les commentateurs peuvent être d'avis différents, mais Tanzi parvient à la conclusion, dans son chapitre, que la mondialisation exerce des contraintes d'efficacité sur les gouvernements, limitant les dépenses publiques.

Mais d'importantes préoccupations de politique publique ne s'en ressentent pas nécessairement. Les gouvernements peuvent s'appuyer plus solidement sur des mesures indirectes de financement, agissant par exemple sur la dépense privée par les dépenses fiscales (crédits ou déductions d'impôt)². Là où les conditions sont favorables, la privatisation est une option, la contribution de l'État étant limitée à la réglementation et au contrôle. Tanzi examine ces problèmes dans un contexte de protection sociale (protection et assurance), question qui figure en bonne place à l'ordre du jour de nombreuses instances internationales et nationales, car la mondialisation et l'ouverture économique accroissent les contraintes d'efficacité sur les entreprises et les travailleurs tout comme sur les gouvernements. La même logique s'applique à de nombreuses autres questions³.

Les limites à l'augmentation de la dépense publique, comme Heller le montre (dans l'ouvrage), sont compliquées par la demande grandissante de discipline budgétaire—liées aux exigences consistant à relever les défis mondiaux et à gérer les retombées transfrontières. Il fait observer que beaucoup de pays sont aux prises avec des changements à long terme comme le vieillissement de leur population et le changement climatique mondial et que cela pèse lourdement sur les budgets de l'État. Les budgets peuvent également subir l'effet de nombreux événements imprévisibles tels

que, par exemple, les épidémies de maladies infectieuses, les attentats terroristes ou une récession mondiale prolongée. Selon ses propres termes (p. 131), « de grandes tempêtes budgétaires » s'annoncent à l'horizon. Si elles ne sont pas écartées à temps, par une meilleure internalisation des externalités, ces tempêtes pourraient conduire à de très graves crises budgétaires mondiales.

Pour remédier aux retombées transfrontières défavorables, les pays ont utilisé un ensemble de mesures : réglementation, incitations fiscales, marchés nationaux de droits à polluer et ils étudient d'autres options. Ils ont également amorcé des réformes pour tenter de résoudre des problèmes prévisibles ou imprévisibles. Heller inventorie plusieurs de ces réformes qui sont importantes pour respecter les disciplines budgétaires : comptabilité budgétaire élargie pour encourager une évaluation à long terme de la viabilité budgétaire; règles de respect de l'équilibre budgétaire afin de laisser une marge de manœuvre suffisante, permettant au besoin d'y puiser; et examen plus attentif des dimensions politiques du processus budgétaire afin d'éviter d'être pris au dépourvu par une éventuelle opposition à des mesures correctives, comme une réduction des programmes en cours.

Coopération avec les marchés pour mieux gérer les risques

L'ouverture économique et l'instabilité qui en résulte exigent une plus grande discipline budgétaire. Mais des politiques budgétaires rigoureuses, allant de pair avec une plus grande sensibilisation aux risques, peuvent encourager la formation d'un excès d'épargne publique par précaution et ainsi ralentir la croissance et le développement économiques. Après les crises financières des années 90, beaucoup de pays en développement (101 sur un échantillon de 132) ont progressivement constitué d'importantes réserves de devises (292 milliards de dollars en 2003 et 378 milliards en 2004, selon la Banque mondiale, 2005b, p. 2). Pour disposer des moyens plus efficaces de se protéger contre les chocs extérieurs et de réduire la vulnérabilité, les pays pourraient ainsi libérer des ressources qui sont actuellement gelées dans des réserves et les affecter à des usages plus productifs⁴.

Shiller (dans l'ouvrage, p. 152) nous rappelle que « les secteurs de la finance et des assurances ont été une source importante d'une grande partie du progrès économique constaté au XXe siècle dans le monde ». Ces secteurs encouragent la prise de risques productifs, en répartissant les effets du risque sur un grand nombre d'acteurs du marché, ce qui atténue l'impact d'un accident éventuel pouvant dissuader un acteur économique d'entreprendre des activités qui paraissent prometteuses. Avec la mondialisation des marchés, les pays sont de plus en plus à même d'échanger et de répartir ainsi les risques propres à un pays donné, au-delà des frontières, grâce aux marchés internationaux de capitaux.

Les gouvernements, comme les entreprises et les ménages, exploitent ces possibilités, par exemple en se protégeant contre l'instabilité des prix des matières premières grâce aux marchés à terme et aux marchés des options, pour aider à défendre les agriculteurs ou les consommateurs, ce que Morgan examine dans sa communication. Les produits de gestion des risques tels que les obligations publiques indexées sur le produit intérieur brut (PIB) mentionnés par Shiller sont un exemple de tran-

sactions marchandes soutenues par un élément d'action collective. En échange d'une prime d'assurance d'un niveau modeste, payée par le gouvernement qui émet les obligations, les coupons annuels, versés sur ces obligations, sont diminués quand la croissance du PIB est moins bonne que prévu et augmentés quand elle est meilleure. En maintenant dans un intervalle plus étroit le rapport du PIB à l'endettement, un tel dispositif aide les gouvernements qui émettent des émissions à lisser la courbe des taux d'imposition et des dépenses, au fil du temps et à réduire ainsi l'incertitude de risque pour les entreprises et les ménages, ce qui accroît le bien-être général⁵.

Les obligations indexées sur le PIB sont un exemple précurseur d'options plus complexes de gestion des risques proposées par Shiller, ce qu'on appelle les « macromarchés ». En permettant des échanges sur des titres indexés sur les agrégats macroéconomiques tels que le PIB, ces macromarchés permettraient aux acteurs nationaux de se protéger contre le risque d'une récession majeure en prenant position à la baisse sur le titre dont la valeur est liée à l'évolution du PIB du pays.

À mesure que de nouvelles techniques et de nouvelles possibilités apparaissent en matière de gestion des risques, les marchés mondiaux assument des fonctions qui naguère étaient réservées aux gouvernements, nouveau signe d'un rééquilibrage entre les actions publique et privée.

Transfert d'éléments d'une politique, du niveau national au niveau international

Pour résoudre les problèmes mondiaux, il faut souvent allier des éléments d'une politique nationale et des apports complémentaires offerts au niveau international (voir figures 3 à 5 du chapitre précédent). Mais où commence la filière de production de ces biens publics ? On a jusqu'à présent examiné surtout les réponses sous forme d'une politique nationale à des exigences de politique mondiale—la filière de production d'un bien allant de haut en bas, la demande venant d'en haut et l'action ayant lieu au niveau national. Mais la coopération internationale est un processus itératif, qui résulte parfois d'un va-et-vient entre le niveau international et le niveau national et réciproquement.

La coopération internationale partant du bas peut découler de la sensibilisation à un problème mondial, qui apparaît brutalement et qui s'impose à l'ordre du jour des dirigeants nationaux (c'est le cas du terrorisme international, qu'examine Sandler dans sa communication) ou apparaît plus progressivement (comme la nécessité d'imposer les revenus des facteurs de production qui sont mobiles, ce qu'examine Musgrave). Les analyses effectuées montrent que les diverses incitations qui amènent les États à passer d'une action unilatérale à une coopération avec d'autres États varient en fonction du problème considéré et avec le pouvoir qu'ont les États d'orienter à leur gré le dialogue politique international.

Après les attentats terroristes commis aux États-Unis le 11 septembre 2001, beaucoup de pays industriels ont durci leurs mesures de sécurité intérieure. Pourtant, comme le souligne Sandler, ces efforts unilatéraux, s'ils sont importants, risquent d'avoir pour effet uniquement de déplacer l'activité terroriste vers des pays qui n'ont pas la capacité, les ressources ou la volonté politique d'améliorer de même

leur sécurité. La lutte contre le terrorisme par une meilleure protection contre ce type d'attentat est un bien public mondial du type déterminé par le « maillon faible » : « la participation de chacun est essentielle étant donné que c'est le niveau le plus faible de production du bien qui détermine la quantité du bien public qui dégage les avantages recherchés » (Sandler, dans l'ouvrage, p. 199). La sécurité des voyages aériens ou du transport de conteneurs par bateau, par exemple, est tributaire de procédures de contrôle adéquate de la cargaison et des voyageurs dans chaque pays. Une fois que les pays industriels ont atteint un certain niveau de sécurité nationale, au lieu d'accroître les dépenses qu'ils consacrent à l'amélioration de la sécurité nationale, il peut entrer dans leur intérêt bien compris d'aider des pays plus pauvres, qui représentent le maillon le plus faible, à contribuer de leur côté à la sécurité mondiale et à placer ainsi le problème au niveau international, en vue d'une action collective complémentaire.

La menace posée par l'ouverture grandissante des frontières est reconnue depuis longtemps, mais il a fallu une crise majeure pour amener la communauté internationale à agir et à procéder à une évaluation complète des mesures qui seraient efficaces pour y faire face (voir par exemple le Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement, 2004). Dans d'autres domaines également, les problèmes de la mondialisation sont de plus en plus largement reconnus, mais la plupart sont abordés sous un angle bilatéral plutôt que multilatéral.

Un des problèmes posés est de savoir comment taxer les acteurs qui sont mobiles. Les contribuables qui résident dans un pays et y paient leurs impôts peuvent percevoir des revenus produits, voire taxés, dans un autre pays. Dans sa communication, Musgrave explique la manière de déterminer le pays compétent pour imposer une partie de ce revenu. Elle constate que des raisons puissantes d'efficacité et d'équité militent pour un examen multilatéral de cette question, proposant deux principes pour guider une démarche multilatérale : la neutralité au regard des exportations de capitaux et l'équité internationale. Cependant, un accord multilatéral sur ce problème transformerait le bien public national qu'est la fiscalité d'un pays en un bien mondial commun et de nombreux gouvernements hésitent à franchir un tel pas.

Actuellement, la coopération fiscale a lieu principalement dans le cadre d'une négociation bilatérale : on compte ainsi plus de 2 000 traités bilatéraux sur la double imposition (CNUCED, 2002). Pourtant, de nombreux revenus peuvent échapper aux dispositions de ces accords bilatéraux et échappent ainsi à toute fiscalisation nationale. L'évasion et la fraude fiscales, les prix de transfert et la concurrence fiscale entraînent des pertes de recettes publiques pour les pays industriels comme pour les pays en développement⁶. Musgrave et d'autres auteurs (Bird et Mintz, 2003; Reinhold, 2004) constatent qu'une coordination fiscale mondiale plus rigoureuse va peut-être apparaître, car le commerce électronique et d'autres facteurs continuent à compromettre la capacité nationale à lever l'impôt.

Les premières étapes dans ce sens sont clairement visibles. Un plus grand nombre d'accords fiscaux bilatéraux repose sur le modèle mis au point par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et par l'Organisation des Nations Unies⁷. En procédant progressivement, les pouvoirs publics nationaux pourront constater, comme le montre Musgrave (dans sa communication, p. 168) que

« des mesures d'harmonisation peuvent être prises pour neutraliser les différences en ce qui concerne la répartition des ressources entre les pays, tout en préservant une certaine marge de manœuvre dans les choix fiscaux des États ». L'harmonisation des politiques en deçà des frontières nationales, loin d'entraîner une érosion de la souveraineté dans le choix des politiques, peut être un instrument permettant d'éviter une surenchère entre États, pour le profit de tous.

**COOPÉRATION INTERNATIONALE AU-DELÀ DES FRONTIÈRES NATIONALES :
FUSIONNER LOGIQUES ÉCONOMIQUES ET OBJECTIFS DE POLITIQUE
ÉTRANGÈRE**

La coopération internationale a jusqu'à présent été essentiellement un processus intergouvernemental, fondé sur l'établissement de règles régissant les rapports entre pays et les questions transfrontières. C'est la politique et non pas l'économie qui inspire la plupart des négociations intergouvernementales. Et les préoccupations de sécurité, les anciens liens coloniaux et les intérêts commerciaux nationaux de même que certaines préoccupations morales et éthiques façonnent l'aide extérieure.

Mais cela évolue. La politique ne quitte pas le domaine des affaires internationales, mais l'économie s'affirme de plus en plus. Les principes et pratiques économiques qui sous-tendent les finances publiques au niveau national déterminent également la coopération internationale au-delà les frontières nationales.

Le signe le plus visible de cette évolution est le paysage institutionnel. Les prestataires de services et les mécanismes et instruments de financement se diversifient et se multiplient et la coopération et la concurrence entre public et privé s'accroissent au niveau international comme au niveau national. La deuxième partie du livre montre la façon dont les organisations intergouvernementales, les gouvernements nationaux avant elles, se restructurent.

Les parties 3 et 4 du livre approfondissent cette analyse, examinent les efforts d'action collective visant à fournir les éléments internationaux de la production de biens publics mondiaux et du développement en général : les deux visées des finances publiques.

La partie 3 suggère que les biens publics mondiaux tendent à être abordés à partir d'une perspective d'investissements doubles : le souci d'affecter des ressources à des initiatives d'action collective qui promettent des retours sur l'investissement social et mondial relativement importants et le souci d'obtenir la coopération souhaitée sans trop alourdir les budgets nationaux et en mettant en commun, dans des fonds internationaux, une partie aussi faible que possible des recettes publiques nationales.

Le souci de l'efficacité prend également de l'importance dans l'aide extérieure, du fait de la nécessité impérieuse de réduire la pauvreté et la rigueur des contraintes financières dans les pays donateurs. Comme le montre la partie 4, le succès de cette stratégie dépend d'une bonne conception des incitations et d'une bonne compréhension de l'importance d'une production de biens publics régionaux et mondiaux en quantité suffisante et de façon équitable.

On semble de plus en plus largement admettre qu'avec une plus grande ouverture et interdépendance, les objectifs des politiques publiques nationales sont souvent plus facilement réalisées par une amélioration des gains de bien-être à l'échelle mondiale et en visant une part plus grande de la contribution de chaque pays à l'avènement d'un monde plus prospère et plus sûr. Réaliser cet objectif suppose donc que l'on réfléchisse à l'efficacité de l'action entreprise au plan national et international.

La figure 2 donne un aperçu de l'ensemble des différentes tâches en cours, constantes, réorientées ou nouvelles des finances publiques au niveau international. Les parties 2 à 4 de l'ouvrage traitent en particulier des tâches nouvelles.

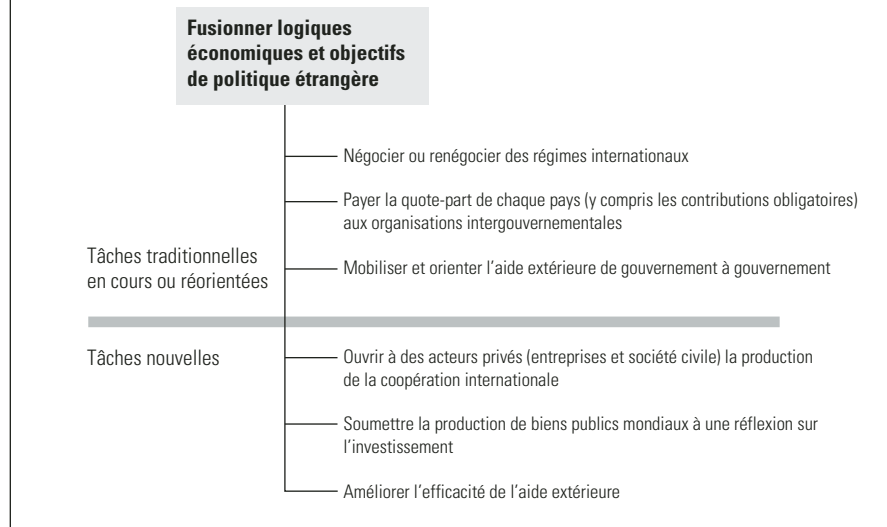
La coopération et la concurrence entre les secteurs public et privé à l'échelle mondiale

La coopération internationale au-delà des frontières s'est profondément transformée, passant d'un processus intergouvernemental à un processus à acteurs multiples. Les acteurs intergouvernementaux et les acteurs non étatiques (entreprises et société civile), comme leurs homologues au niveau national, coopèrent et sont en concurrence pour la fourniture à la fois de biens publics et d'une plus grande équité, de façon plus efficace et effective.

L'une des manifestations en est l'essor rapide des partenariats mondiaux public-privé, qui contribuent à la production mondiale de biens publics et à l'aide extérieure (voir la communication de Kaul dans la partie 2 de l'ouvrage). Au nombre de 35 environ en 1990, ces partenariats sont désormais au nombre de 400 au moins et la plu-

FIGURE 2

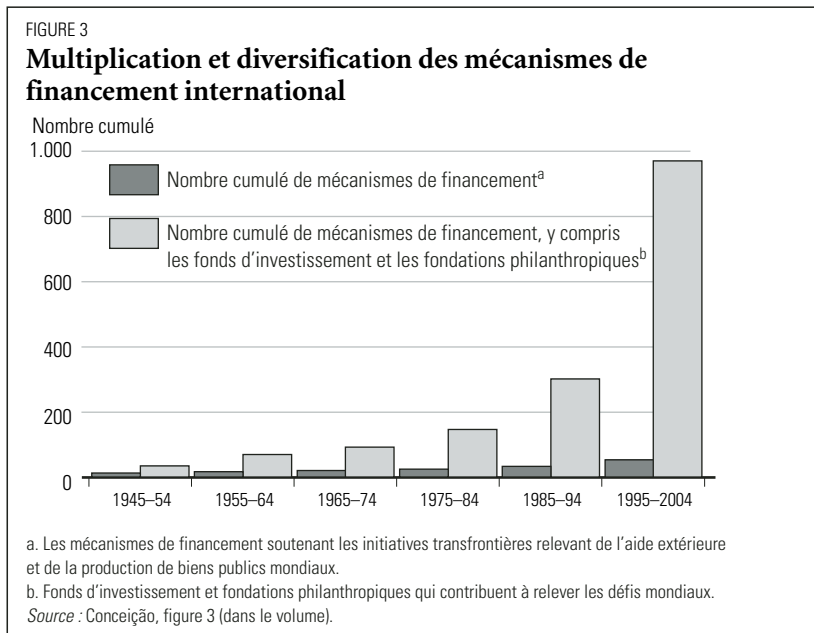
Les tâches des finances publiques en matière de coopération internationale au-delà des frontières



part ont un statut juridique indépendant (en tant qu'organisme à but lucratif ou non lucratif) et le reste est affilié à une organisation intergouvernementale ou à une association de la société civile⁸. Les partenaires sont des organisations intergouvernementales, les gouvernements, les organisations de la société civile, les fondations et les entreprises.

Une autre manifestation de la transformation de la coopération internationale en un processus à acteurs multiples réside dans l'augmentation rapide du nombre et de la diversité des mécanismes internationaux de financement, là encore depuis 1990 surtout. En volume de ressources financières, ce sont surtout les organisations multilatérales traditionnelles (ONU et Banque mondiale) qui sont les principaux vecteurs de la coopération internationale multilatérale. Cependant, comme le montre Conceição (dans l'ouvrage), la situation évolue de façon spectaculaire quand on retient comme critère le nombre des institutions qui mobilisent et affectent des ressources financières pour relever les défis mondiaux. Plus de 30 des 60 institutions inventoriées dans le chapitre en question ont été créées au cours des 10 dernières années. Vingt ne sont plus à proprement parler des organisations intergouvernementales. Beaucoup sont des organisations à but non lucratif et un grand nombre ont le concours d'acteurs publics ou privés. Si on ajoute les fondations privées et les fonds d'investissement qui cherchent à résoudre des problèmes mondiaux, le nombre de mécanismes de financement internationaux atteint 900 à 1 000 (figure 3).

Plusieurs facteurs semblent entraîner cette évolution : l'ordre du jour international, qui appelle à valoriser l'avantage comparatif des secteurs public et privé, les contraintes budgétaires que subissent les gouvernements, associées aux possibilités présentées par l'approfondissement et l'élargissement des marchés financiers inter-



nationaux; et diverses considérations de choix public, en particulier l'inquiétude grandissante devant la montée en puissance d'acteurs non étatiques transnationaux et les défaillances de la coopération intergouvernementale.

Valoriser les avantages comparés des acteurs publics et privés. C'est bien souvent quand elles prennent les dimensions d'une crise que les grandes questions de politique parviennent à retenir l'attention des instances politiques internationales. Pensons simplement aux problèmes médicaux soulevés par la pandémie du VIH/sida. Ces problèmes ont évolué lentement, mais ils exigent maintenant une action urgente : une innovation déterminée (pour la découverte de nouveaux médicaments et vaccins) alliée à l'allocation de ressources publiques et privées et l'action d'entités capables de réagir rapidement et avec souplesse. De nombreuses organisations intergouvernementales à mandats multiples ont du mal à examiner des questions où des résultats pratiques sont nécessaires, ce qui est souvent le cas des grands problèmes d'aujourd'hui. Les partenariats public-privé et les mécanismes de financement voués à la solution d'un problème unique interviennent alors et peuvent se charger de certaines de ces tâches.

En outre, à mesure que la participation des acteurs du marché à l'exécution de politique publique augmente, le développement des marchés devient le thème d'une action collective internationale plus vaste. De nombreux partenariats mondiaux public-privé engagés dans le développement des marchés impliquent à la fois les participants à ces marchés et des acteurs intergouvernementaux et gouvernementaux afin de faire en sorte que les institutions de marché évoluant, elles répondent bien à la fois à des finalités publiques et privées.

Surmonter les contraintes pesant sur les ressources en sollicitant les marchés financiers. Aux côtés d'acteurs privés, de nouvelles techniques de financement entrent dans le domaine de la coopération internationale : c'est le cas de la titrisation et du financement des projets, afin de permettre de trouver des solutions motivées par une justification économique. Conceição, Rajan et Shah montrent, dans l'ouvrage, que les projets sont maintenant conçus pour impliquer le secteur privé dans la mobilisation des ressources aussi bien que dans la fourniture de produits de la coopération internationale. Pour illustrer ce phénomène, les auteurs examinent la proposition d'établir une Facilité de financement internationale, pour contourner les contraintes budgétaires auxquelles sont exposés les bailleurs de fonds. La réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement, à temps, suppose en effet d'énormes investissements à réaliser dès maintenant, tandis que les bailleurs de fonds prévoient d'accroître de façon graduelle seulement leur contribution à l'aide publique au développement. La Facilité de financement internationale permettrait des déboursments d'aide immédiats en dépit de cette contrainte. Elle faciliterait l'émission d'obligations sur les marchés internationaux de capitaux dès maintenant, en titrisant les engagements de contributions futures par les bailleurs. Ces ressources, qui autrement ne seraient disponibles qu'au fil des ans, pourraient être utilisées pour financer les coûts initiaux nécessaires pour aider les pays à atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement. Comme première étape, un projet pilote de Facilité de finan-

cement internationale lèverait des ressources pour financer des projets de vaccination dans les pays les plus pauvres⁹.

Corriger les défaillances de la coopération intergouvernementale. La participation grandissante des associations à but non lucratif et des entreprises à but lucratif dans la production de services publics confirme ce qu'on pouvait prévoir de l'analyse de la coopération internationale fondée sur la théorie du choix public de Jones. Si les acteurs (électeurs, lobbyistes, politiciens, bureaucrates) poursuivent leurs objectifs individuels ou organisationnels propres, il n'est pas du tout assuré que les politiques qui s'ensuivent servent réellement l'intérêt général tel qu'il est convenu. Il faut en effet tenir compte des défaillances des gouvernements et des organisations intergouvernementales.

La participation des marchés et des acteurs de la société civile peut aider à remédier à une partie de ce risque de défaillance. La deuxième partie de l'ouvrage montre que les marchés mondiaux et les acteurs de la société civile à l'échelle mondiale, notamment les fondations privées, interviennent souvent pour corriger des défaillances des politiques publiques. Ils le font quand les résultats de l'action publique mondiale qui affectent leurs intérêts sont insuffisants, lorsque les négociations intergouvernementales piétinent au plan politique, ou lorsque tel ou tel gouvernement, agissant en passager clandestin, refuse de contribuer comme il conviendrait à des projets communs de coopération internationale. Des acteurs non étatiques peuvent ainsi, dans le cadre d'une action collective volontaire et en aiguillonnant les gouvernements, corriger les défaillances de la coopération intergouvernementale qui apparaissent dans des conditions semblables à celles qui président aux défaillances des marchés économiques¹⁰.

Soumettre la production de biens publics mondiaux à une réflexion sur l'investissement

Jusqu'à récemment, le système de l'aide extérieure était le principal système opérationnel de la coopération internationale à l'étranger. À mesure que les problèmes des biens publics mondiaux sont venus sur le devant de la scène et ont exigé des opérations à mener au niveau international, le financement public, pour ces initiatives, est venu surtout des fonds que les bailleurs consacrent à l'aide extérieure. Ainsi, jusqu'à 30 % de l'aide publique au développement irait à la production de biens publics mondiaux (Banque mondiale, 2001, p. 109)¹¹. De plus en plus, cependant, l'aide extérieure et la production de biens publics mondiaux sont dissociées l'une de l'autre, en particulier parce que les entreprises et les marchés jouent un rôle grandissant et exigent une différenciation plus nette des objectifs et des approches. La production de biens publics au niveau international évolue en tant que fonction distincte : un volet international de la fonction d'allocation des finances publiques. Et il se trouve que la production de biens publics est de plus en plus déterminée par une réflexion sur l'investissement à réaliser.

Cette réflexion nouvelle tient compte des préoccupations visant à assurer que la coopération est bien économiquement rationnelle et met l'accent sur les solutions fondées sur le marché. À dessein ou par intuition, la fourniture de biens publics mondiaux semble être guidée par le principe de la subsidiarité.

Assurer un gain net. Y a-t-il des avantages à la coopération ? Quelles interventions promettent-elles les rendements les plus élevés¹² ? Qui en profite ? Ces questions sont de plus en plus fréquemment posées¹³. Et l'élaboration des politiques sur la base de données et notamment de l'analyse coûts-avantages, devient de plus en plus courante (Esty et Porter, à paraître). Conceição et Mendoza (dans l'ouvrage) s'appuient sur ce débat. En puisant dans diverses études (en particulier Barrett, 2004 et Hertel, 2004), ils proposent une démarche en cinq étapes pour déterminer les gains de bien-être à l'échelle mondiale résultant d'une production plus adéquate de biens publics mondiaux et de la répartition de ces gains entre les pays en développement et les pays industriels. La méthode d'estimation des gains nets suppose une analyse par bien, fondée sur le recensement des avantages de l'augmentation de la production du bien en question et des coûts des mesures correctives à prendre en l'absence de cette production.

En appliquant cette méthode à des études de cas, on constate que les gains mondiaux nets sont énormes, mais sont mal répartis¹⁴. Ainsi, une certaine redistribution sera sans doute nécessaire pour rallier le soutien indispensable aux actions collectives, qui sont nécessaires à la concrétisation de gains potentiels. Barrett (dans l'ouvrage) montre que cette redistribution, qui prendrait par exemple la forme de transferts, peut permettre d'obtenir l'adhésion de pays qui, autrement, ne seraient pas des bénéficiaires nets de l'augmentation de la production du bien, ou qui en tireraient moins de gains que d'autres pays. Ainsi, le Fonds pour l'application du Protocole de Montréal, exemple mentionné par Barrett, a mis en évidence le rôle de l'argument financier comme incitation à participer à la coopération internationale, puisqu'il rend cette coopération possible en raison de son bon-sens économique pour tous les intéressés.

Démarches mettant l'accent sur le marché. Le chapitre de King montre également les fonctions d'incitation et de compensation que remplissent les transferts financiers, ou plus concrètement, les versements de coûts incrémentaux entre pays. Ces versements ont pour but d'indemniser les pays pour les surcoûts qu'ils subissent quand ils font plus que ce qui serait nécessaire pour tenter de résoudre des problèmes mondiaux tels que la réduction des émissions de gaz à effet de serre ou la préservation de la diversité biologique. Le mécanisme du coût incrémental, tel qu'il est appliqué par le Fonds pour l'environnement mondial (FEM), par exemple, peut être considéré comme un moyen d'indemnisation ou d'incitation. Les coûts incrémentaux peuvent également être un indice de l'émergence d'un nouveau marché.

Le Fonds pour l'environnement mondial (FEM) est l'un des précurseurs des marchés du carbone qui apparaissent aujourd'hui. Il facilite les échanges entre pays, portant sur leur contribution à des biens publics mondiaux tels que la préservation de la diversité biologique. Du côté de la demande figurent les donateurs du Fonds, c'est-à-dire les pays qui sont disposés à concourir financièrement à la préservation de la diversité biologique. Du côté de l'offre figurent les pays qui sont disposés à offrir ce service sur leur territoire. Le FEM intervient comme intermédiaire dans cet échange.

Quand les entreprises se préoccupent des effets économiques défavorables de problèmes mondiaux, tels que le changement climatique, ou quand une possibilité commerciale nouvelle intéressante apparaît, les acteurs des marchés s'emploient sans doute à étudier la possibilité de créer un nouveau marché « adéquat ». Le chapitre

dû à Sandor analyse la création du *Chicago Climate Exchange*¹⁵. Il révèle que les marchés sont en fait le résultat d'une construction attentive qui suit des étapes particulières, notamment l'élaboration de produits normalisés et un lieu d'échange fonctionnel. Il montre également l'importance de la diffusion des informations au sujet du nouveau dispositif, faute de quoi il risque d'être oublié. Tout cela suppose un appui public initial, généralement avant le lancement du marché proprement dit. Le *Chicago Climate Exchange* a été créé grâce à un partenariat public-privé.

Les organisations intergouvernementales, en travaillant avec les marchés (sous forme d'un partenariat public-privé) et en aidant à les améliorer (par des subventions aux activités préparatoires ou des fonctions régulatrices), peuvent jouer un rôle important. Une troisième dimension de ce travail axé sur les marchés consiste à faciliter l'accès aux marchés existants. Prenons en exemple les marchés à terme de matières premières dont les instruments de gestion des risques attachés aux matières premières peuvent facilement remplacer la méthode appliquée par les pouvoirs publics, qui consiste par exemple à créer des stocks régulateurs ou par des efforts intergouvernementaux tels que des accords internationaux sur les produits de base¹⁶. Les marchés à terme des matières premières sont redoutables pour les producteurs des pays en développement qui ont du mal à y accéder, ce qui les prive de cet instrument de gestion de l'instabilité des cours. Si l'on pouvait faciliter leur accès, comme le montre Morgan (dans l'ouvrage) on obtiendrait un important gain d'efficacité, jusqu'à présent non valorisé. L'un des moyens consisterait à établir dans les pays en développement des intermédiaires nationaux et à aider ces derniers par une assistance technique ou d'autres services.

Les marchés offrent le double avantage d'une efficacité accrue et d'une participation réduite des pouvoirs publics. Les gouvernements peuvent limiter leur rôle à la réglementation des marchés et à des actions complémentaires, au lieu de se charger de l'ensemble du problème par un financement public classique. Les gouvernements peuvent attribuer de nouveaux droits de propriété ou de quasi propriété, par exemple des droits à polluer et autoriser ou superviser les échanges de ces droits, laissant le mécanisme de l'achat et de la vente et les transactions financières correspondantes aux soins d'acteurs privés. Ou bien encore ils peuvent fournir une incitation financière à des acteurs privés et les aider à résoudre les problèmes d'accès au marché.

Même le problème redoutable de la crise de la dette souveraine évolue actuellement d'une démarche statutaire et intergouvernementale vers une solution contractuelle, fondée sur le marché. Comme le constate Eichengreen (dans l'ouvrage), les émissions de dette souveraine régies par le droit de l'État de New York commencent à adopter la démarche britannique consistant à incorporer, dans les contrats d'émissions, des clauses d'action collective afin de permettre une réaction plus souple au risque de défaut de paiement. Cette évolution a été facilitée par des interventions limitées mais cruciales de quelques gouvernements et du Fonds monétaire international, qui visaient avant tout à fournir le texte d'un contrat type comportant ces clauses et de constater leur acceptation par le marché.

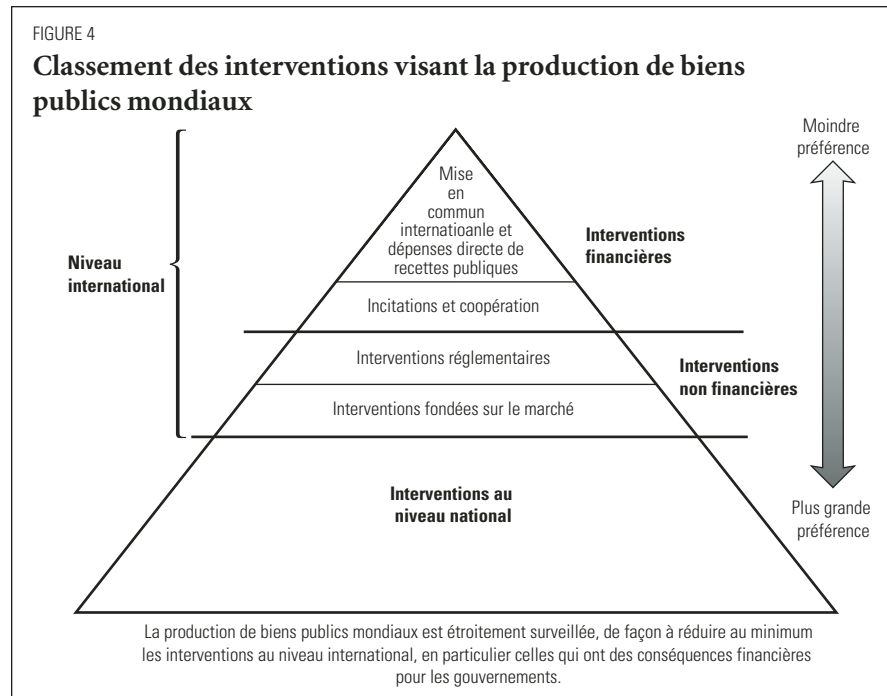
Appliquer le principe de la subsidiarité. Le choix fondamental des politiques de production de biens publics mondiaux concerne les éléments d'un bien à fournir sur

le plan national et ceux à fournir sur le plan international. La première partie du livre suggère que de nombreuses étapes, même les réponses aux attentes de la politique extérieure, sont prises au niveau national plutôt que sous forme de réformes centralisées au niveau international. La mondialisation semble concerner plus la coopération en deçà des frontières nationales que par-delà. Prendre des mesures au niveau national et ne considérer que quelques éléments du problème au niveau international (peut-être pour exploiter les économies d'échelle ou d'envergure) sont non seulement ce que l'analyse technique et économique de la filière de production d'un bien public mondial suggère, mais également ce qui se passe réellement dans les faits.

Quand une intervention a lieu au niveau international, un second choix se présente, celui de l'instrument à utiliser. Jusqu'à récemment, le principal instrument était la mise en commun de ressources publiques nationales par un organisme intergouvernemental. Il existe aujourd'hui d'autres options, notamment les marchés et les partenariats public-privé. Et il existe aussi tout un ensemble d'acteurs allant des entités gouvernementales ou intergouvernementales aux entreprises et à la société civile, qui choisissent et appliquent ces instruments.

La production de biens publics mondiaux à l'étranger peut être considérée comme guidée par une hiérarchie de cinq préférences (figure 4), qui chacune à la suite de l'autre n'est examinée que si la précédente est insuffisante :

- *Préférence pour l'action nationale.* Prendre des mesures correctives au niveau national et n'aborder au niveau international que certains éléments complémentaires de la solution du problème considéré (par exemple pour exploiter les économies d'échelle ou d'envergure).
- *Préférence pour l'intervention fondée sur le marché.* S'en remettre à la production du bien par le marché, comme c'est le cas des marchés des produits liés au carbone, pour inverser le changement climatique mondial, ou encore les marchés financiers et des assurances pour mieux gérer les risques.
- *Préférence pour l'intervention réglementaire.* Limiter l'action du gouvernement à la fixation de normes et à la réglementation, par exemple en accordant des droits à polluer, mesure réglementaire qui encourage la création de nouveaux marchés.
- *Préférence pour la fourniture d'incitation.* Encourager les acteurs privés à entreprendre des projets qui dégagent des gains mondiaux de bien-être social (par exemple par la formation de partenariats public-privé ou l'aide à des instruments de garantie).
- *Mise en commun internationale et dépense directe des recettes publiques—option qui serait le plus rarement choisie.* Le refus du gouvernement de prendre cette voie se reflète dans le modèle institutionnel de financement de l'action collective à l'étranger. De nombreux moyens de financement à objet limité et temporaire sont apparus au cours des 60 dernières années, mais la communauté internationale n'a ajouté au système d'organisations multilatérales établies durant les années 40 et 50 qu'un petit nombre d'entités permanentes ayant cette vocation. L'essentiel de la coopération internationale est donc financé par des engagements volontaires, à court terme.



La production de biens publics mondiaux rappelle l'expérience de l'Union européenne en ce qui concerne la production de biens publics régionaux, que décrit Laffan (dans l'ouvrage). Bien que l'Union européenne soit plus cohérente sur le plan politique et moins diverse sur le plan socioéconomique que la communauté internationale dans son ensemble, on discerne une préférence pour les mêmes grands principes et en particulier pour le principe de subsidiarité.

Améliorer l'efficacité de l'aide extérieure

Si le développement est tributaire d'un niveau suffisant d'aide (voir Sachs et al., 2004; Projet Objectifs du Millénaire, 2005), l'efficacité de l'allocation de l'aide et de son déboursement est également essentielle. Une plus grande efficacité de l'aide permettrait de réduire le gaspillage de ressources; elle persuaderait peut-être les bailleurs de fonds d'augmenter le volume de l'aide et d'autres acteurs, notamment les entreprises, d'y participer.

On s'attache à éliminer certains obstacles à une plus grande efficacité de l'aide, par une meilleure coordination et harmonisation de l'action des bailleurs (Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide au développement, 2005; Forum de haut niveau sur l'harmonisation de l'aide, 2003) et on recherche une plus grande cohérence de la politique d'aide et des autres politiques des bailleurs (OCDE, 2003b); il faut citer également des mesures qui cherchent à rendre la programmation de l'aide plus proche du niveau national du pays aidé (par des stratégies de réduction de la pauvreté par exemple)¹⁷.

La partie 4 de l'ouvrage montre que d'autres mesures sont actuellement débattues ou déjà appliquées pour accroître l'efficacité de l'aide : utilisation plus rationnelle des prêts et des dons; valorisation des biens publics régionaux et mondiaux non rivaux et des économies d'échelle; réduction des risques que subissent les acteurs privés quand ils investissent dans le développement; amélioration de la cohérence entre les biens publics mondiaux et l'aide extérieure. Il est essentiel que les incitations soient compatibles et c'est là un aspect central de la réflexion sur les dispositifs de l'aide, de façon que « les participants au processus ne constatent pas qu'il serait avantageux pour eux d'en violer les règles » (Ledyard 1989, p. 141).

Justification plus précise des dons et des prêts. L'aide est fournie principalement sous forme de dons ou de prêts. Collier (dans l'ouvrage) montre comment choisir entre prêts et dons pour que l'aide soit répartie le mieux possible entre les pays. Cet auteur (p. 471) montre que « la répartition actuelle entre dons et prêts n'a guère de justification économique » et suggère que le choix devrait dépendre plutôt du niveau de revenu atteint par le pays et de son développement institutionnel. Les pays les plus pauvres et dont les institutions sont les plus fragiles, ne recevraient que des dons. À mesure qu'une institution se renforce et que son revenu s'élève, la part des prêts qu'il reçoit par rapport aux dons pourrait augmenter jusqu'à ce que l'aide soit entièrement fournie sous forme de prêts. Le montant des dons et des prêts devrait atteindre un maximum au même moment, pour ne pas créer l'impression que les prêts remplacent des dons.

Un choix plus rationnel entre dons et prêts permettrait également d'éviter certains problèmes de viabilité de la dette. Comme le montre Collier, si un choix était fait de façon plus rationnelle, un pays qui atteint les limites de la viabilité de sa dette pourrait toujours recevoir de l'aide mais devrait la recevoir sous forme de dons au lieu de prêts. Les pays les mieux à même de servir leur dette pourraient au contraire recevoir des prêts.

Ainsi, les prêts et les dons jouent également un rôle dans l'acheminement de l'aide. Mais d'où les prêts doivent-ils venir ? Doivent-ils toujours venir des institutions financières internationales créées il y a plus de 50 ans ? Akyüz (dans l'ouvrage) étudie les différentes justifications données pour la poursuite des opérations de prêt multilatérales et parvient à la conclusion que plus que jamais il est justifié de prêter à des fins anticycliques, du fait de la plus grande vulnérabilité des pays en développement aux chocs extérieurs; cet auteur conclut que la justification donnée du financement du développement est actuellement plus faible qu'elle l'était il y a 50 ans mais continue d'être valable, en particulier pour les pays à faibles revenus et qu'il est plus justifié actuellement d'accorder des dons au développement plutôt que des prêts, surtout aux pays à faible revenu.

Quel type de dons et pour qui ? Dans l'examen de ces questions, Radelet (dans l'ouvrage), un peu comme Collier, suggère que les stratégies d'aide devraient être modulées en fonction de l'engagement pris par les pays en faveur d'une bonne gouvernance et de leur développement. Plus cet engagement est solide, plus les modalités de l'aide devront être souples et attrayantes et plus l'engagement souscrit par les bailleurs devra être prévisible et accordé à long terme, de façon à assurer que l'aide

soit utilisée au mieux. Une telle différenciation des conditions des dons devrait inciter les pays en développement à engager des réformes. Ces instruments sont ainsi désignés sous le nom de « subventions défi ».

Valoriser la non-rivalité des biens publics et les économies d'échelle. Valoriser les gains d'efficacité suppose qu'on aille au-delà d'une utilisation plus rationnelle des instruments de l'aide. Il faut pour cela aussi inventorier et exploiter les économies d'échelle. Birdsall est amené à constater que les biens publics régionaux sont très prometteurs et que leur production constitue une possibilité de développement qui, actuellement, souffre d'un déficit de financement. Cette inefficacité résulte du fait « que la structure actuelle de l'aide privilégie beaucoup l'aide-pays » (p. 529), ce qui crée des problèmes de coordination, d'allocation et d'incitation. Les problèmes de coordination découlent du fait que plusieurs gouvernements doivent négocier et se mettre d'accord sur la quantité de biens publics à fournir, les modalités de cette production et décider ce que sera son coût et pour qui. Les problèmes d'allocation résultent de la préoccupation des bailleurs face à la lourdeur des coûts de transaction quand les interlocuteurs sont multiples et de la difficulté de rendre compte des résultats obtenus. Les problèmes de coordination et d'allocation, à leur tour, entraînent des problèmes d'incitation. Les bailleurs et les bénéficiaires peuvent considérer que les biens publics régionaux sont plus complexes et présentent des risques plus grands que les projets plus simples et plus familiers réalisés dans les limites d'un pays.

Il existe également au niveau mondial des possibilités inexploitées de gagner en efficacité. Polak et Clark (dans l'ouvrage) montrent qu'une nouvelle émission de droits de tirage spéciaux réduirait notablement le coût de la détention de réserves de devises pour de nombreux pays en développement et aiderait mieux à protéger ces pays contre les crises financières. Une telle émission serait efficace car elle serait d'un coût nul, mais elle nécessiterait une coordination mondiale plutôt que régionale.

La proposition de Birdsall pour résoudre des problèmes d'incitation au niveau régional est proche de la réponse à la question, posée plus haut, de savoir s'il y a des avantages à la coopération : recenser et démontrer les gains nets potentiels de l'investissement dans des programmes régionaux. Résoudre le problème du sous-financement de la production régionale de biens publics présenterait des avantages énormes, en particulier en Afrique subsaharienne où les frontières politiques et géographiques entraînent des coûts très lourds pour les petits Etats et les pays enclavés.

Alors qu'il devient impératif de montrer concrètement les résultats de l'aide et d'atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement, les pays industriels, tout comme les pays en développement, peuvent être disposés à surmonter les obstacles à la coordination et à l'attribution et utiliser, dans le choix de leurs priorités, les instruments de l'analyse coûts-avantages¹⁸.

Faciliter la participation des acteurs privés au développement. On pourrait également accroître l'efficacité de l'aide en impliquant l'acteur le plus approprié. Dans le passé, les acteurs privés n'étaient guère incités à recourir au développement, en raison de l'absence ou du caractère incomplet des marchés dans les pays en développement ou du manque d'information à leur sujet et de la perception de l'aide comme acte de cha-

rité. Les circonstances ayant changé, l'intérêt grandit pour l'idée d'utiliser les ressources de l'aide afin d'obtenir le concours d'acteurs privés au développement.

Les risques auxquels s'exposent les acteurs privés quand ils investissent dans les pays en développement peuvent être amortis par des fonds publics. Les organisations intergouvernementales utilisent des garanties à cet effet, comme l'Agence multilatérale de garantie des investissements, ou des co-investissements, comme le fait la Société financière internationale¹⁹.

Kremer et Peterson Zwane décrivent un autre instrument, les engagements d'achat anticipés, qui incite les sociétés privées à contribuer à la production et la diffusion de connaissances susceptibles d'aider à améliorer le sort des pauvres. Par l'engagement d'achat anticipé, un groupe de bailleurs de fonds promet d'indemniser une entreprise innovatrice qui a mis au point des techniques spécifiques pour résoudre les problèmes des pauvres. Kremer et Peterson Zwane donnent l'exemple de l'utilisation de ce mécanisme pour favoriser l'innovation technologique au profit de l'agriculture tropicale. Un engagement d'achat anticipé ressemble à une garantie, en ce qu'il fournit une incitation à l'entreprise privée à investir sans nécessiter un déboursement immédiat. Cependant, alors que les garanties accordées nécessitent des versements en cas de résultats défavorables, les engagements d'achat récompensent l'entreprise innovatrice, mais uniquement si elle développe le produit spécifié dans l'engagement.

Un avantage du mécanisme des garanties est qu'il renforce l'incitation à investir sans nécessiter un financement par l'organe qui accorde la garantie. Dans leur communication, Griffith-Jones et Fuzzo de Lima montrent que les risques liés aux variations des taux de change pour les investisseurs étrangers dans les pays en développement ne sont pas suffisamment couverts et que de nouveaux instruments sont nécessaires pour aider les entreprises qui réalisent les grands projets d'équipement à amortir les chocs qui pourraient compromettre l'aptitude des emprunteurs à rembourser leurs dettes en devises. Ils proposent trois instruments, assimilables à des garanties, pour compléter les garanties contre le risque politique et les garanties partielles du risque de crédit : assurements de trésorerie, garanties anticycliques et étalement du risque attaché à la dette souveraine par des garanties (que les organismes de développement accordent à des groupes de pays en développement participant à un projet commun).

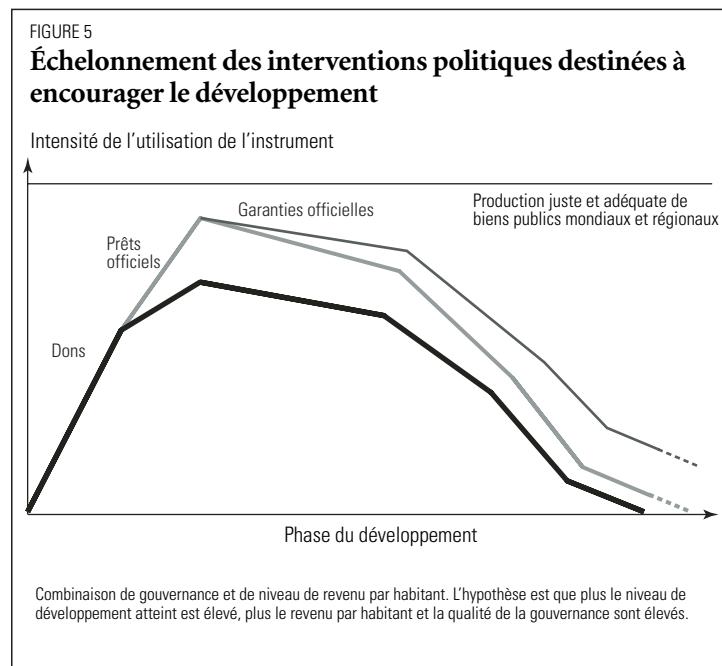
Introduction progressive de ces instruments. Ainsi, il est de plus en plus largement admis qu'une utilisation efficace de l'aide extérieure suppose que l'on connaisse bien le type d'instruments utilisés, avec quelle intensité, pour s'adapter au niveau de développement atteint par un pays et que l'on connaisse le moment où il convient de ne plus utiliser cet instrument à mesure que le pays progresse.

On trouvera à la figure 5 une représentation graphique de l'intensité avec laquelle les divers instruments peuvent être utilisés, individuellement ou en groupe, à mesure que le pays progresse dans son développement. L'aide sous forme de dons est le premier instrument à utiliser puis à abandonner. Les prêts officiels viennent ensuite et, conformément à la stratégie proposée par Collier, atteignent un maximum puis diminuent, parallèlement aux dons. Cependant, ces prêts officiels ne sont pas abandonnés complètement car le pays a besoin parfois de soutien au moyen d'un prêt officiel

(notamment si son économie subit des chocs venus de l'extérieur). Les garanties accordées par les bailleurs bilatéraux ou multilatéraux sont le troisième instrument de l'aide au développement. Elles prennent progressivement la place des deux premiers. À mesure que les pays en développement constatent qu'ils ont plus facilement accès aux marchés et que les acteurs des marchés se familiarisent avec leur situation propre, ces pays ont peut-être besoin d'un soutien extérieur prenant uniquement la forme d'émission de garanties et cela dans un premier temps, selon les besoins, comme l'indiquent les pointillés de la courbe représentant les « garanties officielles » à la figure 5²⁰.

Mais il est de plus en plus largement reconnu que l'utilisation efficace de l'aide et l'efficacité du développement dépendent d'un niveau régulier et élevé de l'importance accordée à la production juste et adéquate de biens publics régionaux et mondiaux. Les avantages potentiels, pour les pays en développement, de la production de ces biens publics peuvent être considérables. Par exemple, les modifications du régime commercial multilatéral pourraient dégager, pour eux, d'importants avantages, qu'on estime être près du double du volume actuel de l'aide publique au développement²¹. Une amélioration des modalités des transferts de fonds des migrants vers les pays en développement pourrait comporter aussi d'importants avantages (ils représentent actuellement près de 130 milliards de dollars; Banque mondiale, 2005b, p. 28).

Pourtant, malgré la portée de ces arguments économiques et de quelques autres, la corrélation entre la production équitable et adéquate de biens publics mondiaux et régionaux et le développement demeure ténue. Cela donne à penser que si la justification économique est désormais plus influente, l'aspect politique de la coopération



internationale n'a pas disparu—de même qu'il n'a pas disparu de l'élaboration des politiques publiques nationales.

LES NOUVELLES FINANCES PUBLIQUES : EN DEÇÀ ET AU-DELÀ DES FRONTIÈRES

La mondialisation des biens publics et des préoccupations de développement créent de nouvelles tâches pour les finances publiques; il faut pour les accomplir de nouvelles démarches et de nouveaux instruments qui s'appliquent aussi bien en deçà des frontières nationales qu'au-delà. De plus en plus, les initiatives nationales et internationales portant sur des préoccupations mondiales progressent ensemble (voir figure 6) tentant d'éviter de tomber de Charybde en Scylla, en naviguant entre une centralisation excessive (en tentant de résoudre à un niveau intergouvernemental des problèmes qu'il vaudrait mieux laisser à l'initiative des gouvernements ou des marchés ou de la société civile d'un pays donné) et une décentralisation excessive (en tentant de tout faire sur le plan national, alors que la coopération avec un autre État ou avec des acteurs non étatiques serait plus indiquée)²².

La mondialisation non seulement attribue aux finances publiques de nouvelles tâches, comme l'internalisation des retombées transfrontières, mais également elle donne aux gouvernements et aux organismes intergouvernementaux de nouveaux moyens d'assumer ces tâches. La coopération avec les marchés mondiaux est l'un de ces moyens. Le commerce entre des gouvernements, portant sur des biens et services publics mondiaux tels que les crédits de réduction du carbone est un autre moyen. Les gouvernements ont de nombreuses possibilités de puiser dans l'ensemble des ressources mondiales—capital, expertise, connaissances—pour poursuivre des objectifs publics.

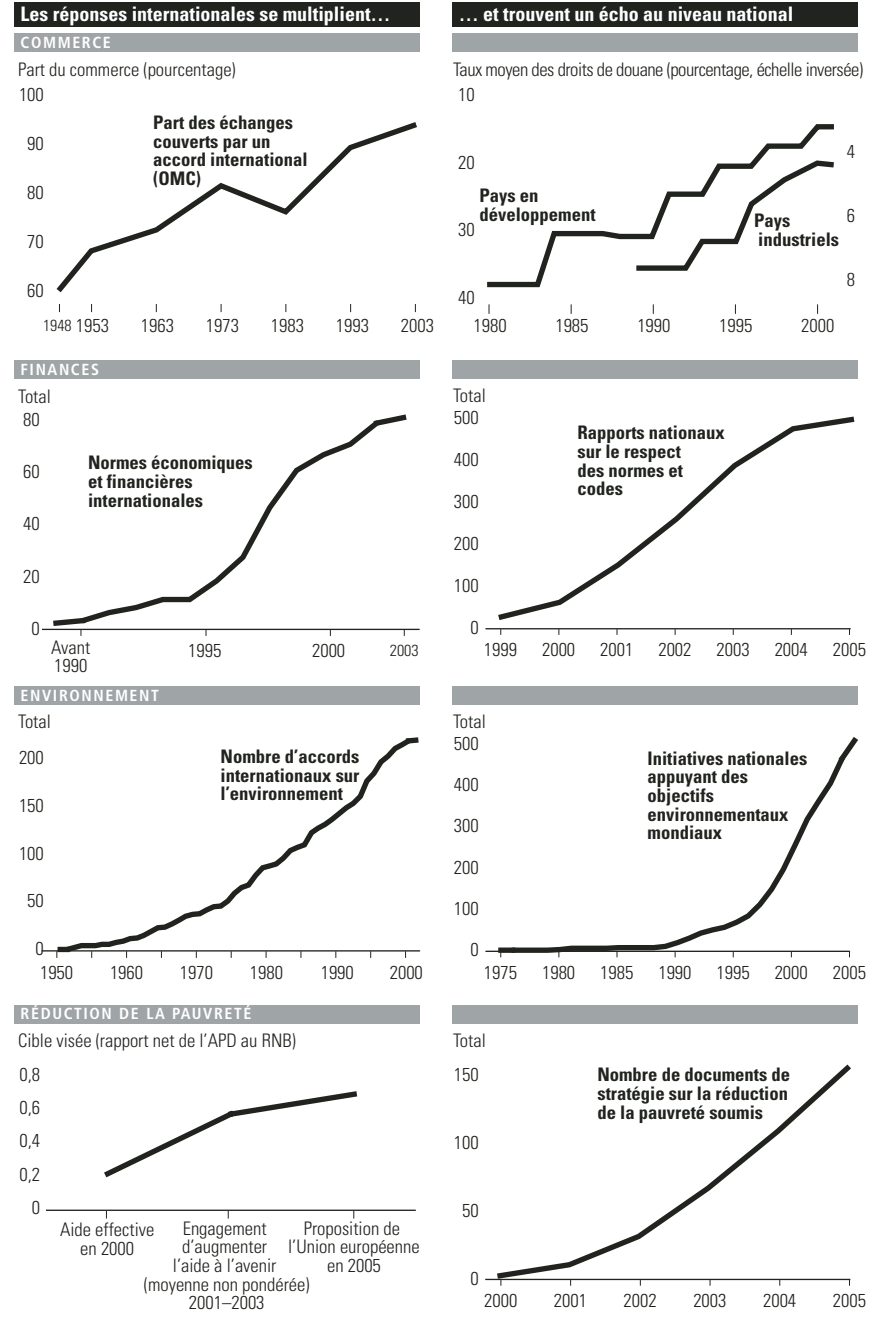
Tout comme la porosité plus grande des frontières entre les services public et privé a donné naissance à de nouveaux modes de finances publiques, que nous appelons les nouvelles finances publiques 1, de même la porosité grandissante de la limite entre le domestique et l'étranger a donné naissance à d'autres nouveaux modes de finances publiques, les nouvelles finances publiques 2. Alors que les premières offrent des politiques et des instruments qui permettent d'assembler les rouages des finances publiques et privées, les nouvelles finances publiques 2 offrent des politiques et des instruments à la coopération internationale qui a lieu tant en deçà des frontières qu'au-delà.

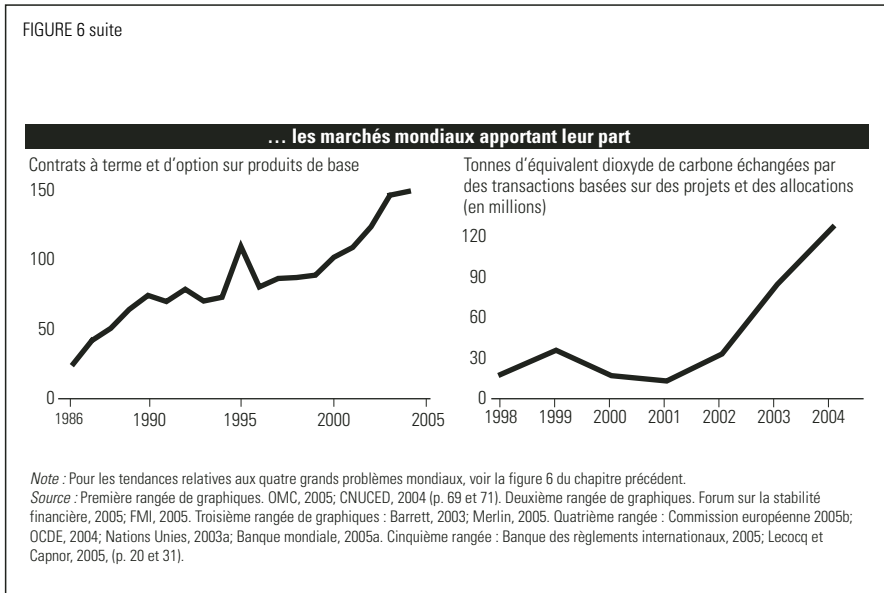
Les grandes questions qui se posent dans ces nouvelles finances publiques mondiales sont essentiellement les mêmes que dans le domaine des finances publiques traditionnelles. Mais elles reflètent désormais un partenariat actif entre les marchés et les États dans un contexte mondial, national et international (voir figure 1 du chapitre précédent). Les principales questions des finances publiques mondiales sont les suivantes :

- *Quels* objectifs de politique publique mondiale sont-ils ou devraient-ils être visés ?
- *Quelle* filière de production est suivie dans chaque cas ou devrait l'être ?

FIGURE 6

Progression parallèle des politiques publiques internationales et nationales sur les grandes questions mondiales





- Où se situe l'intervention des politiques publiques, où devrait-elle se situer pour assurer l'obtention efficace et équitable du résultat souhaité au plan national ou international ?
- Qui perçoit ou devrait percevoir des avantages nets et comment seront-ils distribués ?

Alors que ces questions dominent le débat sur les politiques aux plans national et international, les cadres institutionnels existant actuellement, à savoir la façon dont les politiques sont conçues et les concepts utilisés pour analyser les problèmes et réfléchir aux coûts et aux avantages, ne sont pas bien adaptés pour trouver de bonnes solutions et notamment pour accroître l'utilisation des démarches novatrices examinées dans l'ouvrage. Quelle est donc la marche à suivre ?

DE L'INNOVATION À LA DIFFUSION

L'innovation procède habituellement par bonds (Shiller, 2003). Les nouvelles finances publiques, qui constituent désormais un ensemble de mesures en voie d'élaboration, à l'essai, ou appliquées sporadiquement, ne sont pas une exception à cette règle. Une adoption plus large suppose une adaptation des concepts et des termes, des façons de penser et du cadre institutionnel, en passant de modifications de la législation à de nouvelles structures organisationnelles. Les décideurs et les chercheurs ont un rôle à jouer à cet égard. Certains changements seraient mineurs, mais pourtant d'importance critique. D'autres portent sur des questions de politique plus fondamentales et appellent donc une réflexion plus approfondie.

Faire progresser les nouvelles finances publiques comporte des coûts—coûts d'organisation d'un débat, efforts de sensibilisation du public, mise au point de produits financiers, études empiriques et théoriques et, peut-être, indemnisation de ceux qui sont disposés à s'exposer à des pertes au moment de l'introduction des changements envisagés. Les gains potentiels justifient-ils cet effort ?

Les gains potentiels

Les efforts de réflexion présentés dans l'encadré 1 montre la différence qu'entraînerait une meilleure gestion des risques pour le sort des populations et en fin de compte pour les économies et les budgets nationaux et, si elle était reproduite d'un pays à l'autre, pour le bien-être mondial. Sans une gestion adéquate des risques, la femme dont on raconte l'histoire dans l'encadré risque de ne pas pouvoir poursuivre sa carrière. Elle et les membres de sa famille perdraient leur emploi et deviendraient une charge pour la société au lieu de lui apporter leur contribution.

Le tableau 1 fait le même récit en termes quantitatifs, au sujet des instruments qui permettent de gérer le risque mais de faire beaucoup plus aussi. On y examine six applications des instruments des nouvelles finances publiques examinées dans l'ouvrage. Le tableau indique qui profiterait de l'utilisation de chaque instrument et quels seraient les gains, soit parce que l'instrument permettrait de résoudre un problème mondial considéré, soit qu'il le fasse de façon plus efficace qu'un autre moyen. Au total, les gains se monteraient à 7 000 milliards de dollars environ en valeur actualisée nette—soit chaque année 360 milliards de dollars pour les six instruments.

Manifestement, la poursuite des innovations financières en cours actuellement est prometteuse de gains considérables pour beaucoup et peut-être même pour tous.

On voit ainsi ce qui peut être fait pour améliorer les conditions du changement de façon que de nouvelles politiques et instruments financiers aient une chance plus grande d'être adoptés comme pratique courante et de façon que la mondialisation évolue, alliant ouverture et compétitivité et une plus grande stabilité, à une plus grande durabilité et un partage plus équitable de ces avantages²³.

Étapes suivantes : des options pour les décideurs

Des mesures nationales et internationales sont indispensables si l'on veut poser les bases d'une nouvelle démarche du financement des défis mondiaux.

Au niveau national. Quatre mesures à prendre au niveau national paraissent particulièrement importantes pour réaliser le potentiel que recèlent les nouvelles finances publiques :

- Renforcer la demande de nouvelles techniques financières, notamment en fait de gestion des risques.
- Promouvoir l'offre de telles techniques.
- Adapter les règles budgétaires qui pourraient faire obstacle à cette façon de résoudre les problèmes mondiaux.

ENCADRÉ 1

RÉCIT DES POSSIBILITÉS PERDUES EN L'ABSENCE D'INSTRUMENTS ADÉQUATS ET RÉALISABLES DE GESTION DES RISQUES

Envisageons le cas d'une jeune femme originaire de l'Inde, vivant à Chicago et qui souhaite devenir violoniste. Elle constate qu'il est difficile d'emprunter les sommes nécessaires à son apprentissage car son futur revenu comme musicienne est des plus incertains. Mais de nouvelles techniques financières lui permettent d'emprunter les sommes en question en ligne, sommes qui ne seront pas nécessairement intégralement remboursées si un indice du revenu futur des violonistes évolue de façon décevante. Le prêt fait qu'il lui est plus facile de poursuivre la carrière qu'elle souhaite en limitant le risque auquel elle s'expose. Ce risque, au fil du temps, sera mesuré par l'évolution d'indices des revenus des différentes professions, calculés par des réseaux informatiques. L'essentiel du risque s'attachant à sa carrière est en fin de compte pris en charge par des investisseurs de portefeuille, dans le monde entier, plutôt que par elle seule.

Cette même femme est préoccupée du sort des membres de sa famille élargie dans une petite ville de l'Inde, où la plupart travaillent dans un secteur en danger de disparition, ce qui rendrait superflues leurs qualifications spécialisées. Mais leur entreprise achète « un contrat d'assurance des moyens d'existence », nouvellement mis sur le marché, afin de protéger ses employés en cas de conjoncture économique défavorable. La compagnie d'assurance vend alors le risque sur les marchés internationaux. De plus, le Gouvernement indien passe un accord avec d'autres pays pour partager les risques économiques, ce qui renforce encore la protection de la famille de la jeune femme.

La jeune femme est également préoccupée par la situation du quartier d'une petite ville industrielle britannique où résident ses parents. Le quartier traverse de profonds changements économiques et sociaux et elle craint que ses parents perdent leurs économies si leur maison perd de la valeur. Mais, dans un nouvel ordre financier, l'hypothèque qu'ont prise ses parents est assortie d'une police d'assurance attachée à la valeur de la maison, qui les protège contre une évolution défavorable, moyennant le paiement d'une créance si la valeur de revente de la maison diminue. De plus, un système d'assurance sociale intergénérationnel et un système d'assurance contre l'inégalité contribuent encore à les protéger.

De nouvelles techniques numériques, s'appuyant sur des millions de kilomètres de câbles à fibre optique reliés entre eux, permet de gérer ensemble tous ces risques, compensant un risque à Chicago par un autre risque à Rio de Janeiro, un risque s'attachant au revenu des violonistes et un risque s'attachant au revenu des viticulteurs de l'Afrique du Sud. Le résultat n'est autre que la stabilisation et l'amélioration de l'économie des différents pays et du sort de leurs habitants.

ENCADRÉ 1 SUITE

RÉCIT DES POSSIBILITÉS PERDUES EN L'ABSENCE D'INSTRUMENTS ADÉQUATS ET RÉALISABLES DE GESTION DES RISQUES

La plupart des risques économiques à long terme sont en fait à la charge de particuliers ou de familles. La protection sociale existe avant tout à l'intention des très pauvres, mais elle est limitée même pour eux. Dans le monde d'aujourd'hui, on ne peut s'assurer contre le risque qui s'attache à l'évolution des rémunérations des travailleurs au fil des ans et des décennies et on ne peut donc se protéger contre le risque économique que le quartier où on habite se dégrade progressivement, de même qu'on ne peut pas éliminer, par la diversification, le risque de voir les mutations économiques et sociales rendre la vieillesse difficile. Les personnes âgées sont vulnérables au risque d'un effondrement des marchés des valeurs, qui risque de balayer leur épargne- retraite et nombreux sont ceux qui vivent dans une pauvreté relative aujourd'hui faute d'avoir pu maîtriser d'autres risques.

Dans la mesure où les individus sont conscients de ces risques toujours présents, ils tendent à être excessivement prudents, négligeant parfois les possibilités qui s'offrent à eux, car ils craignent à bon droit de subir les conséquences d'un échec. Ils continuent alors à travailler sans illusion, conservant un emploi peu satisfaisant, faisant semblant d'obtenir des résultats et craignant de s'aventurer dans les eaux plus agitées où de vrais résultats sont possibles.

Dans les conditions présentes, la jeune femme, à Chicago, retarde sa carrière de violoniste, attend des jours meilleurs qui peuvent très bien ne pas arriver. Elle manque d'information sur les perspectives qu'offrirait une telle carrière et n'a aucun moyen de se protéger, sur le plan économique, sauf de choisir un emploi sans intérêt.

Son oncle, en Inde, perd son emploi et ne peut retrouver une situation comparable. Il prend une retraite anticipée, injustifiée et est réduit à la portion congrue. Ses parents, au Royaume-Uni, voient la valeur de leur maison diminuer, comme dans tout le quartier. En même temps, l'économie de leur région se ralentit et la valeur des actions sur les marchés financiers britanniques, où ils ont mis toutes leurs économies, baisse également. De ce fait, ils n'ont pas les moyens de subvenir à leurs besoins pendant leurs vieux jours. Préoccupée par les risques auxquels sont exposés les autres membres de sa famille, la jeune femme trouve sa vie de plus en plus difficile—et son rêve de devenir violoniste ne cesse de s'éloigner.

Source : Shiller, 2003 (p. 6 à 8). Repris ici avec l'aimable autorisation de Princeton University Press.

Tableau 1

Six instruments financiers, un gain de 7 000 milliards de dollars É.-U.
(milliards de dollars É.-U.)

Instrument	Problème abordé	Principal bénéficiaire	Gain annuel	Valeur actualisée nette du gain ^a
Garanties émises par des organismes d'aide	Investissements en équipement	Pays en développement	1,1	22
Titrisation des sommes futures à recevoir	Emprunts extérieurs	Pays en développement	1,5	31
Engagements d'achat anticipés ^b	Lutte contre le paludisme	Régions d'endémie palustre, en particulier en Afrique subsaharienne	1,4	47
Obligations indexées sur le PIB	Lissage de la courbe de dépenses publiques et du remboursement de la dette	Pays en développement	30,0	600
«Macromarchés» ^b	Gestion du risque	Groupe des sept pays les plus industrialisés	145,1	2 902
Marchés de droits à polluer	Réduction des émissions de gaz à effet de serre	Pays industrialisés	182,0	3 640
Total ^c			~360	~7 000

Note : On trouvera un complément d'information sur les calculs à l'appendice au présent chapitre et dans la bibliographie.

a La somme des gains est indiquée ici à titre uniquement indicatif, car les méthodes utilisées pour estimer ceux-ci utilisent des années de référence différentes.

b Les gains découlant de ces instruments sont exprimés après déduction de coûts.

c Le coût d'actualisation est de 5 % pour tous les instruments, sauf pour l'engagement d'achat anticipé, où il est de 3 % conformément à la pratique habituelle, consistant à utiliser des taux d'utilisation plus faibles dans les analyses coûts-bénéfices relatifs à la santé publique.

Sources : Estimations découlant des données figurant dans : Wormser et Babar (2001); Kektar et Rahta (2001); Ratha (2002); Kremer et Glennester (2004); Mills et Shillcutt (2004; 2005); Borensztein et Mauro (2004); Athanasoulis et Shiller (2001); et McKibben et Wilcoxon (1999).

- Parvenir à un consensus plus large sur le rôle de l'État en tant qu'intermédiaire entre les exigences des politiques intérieure et extérieure.

Paradoxalement, pour accroître la demande de certains des ces nouveaux instruments financiers, en particulier ceux qui permettent de mieux gérer les risques, les dirigeants devraient indiquer plus clairement les risques que comporte la mondialisation, tout en démontrant comment on ne permettra plus à ces risques de bouleverser ou même de détruire la vie des gens. Les moyens de répartir et de partager le risque existent déjà : indexation des obligations, options sur matières premières, assurance contre les intempéries et les actes de terrorisme, garanties diverses, « macro-marchés » et autres techniques permettant de lisser l'évolution des revenus. Cette nouvelle technologie de financement peut également protéger les citoyens contre l'instabilité économique et les encourager à prendre des risques à des fins productives, ce qui ne peut qu'accroître le dynamisme d'une économie.

L'un des moyens d'aider les gens à accepter certains de ces nouveaux instruments financiers et d'assurance est de les présenter sous un angle humain (comme dans l'encadré 1) et de faire apparaître quantitativement les gains potentiels (comme au tableau 1). Pour Posner (2004, p. 139), les analyses coûts-avantages sont « un moyen indispensable de décision rationnelle ». Une telle analyse devrait aider à persuader le public et les décideurs, dans les secteurs tant public que privé, qu'investir dans le changement, dans le pays ou à l'étranger, peut être très profitable sur le plan social.

Pour les dirigeants des pays en développement, où les marchés financiers et des assurances sont habituellement moins développés et où les gains potentiels sont donc particulièrement importants, la question est peut-être de laisser leurs partenaires de développement et les marchés agir dans leur intérêt en renforçant les systèmes financiers et d'assurance (on revient sur cette question, plus loin, à propos des nouvelles mesures à prendre au niveau international)²⁴.

Certains des instruments des nouvelles finances publiques doivent peut-être encore subir des essais et une adaptation aux conditions propres à chaque pays. Les pouvoirs publics, en coopération avec l'industrie et après avoir consulté les principaux acteurs, souhaiteront peut-être soutenir un effort de recherche-développement sur les instruments des nouvelles finances publiques. Le secteur privé a reconnu de longue date que la finance, ce n'est pas simplement l'argent : c'est un système et un métier. Il serait indiqué que les gouvernements étudient les moyens d'utiliser plus largement les nouvelles techniques financières pour servir les objectifs des politiques publiques tout en sauvegardant les avantages publics.

Certaines règles budgétaires élémentaires appellent peut-être aussi une révision. Par exemple, dans beaucoup de pays, les ministères techniques ne sont pas toujours disposés à soutenir financièrement des activités opérationnelles à l'étranger, bien que les ministères en question soient de plus en plus engagés dans de telles activités. Dans les pays industriels, ces ministères se tournent souvent vers les organismes chargés de l'aide à l'étranger pour atteindre de tels objectifs, ce qui entraîne souvent un détournement des fonds d'aide, comme on l'a déjà noté. Le résultat est que beaucoup de pays non seulement ne disposent pas de moyens financiers assez importants pour la coopération internationale à l'étranger, mais ne savent pas non plus avec précision la

somme qu'ils consacrent effectivement au règlement des problèmes internationaux, tant à l'intérieur de leurs frontières qu'à l'extérieur. Pour éviter ce type d'illusion budgétaire et les conséquences pour la quantité de ressources disponibles (limitant ainsi ce qui pourrait être investi pour mettre à disposition de nouvelles techniques financières), le législateur pourrait envisager une refonte de la législation et la réglementation budgétaire de façon qu'elles aident mieux à répondre aux besoins de la coopération internationale actuelle²⁵.

Mais l'importance d'une mesure prise isolément risque de dépendre en fin de compte de la façon dont les décideurs et le public répondront à la question la plus élémentaire des finances publiques : quel doit être le rôle économique de l'État ? S'il existe un consensus sur l'idée que le rôle de l'État dans un monde d'interdépendance croissante est celui d'un intermédiaire entre les exigences des politiques intérieure et extérieure, un grand nombre des autres mesures de politique économique trouvent naturellement leur place. Cela ne signifie pas qu'elles en seraient moins controversées. Ces mesures appellent en effet le changement. Et même quand elles aboutissent à un accroissement du bien-être national, elles peuvent également entraîner une redistribution des revenus et d'autres possibilités. Politique et économie sont indissociables. Mais il est essentiel, pour la société, de mieux comprendre ensemble le rôle de l'État et le moment où ce dernier doit exercer sa prérogative de définir des politiques tenant compte des exigences et des possibilités offertes par le reste du monde pour maximiser le bien-être national.

Au niveau international. Plusieurs mesures pourraient être prises au niveau international pour mieux diffuser certaines pratiques des nouvelles finances publiques :

- Restructurer les organisations intergouvernementales de façon systématique et délibérée.
- Adopter une nouvelle démarche du financement de la coopération internationale, en particulier dans ses éléments qui visent la production de biens publics mondiaux.
- Renforcer la demande et l'offre de nouvelles techniques financières, en complétant les efforts nationaux.
- Créer un conseil international de haut niveau sur le financement public-privé pour faciliter et dynamiser le changement dans les directions indiquées.

Des efforts nationaux visant à restructurer les relations entre le marché et l'État ont abouti à réévaluer le rôle du gouvernement par un examen de plusieurs questions (Stiglitz, 1998). Le même type de questions peut servir à examiner systématiquement le rôle des organisations intergouvernementales :

- Existe-t-il un rôle bien défini pour une intervention publique au niveau international (plus précisément, pour les organisations intergouvernementales qui doivent compléter l'action des gouvernements, des marchés et des organisations de la société civile) ?
- Si oui, quel doit être ce rôle ?
- Quel est le meilleur moyen de l'accomplir ?
- Les pratiques actuelles reflètent-elles ce rôle au mieux ?

- Si non, quelles réformes sont-elles nécessaires ?

Certaines organisations intergouvernementales ont commencé à s'adapter à cette nouvelle réalité. Utiliser un ensemble commun de critères pour examiner ces réformes, d'un organisme à l'autre, aiderait à déterminer le nouveau rôle pratique général des organisations intergouvernementales. Ce type d'analyse aiderait également à formuler des critères systématiques pour l'interaction entre les organisations intergouvernementales, les marchés et les partenariats public-privé. L'étape suivante consisterait à élaborer des méthodes pour déterminer la manière dont de telles interactions entre public et privé aideraient à résoudre les problèmes de politique publique mondiale, dans l'espace politique entre le marché et les gouvernements. La préparation de telles évaluations en s'en tenant à une méthodologie rigoureuse aiderait sans doute à résoudre plusieurs des problèmes soulevés par les partenariats public-privé²⁶.

Les organismes intergouvernementaux (comme les gouvernements) gagneraient également à une conception plus dynamique de l'idée de corriger les défaillances du marché. Ces organismes devront peut-être moins se préoccuper de trouver un moyen de remédier aux imperfections du marché et davantage de l'élimination de ces imperfections et de la création de capacités pour le développement des marchés, dans les secteurs public et privé.

Il est courant de voir des organisations intergouvernementales mobiliser des ressources sur la base d'un « plan d'action » dessiné à grands traits et de décider ensuite seulement avec précision l'utilisation de ces ressources. En encourageant un usage plus large des modalités telles que les partenariats public-privé, on pourrait inverser cette pratique, en introduisant une plus grande spécificité dans les résultats à atteindre et en permettant ensuite de structurer des montages financiers produit par produit. Cela impliquera peut-être que l'on distingue avec un peu plus de précision le financement apporté aux organisations intergouvernementales pour couvrir leurs coûts budgétaires ordinaires et le financement visant des initiatives de coopération particulières.

Pour encourager l'innovation, les organisations intergouvernementales pourraient compléter les efforts nationaux de recherche-développement, en particulier quand les nouvelles techniques financières concernent des produits à échanger sur les marchés mondiaux ou encore la création de nouveaux marchés internationaux. On peut citer en exemple le Fonds prototype pour le carbone, qui devient un terrain d'apprentissage pour le développement des marchés des produits à base de carbone.

Mais, comme le montre Jones, les organisations sont elles aussi guidées par leur intérêt propre. Pourquoi supposer que les organisations intergouvernementales suivraient les nouvelles voies balisées ici ? Assurément, un grand nombre de décideurs internationaux sont tout à fait désireux d'améliorer la situation mondiale, de valoriser les gains d'efficacité et d'effectivité et d'encourager le développement partout où c'est possible. L'un des moyens de faciliter la gestion de ce changement consiste à créer un conseil international de haut niveau des financements public-privé.

Composé des directeurs exécutifs des marchés financiers privés et des ministres des finances, un tel conseil examinerait les marchés financiers et les marchés des assurances ainsi que l'architecture financière internationale, au vu des faits nouveaux,

pour évaluer les nouveaux besoins de financement et conseiller les organisations intergouvernementales sur le meilleur moyen de promouvoir un financement plus suffisant des défis mondiaux. Les membres de ce conseil pourraient tenir des consultations avec les différentes parties prenantes, en particulier les organisations de la société civile, pour mieux comprendre la situation. Ce conseil remettrait des avis aux organismes opérationnels du système des Nations Unies et aux institutions financières internationales, notamment au Fonds monétaire international, à la Banque mondiale et aux banques régionales de développement. Ainsi, les organisations intergouvernementales seraient constamment incitées à innover, ce qu'elles ne font peut-être pas naturellement (à en juger par les travaux sur les avantages comparatifs des acteurs publics et privés; voir : Shleifer et Vishny, 2002).

Questions devant faire l'objet de nouvelles recherches

Il y a une interaction étroite entre l'élaboration des politiques et les recherches. Les concepts et les cadres analytiques mis au point par les universitaires influencent fortement la façon dont la réalité est décrite et interprétée. Keynes, déjà en 1936, lançait une mise en garde : « Les hommes pratiques, qui se croient exemptés des influences intellectuelles, sont généralement les esclaves de quelque économiste défunt. Les fous exaltés au pouvoir, qui entendent des voix sorties du vide, distillent les éléments de leur délire chez un quelconque scribouillard universitaire de quelques années auparavant ». Pourtant, face à ces nouvelles réalités, les « hommes pratiques » s'écartent de la théorie standard. Et, comme c'est le cas actuellement dans le domaine des finances publiques, l'élaboration des politiques permet de susciter de nouvelles idées qui alimentent la recherche et l'analyse et qui nécessitent de nouvelles recherches et de nouveaux « scribouillages » pour permettre à la théorie standard des finances publiques de rattraper la réalité et la pratique nouvelle des finances publiques.

Les économistes qui font des recherches sur les finances publiques trouveront dans l'ouvrage un ensemble de questions qui exigent de nouvelles recherches et études. Trois questions en particulier sont revenues de façon répétée durant la préparation de l'ouvrage :

- La production optimale de biens publics (mondiaux).
- Les défaillances du marché et celles de l'État.
- Les biens publics transnationaux (mondiaux et régionaux).

À l'heure actuelle, la « condition de Samuelson » (Samuelson, 1954, 1955) est le principal critère qui aide les responsables à trouver l'intervalle souhaitable de la production efficace de biens publics. La condition est satisfaite quand le coût marginal de la fourniture du bien public est égal à la somme du montant marginal que chaque personne affectée par le bien en question est disposée à payer. Il serait utile de réexaminer l'application de cette condition de Samuelson pour deux raisons au moins.

D'abord, l'État n'est plus le seul producteur ou le seul financier des biens publics. Ce sont aujourd'hui d'autres acteurs qui fournissent un grand nombre de biens publics, peut-être la majorité. Ainsi, conformément aux changements qui caractérisent les nouvelles finances publiques¹, la question pertinente est de savoir quel type

d'incitations publiques sont nécessaires pour assurer la production efficace de biens publics, par plusieurs acteurs travaillant conjointement. La contribution de l'État est-elle censée couvrir la totalité du coût de production du bien ou seulement une fraction, par exemple le coût d'une incitation fiscale ?

La question de la quantité optimale de biens à produire se complique quand il s'agit de biens publics mondiaux, lorsque les États peuvent fournir des incitations au plan national, les organisations intergouvernementales peuvent ajouter de leur côté leurs propres incitations au niveau international et des acteurs privés réagir à ces incitations d'origine publique par des décisions de dépenses différentes, privées. Telle qu'elle est habituellement présentée et appliquée dans l'analyse de ces questions, la condition de Samuelson s'avère d'une utilité limitée. La question à clarifier est celle-ci : de qui la propension marginale à payer pour quelle contribution au bien public doit-elle être agrégée, et de qui les coûts doivent-ils être pris en considération de l'autre côté de l'équation ?

Deuxièmement, la fonction agrégative de l'État présente également des problèmes. Dans l'analyse classique, la condition de Samuelson concerne l'agrégation des préférences nationales. Mais, aujourd'hui les préférences pour la production de biens publics proviennent tant d'au-delà des frontières nationales que d'en deçà. Si les préférences extérieures exigent un niveau de production du bien plus élevé que ne le font les préférences intérieures et si l'État aligne la production du bien sur la demande extérieure, la condition de Samuelson n'est plus remplie : le coût marginal de la production du bien risque de dépasser la somme des propensions marginales à payer des contribuables du pays. Si l'État fait fi des demandes extérieures, la production du bien ne remplit pas la condition de Samuelson, ce qui laisse une partie de la population nationale satisfaite, mais moyennant un coût international pour le pays, car la production du bien ne répond pas à la demande extérieure.

Ces analyses ne portent que sur le court terme et pourtant le facteur temps est sans doute décisif dans les deux cas. Par exemple, demander aux contribuables nationaux de payer plus que ce qu'ils sont actuellement disposés à payer est peut-être un moyen de dégager des avantages pour les mêmes acteurs nationaux à plus long terme. La libéralisation des échanges en est un exemple. Dans d'autres cas où la demande extérieure dépasse la demande intérieure, l'État peut à bon droit demander une indemnisation à la communauté internationale (remboursement des coûts incrémentaux) ou proposer à la communauté mondiale de lui laisser un temps d'ajustement avant que les demandes extérieures puissent être prises en compte.

Ainsi, il semble assez indiqué de réexaminer la condition de Samuelson et de se demander comment elle pourrait être affinée pour mieux refléter la réalité actuelle, celle où la plupart des biens publics sont produits par des acteurs multiples, plutôt que par l'État à lui seul et celle où les États sont de plus en plus censés faire l'agrégation des exigences extérieures et intérieures.

Une autre préoccupation possible concerne la production optimale quand les problèmes d'information amènent les intéressés à sous-évaluer un bien public particulier (par exemple, le coût de la prévention d'une épidémie de grippe aviaire). L'application de la condition de Samuelson risque de conduire à une production inadéquate du bien (excès ou déficit de production). Les biens publics mondiaux, du fait de leur complexité, sont particulièrement susceptibles d'entraîner ce type de pro-

blème. La difficulté est ainsi de savoir comment améliorer la disponibilité de l'information sur les coûts et les avantages de la production actuelle des divers biens publics mondiaux et les avantages nets qui découleraient de l'application de mesures d'amélioration de cette production. La notion de production adéquate du bien public mondial et la méthode d'évaluation suggérée dans le chapitre de Conceição et Mendoza est peut-être à cet égard une proposition utile.

Les gouvernements continuent à jouer un rôle important dans la correction des défaillances du marché. Mais les marchés et la société civile corrigent également les défaillances de l'État et celles de la coopération intergouvernementale. Avec la mondialisation des marchés et la mobilité accrue des facteurs de production et comme les États sont en rivalité face à ces facteurs mobiles, les marchés peuvent exercer un pouvoir coercitif de fait sur les États. Ceux-ci, qui restent attachés à leur territoire, peuvent être tentés de se comporter en passager clandestin en matière de production de biens publics mondiaux, tandis que les participants aux marchés mondiaux et à une société civile de plus en plus mondialisée peuvent aussi souhaiter une production accrue de divers biens publics mondiaux. Parfois, cet intérêt est si fort que, comme le montre Kaul, dans son chapitre sur les partenariats mondiaux public-privé, ces acteurs privés peuvent aller de l'avant, commencer à produire volontairement des biens publics, plutôt que d'attendre la réponse de l'État. Et parfois, les acteurs privés peuvent imposer des pénalités élevées aux États contrevenants, par exemple en alourdissant le coût des emprunts pour ceux d'entre eux qui n'offrent pas ce qui est généralement perçu comme un climat propice à l'activité économique.

Cela, à son tour, pose la question de savoir qui corrige les défaillances de qui.

Les biens publics mondiaux (peut-être plus encore que les biens publics purs locaux, nationaux ou même régionaux) démontrent que le caractère public de la consommation n'implique pas que tous profitent de la même façon d'un bien donné, mais simplement que nombreux sont ceux, parfois tous, qui sont affectés par les coûts ou les avantages associés à ce bien, mais affectés de façons différentes. Les vastes différences, les grandes disparités qui existent dans le monde signifient que les préférences pour les biens publics mondiaux sont à même de varier considérablement. Cela pose la question des conséquences redistributives de la tendance à augmenter la production volontaire et privée de ces biens : de qui les biens publics mondiaux reflètent-ils les préférences ?

L'agrégation des préférences au niveau intergouvernemental soulève d'autres questions. Un certain nombre de propositions pour rendre plus équitable la prise de décisions sur les grandes questions mondiales sont à l'étude²⁷. Il est tout aussi important de comprendre la raison pour laquelle les accords sur diverses initiatives politiques mondiales (par exemple la réduction de moitié de la pauvreté dans le monde ou celle des gaz à effet de serre) et les accords sur la façon de partager les coûts de ces initiatives sont souvent négociés séparément, d'où le grand nombre de mandats non financés (résolutions intergouvernementales qui n'ont pas d'appui financier) et d'abondants fonds qui ne correspondent à aucun mandat (mécanismes de financement liés à des préoccupations mondiales mais créés hors des processus intergouvernementaux)²⁸. Cela suscite une nouvelle fois la question de l'harmonisation des politiques publiques et des priorités mondiales en matière de dépenses.

Le recensement des acteurs appropriés et la détermination du niveau de l'intervention des politiques à suivre (niveaux local, national ou international) est un autre domaine qui mériterait un surcroît de recherche. En matière de lutte contre les maladies contagieuses, dans le monde, la question est notamment de savoir comment assurer la cohérence entre des interventions essentiellement verticales contre une maladie donnée, menées au niveau international et les interventions horizontales (telles l'amélioration des systèmes de santé), qui sont principalement des initiatives nationales (voir au tableau 1 du chapitre précédent l'exemple de la lutte contre le paludisme). Les études empiriques pourraient utiliser les résultats de plusieurs initiatives mondiales comme le Fonds mondial pour la lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme, qui pourraient apporter des indications utiles pour le choix des politiques.

On peut poser de nombreuses autres questions, pour déterminer notamment dans quelle mesure les enseignements du principe de l'équivalence fiscale peuvent s'appliquer réellement au niveau international, et comment on peut conceptualiser le commerce international des services publics entre États (comme ceux pour lesquels le Fonds pour l'environnement mondial sert d'intermédiaire) et utiliser les techniques d'agrégation ou la notion plus large de filière de production pour recenser les éléments constitutifs d'une filière de production d'un bien public pour les assigner à un acteur donné, ou à un niveau donné.

Les résultats des travaux de recherche sur ces problèmes pourraient en fin de compte dégager une théorie d'ensemble des nouvelles finances publiques—théorie qui allierait la coopération internationale en deçà des frontières (par une fusion des préférences pour les politiques intérieure et extérieure) et une coopération internationale au-delà les frontières (la fusion des objectifs de politique économique et étrangère).

L'avenir

Pendant des siècles, le monde s'est préoccupé de développer et de renforcer les institutions des États indépendants et d'affirmer la souveraineté de chaque État dans le choix de ses politiques. Les finances publiques ont évolué à l'appui de ce souci. Mais aujourd'hui, la mondialisation exige des États qu'ils utilisent avec plus de souplesse leur pouvoir d'élaborer leurs politiques, en prenant des décisions de portée nationale et internationale, chaque fois que ces décisions peuvent être appliquées au mieux. La mondialisation interpelle ainsi les États, les contraint à réfléchir en termes de « réseaux mondiaux de politique publique » (Reinicke, 1998) : la coopération internationale en deçà des frontières et par-delà.

Les gouvernements réagissent à ce défi et les finances publiques, l'un des principaux instruments à leur disposition, évoluent également à mesure que de nouvelles problématiques et que de nouvelles politiques apparaissent.

L'ouvrage examine la refonte des finances publiques, qui sont réinventées pour permettre aux politiques et aux instruments de franchir les lignes de démarcation entre le public et le privé, entre l'intérieur et l'étranger, pour faire face aux défis mondiaux qui sont en nombre croissant. On espère, dans l'ouvrage, élargir et faire progresser le débat sur ces nouvelles formes de finances publiques mondiales.

Il se passe toujours un certain temps avant que de nouveaux problèmes soient reconnus comme tels. Les nouvelles finances publiques mondiales examinées dans l'ouvrage et dans la version intégrale ne sont pas aussi nouvelles qu'on pourrait le penser. Richard A. Musgrave, dans son ouvrage de 1969 intitulé *Fiscal Systems*, posait déjà plusieurs des problèmes examinés ici. Il avait déjà analysé l'ensemble des problèmes que l'on cherche aujourd'hui à résoudre, avec une urgence toujours plus grande. Le moment est venu de s'y attaquer.

APPENDICE. CALCULS CONDUISANT AU TABLEAU 1 : SIX INSTRUMENTS, UN GAIN DE 7 000 MILLIARDS DE DOLLARS

Les instruments des nouvelles finances publiques sont attrayants car ils permettent d'affecter des ressources de façon plus efficace que les instruments habituels. Les estimations quantitatives des gains d'efficacité attendus, comprises au sens large, qui sont possibles avec les instruments des nouvelles finances publiques présentés au tableau 1 sont examinées plus en détail²⁹.

Comme ces instruments ont une portée générale et sont applicables aux situations les plus diverses, les gains d'efficacité sont estimés dans le cadre d'une application concrète à des tâches bien précises. Ni la taille ni la portée (ensemble des bénéficiaires) des gains attendus est une caractéristique inhérente de l'instrument en question. Savoir qui sont les bénéficiaires et de combien dépend de chaque application particulière.

Les gains d'efficacité estimés ici portent avant tout sur les économies permises sur les coûts de la réalisation des objectifs des politiques suivies, par rapport à ce que permettent des politiques classiques. Les exemples suivants, présentés par ordre croissant de l'ampleur des gains actualisés nets, montrent que six instruments seulement, appliqués à six problèmes différents, pourraient dégager environ 7 000 milliards de dollars de gains actualisés nets. Chaque année, les gains dégagés grâce à l'application de ces six instruments pourraient s'élever à 360 milliards de dollars³⁰.

- *Garanties.* Les garanties offertes par les bailleurs de fonds bilatéraux ou multilatéraux pour réduire les risques auxquels sont exposés les investisseurs dans les pays en développement sont un moyen de réduire le coût du capital, comme le montre la différence entre les différentiels d'intérêt entre les bons du trésor américain et les prêts accordés à long terme pour des grands projets d'équipement dans certains pays en développement, avec et sans garanties. Si l'on suppose que les flux d'investissement privé dans les pays en développement pour des projets d'équipement se montent à 64 milliards de dollars environ (chiffre calculé sur la moyenne annuelle de la période 1990-2003; Izaguirre 2004, p. 3) et une réduction de 170 points de base du différentiel (basé sur la moyenne des réductions effectivement observées dans un ensemble de pays en développement; Wormser et Babar 2001), l'économie annuelle résultant de l'application de ces garanties au financement des projets d'équipement dans les pays en développement pourrait atteindre 1,1 milliard de dollars, soit 22 milliards de dollars en valeur actualisée nette.

- *Titrisation des montants futurs à recevoir.* Le montant des apports financiers futurs susceptibles d'être titrisés en monnaie forte à la disposition des pays en développement est estimé à au moins 77 milliards de dollars par an (Ratha, 2002, p. 3). Si cette titrisation avait lieu effectivement (comme par exemple examiné dans le chapitre de Conceição, Rajan et Shah dans l'ouvrage), les coûts d'emprunt des pays en développement seraient inférieurs de 200 points de base environ par rapport à ce qu'ils seraient pour une émission de titres de dette non garantis (Kektar et Ratha, 2001, p. 3). Cela implique une économie annuelle de l'ordre de 1,5 milliard de dollars, soit 31 milliards de dollars en valeur actualisée nette.
- *Engagements d'achat anticipés.* Les engagements d'achat anticipés sont un instrument appliqué pour encourager, entre autres choses, des travaux de recherche-développement favorables aux pauvres, par exemple la création et la diffusion de vaccins protégeant contre des maladies négligées. Un engagement estimé à 3 milliards de dollars (en valeur actualisée nette) serait nécessaire pour encourager les compagnies pharmaceutiques à investir dans la production d'un nouveau vaccin, par exemple contre le paludisme, qui profiterait essentiellement aux populations pauvres (Kremer et Glennester, 2004, p.89). Un engagement d'achat anticipé de ce type rapprocherait dans le temps d'au moins 10 ans la production d'un vaccin contre le paludisme (Kremer et Glennester, 2004, p. 95). Ce vaccin réduirait les coûts de la lutte contre la maladie de moitié environ, chaque année (Kremer, 2001, p. 50-51). Le bénéfice net annuel moyen d'une réduction de moitié de la charge imposée par le paludisme aux pays d'Afrique subsaharienne serait de l'ordre de 3 à 10 milliards de dollars par an (Mills et Shillcutt, 2004; 2005). Si l'on prend la moyenne, le vaccin créerait des gains égaux au moins à 6 milliards de dollars par an et le fait de rapprocher de 10 ans la date de disponibilité du vaccin représenterait un gain en valeur actualisée nette de 50 milliards de dollars. Si l'on déduit de ce chiffre 3 milliards de dollars nécessaires pour obtenir l'engagement pris par les compagnies pharmaceutiques, cela conduirait à un gain en valeur actualisée nette de 47 milliards de dollars, soit 1,4 milliard de dollars par an.
- *Obligations indexées sur le PIB.* Les obligations indexées sur le PIB sont un moyen de lier les paiements de service de la dette souveraine et le taux de croissance économique obtenu par le pays qui émet les obligations. Ces obligations agissent ainsi comme un stabilisateur automatique des ressources de l'État, réduisant la nécessité, pour lui, de limiter les dépenses publiques quand la croissance est lente et de réduire les nouvelles dépenses publiques quand la croissance est rapide. Leur avantage par rapport aux obligations non indexées est qu'elles limitent l'intervalle de variation du coefficient de service de la dette par rapport au PIB. Bien que les obligations indexées sur le PIB ne puissent atténuer les effets de politiques macroéconomiques qui seraient non viables à terme, elles peuvent réduire la fréquence des défauts de paiement sur le service de la dette et des crises financières dans les pays en développement en stabilisant les coefficients d'endettement. Des simulations économétriques

donnent à penser qu'une augmentation du ratio de service de la dette de 10 % s'accompagne d'une augmentation de 20 % de la probabilité de crise (comme l'indiquent Borensztein et Mauro, 2004, p. 168-169, sur la base des estimations empiriques faites par Detragiache et Spilimbergo, 2001). En supposant que les obligations indexées sur le PIB diminuent cette probabilité d'un cinquième en considérant que le coût en perte de production entraîné par les crises financières représente environ 150 milliards de dollars par an (sur la base d'une étude de huit pays menée sur la périodes 1995-2002 par Griffith-Jones et Gottschalk, 2004, p.5), les obligations indexées sur la croissance pourraient dégager des économies annuelles d'au moins 30 milliards de dollars, soit 600 milliards de dollars en valeur actualisée nette.

- « *Macromarchés* ». Ce sont des marchés qui permettent l'échange de titres liés aux revenus agrégés (macro), par exemple le PIB d'un pays ou d'un groupe de pays, ou certaines composantes agrégées du PIB d'un pays comme le revenu d'un groupe professionnel particulier. Ces macromarchés permettraient à des acteurs publics et privés de « s'assurer » contre l'instabilité de ces revenus en achetant des titres qui compenseraient les fluctuations défavorables. Diverses simulations de ce type d'échanges, portant sur des pays industriels membres du Groupe des Sept, donnent à penser qu'ils pourraient dégager d'énormes bénéfices. Une fois soustrait le coût des titres en question, on estime que le gain annuel net atteindrait 145,1 milliards de dollars, soit 2 902 milliards de dollars en valeur actualisée nette (Athanasoulis et Shiller, 2001, p.1046).
- *Marché international de droits à polluer*. La réduction des émissions de gaz à effet de serre est une préoccupation largement partagée de la communauté internationale. Plusieurs options permettraient de parvenir aux objectifs de réduction des émissions énoncés par exemple dans le Protocole de Kyoto³¹. Une alternative est fréquemment discutée : avec ou sans un marché international de droits à polluer. Le marché international de ces droits à polluer ne pourrait être plus efficace que si chaque pays atteignait les objectifs fixés au moyen de mesures prises au niveau national. Les pays où les réductions sont les plus coûteuses pourraient par exemple acheter des droits à des pays où cette réduction serait moins coûteuse. En fait, grâce au marché international des droits à polluer, les pays industriels (qui, avec les pays en transition, sont tenus de réduire leurs émissions en vertu du Protocole de Kyoto) pourraient réduire le coût annuel de la mise en conformité de 182 milliards de dollars environ, soit 3 640 milliards en valeur actualisée nette (McKibben et Wilcoxon, 1999, p.23-5).

NOTES

1. Les travaux sont nombreux sur ce sujet : voir notamment : Burgess et Stern (1993), Cnossen et Sinn (2003), Keen et Simone (2004), Schulze et Ursprung (1999), Slemrod (2004), Swank et Steinmo, Tanzi (1994) et Zee (1996).

2. Ces mesures peuvent entraîner une économie nette par comparaison avec les dépenses directes, comme les premières n'exigent pas la création ou l'expansion d'une bureaucratie, ce qu'entraînent habituellement les dépenses directes.

3. Le dosage le plus souhaitable et le plus réalisable de mesures à prendre varie selon le groupe de pays. Tanzi suggère que les pays en développement ont encore des possibilités d'accroître leurs dépenses publiques. Les gouvernements des pays industriels peuvent au contraire avoir à réduire certains programmes et encourager les électeurs à assumer une part plus grande de la réduction de certains risques, tels que la maladie ou le chômage temporaire (lié au cycle conjoncturel).

4. Comme l'écrit Caballero (2003, p. 4) : « pour ce faire, [les pays] doivent avoir accès à des instruments de couverture et d'assurance pour se protéger contre des événements catastrophiques entraînés par le caractère instable des mouvements de capitaux. Pour le moment, les pays [en développement] s'assurent eux-mêmes en accumulant à grands frais d'importantes réserves internationales et des fonds de stabilisation. La plupart des individus seraient insuffisamment assurés s'ils mettaient de côté un million de dollars en cas d'accident automobile et les dommages qu'il entraînerait, au lieu de contracter une assurance à cet effet; il en va de même des pays. Le fait d'être insuffisamment assuré amplifie considérablement l'effet des récessions dans ces pays ».

5. Les détenteurs d'obligations en profiteraient aussi. Comme le montrent Borensztein et Mauro (2004, p. 197) « si une croissance faible du PIB fait que l'endettement d'un pays devient insoutenable, ce pays risque de se mettre en cessation de paiement. Il est assurément préférable, pour les investisseurs internationaux, de recevoir un remboursement plus faible, sur leur créance, au moyen d'une indexation qui serait décidée à l'avance dans le contrat de prêt, plutôt que de s'exposer à un recouvrement incertain, lors d'un processus chaotique faisant suite à une cessation de paiement ». Les émissions indexées sur le PIB suscitent l'attention croissante des milieux politiques (voir par exemple : FMI, 2004, Organisation des Nations Unies, 2005; et U.S. Council of Economic Advisers, 2004). D'autres types d'indexation pourraient être aussi utilisés. Par exemple, les pays qui sont fortement dépendants de leurs exportations de produits de base sont vulnérables aux fluctuations des cours de ces produits. Une baisse brutale de ces cours pourrait empêcher un pays de servir sa dette souveraine en monnaie forte sans modification réelle de sa politique intérieure ou de ses perspectives économiques. En pareil cas, les obligations pourraient être indexées sur le cours du principal produit de base exporté (ou les cours d'un ensemble de ces produits de base). Voir par exemple : Caballero (2003) et Attamensah (2004).

6. Selon certaines estimations, les pays en développement perdraient chaque année environ 50 milliards de dollars du fait des activités des paradis fiscaux (OXFAM GB, 2000, p. 2). Le « Government Accountability Office » des États-Unis estime de son côté que les services obtenus par 61 grandes sociétés dans les paradis fiscaux en 1998-2003 ont abouti pour le Gouvernement des États-Unis à une perte de recettes publiques de 3,4 milliards de dollars (U.S. GAO 2005, p. 6). Sur les tendances possibles d'évolution de la fraude et de l'évasion fiscale, voir : Tanzi (2001).

7. La plupart des accords fiscaux bilatéraux suivent de près ou de loin le modèle de convention fiscale de l'OCDE de 1997 (révisé en 2003; OCDE, 2003a; www.oecd.org/dataoecd/52/34/1914467.pdf) ou le modèle de convention des Nations Unies concernant les doubles impositions entre pays développés et pays en développement (ONU, 2001, 2003b). Pour un examen de la question, voir CNUCED, 2000.

8. On trouvera un complément d'information sur les partenariats inventoriés et analysés dans la section sur les partenariats mondiaux public-privé à l'adresse suivante : www.thenewpublicfinance.org.

9. Le Gouvernement du Royaume-Uni a annoncé une contribution de 1,8 milliard de dollars sur 15 ans et l'organisme pilote devrait lever en outre 4 milliards de dollars sur 10 ans (www.dfid.gov.uk/news/files/pressreleases/pr-bennhealthbostpledge26jan05.asp).

10. Les nations puissantes peuvent monopoliser le débat politique international et fausser les résultats des politiques suivies. Les pays peuvent tenter la tactique du passager clandestin au lieu d'apporter leur contribution à la gestion des externalités mondiales ou de contribuer à la production de biens publics mondiaux (Sandler, 2004). Les asymétries d'information conduisent aussi à un échec de la coopération intergouvernementale.

11. Diverses études (Ferroni et Mody, 2002; Kaul et Le Goulven, 2003; Raffer, 1999, 2004; Reisen, Soto, et Weithöner, 2004; Banque mondiale, 2001) ont montré que le financement d'activités internationales liées à la production de biens publics mondiaux était souvent réalisé par prélèvement dans l'enveloppe existante de l'aide publique au développement des pays industriels.

12. On commence seulement à pouvoir se procurer des informations sur le financement nécessaire pour réaliser des objectifs internationalement convenus, dans certains cas tout au moins. D'importantes percées ont été réalisées par la Commission Macroéconomie et santé (CMH, 2001), sur le fait d'endiguer des maladies contagieuses, et ensuite par le Projet Objectifs du Millénaire (2005) qui a fourni des estimations détaillées du coût de la réalisation des objectifs mondiaux. Le Projet Objectifs du Millénaire (2005, p. 70) estime que pour réaliser les OMD, il faudrait chaque année augmenter l'aide publique au développement, qui devrait passer de 70 milliards de dollars en 2006 à 130 milliards en 2015. Le même projet estime que la réalisation des objectifs dégagerait d'énormes avantages et notamment sortirait de la pauvreté plus de 500 millions d'hommes, sauverait des millions de vies humaines, donnerait à des millions d'enfants la possibilité d'aller à l'école, inverserait la dégradation de l'environnement et permettrait d'éviter des conflits, entre autres avantages (Projet Objectifs du Millénaire, 2005, p. 72).

13. Voir par exemple Lomborg (2004), qui contient aussi une bibliographie renvoyant à de nombreuses autres études.

14. Par exemple, Barrett (2004), tel que mentionné par Conceição et Mendoza dans l'ouvrage, montre les résultats d'études indiquant que la plupart des bénéfices de l'élimination de la variole sont allés aux pays en développement (35 milliards de dollars sur un total de bénéfices nets mondiaux de 47 milliards de dollars), mais que l'élimination de la poliomyélite, selon une étude, susciterait des avantages se montant à 72 milliards de dollars en bénéfices nets pour les pays industriels, tandis que les pays en développement subiraient une perte nette de 11 milliards de dollars.

15. D'autres dispositifs sont à citer : le système d'échange de droits d'émissions de l'Union européenne (EC, 2005), le négoce des droits d'émission du Royaume-Uni (UK DEFRA, 2001), et celui de la province australienne de New South Wales (New South Wales Government, 2004).

16. Sur la question des accords internationaux sur les produits de base, voir par exemple Gilbert (1996).

17. Voir : www.worldbank.org/poverty.

18. Il importe de reconnaître que parfois les structures incitatives ne sont pas faciles à modifier, comme le montre le très long débat sur les droits de tirage spéciaux (voir par exemple Mussa, Boughton, et Isard 1996).

19. Pour tout complément d'information sur les activités de l'Agence multilatérale de garantie des investissements, voir : www.miga.org, et celle de la Société financière internationale. Voir : www.ifc.org.

20. La figure 5 pourrait être encore affinée, par exemple en indiquant l'évolution de l'intensité de l'utilisation avec laquelle les divers types d'aide sous forme de dons seraient employés : Radelet fait cette distinction. En outre, on pourrait réfléchir au continuum qui relie le soutien aux opérations de maintien de la paix, l'aide humanitaire et l'aide au développement. Ces différents types d'aide sont représentés ensemble à la figure 5 sous le titre unique « dons ».

21. Les coûts pour les pays en développement découlant du régime commercial multilatéral sont actuellement estimés à 150 milliards de dollars (voir Hertel, 2004, mentionné dans Conceição et Mendoza, dans l'ouvrage). Et les droits de douane imposés sur les importations agricoles dans les pays de l'OCDE coûtent plus de 91 milliards de dollars et aux pays en développement environ 12,5 milliards de dollars par an (Tokarick, 2005, p. 590).

22. On trouvera une analyse de l'équilibre entre centralisation et concurrence dans : Esty et Geradin, 2001.

23. Il faut garder à l'esprit aussi que les conditions et les problèmes de chaque pays diffèrent, et la question du mode de financement le plus approprié pour chaque objectif peut être décidée au cas par cas. Wilensky (2002) examine la diversité des méthodes et des rythmes d'application des politiques, selon le pays, même quand ces politiques ont les mêmes objectifs.

24. Les marchés financiers nationaux sont un élément important du développement (Levine, 2004).

25. Pour un complément d'analyse sur les difficultés que les ministères techniques rencontrent, ainsi que sur ce que font déjà certains pays pour améliorer cette situation, voir la série de monographies nationales à l'adresse : www.thenewpublicfinance.org.

26. Le chapitre dû à Kaul sur les partenariats mondiaux public-privé offre certaines suggestions initiales pour la mise au point de critères et de méthodes d'évaluation de cette nature; voir également les raisons de participer au Pacte mondial des Nations Unies (www.unglobalcompact.org).

27. Voir, par exemple, Buira (2003) et Bradford et Linn (2004).

28. Voir à nouveau la figure 3 de ce chapitre et, pour plus de détails, le chapitre de Conceição dans l'ouvrage.

29. Les estimations des avantages associés à une augmentation de la production des biens publics mondiaux mentionnée dans le chapitre de Conceição et Mendoza (dans l'ouvrage) décrivent des séquences de mesures correctives qui n'explorent pas nécessairement les moyens les plus efficaces à cette fin. Ainsi, un approfondissement de cet exercice pourrait déterminer d'abord l'instrument le plus efficace—c'est-à-dire la méthode qui conduit à la production la plus abondante du bien au moindre coût—avant de comparer les avantages nets à attendre d'investissements dans la réalisation d'autres objectifs politiques. Cependant, l'instrument examiné ici, le marché international de droits à polluer est l'instrument sur lequel repose le calcul des avantages nets d'une action plus intense de stabilisation du climat, dans Conceição et Mendoza—et, par conséquent, les avantages indiqués dans ce chapitre comprennent les gains d'efficacité résultant de l'utilisation de cet instrument, par rapport à l'option où il n'y a pas d'échange de droits à polluer.

30. On trouvera le détail du calcul dans : Mendoza, Merlen, et Conceição (2005), à l'adresse suivante : www.thenewpublicfinance.org. Les montants totaux indiqués sont approximatifs et donnés à titre indicatif seulement, car les calculs, pour chaque application, reposent sur des méthodes différentes et n'utilisent pas la même année de base.

31. Voir : http://unfccc.int/essential_background/kyoto_protocol/items/2830.php.

BIBLIOGRAPHIE

- Athanasoulis, Stefano G. et Robert J. Shiller. 2001. "World Income Components: Measuring and Exploiting Risk-Sharing Opportunities". *American Economic Review* 91(4), pp. 1031-1054.
- Atta-Mensah, Joseph. 2004. "Commodity-Linked Bonds: A Potential Means for Less-Developed Countries to Raise Foreign Capital". Document de travail 2004/20, Banque du Canada. Ottawa (Canada).
- Banque des règlements internationaux. 2005. *BIS Quarterly Review: International Banking and Financial Market Developments*. Statistical Annex. Juin. [www.bis.org/].
- Banque mondiale. 2001. *Global Development Finance 2001: Building Coalitions for Effective Development Finance*. Washington, DC.
- . 2005a. « Présentations de DSRP au Conseil d'administration de la Banque mondiale », 31 mai 2005". Washington, DC. [<http://siteresources.worldbank.org/INTPRS1/Resources/boardlist.pdf>].
- . 2005b. *Global Development Finance 2005: Mobilizing Finance and Managing Vulnerability*. Washington, DC.
- Barrett, Scott. 2003. *Environment and Statecraft: the Strategy of Environmental Treaty-Making*. Oxford, Oxford University Press.
- . 2004. "The Provision Status of Disease Eradication". Document de base, Bureau des études sur le développement/PNUD. Programme des Nations Unies pour le développement, Bureau des études sur le développement, New York. [www.thenewpublicfinance.org].
- Bird, Richard M. et Jack M. Mintz. 2003. "Sharing the International Tax Base in a Changing World". In Sijbren Cnossen and Hans-Werner Sinn, dirs. de publ., *Public Finance and Public Policy in the New Century*. Cambridge, Massachusetts, MIT Press.
- Borensztein, Eduardo et Paulo Mauro. 2004. "Reviving the Case for GDP-Indexed Bonds". *Economic Policy* 19 (38), pp. 165-216.
- Bradford, Colin I. et Johannes F. Linn. 2004. "Global Economic Governance at a Crossroads: Replacing the G-7 with the G-20". Policy Brief 131. Brookings Institution, Washington, DC.
- Buira, Ariel. 2003. "The Governance of the International Monetary Fund". In Inge Kaul, Pedro Conceição, Katell Le Goulven et Ronal U. Mendoza, dirs. de publ. *Providing Global Public Goods: Managing Globalization*. New York, Oxford University Press.
- Burgess, Robin et Nicholas Stern. 1993. "Taxation and Development". *Journal of Economic Literature* 31 (2), pp. 762-830.
- Caballero, Ricardo J. 2003. *On the International Financial Architecture: Insuring Emerging Markets*. Document de travail No 9570. Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research.

- CNUCED (Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement). 2000. "Taxation". Série de la CNUCED sur les accords internationaux d'investissements. Genève. [www.unctad.org/en/docs/iteiit16_en.pdf].
- . 2002. "Quantitative Data on Bilateral Investment Treaties and Double Taxation Treaties". Genève. [www.unctad.org/Templates/WebFlyer.asp?intItemID=3150&lang=1].
- . 2004. *Development and Globalization: Facts and Figures*. Genève.
- Commission Macroéconomie et santé. 2001. *Macroéconomie et santé : investir dans la santé pour le développement économique. Rapport de la Commission macroéconomie et santé*. Genève, Organisation mondiale de la santé.
- Crossen, Sijbren et Hans-Werner Sinn, dirs. de publ. 2003. *Public Finance and Public Policy in the New Century*. Cambridge, Massachusetts, MIT Press.
- Commission européenne. 2005. *EU Emissions Trading. An Open Scheme Promoting Global Innovation to Combat Climate Change*. Bruxelles. [http://europa.eu.int/comm/environment/climat/pdf/emission_trading2_en.pdf].
- Detragiache, Enrica et Antonio Spilimbergo. 2001. "Crises and Liquidity: Evidence and Interpretation". Document de travail du FMI 01/2. Washington; DC. [<http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2001/wp0102.pdf>].
- Esty, Daniel C. et Damien Geradin, dirs. de publ. 2001. *Regulatory Competition and Economic Integration: Comparative Perspectives*. New York, Oxford University Press.
- Esty, Daniel C. et Michael E. Porter. À paraître. "National Environmental Performance: An Empirical Analysis of Policy Results and Determinants". *Journal of Environmental Development Economics*.
- Ferroni, Marco et Ashoka Mody, dirs. de publ. 2002. *International Public Goods: Incentives, Measurement, and Financing*. Washington DC, Kluwer Academic Publishers et Banque mondiale.
- FMI (Fonds monétaire international). 2004. « Structure de la dette souveraine aux fins de la prévention des crises ». Département de la recherche, Washington; DC. [www.imf.org/external/np/res/docs/2004/070204.pdf].
- . 2005. « Rapports sur l'observation des normes et des codes établis—Par date ». Washington, DC. [www.imf.org/external/np/rosc/rosc.asp?sort=date#RR].
- Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide. 2005. *Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement (harmonisation, action commune, résultats*. 2 mars, Paris. [www1.worldbank.org/harmonization/Paris/FINALPARISDECLARATION.pdf].
- Forum de haut niveau sur l'harmonisation. 2003. *Rome Déclaration de Rome sur l'harmonisation*. 25 février, Rome. [www1.worldbank.org/harmonization/romehlf/Documents/RomeDeclaration.pdf].
- Forum de stabilité financière. 2005. "Compendium of Standards—Date". Bâle. [www.fsforum.org/compendium/compendium_of_standards_date_2003.html].
- Gilbert, Christopher L. 1996. "International Commodity Agreements: An Obituary Notice". *World Development* 24 (1), pp. 1-19.
- Hertel, Thomas. 2004. "Assessing the Provision of International Trade as a Global Public Good". Document de base. Bureau des études sur le développement, Programme des Nations Unies pour le développement, New York. [www.thenewpublicfinance.org].

- Griffith-Jones, Stephany et Ricardo Gottschalk. 2004. "Costs of Currency Crises and Benefits of International Financial Reform". Bureau des études sur le développement, Programme des Nations Unies pour le développement, New York. [www.thenewpublicfinance.org].
- Izaguirre, Ada Karina. 2004. "Private Infrastructure: Activity Down by 13 Percent in 2003". Public Policy for the Private Sector Note 274. Washington, DC, Banque mondiale. [http://rru.worldbank.org/Documents/274izaguirre.pdf].
- Kaul, Inge et Katell Le Goulven. 2003. "Financing Global Public Goods: A New Frontier of Public Finance". In Inge Kaul, Pedro Conceição, Katell Le Goulven et Ronald U. Mendoza, dirs. de publ. *Providing Global Public Goods: Managing Globalization*. New York, Oxford University Press.
- Keen, Michael et Alejandro Simone. 2004. "Tax Policy in Developing Countries: Some Lessons from the 1990s and Some Challenges Ahead". In Sanjeev Gupta, Benedict Clements et Gabriela Inchauste, dirs. de publ., *Helping Countries Develop: The Role of Fiscal Policy*. Washington, DC, Fonds monétaire international.
- Ketkar, Suhas et Dilip Ratha. 2001. "Securitization of Future Flow Receivables: A useful tool for developing countries". *Finance and Development* Volume 39, No 1. Téléchargé le 22 décembre 2004, 9 pages. [http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2001/03/ketkar.htm#author]
- Keynes, John Maynard. 1936. *The General Theory of Employment, Interest, and Money*. New York, Harcourt Press.
- Kremer, Michael. 2001. *Creating Markets for New Vaccines Part I: Rationale*. In Adam B. Jaffe, Josh Lerner et Scott Stern, dirs. de publ. *Innovation Policy and the Economy*. Cambridge, Massachusetts et Londres. National Bureau of Economic Research et Massachusetts Institute of Technology.
- Kremer, Michael et Rachel Glennerster. 2004. *Strong Medicine: Creating Incentives for Pharmaceutical Research on Neglected Diseases*. Princeton, New Jersey et Oxford, Oxford University Press.
- Lecocq, Franck et Karan Capoor. 2005. "State and Trends of the Carbon Market 2005". Washington, DC. [carbonfinance.org/docs/CarbonMarketStudy2005.pdf].
- Ledyard, John O. 1989. "Incentive Compatibility". In John Eatwell, Murray Milgrave et Peter Nenoman, dirs. de publ. *Allocation, Information, and Markets*. New York, W. W. Norton.
- Levine, Ross. 2004. *Finance and Growth: Theory and Evidence*. Document de travail 10766. Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research.
- Lomborg, Bjørn, dir. de publ. 2004. *Global Crises, Global Solutions*. Cambridge, Massachusetts, Cambridge University Press.
- McKibbin, Warwick J. et Peter J. Wilcoxon. 1999. "Permit Trading Under the Kyoto Protocol and Beyond". Brookings Discussion Papers in International Economics 150. Washington DC, Brookings Institution. [http://www.brook.edu/views/papers/bdp/bdp150/bdp150.pdf].
- Mendoza, Ronald U., Sylvain Merlen et Pedro Conceição. 2005. "Quantifying the Efficiency Gains from Financing Tools". Bureau des études sur le développement, Programme des Nations Unies pour le développement, New York. [www.thenewpublicfinance.org].

- Merlen, Sylvain. 2005. "International Cooperation *Behind* National Borders: An Inventory of Domestic Policy Measures Aimed at Internalizing Cross-Border Spillovers Adversely Affecting the Global Environment". Document de base PNUD/Bureau des études sur le développement. Programme des Nations Unies pour le développement, Bureau des études sur le développement, New York. [www.thenewpublicfinance.org].
- Mills, Anne et Sam Shillcutt. 2005. Communication électronique, 19 août 2005.
- Mills, Anne et Sam Shillcutt. 2004. "Communicable Diseases". In Bjorn Lomborg, dir. de publ. *Global Crises, Global Solutions*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Mussa, Michael, James M. Boughton et Peter Isard, dirs. de publ. 1996. *The Future of the SDR in Light of Changes in the International Monetary System*. Washington, Fonds monétaire international.
- ONU. 2001. *Modèle de Convention des Nations Unies concernant les doubles impositions entre pays développés et pays en développement*. New York.
- . 2003a. « Suivi et mise en application des textes issus de la Conférence internationale sur le financement du développement : rapport du Secrétaire général » New York. [http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N03/460/32/PDF/N0346032.pdf?OpenElement].
- . 2003b. *Manuel de négociation des conventions fiscales bilatérales entre pays développés et pays en développement*. New York.
- . 2005. *La situation économique et sociale dans le monde*. New York.
- New South Wales Government. 2004. "New South Wales Greenhouse Gas Abatement Scheme Fact Sheet: Summary of Scheme". [www.greenhousegas.nsw.gov.au/documents/Summary%20of%20scheme_GGAS-FS-01_v2_210704.pdf].
- OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques). 2003a. *Modèle de convention fiscale concernant le revenu et la fortune : Version abrégée*. Paris.
- . 2003b. *La cohérence des politiques : un impératif pour le développement mondial*. Paris. [www.oecd.org/dataoecd/11/35/20202515.pdf].
- . 2004. Annexe statistique de la publication : « Coopération pour le développement », Rapport 2004, Paris. [http://www.oecd.org/dataoecd/52/9/1893143.xls].
- OMC (Organisation mondiale du commerce). 2005. *Statistiques du commerce international 2004*. Genève. [wto.org/french/res_e/statis_e/its2004_e/its04_longterm_e.htm].
- OXFAM Grande-Bretagne. 2000. *Tax Havens: Releasing the Hidden Billions for Poverty Eradication*. [www.oxfam.org.uk/what_we_do/issues/debt_aid/tax_havens.htm].
- Posner, Richard A. 2004. *Catastrophe: Risk and Response*. New York, Oxford University Press.
- Projet Objectifs du Millénaire. 2005. *Investir dans le développement : Plan pratique pour réaliser les objectifs du Millénaire pour le développement*. New York, Millennium Project.
- Raffer, Kunibert. 1999. *Official Development Assistance and Global Public Goods: A Trend Analysis of Past and Present Spending Patterns*. New York, Bureau des études sur le développement, Programme des Nations Unies pour le développement.
- . 2004. "Applying Musgrave's Branches of Government Expenditures to ODA: Tentative Estimates". *Journal für Entwicklungspolitik* 20 (1), pp. 104-119.

- Ratha, Dilip. 2002. "Financing Development Through Future-Flow Securitization". PREMnote 69. Washington, DC, Banque mondiale. [<http://www1.worldbank.org/prem/PREMNotes/premnote69.pdf>].
- Reinicke, Wolfgang. 1998. *Global Public Policy: Governing without Government?* Washington, DC, Brookings Institution Press.
- Reinhold, Richard L. 2004. "Some Things that Multilateral Tax Treaties Might Usefully Do". *The Tax Lawyer* 57 (3), pp. 661–708.
- Reisen, Helmut, Marcelo Soto et Thomas Weithöner. 2004. "Financing Global and Regional Public Goods through ODA: Analysis and Evidence from the OECD Creditor Reporting System". Document de travail 232, Centre pour le développement, OCDE. Organisation de coopération et de développement économiques, Paris.
- Sachs, Jeffrey D., John W. McArthur, Guido Schmidt-Traub, Margaret Kruk, Chandrika Bahadur, Michael Faye et Gordon McCord. 2004. "Ending Africa's Poverty Trap". *Brookings Papers on Economic Activity* 1, pp. 117–240.
- Samuelson, Paul A. 1954. "The Pure Theory of Public Expenditure". *Review of Economics and Statistics* 36 (4), pp. 387–389.
- . 1955. "Diagrammatic Exposition of a Theory of Public Expenditure". *Review of Economics and Statistics* 37 (4), pp. 350–356.
- Sandler, Todd. 2004. *Global Collective Action*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Schulze, Günther G. et Heinrich W. Ursprung. 1999. "Globalisation of the Economy and the Nation State". *The World Economy* 22 (3), pp. 295–352.
- Shiller, Robert. 2003. *The New Financial Order*. Princeton, New Jersey, Princeton University Press.
- Shleifer, Andrei et Robert W. Vishny. 2002. *The Grabbing Hand: Government Pathologies and Their Cures*. Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.
- Slemrod, Joel. 2004. "Are Corporate Taxes or Countries Converging?" *Journal of Public Economics* 88 (6), pp. 1169–1186.
- Stiglitz, Joseph E. 1998. "Redefining the Role of the State: What Should It Do? How Should It Do It? And How Should These Decisions Be Made?" Présentation lors du dixième anniversaire du MITI Research Institute, 17 mars, Tokyo. [www.meti.go.jp/topic/mitilab/downloadfiles/m2012-1j.pdf].
- Swank, Duane et Sven Steinmo. 2002. "The New Political Economy of Taxation in Advanced Capitalist Democracies". *American Journal of Political Science* 46 (3), pp. 642–655.
- Tanzi, Vito. 1994. *Taxation in an Integrating World*. Washington; DC, Brookings Institution Press.
- . 2001. "Globalization, Technological Development, and the Work of Fiscal Termites". *Brooklyn Journal of International Law* 26 (4), pp. 1261–1284.
- Tiebout, Charles M. 1956. "A Pure Theory of Local Public Expenditures". *Journal of Political Economy* 64 (3), pp. 416–424.
- Tokarick, Stephen. 2005. "Who Bears the Cost of Agricultural Support in OECD Countries?" *World Economy* 28 (4), pp. 573–593.
- UK DEFRA (Agence britannique pour l'environnement, l'alimentation et les affaires rurales). 2001. "Framework for the UK Emissions Trading Scheme". [www.defra.gov.uk/environment/climatechange/trading/uk/pdf/trading-full.pdf].

- U.S. Council of Economic Advisers. 2004. "Growth-Indexed Bonds: A Primer". [www.whitehouse.gov/cea/growth-indexed-bonds-white-paper.pdf].
- U.S. Government Accountability Office. 2005. *Tax Shelters: Services Provided by External Auditors*. GAO-05-171. Washington, DC.
- Wilensky, Harold L. 2002. *Rich Democracies: Political Economy, Public Policy, and Performance*. Berkeley (É.-U.), California University Press.
- Wormser, Michel et Suman Babbar. 2001. "Leveraging Private Finance in Frontier Markets". Presentation at the World Bank Guarantee Program Infrastructure Forum, 2 au 4 mai, Washington, DC.
- Zee, Howell H. 1996. "Empirics of Crosscountry Tax Revenue Comparisons". *World Development* 24 (10), pp. 1659-1671.

GLOSSAIRE

Action : Titre participatif ou part de la propriété d'une entreprise possédée par un actionnaire.

Aléa moral : La situation se produit en cas d'information asymétrique, quand ceux qui ont une information supérieure modifient leur comportement d'une façon à en profiter tout en imposant un coût à ceux qui ont une information de qualité inférieure. Les exemples courants d'aléa moral concernent les assurances : ceux qui achètent une assurance ont moins d'incitation à éviter le risque contre lequel ils se prémunissent.

Allocation optimale : Utilisation des ressources là où elles promettent le rendement relatif le plus élevé, en fonction des technologies et des préférences existantes.

Assurance : Instrument qui permet d'échanger le risque d'une perte importante contre la certitude d'une perte faible. Le paiement d'une prime d'assurance, dans un contrat d'assurance, étale le risque associé à une éventualité spécifiée sur un grand nombre d'individus.

Avantage social : Avantage, pour la société, résultant d'une activité ou d'un bien, qui se distingue de l'avantage privé, qui va à un acteur individuel ou propriétaire.

Bien de club : C'est le cas intermédiaire entre le *bien public* et le *bien privé*. Dans le cas du bien de club, l'exclusion est réalisable, mais la taille optimale du club est généralement supérieure à une personne.

Bien privé : Bien dont les avantages ou les coûts sont rivaux et exclusifs.

Les définitions sont empruntées à : John Downes et Jordan Elliot Goodman, 1991, *Dictionary of Finance and Investment Terms*, 3ème édition, New York, Barron's Educational Series; Frank J. Fabozzi, Franco Modigliani, Frank J. Jones et Michael G. Ferri, 2002, *Foundations of Financial Markets and Institutions*, 3ème édition, New York, Prentice Hall; Inge Kaul, Pedro Conceição, Katell Le Goulven et Ronald U. Mendoza, 2003, *Providing Global Public Goods: Responding to Global Challenges*, New York, Oxford University Press; David W. Pearce, dir. de publ., 1992, *The MIT Dictionary of Modern Economics*, 4ème édition, Cambridge, MIT Press; Paul A. Samuelson et William D. Nordhaus, 1989, *Economics*, 13ème édition, New York, McGraw-Hill; Stephen W. Stein et Yves Miedzianogora, 1993, "International Project Finance-New Frontiers", *Project and Trade Finance* 128 (décembre), pp. 36 à 41; Joseph E. Stiglitz et Carl E. Walsh, 2002, *Economics*, 3ème édition, New York, W.W.Norton.

Bien public : Bien pour lequel les avantages ou les coûts ou les deux présentent des caractéristiques de non-rivalité et/ou de non-exclusion. Si un bien possède ces deux propriétés, c'est un bien public pur. S'il n'en présente qu'une, c'est un bien public impur. Les avantages ou les coûts d'un bien ne se concurrent pas si l'usage par un agent du bien ne réduit pas les avantages que peuvent en retirer d'autres agents et ne réduit pas les coûts supportés par eux; ils sont non exclusifs si une personne ne peut être exclue de la jouissance du bien ou des coûts entraînés.

Bien public final : Les *biens publics* (comme les *biens privés*) peuvent être différenciés selon le stade de production. Les biens publics finals sont ceux qui sont prêts à être consommés, par exemple l'air pur, les marchés efficaces, la paix et la sécurité. La production de biens publics finals requiert souvent la contribution de nombreux biens privés, publics, ou les deux. Les biens publics qui contribuent à la production d'un bien public final sont dits biens publics intermédiaires.

Bien public intermédiaire : Voir *bien public final*.

Bien public mondial : Un *bien public* dont les avantages ou les coûts tendent à être universels, à concerner tous les pays, toutes les populations et toutes les générations.

Bien public régional : Un *bien public* dont les avantages ou les coûts concernent plusieurs pays ou tous les pays d'une région donnée.

Biens publics transnationaux : Terme générique recouvrant l'ensemble des biens publics régionaux et mondiaux.

Bourse des valeurs : Emplacement (physique ou électronique) où des participants à un marché échangent des actions ou d'autres titres cotés sur ce marché.

Contrat à terme : Accord standardisé d'échange, juridiquement contraignant, entre un acheteur et un vendeur par lequel l'acheteur accepte de prendre livraison d'un article à un prix spécifié et le vendeur de le livrer à une date désignée.

Coût social : Coût d'opportunité global pour la société plutôt que pour une entreprise ou un individu. L'une des principales raisons de l'existence des coûts sociaux, qui se distinguent des coûts privés, n'est autre que l'existence *d'externalités*.

Coûts de transaction : Coûts supplémentaires (au-delà du prix d'achat) d'une transaction, sur le plan de l'argent dépensé, du temps consacré ou de l'inconvénient subi.

Couverture : Stratégie utilisée pour amenuiser le risque lié à un investissement. Une couverture parfaite élimine la possibilité d'un gain ou d'une perte à l'avenir.

Défaillance du marché : Les marchés ne sont pas toujours producteurs de résultats efficaces en raison de l'absence de concurrence, de l'existence d'externalités, de l'insuffisance de biens publics ou d'informations asymétriques.

Dérivé : Instrument financier dont la valeur repose sur celle d'autres titres. Par exemple, une option est un instrument dérivé car sa valeur découle de celle de l'action correspondante, ou bien d'un indice d'actions, ou d'un *contrat à terme*.

Dilemme du prisonnier : Situation dans laquelle la poursuite en l'absence de coopération de l'intérêt égoïste par deux parties (ou plus) rend la situation moins profitable que si elles coopéraient.

Don : Mode de financement prévoyant un transfert unilatéral, plutôt qu'un échange, par un organisme ou un individu, au profit d'un autre organisme ou individu.

Économie d'échelle : Réduction du coût moyen d'un produit résultant de l'augmentation de son volume de production.

Économie d'envergure : Situation qui existe quand il est moins coûteux de produire deux produits simultanément, plutôt que séparément.

Efficacité de la production : Condition dans laquelle on ne peut pas produire davantage de biens sans baisser la production d'autres biens—ou de les produits à un moindre coût.

Efficacité dynamique : Efficacité d'une économie qui équilibre de façon appropriée les préoccupations à court terme (*efficacité statique*) et celles à long terme (en encourageant par exemple la recherche-développement).

Efficacité parétienne : Mode d'allocation des ressources dans lequel aucune autre distribution ne peut être faite, qui profite à un agent sans léser un autre agent.

Efficacité statique : Efficacité de l'économie pour une technologie donnée.

Externalité : Phénomène qui se produit quand un individu ou une entreprise prend une décision sans assumer la totalité des coûts entraînés (externalité négative) ou sans en recevoir tous les avantages (externalité positive).

Financement-projet : Mode de financement d'un projet autonome dans lequel les prêteurs qui financent le projet ne reçoivent de remboursement qu'à partir des recettes générées par la mise en œuvre du projet.

Information asymétrique : Situation dans laquelle une ou plusieurs parties à une transaction disposent d'une information meilleure que l'une ou les autres parties, comme c'est le cas quand le vendeur d'une automobile d'occasion est plus informé de la qualité de celle-ci que l'acheteur.

Information parfaite : La possession, par les participants à un marché dans une économie de concurrence, d'une connaissance exhaustive et d'une prévoyance au sujet de l'ensemble des prix actuels et futurs ainsi que de l'emplacement des biens et des services. Tout écart par rapport à cette situation peut être considéré comme un état d'information imparfaite et est couramment cité comme source d'imperfection du fonctionnement d'un marché.

Intermédiation financière : Placement d'une somme d'argent auprès d'un intermédiaire financier, agent de change ou banque, qui l'investit en obligations, actions, hypothèques ou autres prêts, titres sur les marchés monétaires, obligations de l'État, pour obtenir un certain rendement.

Marchés des capitaux : Marchés financiers où se négocient les *actions* et les *titres de dette* ayant une échéance de plus d'un an.

Obligation : Valeur portant intérêt émise par un gouvernement ou une entreprise, promettant le remboursement d'une somme d'argent (le principal) augmentée d'un intérêt, à une ou plusieurs dates spécifiées à l'avenir.

Option : Contrat par lequel le souscripteur de l'option accorde à l'acheteur le droit, mais non l'obligation, d'exercer à l'avenir un aspect du contrat, habituellement l'achat ou la vente au souscripteur de l'article faisant l'objet du contrat, à un prix spécifié, dans une période spécifiée (ou à une date précisée).

Passager clandestin : Agent, qu'il s'agisse d'un individu ou d'une entreprise, qui profite d'un bien public sans le payer. Du fait de la difficulté d'exclure quiconque de l'usage d'un *bien public* (non exclusif), le bénéficiaire du bien est tenté d'éviter de payer sa production : il est en quelque sorte un passager clandestin.

Problème du principal-agent : Difficultés qui peuvent apparaître quand les cadres d'une organisation (par exemple une entreprise ou une collectivité publique), faisant fonction d'« agents » des propriétaires (par exemple les actionnaires, les électeurs), suivent leur intérêt propre au détriment de celui des propriétaires, ou « principal ».

Réassureur : Intermédiaire financier qui accepte d'assurer les risques d'un large éventail d'assureurs en première ligne.

Recherche de la rente : Comportement qui cherche à obtenir des avantages en influençant l'environnement économique, en particulier par des décisions ou une réglementation publiques.

Titre de dette : Titre, par exemple une obligation, représentant une somme empruntée, assorti d'un montant fixé à l'avance de remboursement, d'une échéance ou de plusieurs et, habituellement, d'un taux d'intérêt spécifique ou d'un rabais au moment de l'achat initial.

Titrisation : Mise en commun de divers types de dette (hypothèques, prêts automobiles) ou autres montants futurs à recevoir (recettes d'exportation, salaires en devises étrangères transférés par les travailleurs, recettes futures engendrées par un grand projet d'équipement comme une route à péage) pour soutenir l'émission de titres.

LES AUTEURS

YILMAZ AKYÜZ
University of Malaya

SCOTT BARRETT
Johns Hopkins University

NANCY BIRDSALL
Centre pour le développement mondial

PETER B. CLARK
Fonds monétaire international

PAUL COLLIER
Oxford University

PEDRO CONCEIÇÃO
Programme des Nations Unies pour le développement

BARRY EICHENGREEN
University of California, Berkeley

ANA TERESA FUZZO DE LIMA
Sussex University

STEPHANY GRIFFITH-JONES
Sussex University

PETER HELLER
Fonds monétaire international

PHILIP JONES
University of Bath

INGE KAUL
Programme des Nations Unies pour le développement

KENNETH KING
Banque mondiale

MICHAEL KREMER
Harvard University

BRIGID LAFFAN
University College Dublin

RONALD U.MENDOZA
Programme des Nations Unies pour le développement

WYN MORGAN
University of Nottingham

PEGGY MUSGRAVE
University of California,
Santa Cruz

ALIX PETERSON ZWANE
University of California,
Berkeley

JAQUES J. POLAK
Fonds monétaire international

STEVEN RADELET
Centre pour le développement mondial

HARI RAJAN
JP Morgan Corsair Partners

TODD SANDLER
University of Southern California

RICHARD L. SANDOR
Chicago Climate Exchange

RAJIV SHAH
Fondation Bill et Melinda Gates

ROBERT J. SHILLER
Yale University

VITO TANZI
Banque interaméricaine de développement

