
EN TEMPS RÉEL

Association pour le débat et la recherche

les cahiers

**De l'ordre global à la justice globale :
vers une politique mondiale de régulation**

(II) Les politiques publiques globales et l'action hyper-collective

Jean-Michel Severino & Olivier Charnoz

Les défaillances économiques, sociales et environnementales de la globalisation appellent de nouvelles politiques publiques globales. Jean-Michel Severino et Olivier Charnoz avaient appliqué cette conviction à l'aide publique au développement dans un Cahier, publié en mars dernier et intitulé « De l'ordre global à la justice globale: vers une politique mondiale de régulation (I) ». Le détour théorique qu'ils opéraient sur les finalités du développement (« l'ordre juste global ») venait à point nommé pour affirmer l'importance des politiques de développement dans un contexte international et domestique déjà difficile, que la crise alimentaire et la revue générale des politiques publiques rendaient soudain très contraignant.

Les mois derniers ont confirmé la justesse de leur conviction. D'une part parce que la crise financière a conduit à un ralentissement généralisé des économies des pays industrialisés, qui lui-même aggraverait la situation des pays en voie de développement : la baisse future des recettes de leurs principales exportations limiterait les revenus de leurs entreprises et de leurs autorités publiques ; le ralentissement mondial limiterait les investissements directs dont ils pouvaient bénéficier et les revenus que leur transféraient leurs migrants installés au Nord. D'autre part parce que cette crise a plus que jamais fait des pays en voie de développement des « éléments de la solution ». Le G 20 l'a montré. Alors qu'une large partie des économies développées est entrée en récession, l'économie des pays en développement continue de croître très significativement : leur réserve de croissance en a fait des amortisseurs de la crise essentiels. Ce double contexte redonne aux agences de développement un rôle contra-cyclique capital dans la crise actuelle.

En Temps Réel se réjouit donc que Jean-Michel Severino et Olivier Charnoz approfondissent dans ce second volume les conséquences normatives et opérationnelles de leur réflexion antérieure sur l'ordre juste global. Loin de déplorer ou de nier stérilement la complexité de l'action collective internationale, leur premier mérite est de s'employer à définir des visions éthiques susceptibles d'animer la régulation globale d'une façon réaliste, en prenant pour cadre un monde résolument complexe. Ce Cahier leur permet de conceptualiser dans cet esprit la complexité de l'action collective internationale par la notion « d'action hyper-collective » puis de définir les lignes principales d'une théorie de la « coordination hyper-collective ». Ils passent ensuite en revue les fonctions et les coûts de cette action ainsi que certaines des principales novations instrumentales qui pourraient la servir. Ils concluent leur analyse sur deux problématiques sectorielles impérieuses : la lutte contre la pauvreté et la santé publique internationale.

De leur réflexion, on retirera d'abord une boîte à outils d'idées et d'instruments pour démêler l'écheveau complexe des acteurs de la coopération. Certaines idées ici reprises commencent à être acceptées, comme c'est le cas pour le « discours participatif » dont ils font un élément essentiel de la régulation de demain. Mais plusieurs sont inédites, avant tout celle même d'« action hyper-collective » par laquelle ils rendent compte de ce que la coopération est désormais polycentrique et de la nécessité de renouveler les modalités de l'action publique globale. Dans cette perspective, les Etats conservent une responsabilité devant la communauté internationale en tant que fournisseurs de services publics globaux et « stratèges » de l'action hyper-collective. Mais les auteurs pensent que l'action des Etats doit prendre de nouvelles voies.

Ce Cahier permet de mieux juger certaines évolutions actuelles de l'aide au développement. En ce qui concerne les modalités d'aide par exemple, le développement de « projets » et autre « assistance technique » a laissé place aux aides budgétaires et à l'action des acteurs non-étatiques. Le fait, bien souligné par les auteurs, que les objectifs de la régulation globale portent davantage sur les personnes que sur les Etats permet de comprendre cette évolution.

Autre exemple parmi beaucoup d'autres, les analyses ici menées permettent de comprendre pourquoi les fonds globaux sectoriels sont devenus des instruments aussi appréciés pour cibler des biens publics mondiaux précis.

Les conclusions de ce Cahier ne sont pourtant pas figées. Dans le domaine de la lutte contre la pauvreté, les auteurs s'engagent certes pour que le mécanisme redistributif de solidarité mondiale dépasse les seuls transferts sociaux mais ils laissent ouverte la question de savoir si l'action hyper-collective rendra les voies du développement plus créatives ou les obstruera par des coûts administratifs prohibitifs. Quelles que soient leurs conclusions, il reste que les concepts introduits par Jean-Michel Severino et Olivier Charnoz aident à éclairer d'une façon inédite et opérationnelle beaucoup d'enjeux futurs du développement. Emblématique à cet égard sont les remarques finales sur la santé et les fléaux transmissibles : la formalisation des auteurs permet de comprendre pourquoi la production de consensus et de transparence sont au cœur des enjeux du développement, et pourquoi il faut militer pour une approche plus territoriale du développement ou l'institution d'un « GIEC » de la santé publique.

***Jean-Michel Severino** est le directeur général de l'Agence Française de Développement (AFD). Inspecteur général des Finances, il a été précédemment directeur du développement au ministère de la Coopération, puis vice président de la Banque mondiale en charge de l'Asie.*

***Olivier Charnoz** a été conseiller auprès de Jean-Michel Severino entre 2002 et 2007. Il est aujourd'hui chercheur de l'AFD, invité au Centre for the Study of Global Governance de la London School of Economics.*

SOMMAIRE

INTRODUCTION	5
LA COMPLEXITE CROISSANTE DE L'ACTION COLLECTIVE INTERNATIONALE	5
Une accumulation de motivations dissemblables	5
Multiplication et différenciation des espaces de négociation	6
La diversification des acteurs	8
L'ACTION « HYPER-COLLECTIVE » ET SES MODES DE COORDINATION	10
Le passage du collectif à l'hyper-collectif	10
Les cinq modes de la coordination hyper-collective	12
Les carences de la responsabilité hyper-collective et le rôle des Etats	15
FONCTIONS, COUT ET NOUVEAUX INSTRUMENTS DE LA REGULATION GLOBALE	16
La constitution de « politiques publiques globales »	16
Fonctions et coût de la régulation globale	18
De nouveaux vecteurs de ressources	20
De nouveaux instruments de régulation	21
De nouvelles modalités de mise en œuvre	22
PRATIQUE DE LA REGULATION GLOBALE	24
La lutte contre la pauvreté	24
La santé publique internationale	29
CONCLUSION	33
BIBLIOGRAPHIE	35

INTRODUCTION

Les défaillances économiques, sociales et environnementales de la globalisation appellent de nouvelles régulations, de véritables « politiques publiques globales ». Les coopérations que ces dernières requièrent sont d'une complexité encore inconnue dans l'histoire. Ce nouveau Cahier s'interroge ainsi sur les formes possibles - et souhaitables - de l'action collective internationale, dont il précise les écueils et opportunités. Il se fonde sur un Cahier précédent, qui a proposé une analyse des faiblesses de notre planète globalisée et explicité les visions éthiques susceptibles d'animer une régulation globale.

Ce nouvel essai commence par caractériser les complexités croissantes de l'action collective internationale et les regroupe dans la notion « d'action hyper-collective ». Il formule ensuite à grands traits une théorie de la « coordination hyper-collective » qui met en lumière les modes de production des politiques publiques globales. Une troisième partie passe en revue les fonctions et les coûts de l'action hyper-collective, ainsi que certaines des principales novations instrumentales qui pourraient la servir. Cet essai revient pour conclure sur deux des problématiques sectorielles les plus impérieuses : la lutte contre la pauvreté et la santé publique internationale.

LA COMPLEXITE CROISSANTE DE L'ACTION COLLECTIVE INTERNATIONALE

Au moins trois séries de raisons concourent à complexifier l'action collective internationale.

Une accumulation de motivations dissemblables

C'est une des caractéristiques les plus saisissantes des efforts de coopération internationale que les acteurs de cette dernière les mènent pour des raisons toujours plus variées. Sur un même territoire, et sur une même thématique, des approches, des intérêts et motivations variées coexistent, s'entrecroisent, s'entrechoquent. Il en va ainsi du hiatus entre les aides internationales apportées en matière de santé publique et les priorités des acteurs locaux dans les pays en développement. Alors que les premières sont mues par le besoin de faire face à des risques globaux – comme par exemple l'extension du virus du Sida, les seconds doivent s'adapter aux réalités locales et adopter des priorités parfois très différentes - comme certaines maladies locales, la formation professionnelle pour les soins de santé de base, etc. L'articulation harmonieuse de ces deux ordres de motivation est souvent un défi : leurs instruments et financements aboutissent parfois à des pertes considérables d'énergie et de moyens.

Au choc des visions locale et globale s'ajoute une diversité de motivations et d'objectifs, et ce même parmi les acteurs d'envergure internationale. Les Etats financent ces aides pour des motivations qui varient selon l'espace et le temps. Ces financements ont des implications opérationnelles. Ils passent par des retournements et reposent sur des choix qui parfois ne se matérialisent pas.

Malgré le consensus qui entoure la lutte contre la pauvreté, personne ne nie l'importance des motivations stratégiques – comme le montre la place prise par la thématique de la sécurité dans l'aide internationale et l'analyse même des processus de développement. Entre concurrence commerciale et ouverture globale, les motivations économiques sont également multiples, voire contradictoires. La complexité n'est pas moindre en matière éthique, depuis le soutien inconditionnel et repentant aux anciennes colonies jusqu'à un interventionnisme activiste en faveur des Droits de l'homme. Les pays occidentaux dominent encore l'effort d'aide internationale mais de nouveaux pays donateurs (les « donateurs émergents ») voient leur poids croître rapidement. Les huit milliards de dollars d'aide que fournissent chaque année (Homi 2007) des pays comme la Chine, le Brésil, l'Inde ou la Russie relèvent de motivations spécifiques. Quant aux organisations multilatérales, parmi lesquelles 230 sont dans le seul secteur du développement, chacune porte un regard spécifique sur la coopération internationale et sur ses propres enjeux organisationnels.

L'introduction de nouveaux acteurs non gouvernementaux apporte une variété supplémentaire de motivations. Entre les inconditionnels de l'environnement, ceux des droits individuels ou de l'égalité homme-femme, du développement économique ou de la diversité culturelle, la société civile bouillonne d'attentes multiples et légitimes. Ces dernières sont de fait beaucoup moins harmonieuses que ne le laissent penser certains discours sur l'harmonie spontanée des valeurs modernes. Elles s'expriment toutes sur les mêmes objets de politique: lutte contre la pauvreté et développement économique, gestion environnementale, prévention des conflits...

Des acteurs étatiques touchent à ces mêmes objets de politique avec des motivations différentes. Leur action doit être articulée avec celle d'autres acteurs, eux-mêmes inspirés par des démarches différentes. Les organisations multilatérales, théoriquement sous contrôle des Etats membres, développent en réalité des logiques autonomes qui échappent parfois à tous – même si elles sont par ailleurs remarquablement étudiées et documentées, comme dans le cas des institutions de Bretton Woods ou de la Commission européenne.

Articuler des visions du monde distinctes est donc au cœur des principaux enjeux de la coopération internationale. Cette lecture est bien confirmée par la diversité des conceptions de l'ordre et de la justice globales dès lors qu'on en définit les pratiques. Il est facile de s'entendre sur des principes généraux tels que ceux de la sécurité ou de l'équité. Les questions essentielles qui leur donnent forme ne sont pas résolues pour autant. A qui s'adressent les principes, droits et devoirs de « l'ordre juste global »? Aux Etats, aux individus ou bien à l'espèce humaine comprise comme un tout? Un ordre global juste repose-t-il sur des *objectifs* à réaliser ou sur la mise en œuvre de simples *procédures* considérées comme légitimes? Il n'est pas de réponse qui s'impose de droit car toute action éthique comporte une part de choix. Le défi de la communauté internationale est d'organiser sa « maison commune », sa planète devenue trop étroite au regard de l'homme, en dépit des divergences sur la conception de l'ordre juste et d'une sédimentation extraordinairement diverse de motivations. Une action collective cohérente doit donc émerger sur la base d'un chaos d'objectifs, d'une « sédimentation de motivations dissemblables ». Ce défi est caractéristique de ce que nous appelons plus loin « l'action hyper-collective ».

Multiplication et différenciation des espaces de négociation

La complexification de l'ordre global conduit à la complexification de la coopération internationale. Les espaces de négociations et d'action collective se multiplient, ils sont de

plus en plus différents. Tout semble se mêler : globalisation, régionalisation, fragmentation des pays riches, éclatement des Tiers Mondes, réémergence de puissances régionales aux ambitions propres, etc. Cette complexité attire l'attention d'un nombre croissant d'économistes, de géographes, d'experts en relations internationales mais aussi de sociologues et d'anthropologues, spécialistes des identités collectives.

Alors que la globalisation s'intensifie, notre planète se transforme en un système de régions, qui sont de vastes systèmes de coopération économique, voir politique, structurant l'économie politique globale. Au-delà de l'Union européenne, entité régionale la plus institutionnalisée du monde, des formations régionales s'observent dans des formes et à des degrés divers à travers le globe : l'ALENA en Amérique du Nord, l'ASEAN en Asie, le MERCOSUR en Amérique Latine, le GCC dans les pays du Golfe, la SADC en Afrique la SAARC en Asie du Sud, etc. De fait, le commerce intra-régional est largement prépondérant dans chacune des cinq régions reconnues par le système des Nations Unies: Europe (ECE), Asie (ESCAP), Amérique Latine (ECLAC), Afrique (ECA) et Asie occidentale (ESCWA). Cette importance du commerce intra-régional est à la mesure de l'industrialisation de ces régions.

La fragmentation des espaces économiques ne s'arrête toutefois pas là. Il existe au « Nord » de profondes divisions entre des zones économiques de performance et d'intégration globales très diverses. Pour l'Union européenne, le cœur économique de l'Europe voisine avec des régions en difficultés, les pays en « accession » voisinent avec ceux qui aspirent à un « voisinage » plus structuré et renforcé. Qu'il s'agisse de problématiques de revenus ou sectorielles, l'Union est elle-même un espace traversé de logiques concentriques, centrifuges ou centripètes.

L'identité du « Sud » a elle aussi beaucoup évolué. Elle n'a jamais été unique ou univoque, mais traversée par les lignes de fractures de la guerre froide, la nécessité de s'aligner ou l'effort de ne pas le faire. De nouvelles divisions apparaissent. Le Tiers Monde est plus que jamais fracturé depuis l'accélération de la croissance mondiale des années 1990. Le fossé s'accroît entre des régions qui peinent à trouver leur place et à se moderniser dans la globalisation, notamment l'Afrique (dont il ne faudrait cependant pas sous-estimer le regain de croissance économique et les espaces en développement rapide), et un petit nombre de grands pays émergents qui prennent leur envol même s'ils sont soumis à des soubresauts économiques ou géopolitiques. Ces derniers s'imposent comme de nouveaux « royaumes combattants » - selon l'expression de Jean-François Susbielle (2008). Ainsi en va-t-il de la Chine, de l'Inde, de la Russie et du Brésil. On pourrait y ajouter l'Afrique du Sud.

Bien sûr, les régions n'existent pas isolément les unes des autres. Elles sont fortement interconnectées, affectées par des biens et des maux communs qu'il s'agisse de problèmes environnementaux, d'épidémies, d'immigrations, de criminalité, de terrorisme, etc. La question de savoir si la régionalisation est un obstacle ou un ferment de globalisation concentre aujourd'hui beaucoup d'attention. De fait, les deux tendances coexistent et compliquent d'autant les logiques de coopération. La régionalisation constitue en elle-même une réponse à la globalisation, et peut alternativement tenter d'en tirer les bénéfices, de la réguler, de lui résister ou de s'en protéger. Les choses deviennent encore plus complexes dès lors que l'on prend conscience du fait que différents acteurs soutiennent le même processus de régionalisation pour des raisons parfois frontalement opposées...

La régulation mondiale n'est pas strictement une logique Nord-Sud. Les concepts de « Nord » et de « Sud » sont de plus en plus flous. Ils entrent en concurrence avec toutes sortes de logiques régionales ou nationales et le poids des grands pays émergents.

La diversification des acteurs

Par nécessité technique et politique, un nombre croissant d'acteurs s'invitent ou sont invités dans les différentes sphères de la régulation internationale : « législative » (conception, décision), « exécutive » (mise en œuvre, évaluation) et « judiciaire » (gestion des conflits, des groupes lésés, compensations...). De nouveaux acteurs apparaissent et s'immiscent dans ces domaines les plus traditionnellement « souverains » en exerçant des pressions sur les prises de décisions et la mise en œuvre des services qu'ils rendent. Les Etats ne sont décidément plus seuls comme l'illustre le poids croissant des ONG dans les négociations commerciales ou les initiatives d'annulation de dettes, et l'influence croissante des entreprises de sécurité privée dans les opérations de maintien de la paix. C'est encore plus manifeste dans des sujets au traitement diffus et complexe comme la promotion des droits de l'homme, l'égalité entre hommes et femmes, le développement économique et social des pays les plus pauvres, ou la production de biens publics mondiaux tels que la lutte contre les maladies transmissibles, contre le réchauffement climatique ou pour la préservation de la biodiversité.

Ces enjeux mondiaux ne peuvent être traités simplement en encadrant quelques acteurs clefs. Pour préserver la biodiversité par exemple, la communauté internationale doit aussi engager : des Etats (conventions internationales, appuis aux efforts de conservation, dédommagement des chemins de croissance moins rapides mais plus respectueux des ressources naturelles...) ; mais également des entreprises (en leur proposant ou en leur imposant de nouvelles normes, en aidant les plus faibles à adapter leurs modes de production, en encourageant les comportements responsables...) ; des myriades de communautés locales (aux prises avec elles-mêmes, n'ayant pour survivre que le bénéfice de ressources naturelles, et disposant souvent de savoirs locaux très utiles à leur gestion) ; des organisations de la société civile (agents de conscientisation, catalyseurs de bonnes volontés, gardiens et contrepoids face aux choix politiques locaux de court terme) ; des communautés d'experts (qui produisent savoirs, solutions techniques et prises de conscience) ; et même des individus (comme citoyens qui votent, comme consommateurs responsables qui orientent les incitations de marché).

Changer la donne sur un sujet comme celui-là suppose de mettre en mouvement une constellation d'acteurs. Ces formes de coopération sont si vastes, complexes, polycentriques, qu'il vaut mieux parler d'action « hyper-collective » que « d'action collective ». L'action « hyper-collective » est en effet marquée par des caractéristiques et des problématiques spécifiques.

L'accroissement du nombre d'acteurs dans les processus de régulation tient pour une part à des facteurs techniques, comme la complexité des problèmes à gérer et des interactions à encadrer, le volume des ressources et la diversité des compétences à mobiliser, le besoin de coordonner différents niveaux d'action, y compris local et individuel. Mais cette profusion croissante d'acteurs résulte aussi de facteurs politiques tels que la volonté de faire progresser la démocratie sous des formes diverses, ou de choix éthiques tels celui de considérer toujours plus de sujets locaux comme des sujets de responsabilité mondiale – comme par exemple les crises humanitaires liées à des catastrophes naturelles ou des conflits civils. Ensemble, ces facteurs favorisent l'ouverture de l'espace de coopération. Ils concernent déjà un grand nombre de sujets et s'ouvrent vers un nombre d'acteurs toujours plus grand.

Cette dynamique s'articule autour d'un discours très marqué et reconnaissable : celui de la « participation ». Le « discours participatif » qui s'est développé depuis les années 1970 est une sorte d'appel général en faveur de processus politiques et sociaux par lesquels les individus et les communautés influencent directement les décisions qui les affectent. Ce discours participatif accompagne et promeut « l'action hyper-collective ». Il s'articule avec d'autres discours globaux, comme celui des Droits de l'homme ou du Développement durable. Il comprend des dimensions techniques et éthiques, des façons de faire, de penser et de lire la réalité sociale.

Le principe de « participation » s'est d'abord développé dans les milieux de la coopération au développement et de la gestion environnementale. Aujourd'hui, il s'est enraciné dans un grand nombre de domaines de gouvernance mondiale, au moins dans les discours et, de plus en plus, dans les pratiques. Qu'il s'agisse de santé, d'égalité hommes-femmes, de protection des Droits de l'homme, de gestion de l'eau, de relation commerciale ou de prévention de conflits, une « participation » sociale plus large de toutes les « parties prenantes » est de plus en plus plébiscitée dans les mécanismes de décision et d'intervention internationales. Etats du Sud ou du Nord, organisations multilatérales, agences bilatérales, organisations non gouvernementales, experts, médias, communautés locales, tous « communient », pourrait-on dire, dans ce même engouement reflété par le contenu d'un nombre croissant d'accords internationaux, de procédures de travail, de déclarations de principe, de commentaires politiques, de recommandations d'experts, etc.

Les acteurs de la société civile échappent quant à eux de plus en plus au paradigme humanitaire ou confessionnel auquel ils se sont identifiés historiquement. Les organisations chrétiennes ou islamiques demeurent actives mais l'on voit émerger un nombre impressionnant de fondations (Conservation International, Bill Gates, Turner...) ou d'ONG (WWF, MSF...) centrées sur des biens publics : biodiversité, santé publique, gouvernance, prévention des conflits et conflictualité regroupent l'essentiel de leurs centres d'intérêt. Leurs logiques d'intervention, très professionnelles, sont à la recherche de résultats concrets et démontrables.

La société civile fournit à elle seule entre 40 et 60 milliards de dollars d'intervention internationale chaque année, notamment en faveur du développement. Les fondations et les sociétés philanthropiques américaines en fournissent à elles seules plus de la moitié. Les méga-fondations comme celles de Bill et Melinda Gates, Ford ou Hewlett occupent le devant de la scène, mais les « petites » fondations jouent aussi un rôle important : leur contribution est deux fois supérieure et en croissance plus rapide. Selon le Centre d'Etude de la Société Civile de l'Université John Hopkins, l'activité des ONG internationales (humanitaires ou de développement en particulier, mais pas uniquement) emploie l'équivalent plein temps de 140.000 personnes – probablement plus que le nombre total d'employés des agences d'aide bilatérales et multilatérales. Le terme de « révolution associative globale » décrit bien l'envol du nombre et la variété croissante des organisations de la société civile en Amérique du Nord, en Europe de l'Ouest en Asie, à travers l'Europe centrale et de l'Est, et dans la majeure partie du monde en développement.

L'Etat a non seulement perdu le monopole de l'action collective mais il organise en outre, ou accélère, sa propre perte par le biais de divers mécanismes de stimulation de l'action privée. Ainsi des dépenses fiscales autorisant fondations et ONG à devenir des acteurs directs de politique publique. Tout se passe comme si l'Etat, par le biais de ces défiscalisations, laissait aux citoyens et à des groupes privés le soin de déterminer le niveau de la dépense publique et ses modalités de gestion. C'est concourir à la désagrégation du secteur public sur le

fondement du calcul implicite selon lequel les pertes d'efficacité liées à la déconstruction des monopoles publics seront compensées par les gains d'efficacité générés par une gestion par le marché. Les gains nets dépendent à l'évidence des sujets ou des motivations de politique publique. Ce mode d'action peut convenir à certains domaines (solidarité face aux crises politiques ou naturelles, grande pauvreté...) mais ne sauraient convenir aux biens publics globaux où se pose plus fortement qu'ailleurs le problème du passager clandestin.

L'ACTION « HYPER-COLLECTIVE » ET SES MODES DE COORDINATION

Le passage du collectif à l'hyper-collectif

Parler d'action « hyper-collective » plutôt que « collective », c'est souligner les différences quantitatives et qualitatives qu'entraîne la mise en mouvement d'un vaste nombre d'acteurs dont la nature, la tailles, les ressources, les objectifs, les manières de faire et de comprendre diffèrent grandement. A la différence de la problématique classique de « l'action collective », celle de l'action « hyper-collective » ne se réduit pas à la coordination d'un nombre limité d'agents relativement homogènes. Le Tableau 1 synthétise les contrastes entre ces deux échelles d'action.

Tableau 1 – Du collectif à l’hyper-collectif : éléments de comparaison

		Action collective	Action hyper-collective
<i>Exemples</i>		<i>Accords militaires ; opérations de maintien de la paix ; ouverture commerciale (OMC) ; Union Postale Universelle...</i>	<i>Protection de la biodiversité ; lutte contre le réchauffement climatique ; santé publique mondiale ; promotion des droits de l’homme ; de l’égalité hommes-femmes...</i>
A C T E U R S	Nature	Homogènes	Hétérogènes
	Quantité	Restreinte / Finie / Fermée	Large / Indéfinie / Ouverte
	Principe de regroupement	Regroupement des centres d’autorités	Regroupement des parties prenantes
P R O C E S S U S	Echelle de coordination	Unique (seuls les acteurs globaux développent des relations internationales)	Multiples (des acteurs locaux, développement aussi des relations internationales)
	Instruments	Institutions ou « régimes internationaux »	« Arrangements de gouvernance » Réseaux – Partenariats Discours
	Problématiques caractéristiques	L’egoïsme individuel bloque l’optimum collectif	Articulation des échelles. Dilution des responsabilités. Différences culturelles
Cadres d’analyse		Théorie des régimes internationaux (centré sur les Etats)	Analyses des discours Analyse de réseaux

L'action collective internationale « classique » regroupe, dans sa forme typique, un nombre restreint d'acteurs homogènes (par exemple une communauté d'Etats), réunis au nom de leur capacité de décision et d'action sur un sujet donné, qu'il s'agit de concentrer. La coordination internationale prend alors place à un niveau unique : seuls des acteurs globaux développent des relations internationales. La coordination s'opère au moyen de « régimes internationaux », formels ou informels, qui peuvent s'institutionnaliser soit par la création d'organisations déléguées (par exemple le FMI), soit par des rencontres régulières permettant de faciliter les prises de décisions (G8). Ces formes de coordination rencontrent une grande difficulté à dépasser les égoïsmes individuels de façon à coopérer de façon bénéfique pour la collectivité. Les coopérations « hyper-collectives » regroupent un nombre bien plus important d'acteurs bien plus hétérogènes. Ces derniers sont impliqués, non pas au seul titre d'une capacité de décision et d'action, mais sur une base plus large, celle de l'implication des « parties prenantes ». Cette notion regroupe potentiellement toutes les entités, communautés et individus affectés par un sujet donné.

Ces processus d'action hyper-collective s'appuient sur des coordinations multi-échelles dans lesquelles, notamment, des acteurs traditionnellement « locaux » développent eux aussi des relations internationales. Les mécanismes de coordination s'appuient sur une large gamme « d'arrangements de gouvernance », qui comprennent des « régimes internationaux » classiques mais incluent également des structures de gouvernance plus « molles », tels que des réseaux polycentriques ou même simplement des « discours » susceptibles d'orienter l'action d'une constellation d'acteurs hétérogènes d'une façon réelle mais diffuse. Ici, les problématiques typiques ne se réduisent pas à l'encadrement des égoïsmes individuels, mais incluent également l'articulation des échelles d'action, la dilution des responsabilités et la gestion des différences culturelles.

L'action hyper-collective n'est pas une « coopération » internationale au sens classique du terme : il est parfois difficile de lui attribuer un centre, une intentionnalité clairement définie, une doctrine unique. Elle manifeste néanmoins au minimum une mise en mouvement, une agitation en eaux profondes dont les effets ne sont ni garantis ni ordonnés, mais qui poussent vers la remise en cause et le déplacement des pratiques, des relations, d'attentes... autant de mouvements qui peuvent faire sens sur un sujet donné. Ce faisant, elle bouscule des intérêts et des conservatismes et ne manque généralement pas d'ennemis.

Les cinq modes de la coordination hyper-collective

Une implication croissante de parties prenantes apparaît techniquement nécessaire et éthiquement incontournable dans la régulation globale. Encore faut-il savoir comment un pouvoir de coordination peut s'exercer à l'intérieur de ces conglomérats d'acteurs et d'actions multi-échelles. Les actions hyper-collectives d'ambition planétaire (telles que la lutte contre le sida, le réchauffement climatique...) sont formées d'un enchevêtrement complexe, difficile à contempler, d'éléments d'*actions* (accords, plans, initiatives, partenariats, volontariats...) et d'*ordonnements* (règles, régulations, normes, valeurs, représentations, discours, anticipations...). Tous ces éléments peuvent par ailleurs être publics ou privés, formels ou informels, explicites ou implicites.

Dompter de tels mouvements collectifs pour les transformer en véritables « politiques globales de régulation » suppose de comprendre leurs mécanismes internes de coordination. De fait, pour coordonner les agents, les actions hyper-collectives peuvent s'appuyer sur cinq modes généraux de coordination:

Tableau 2 – Les modes possible de coordination dans l’action hyper-collective

	1. Autorité	2. Incitation	3. Cadres cognitifs	4. Autonomisation	5. Partenariats
Exemples	Contraints, contrôles, normes légales, règlements, etc., mais également absence de décision.	Subvention, appuis, gratification...	Discours, valeurs, normes sociales...	Participation, volontariat, décentralisation RSE, discours globaux.	Fonds mondiaux publics-privés globaux
Analyse du pouvoir ...	en termes de « domination » (régulation de B par l’action de A)		en termes de « gouvernementalité » (régulation de B par lui-même)		

1. L’*autorité* se réfère aux situations où un acteur emploie délibérément son pouvoir sur un acteur de façon à obtenir quelque chose de lui. Elle peut prendre la forme d’un mouvement de contrainte, d’activités de contrôle, de normes légales, etc. Mais l’autorité peut également prendre le visage de la non-décision - l’absence de décision revenant à une décision pour ceux qui en subissent les conséquences.

2. L’*incitation* se réfère aux situations où le pouvoir est employé de façon non coercitive. On y laisse le libre choix tout en renforçant l’avantage que l’acteur B à d’agir conformément au souhait de A. L’incitation peut être de nature économique (aides, subventions...) mais également politique, diplomatique ou sociale (appartenance à une communauté).

3. Un *cadre cognitif commun* est un puissant moyen de coordination car il agit « de l’intérieur », sur l’identité même des agents, leurs valeurs, leurs « fonctions de préférence »... Les cadres cognitifs se construisent par des « discours ». Cette notion a dans le langage courant, mauvaise réputation, mais nous l’employons ici de façon neutre et dépassionnée. Par le mot « discours », il ne s’agit pas de stigmatiser de « belles paroles » vides, mais de désigner des ensembles cognitifs cohérents qui articulent une façon de voir et de juger le monde (par exemple le « discours des droits de l’Homme » ou du « développement durable »). Les discours se composent d’éléments discursifs, linguistique (des mots clefs, des raisonnements types...) mais également de pratiques, d’usages qui réaffirment et mettent en œuvre leur vision du monde.

Un discours « performant » est susceptible d’influencer des myriades d’agents, centraux et périphériques, à différents niveaux de gouvernance. Les discours sont multi-échelles par nature, globaux et locaux ; ils sont donc particulièrement adaptés à la nécessité d’articuler différents niveaux d’action. Leur fluidité peut se révéler particulièrement utile dans des systèmes complexes de gouvernance où des acteurs hétérogènes, sans grands contacts les uns avec les autres, doivent néanmoins agir collectivement selon des lignes cohérentes. En l’absence d’autorité centrale ou formelle, les discours peuvent coordonner les comportements d’individus, d’associations locales, d’Etats, d’entreprises multinationales, d’organisations

internationales... Ils peuvent donc être importants pour la production décentralisée de biens publics complexes – comme la protection de la biodiversité, la maîtrise de la consommation d'énergie..., autant de domaines qui requièrent la régulation d'une vaste gamme d'agents, de comportements, de modes de vie. De même que les prix sont centraux dans le fonctionnement des marchés, pour la diffusion de l'information et la coordination des décisions, de même les discours sont centraux, même si évanescents, dans les efforts de régulation mondiale, contribuant à réduire les coûts de coordination.

Dans le monde contemporain, les "discours" s'appuient de plus en plus sur une production scientifique "politisée": les panels scientifiques globaux synthétisent la connaissance, transformée en politique publique soit par des instances de négociations auxquelles ils sont adossés, soit par une intense discussion politico-sociale - au travers de séminaires, colloques, conférences auxquels ils donnent lieu.

Dans ce contexte, les *think tanks* et fondations globales jouent un rôle fondateur non seulement en finançant la recherche mais aussi en la connectant aux décideurs; en animant des débats et la recherche de consensus; en sélectionnant les "discours performants" y compris "officiels", "gouvernementaux", qui seront un jour gagnants dans les négociations formelles ou à la table des institutions internationales.

4. *L'autonomisation*. A l'autorité, l'incitation et aux cadres cognitifs communs, il faut ajouter une quatrième forme de coordination dans l'action hyper-collective, moins évidente, presque paradoxale : il s'agit des dynamiques d'*autonomisation*. En effet, via la décentralisation, la participation, la redistribution des centres de décisions en dehors des Etats, mais aussi la valorisation des initiatives privées (partenariats, bénévolat, ONG, responsabilité sociale et environnementale des entreprises...), les actions hyper-collectives s'appuient de façon croissante sur l'autonomie des agents pour réguler leurs propres comportements. Michel Foucault parlait ainsi de « gouvernementalité » pour décrire cette forme particulièrement moderne de pouvoir qui se caractérise par un recours à des techniques de consensus et d'autonomisation des agents, plutôt que coercitives. Cette « gouvernementalité » vient en contrepoint de la notion classique de pouvoir comme domination. Le pouvoir n'est plus ici l'antithèse de la liberté : la « gouvernementalité » se fonde précisément sur l'exercice de cette liberté. L'utilisation de la liberté comme technique de coordination est particulièrement évidente dans les formes modernes de gouvernance.

5. *Le partenariat*. Agir directement ensemble, sur la base d'une égalité (réelle ou formelle) des deux parties, est bien entendu une autre façon de se coordonner. Du point de vue de l'initiateur, elle repose sur la même conception du pouvoir que l'autonomisation – à savoir la régulation volontaire de l'agent, dont on obtient la participation active. Certains observateurs tentent systématiquement de réduire les expressions supposées d'autonomisation à des manifestations d'autorité ou d'influence.

On peut toujours, par exemple, rechercher dans les « partenariats » des effets de domination d'un acteur sur un autre – comme la capacité d'Etats donateurs à faire adopter par leurs « partenaires » du Sud telle ou telle politique. Tout en reconnaissant l'intérêt de ces lectures « suspicieuses », il nous semble bien, néanmoins, que la production et la régulation de la liberté deviennent un enjeu majeur de la régulation globale.

Les carences de la responsabilité hyper-collective et le rôle des Etats

De la santé publique mondiale à la protection de la biodiversité, en passant par la promotion de l'égalité hommes-femmes, qui peut-on considérer comme « responsable » des progrès ou des échecs devant l'ampleur des tâches à accomplir, du nombre d'agents à mobiliser, à transformer ?

Certains pays ou certaines régions du monde ont des « responsabilités » particulièrement évidentes, comme ceux de l'OCDE ou la Chine en matière de réchauffement climatique, ou le Brésil pour la biodiversité. Il ne faudrait pas se limiter à ces responsabilités. Quel que soit le sujet global considéré en effet, le nombre de pays clefs est de fait très important. Et ce dans un contexte où l'Etat ne peut pas tout. Si l'on admet que les grandes entreprises privées, les acteurs de la société civile et les populations locales sont de plus en plus incontournables dans les efforts de régulation, ne deviennent-ils pas dès lors redevables et responsables ?

La difficulté à localiser la responsabilité hyper-collective provient évidemment du nombre d'agents impliqués. Elle tient aussi à la multiplicité des modes de coordination: les agents n'agissent pas uniquement selon une *autorité* ou une *incitation* définie par des Etats mais également sur la base d'*idéologies* (polycentriques et dont personne n'est à proprement parler comptable) et de dynamiques d'*autonomisation* (adhésions volontaires, mobilisations spontanées, réseaux de décisions et d'initiatives privées, décentralisation...).

L'équation est délicate. Quelle responsabilité, quelle redevabilité peut avoir ce type d'action qui ne peut être imposée mais dont le globe a pourtant besoin ? Pactes mondiaux, partenariats, initiatives, fonds internationaux, décentralisation, communautés locales, volontariat, etc. Tout cela est « bel et bon » mais encore faut-il savoir sur qui portent les responsabilités. Et qui est redevable devant qui – en particulier en cas de dysfonctionnement. Le potentiel de mobilisation propre à l'action hyper-collective semble contrebalancé par la grande difficulté qu'il y a à lier ce concept avec une localisation et une « rigidification » des responsabilités. Ces dernières tendent à être diluées dans l'océan des initiatives privées, publiques et des partenariats multiples.

Quelle solution apporter au problème de la « responsabilité hyper-collective » ? Il nous semble difficile d'en trouver en dehors d'une réaffirmation de la responsabilité finale des Etats. Ils sont les seuls détenteurs d'une redevabilité populaire et politique. Dire cela, ce n'est pas pêcher par naïveté quant à leurs capacités réelles d'actions mais former des vœux de responsabilisation. Cette « solution » conceptuelle décevra peut-être les fervents de nouveauté à tout crin. Elle nous semble plus sage que l'élaboration d'une hypothétique responsabilité collective publique-privée inédite, à la légitimité et à la redevabilité politique douteuse. Par ailleurs, elle ne constitue pas un retour à un statut quo complet puisqu'elle invite les Etats à assumer cette responsabilité en construisant leurs capacités d'influence et d'orientation de l'action hyper-collective.

Les Etats doivent s'adapter aux nécessités techniques et éthiques de l'action hyper-collective. Ils doivent en devenir si ce n'est les maîtres, tout du moins les stratèges, les inspireurs, quitte à eux-mêmes s'inspirer des forces les plus vives de la société civile. Il leur revient d'impulser, d'encadrer, de guider l'action hyper-collective – et ce par la mise en place de politiques publiques globales, conçues et animées par des gouvernements mais qui interagissent, voire incluent un nombre croissant d'acteurs non gouvernementaux.

Notre analyse de l'action hyper-collective n'a donc pas pour objet de démontrer que les Etats ne sont plus des acteurs pertinents de la régulation internationale. Elle souligne qu'ils le sont dorénavant différemment. Face à la constellation d'agents qu'il faut impliquer pour traiter les problèmes globaux, les Etats ne sont plus les seuls maîtres à bord. Ils restent cependant encore les seuls à pouvoir orienter légitimement l'action mondiale, pour la structurer en « politiques publiques globales » dignes de ce nom, regroupant des éléments tout à la fois gouvernementaux et non gouvernementaux. En ce sens, et bien que la voie soit étroite, les Etats ont encore entre leurs mains la responsabilité de notre avenir commun.

FONCTIONS, COUT ET NOUVEAUX INSTRUMENTS DE LA REGULATION GLOBALE

La constitution de « politiques publiques globales »

Des Etats fournisseurs de services publics globaux, « stratèges » de l'action hyper-collective et redevables de résultats devant la communauté internationale : voilà la vision qui est proposée ici. Il s'agit ainsi pour les Etats, non de se placer ni de se penser en « horloger » d'une action publique globale dont la complexité et les ramifications dépassent toute possibilité de planification. Il s'agit pour les Etats de produire certains services publics globaux essentiels dont seuls les gouvernements peuvent assurer la mise en place, et de se coordonner et interagir davantage avec les acteurs non gouvernementaux de façon à constituer et transformer, quel que soit le secteur considéré, l'action hyper-collective en « politique publique globale » cohérente.

Les Etats doivent donc d'abord se coordonner davantage avec les acteurs non gouvernementaux, et selon les modes identifiés de la « coordination hyper-collective ». Ils comprennent une coordination par :

1. *Des éléments d'autorité.* Les mécanismes de contrainte sont très difficiles à institutionnaliser au niveau international car ils supposent une forte convergence de vues entre Etats, voir un transfert de souveraineté, autant de choses qu'il est difficile d'obtenir. Des capacités de contrainte sont pourtant nécessaires à l'élaboration de toute politique publique globale. La réglementation fait partie de ces éléments d'autorité. Elle est évolutive, comme cela a été le cas pour les règlements sanitaires internationaux dans le contexte des maladies émergentes telles que le SRAS et la grippe aviaire. La mise en œuvre de normes internationales suppose un appui aux pays les moins aptes à les transcrire dans leurs politiques publiques.

Mais les Etats doivent également assumer un devoir d'autorité vis-à-vis de la société civile: ils sont les seuls à pouvoir imposer des normes de transparence dans les actions et le financement tant des ONG que des fondations; ils sont les seuls à pouvoir garantir la moralité du secteur associatif; ils sont les seuls à pouvoir poursuivre les escrocs et les blanchisseurs d'argent. Pas plus que vis-à-vis des marchés financiers, les Etats ne doivent abdiquer leur fonction de régulation, d'autant plus qu'ils soutiennent largement la société civile par des exonérations fiscales. La dérive d'organisations comme « L'Arche de Zoé » au Tchad a rappelé que la France doit continuer de se montrer vigilante.

2. *Des éléments d'incitation.* Ils ont pour objet de modifier les comportements des agents en modifiant les gains et les coûts que ces derniers anticipent : ils peuvent prendre la forme d'incitations fiscales, de distribution de droits de propriété, de mécanismes d'assurance, de

compensation, de redistribution, etc. Les Etats-Unis se sont montrés particulièrement actifs en de domaine, mais il existe encore de larges marges de progrès pour orienter de manière transparente l'action collective, notamment le levier de l'Aide publique au développement vis-à-vis des entreprises comme de la société civile.

3. *Des éléments cognitifs.* S'il est courant de demander aux Etats d'agir et de moins parler, il est moins fréquent de leur recommander qu'ils n'oublient de parler, de produire du discours, en même temps qu'ils agissent. De fait, les Etats doivent contribuer au renouvellement et au dynamisme des discours de la régulation globale, par la production d'information scientifique, de concepts politiques, de mobilisation symbolique, de grandes conférences, de campagnes d'information, etc. Il est toutefois entendu que les promesses non tenues des Etats détruisent les discours de régulation globale, leur crédibilité, au lieu des les construire.

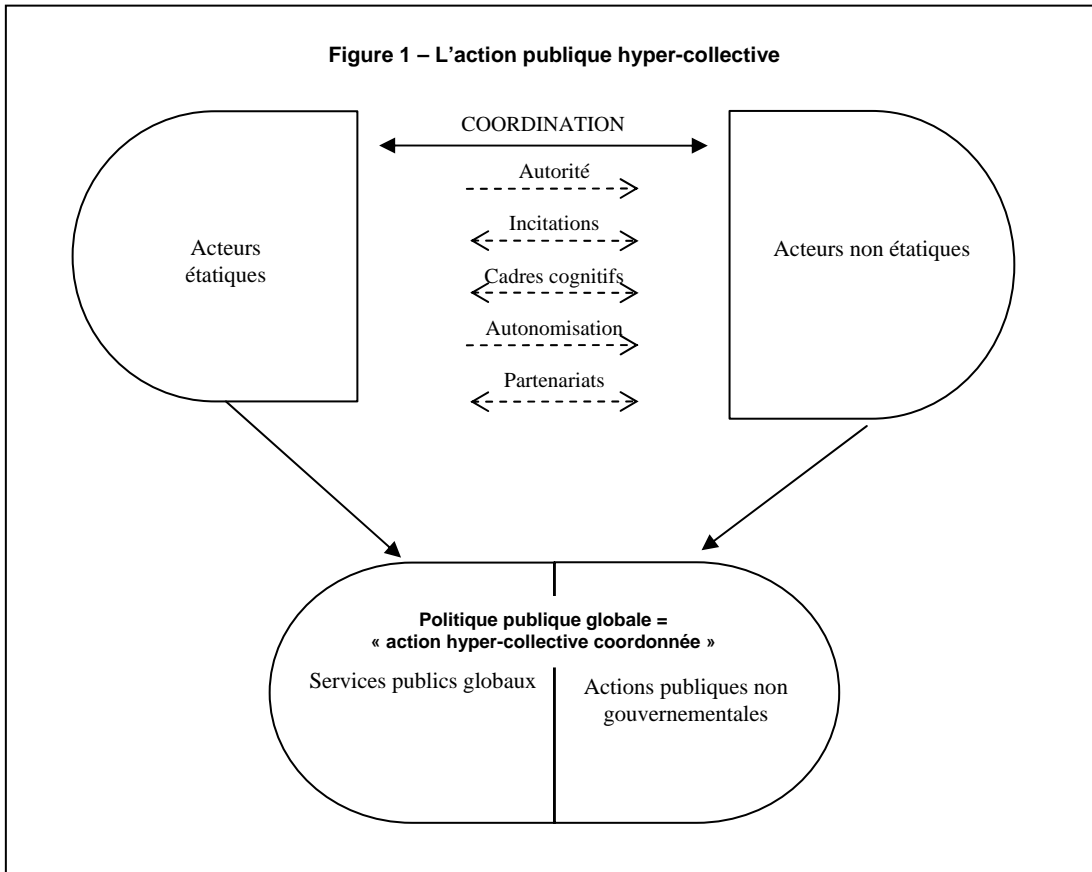
La France, avec son instabilité politique et administrative, s'est montrée particulièrement maladroite ou peu active sur un terrain que d'autres pays, comme la Grande Bretagne et la Suède, ont particulièrement bien utilisé pour construire leur position internationale sur longue période.

4. *Des éléments d'autonomisation* d'un ensemble d'autres agents. On l'a dit, l'autonomisation est un mode de gouvernance auquel les Etats sont obligés de recourir aujourd'hui pour des raisons techniques, éthiques et politiques. Mais comment produire des « autonomies régulées » ? Par le développement concomitant de mécanismes d'audit, de comptabilité, de contrôle et d'évaluation. A travers les techniques de « participation », les agents privés sont invités à se constituer comme « agents transparents, auditables, évaluables ».

5. *Des modes de partenariats.* Ici, la gamme des possibles est sans limite. Dans le domaine de la santé, la France a su développer des initiatives intéressantes, grâce aux Fonds Global et GAVI. Elle n'a pourtant pas su en tirer un « discours de la méthode » pour en faire un moyen effectif d'intervention dans l'ensemble des affaires globales ni en tirer une large influence faute de thèses suffisamment construites, et de suivi administratif et politique.

Naturellement, cette « gouvernementalité » fonctionne sur le paradoxe originaire d'accorder l'autonomie tout en attendant des résultats précis. Lorsque l'on charge des communautés locales de la « bonne » gestion de leurs ressources naturelles, on semble leur dire tout à la fois : « A vous de construire les règles du jeu, ses objectifs, et de le jouer. Mais nous voulons voir d'ici cinq ans X% de forêt en plus » ! Cette schizophrénie de l'autonomisation est bien réelle. Pour sa défense, on peut noter que c'est le même paradoxe d'une « liberté régulée » qui constitue l'objectif de toute éducation – par exemple parental vis-à-vis des enfants. Il y a bien une forme de paternalisme dans la démarche qui consiste à confier et déléguer des responsabilités, tout en attendant certains résultats précis (fussent-ils sanitaires, environnementaux, sociaux...) ; mais un paternalisme tout au moins dégagé d'une vision de l'éducation comme pur rapport d'autorité.

La Figure 1 schématise les « politiques publiques globales » comme résultant de trois sources : 1) la production directe de services publics globaux par les Etats ; 2) la production directe d'action publique par des entités non étatiques ; 3) le partenariat et la coordination opérationnelle entre ces différents acteurs. Elle fait aussi valoir que certains éléments de coordination fonctionnent dans les deux sens : en particulier, les incitations et les repères idéologiques peuvent souvent émaner d'acteurs non étatiques et agir sur les Etats.



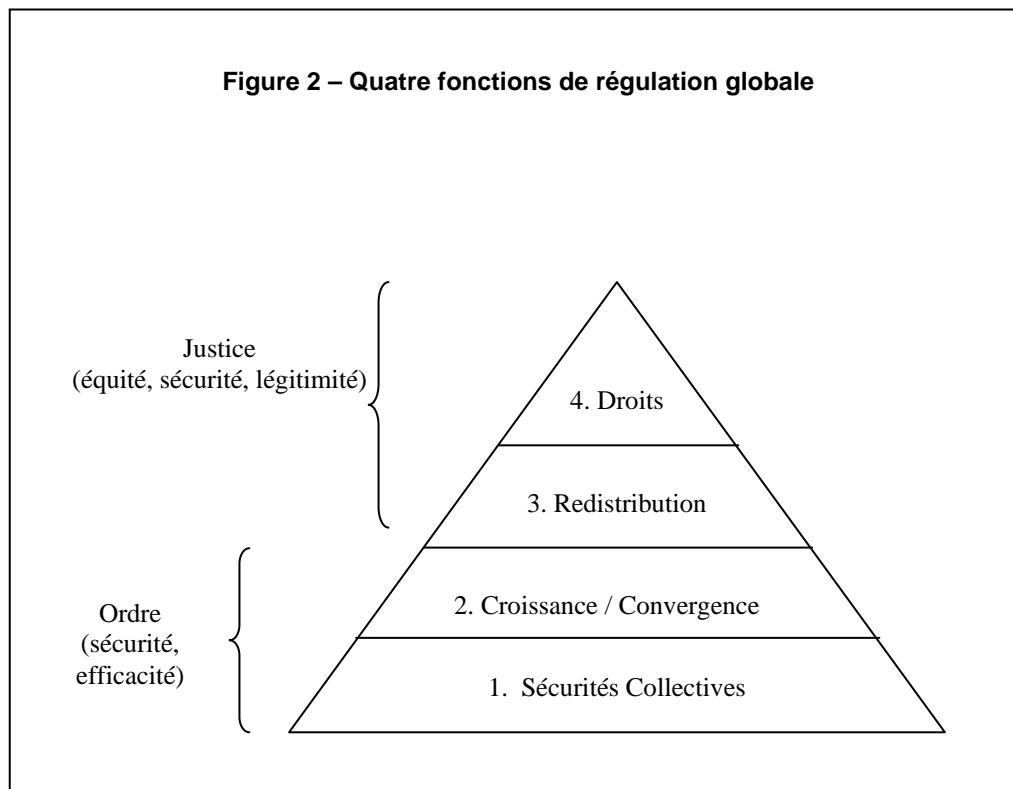
Fonctions et coût de la régulation globale

Il ne manque pas de classifications des grandes fonctions de régulation requises par la globalisation. Le problème peut être analysé sous plusieurs angles. Au moins trois lectures sont possibles.

La classification la plus classique, dite « sectorielle » distingue les grands secteurs d'activité ou d'impact de l'action humaine : l'économique, le social, l'environnemental, la sécurité, la santé, les migrations, le culturel... Cette décomposition a l'avantage de paraître « naturelle ». Outre qu'elle est arbitraire malgré les apparences (tous les secteurs sont en réalité reliés et on peut toujours en allonger la liste), son défaut majeur réside dans son aspect technocratique : elle ne fournit aucun souffle, aucune vision ; elle ne dit rien sur le pourquoi ou le comment, le contenu ou la direction de l'action globale.

Une deuxième classification se fonde sur les cinq structures sociales fondamentales que nous avons identifiées pour analyser la globalisation : le marché, la foule, le contrat, l'arène et le forum. Il serait tentant d'associer une politique de régulation à chacune de ces grandes structures. Cette approche peut conduire à rapprocher de façon originale les instruments à mettre en œuvre dans des contextes sectoriels très différents. Ainsi d'une comparaison entre les phénomènes de contagion des maladies transmissibles ou des problématiques de crises alimentaires, et les marchés financiers. Cette grille d'analyse est néanmoins davantage pertinente pour analyser chaque secteur de politique publique que pour classer les politiques publiques dans leur ensemble.

Il est enfin possible d'opérer une troisième classification selon la vision normative qui inspire les politiques publiques globales. Ce choix permet de les regrouper en un petit nombre de chapitres qui reflètent les principes d'ordre et de justice exposés dans le premier Cahier. La figure 2 suggère un empilement pyramidal de quatre grandes fonctions des régulations globales. Cette formalisation pyramidale rappelle que ces fonctions ne sont pas hiérarchisées, mais que chaque « étage » présuppose un degré avancé de réalisation du précédent.



Le coût d'une telle politique globale de régulation est essentiellement lié aux transferts Nord-Sud induits par les contraintes d'action collective que constitue l'existence de formidables disparités de revenus et de capacités entre les pays du Nord et ceux du Sud. Ce coût peut être estimé dans ses grandes lignes grâce à un ensemble d'études réalisées par les Nations Unies. Selon le rapport de Jeffrey Sachs (2006), il faudrait plus de 150 milliards de dollars par an pour progresser vers les Objectifs du Millénaire, soit près de 0,5% du PIB de l'OCDE. Ce calcul ne recouvre cependant que des objectifs sociaux de solidarité (faim, pauvreté, éducation, santé...). Il laisse de côté l'indispensable gestion des biens publics mondiaux : biodiversité, maladies émergentes, changement climatique, stabilité financière, paix et sécurité, etc. Selon les Nations Unies, le coût annuel de production de ces biens commun est de l'ordre de 300 milliards de dollars par an - soit 1% du PIB de l'OCDE (Kaul et alii 2003). Le coût conjugué des mandats de solidarité et régulation du transfert Nord-Sud représente donc environ 1,5% du PIB des pays de l'OCDE.

Ce chiffre dépasse de beaucoup les 0,7% de PIB recommandés par l'Assemblée générale des Nations Unies depuis 1970 pour les aides publiques au développement, qui dépasse lui-même largement le transfert officiel actuel - environ 0,35% de PIB. Bien qu'il soit significatif à l'échelle de leurs déficits budgétaires, ce coût reste modeste au regard des prélèvements

obligatoires dans les pays du Nord. Il est d'autant plus modeste qu'on le met en rapport avec son rendement potentiel – biens publics produits, stabilité – et les coûts du désordre et l'injustice internationale pour les pays de l'OCDE. Le rapport de Nicholas Stern sur le réchauffement climatique a tenté de mener une telle approche (coût de l'action / coût de l'inaction) et montré que l'action collective a une rentabilité élevée. On peut le rapprocher des dépenses d'armement (1200 milliards de dollars par an.), du coût des opérations de maintien de la paix par les Nations Unies (6 milliards), de celui des politiques migratoires ou de celui des pertes de biodiversité par exemple.

On peut aussi le comparer aux efforts de redistribution au sein des pays développés. Selon Bourguignon et Bureau (2003), les transferts publics redistributifs représentent en France environ 3,7% du PIB (RMI, aides au logement, prestations familiales) – un taux 16 fois supérieur à la redistribution mondiale effectuée par l'aide publique la même année (0,25% du PIB mondial). De plus, si l'on considère que l'aide internationale a également vocation à jouer un rôle d'assurance sociale en matière de santé (pensons à la lutte contre les pandémies) et de financement de l'éducation (pensons à l'engagement international de réaliser l'éducation primaire universelle), alors il peut être justifié de prendre en compte dans la comparaison les dépenses d'assurance santé (8.1 % du PIB français) et les dépenses d'éducation (5.9 %) – ces deux types de dépenses ayant elles-mêmes des effets redistributifs importants comme le rappelle Fitoussi (2003)¹. Voilà qui creuse l'écart entre redistributions nationales et internationales jusqu'à un rapport de 1 à 77...

De nouveaux vecteurs de ressources

De nombreuses réflexions ont porté sur les vecteurs de ressources qui pourraient contribuer à réguler les biens publics internationaux. Telle est, par exemple, la problématique des « services environnementaux » que l'on recommande de plus en plus de valoriser pour faire contribuer financièrement les bénéficiaires à la préservation du bien en question. Des exemples commencent à fleurir de part le monde. La gestion forestière par le Costa Rica fait à cet égard figure de précurseur..

Les nécessités de la régulation globale conduisent déjà à rechercher des financements récurrents de longue durée, par exemple pour financer des services médicaux ou éducatifs dans les pays les plus pauvres. La taxe internationale sur les billets d'avion, proposée par la France et désormais appliquée dans une cinquantaine de pays emprunte cette voie. Ses fonds permettent d'alimenter le GAVI et UNITAID. L'International Financial Facility (IFF) mis en place par le gouvernement britannique pour financer la vaccination d'enfants permet pour sa part de « décaisser aujourd'hui les promesses de demain », contraignant ainsi les pays développés à tenir leurs engagements. Il s'agit d'un fonds bénéficiant d'une promesse irrévocable de versements futurs de la part des États participants sur une période de vingt ans. Ce fonds émet des obligations sur les marchés financiers sur la base de ces engagements souverains.

Des voix comme celles de George Soros et de Joseph Stiglitz ont suggéré que le FMI utilise sa capacité à allouer des Droits de Tirage Spéciaux (DTS) de façon à ce que les pays financent davantage de biens publics mondiaux et de projets de développement. L'idée repose sur une nouvelle allocation globale de DTS, doublée d'un engagement des pays industrialisés à

¹ World Development Indicators (2006).

reverser volontairement leurs DTS (près des deux tiers, compte tenu de leurs quotes-parts au FMI) aux pays en développement. Une nouvelle allocation classique de DTS permettrait également d'augmenter les réserves de change des pays pauvres. Ces réserves ont un coût d'opportunité très élevé pour certains d'entre eux. Alléger cette charge leur permettrait de libérer des devises pour d'autres usages plus productifs. Un tel geste pourrait contribuer à inverser la tendance actuelle qui a vu les économies émergentes devenir exportatrices nettes de capitaux vers les pays industrialisés depuis l'an 2000, notamment du fait d'une accumulation de réserves de change.

D'autres idées ont aussi émergé. Depuis notamment le rapport Landau (2005), commandé par le président de la République française, un début de consensus s'est constitué sur le fait que des mécanismes fiscaux, tels que la taxe Tobin, seraient souhaitables moins pour « mettre un grain de sable » dans les rouages de la globalisation que pour financer des politiques publiques globales. Le protocole de Kyoto, qui taxe marginalement les transactions sur le marché du carbone pour financer le Fonds Mondial pour l'Environnement a instauré un précédent. En France et depuis janvier 2005, la loi dite Oudin-Santini, permet aux communes d'effectuer un prélèvement sur le prix de l'eau au robinet (le « cent par mètre cube ») pour financer des actions de coopération et de solidarité internationale.

La réflexion sur les nouveaux vecteurs de ressources ne s'arrête pas là. Elle porte sur des stratégies aussi différentes que la mise aux enchères des quotas d'émission, la taxe carbone, la taxe de solidarité numérique, la taxe sur les transactions financières (pour financer la sécurité alimentaire par exemple), la mobilisation et l'encadrement de l'épargne des migrants (vers des investissements productifs, ou par la couverture du risque maladie), la mise en place d'une Loterie mondiale... L'imagination est au pouvoir aujourd'hui plus que jamais.

On pourrait classer ces modalités de financement selon que leurs objectifs correspondent à un objet ponctuel (discret) ou récurrent (continu) ; selon que l'objectif quantitatif de levée de fonds est connu ou inconnu (ou laissé à l'appréciation des acteurs, par le marché ou leur niveau d'engagement éthique...); selon la nature de la dépense (transfert social, compensation d'une défaillance de marché...); et selon enfin qu'ils tentent de répondre à un ou plusieurs objectifs à la fois – comme par exemple lever des fonds tout en décourageant certains comportements.

De nouveaux instruments de régulation

Une vague de nouveaux instruments, encore dans les limbes, va sans aucun doute émerger. Ils ont pour principe d'assurer et de compenser une série de risques caractéristiques des pays pauvres et de sécuriser leur cadre d'activité. Il peut s'agir d'assurer les paysans contre les risques climatiques, comme la FAO cherche à le faire, ou bien de protéger les producteurs de cultures d'exportations contre les risques de change et de cours, comme tâche de le faire la coopération française dans le cas du coton ouest africain, ou encore d'assurer les investisseurs directs étrangers contre les risques politiques, comme le fait le MIGA (Multilateral Investment Guarantee Agency, membre du groupe Banque mondiale). De tels mécanismes sont potentiellement consommateurs d'importants financements. Ils se placent tous en dehors des transactions ponctuelles, qui caractérisent l'aide projet, cherchant à influencer sur un environnement global, au nom d'une action compensatrice. L'entreprise Danone tente ainsi de développer des produits alimentaires innovants et de qualité, qui soient adaptés aux

populations les plus pauvres. L'Agence Française de Développement, via son fonds de garantie ARIZ, contribue à rendre cette aventure possible.

En suivant cette logique, les acteurs de l'aide internationale tentent aujourd'hui d'adapter leurs instruments financiers aux besoins des acteurs toujours plus nombreux avec lesquels ils doivent travailler, notamment des acteurs privés opérant dans les pays pauvres. Ils développent ainsi de nouvelles lignes de produits financiers tels que les prêts contra-cycliques (dont les remboursements évoluent avec les exportations du pays) ; des prêts indexés sur les résultats des entreprises emprunteuses ; des prêts en monnaie locales pour mieux financer certains services publics ; de nouveaux fonds d'investissement susceptibles de mieux prendre en charge certains risques, etc.

D'autres instruments ont pour objet des savoirs et des cadres cognitifs communs, permettant d'articuler les actions de différents acteurs. Sur le modèle du GIEC, qui a su s'imposer et faire autorité pour porter la voix des scientifiques dans les négociations internationales, de nouveaux panels scientifiques internationaux sont lancés par le Programme des Nations Unies pour l'Environnement, notamment en matière de suivi de la biodiversité globale, ou de la consommation et de la production durables.

Les instruments d'édications de normes et de comportements, qui sont volontaires pour la plupart d'entre eux, ont également un grand avenir devant eux. On trouve par exemple sur le modèle du Pacte mondial lancé par les Nations Unies au début du XXIème siècle de plus en plus d'entreprises qui codifient leurs comportements et souscrivent à des normes internationales auditables et auditées.

Enfin, il y a bien sûr toute la dynamique de création de marchés. L'attribution de droits de propriété (droits de propriété foncière, droits de propriété sur l'eau, etc.) ou de droits d'usage (licences ou concessions, droits d'accès...) crée en principe une incitation à produire ou préserver le bien public. Le meilleur exemple à ce jour est le « marché carbone », créé suite à la signature en 1997 du Protocole de Kyoto et dont les échanges ont dépassé la valeur de 64 milliards en 2007. Composé de deux types de biens (des permis d'émission que les acteurs économiques s'échangent après avoir reçu une allocation initiale ; des crédits d'émissions adossés à des projets de réductions d'émission de gaz à effet de serre dans les pays en développement), ce marché centré sur l'Europe a ouvert la voie à de nombreuses initiatives étatiques volontaires à travers le monde, notamment aux Etats-Unis.

De nouvelles modalités de mise en œuvre

Le mode de distribution dominant de l'aide internationale durant plus de soixante ans a été le « projet »², complété par « l'assistance technique »³. Bien que cette dernière décroisse, notamment dans la coopération française, elle n'a pas disparu pour autant, notamment parce qu'il faut continuer à renforcer les capacités locales de gestion. Le « mode projet » est certes appelé à conserver une place éminente dans le domaine des infrastructures et dans des contextes d'intervention difficiles – notamment les pays aux capacités institutionnelles faibles ou particulièrement corrompus qui demandent un appui technique et un suivi précis des fonds. En revanche, l'aide projet est sévèrement critiquée pour son manque de pertinence à l'égard des logiques de transferts financiers globaux. Le financement par projet ne peut que difficilement traiter la question du financement des charges récurrentes des pays pauvres

² L'aide projet consiste à financer un projet spécifique, doublé d'un contrôle précis de l'utilisation des fonds

³ L'assistance technique repose sur le financement de formations ou la mise à disposition d'experts.

(masses salariale des enseignantes, du personnel soignant...). Le projet intègre également difficilement les logiques compensatoires ou assurantielles directement issues de la pensée néo-rawlsienne.

Ces critiques s'ajoutent du reste à des critiques opérationnelles portant sur l'asphyxie de certains pays provoquée par un trop grand nombre de projets, ou sur les limites en termes d'efficacité dues à un manque de cohérence macroéconomique ou aux effets de la « fongibilité »⁴.

Voilà qui explique l'émergence rapide d'une nouvelle catégorie d'outils : les instruments budgétaires. En appuyant directement le budget des Etats, par des dons ou des prêts, ils s'efforcent de coordonner les différents donateurs au sein d'un même mécanisme de soutien des finances publiques. Ces instruments sont particulièrement adaptés à des transferts redistributifs globaux en faveur des Etats (aide budgétaire globale) ou en faveur des individus (aide budgétaire sectorielle, centrée par exemple sur les politiques de santé ou d'éducation). Ces instruments sont généralement assortis d'engagements de performance macroéconomiques (réduction du déficit, inflation cible...) ou sociaux (taux cible d'alphabétisation, accès aux soins de base, réduction de la mortalité, enseignement de savoirs précis ...). Ils constituent également des incitations efficaces pour des pays qui s'engagent dans des politiques domestiques dont le bénéfice a des répercussions globales qui pouvant justifier une participation/compensation externe: c'est le cas du réchauffement climatique, par exemple, sujet dont des pays grands émetteurs de carbone, comme le Mexique ou l'Indonésie, ont fait l'objet de grandes politiques transversales au financement budgétaire desquelles, ils ont convié (avec succès) les bailleurs de fonds bi et multilatéraux.

Une seconde gamme d'innovations dans la mise en œuvre des fonds repose sur les partenariats avec les ONG et le recours croissant au secteur privé pour répercuter des subventions vers des populations défavorisées. Cette dynamique fait de plus en plus échapper l'aide publique au développement à son paradigme historique : des dons ou des prêts concessionnels en devises accordés à une autorité publique. La recherche du financement des biens publics globaux conduit directement au contournement des Etats pour atteindre plus directement encore certains objectifs ou populations. On voit par exemple des agences de développement financer directement, à des conditions financières bonifiées, des entreprises forestières dans les pays pauvres pour mettre en place des plans d'aménagement et d'exploitation durables de la forêt, ou des planteurs d'arbres fruitiers pour distribuer dans le monde rural des services sanitaires ou de lutte contre le Sida.

Ces deux modes opératoires (aides budgétaires, recours aux acteurs non-étatiques) répondent bien à une logique de régulation globale dont les objectifs portent davantage sur les personnes que sur les Etats. Ces voies d'intervention peuvent constituer des programmes globaux cohérents même si elles sont fragmentées en actions diverses et multiples sur le terrain.

Les fonds globaux sectoriels sont par exemple des instruments très appréciables pour cibler des biens publics mondiaux précis. Il conviendrait à la fois de les restructurer et de les compléter. Les restructurer pour tenir compte des recoupements qui existent, par exemple en matière de santé, et les compléter car certains biens essentiels comme l'éducation ne disposent pas encore de leur mécanisme spécifique. Il faut aussi de puissants acteurs multilatéraux

⁴ La « fongibilité » de l'aide-projet fait référence à la possibilité de l'Etat receveur de réduire ses propres dépenses dans le secteur aidé pour transférer les fonds vers d'autres secteurs. Un donateur peut ainsi penser promouvoir l'Education et augmenter en réalité le budget de ... la Défense Nationale.

généralistes susceptibles de répondre aux besoins spécifiques des pays en intégrant les relations intersectorielles.

Leur mission est d'assurer les transferts fondamentaux selon une logique de développement local, de développement des capacités, en allouant l'aide suivant un principe d'équité internationale qui prenne en compte les besoins mais aussi les handicaps plus ou moins grands de chaque nation. Les bailleurs bilatéraux pour leur part, ont pour mission naturelle de prendre en compte les dimensions géopolitiques de l'aide, difficiles à gérer pour des acteurs multilatéraux. Ils sont aussi appelés à renforcer l'action de la communauté internationale sur certains objectifs géographiques ou thématiques dont ils se sentent particulièrement proches, souvent pour des raisons de proximité géographique ou historique. Enfin, des mécanismes ou des régimes spécifiques peuvent gérer des programmes particuliers de la communauté internationale qui n'impliquent que marginalement les administrations des pays bénéficiaires. Ainsi en va-t-il des exemples assurantiels que nous évoquions précédemment.

Les Nations Unies pourraient prendre une place importante dans la rationalisation de l'architecture de l'aide, par exemple en appliquant les recommandations récentes d'un panel de haut niveau⁵ qui a fourni des pistes précises pour recentrer leur action. Une telle restructuration, même douce, n'est possible toutefois que si s'engage un dialogue au plus haut niveau des Etats, avec la société civile, sur l'évolution de la gouvernance de l'aide et des transferts internationaux. Dans la lignée du « Conseil de sécurité économique et social mondial » promu par Jacques Delors, on pourrait imaginer qu'un sommet annuel des chefs d'Etat issus du Conseil économique et social des Nations Unies débattre et décide de l'architecture du système. Quelle que soit la formule retenue, la gouvernance de l'aide mondiale est un sujet éminemment politique et le règlement des problèmes qu'elle pose ne peut se faire que par cette voie.

PRATIQUE DE LA REGULATION GLOBALE

La lutte contre la pauvreté

Jamais le choc des pauvretés et des richesses n'a été aussi violent qu'aujourd'hui. Chaque année, alors que le PIB mondial progresse de quatre à cinq points, quatre millions de personnes supplémentaires souffrent de malnutrition. La persistance de maladies que nous savons soigner interroge les principes humanistes : deux millions d'habitants du Sud continuent chaque année à mourir du paludisme. Alors que les économistes statisticiens s'interrogent sur les corrélations entre mondialisation et inégalités, la croissance de la perception des iniquités dans un système d'information mondialisée ne fait aucun doute. Mélange d'inégalités objectives et de perceptions d'injustice, la « fracture sociale planétaire » encourage les replis identitaires et exacerbe les tensions politiques. Elle pousse aussi chaque année des millions de personnes sur les chemins de l'exil.

La persistance du phénomène de pauvreté s'analyse à partir de dizaines d'angles de vue différents, qui n'invitent pas nécessairement à jeter la pierre à la « globalisation ». Parmi les facteurs environnementaux à considérer : l'érosion des sols, la désertification, la

⁵ Rapport du panel de haut niveau sur la cohérence du système des Nations Unies (2007)

déforestation, les différentes crises de l'eau, des facteurs géographiques structurels (voies de communications...).

Parmi les facteurs économiques : le chômage, la fuite des cerveaux, les prix des matières premières, des produits alimentaires, de l'énergie, la fuite des capitaux (liées aux paradis fiscaux), les accords commerciaux globaux souvent inéquitables, les subventions agricoles des pays riches, l'inégale distribution locale des terres, etc. Des facteurs sanitaires : le manque d'accès aux soins de base, les maladies endémiques (sida, malaria, tuberculose...), les problèmes de nutrition, etc. Des facteurs de gouvernance : l'absence d'état de droit, l'incapacité du gouvernement à mettre en place les infrastructures de base, le manque d'éducation, la corruption, la « malédiction des ressources naturelles » (qui maintient dans la pauvreté des pays richement dotés), etc. Des facteurs démographiques et sociaux : la croissance démographique trop rapide, les guerres et conflits civils, les problèmes de discrimination ou de marginalisation de certains groupes sociaux, voire certains facteurs culturels.

L'économie politique globale est donc loin d'être seule responsable de la pauvreté et des inégalités globales. Le tableau 3 identifie certaines des défaillances les plus criantes spécifiquement liées aux dynamiques de globalisation - et qu'il conviendrait de réguler.

Tableau 3
Défaillances globales liées aux phénomènes de pauvreté

Figure de la globalisation	Norme en jeu	Ordre		Justice		
		Sécurité	Efficacité	Equité	Egalité	Légitimité
Marché (intérêt individuel)	Prix des matières premières, de l'énergie et des produits alimentaires	Fuite des cerveaux Sous productivité globale par faiblesse des capacités humaines dans les pays pauvres (éducation universelle) Crises financières. Victimes de déplacements violents de capitaux.		Absence de « dotations de survie » (garantie de niveaux minimums de capital humain et financier pour travailleurs en contact avec le marché global)		
Foule (phénomènes d'addition ou de contagion)		Crises d'endettement				
Arène (rapports de force)		Accès inéquitable aux marchés. Accords commerciaux globaux peu favorables aux pays les plus pauvres Concurrence déloyale. Subventions agricoles dans les pays industrialisés				
Forum (circulation des idées)		Faible présence des pays pauvres dans les débats internationaux structurants et dans les lieux de production du savoir technique et scientifique.				
Contrat (négociation de règles)		Faible capacité des pays pauvres à assurer leur part du fardeau local de la régulation globale		Faible voix des pays pauvres dans les institutions de gouvernance mondiale		

Même si les causes ne sont pas nécessairement globales, la pauvreté pose un problème global car ses impacts sur la communauté internationale sont multiples – aussi bien au vu des principes d’ordre que de justice. Elle appelle l’émergence d’une politique sociale internationale permettant de mieux répartir les gains de la globalisation et d’accompagner l’insertion des sociétés les plus fragiles dans le système économique mondial. Quatre principes d’actions peuvent ici être avancés.

Le premier est un principe de compensation. La régulation globale devrait pouvoir indemniser différents types de « perdants » du jeu international, qu’il s’agisse d’héritage historique (colonisation), du partage de règles communes (dans le domaine commercial ou migratoire par exemple) ou de la gestion de ressources globales (environnement). Il est ainsi clair qu’une partie de l’action internationale qui est et sera conduite afin de lutter contre le changement climatique devra inclure des transferts financiers significatifs en faveur des pays pauvres pour partager le fardeau des coûts additionnels de la réduction des émissions de carbone, de l’amélioration de l’efficacité énergétique et de l’adaptation de l’économie des pays en développement.

Le deuxième est un principe assurantiel contre un certain type de dommages. La régulation globale devrait constituer un filet de sécurité contre des accidents locaux à dimension internationale : catastrophes naturelles, épidémies, guerres, crises financières, etc. Face à ces fléaux, elle ne joue pas un simple rôle d’urgence mais également de prévention et de reconstruction. L’explosion des volumes d’aide consacrés aux situations de post-conflit et aux urgences humanitaires dans les pays pauvres rend bien compte de cette évolution assurantielle de la gouvernance mondiale. De plus en plus de mécanismes semi-automatiques voient d’ailleurs le jour : facilités post-conflit du FMI et de la Banque mondiale, Central Emergency Response Fund (CERF) des Nations Unies, etc.

Le troisième principe est celui de la redistribution. La régulation globale doit en effet contribuer à un transfert mondial entre riches et pauvres relevant d’une forme de fiscalité internationale. La promesse, maintes fois réaffirmée par les pays riches, de consacrer un pourcentage fixe de leur PIB à l’aide internationale manifeste bien cette logique redistributive. Comme le rappelle Naudet (2006), certains estiment même que ce principe de redistribution mondiale était à l’origine de la création des institutions internationales du système des Nations Unies et des institutions de Bretton Woods. Ces dernières étaient chargées de compléter la politique de libre-échange en mettant en place des « welfare policies » à l’échelon international. On peut trouver dans la pratique des institutions d’aide de nombreux exemples à l’appui de cette préoccupation, comme par exemple le système des « enveloppes pays » basées sur le PIB par tête que plusieurs donateurs ont adopté pendant longtemps – notamment le PNUD et le Commission européenne.

Le dernier principe est celui de l’optimisation. La croissance économique est ralentie par la faible participation de l’ensemble de la population mondiale aux échanges globaux. Elle l’est aussi par un capital humain insuffisant, des systèmes financiers locaux défailants, des infrastructures de croissance trop faibles, le tout parfois accompagné de politiques économiques inappropriées. L’action publique globale contre la pauvreté peut profondément accélérer la croissance économique de toute la planète, y compris celle des pays apporteurs de capitaux publics - en agissant sur toutes ces dimensions et en libérant certain pays très pauvres - et très peuplés - des trappes à pauvreté dans lesquelles ils sont enfermés (du fait par exemple de la volatilité de leur environnement). En ce sens, « l’aide publique au développement » peut avoir une rentabilité macroéconomique directe, en investissant dans les facteurs physiques et

immatériels de croissance et en stimulant des effets de retour global sur l'investissement privé, la balance des paiements et l'emploi.

De fait, l'aide peut être interprétée comme l'embryon d'un mécanisme redistributif de solidarité mondiale. L'APD mondiale a permis en 2003 d'accroître de près de 2 % le revenu par tête du quintile le plus pauvre de la population mondiale, en diminuant de 0,25 % les revenus du quintile le plus riche (Bourguignon 2004). La force redistributive de l'APD est toutefois sans commune mesure avec celle qui s'opère au sein des systèmes nationaux. En France, par exemple, il accroît de 70 % le revenu disponible du quintile le plus pauvre de la population nationale, en diminuant de 15 % les revenus du quintile le plus riche (Bourguignon et Bureau 2003). De ce point de vue, la redistribution française apparaît entre 35 et 60 fois plus forte que la redistribution mondiale.

Néanmoins, la politique redistributive internationale ne s'assimile ni ne se réduit - et ni ne le doit - à des transferts sociaux. Ceux-ci, qui peuvent s'appliquer tant à l'eau, qu'à l'agriculture, la santé ou l'éducation, sont nécessaires pour intervenir dans des pays à l'avenir économique incertain. Mais le renforcement des capacités des secteurs comme le financement de la croissance économique, y compris par le biais du secteur privé, sont des instruments importants de réduction de la pauvreté et des transferts internationaux.

Les pratiques de l'aide au développement évoluent de plus en plus vite. Elles entrent de plus en plus dans ce que nous avons appelé l'action hyper-collective dans laquelle la quantité et la qualité des acteurs à coordonner s'accroît : fondations privées, organisations de solidarité internationale, collectivité locale et formes variées de coopération décentralisée, chercheurs en sciences sociales, experts de toutes sortes, dialogue avec l'opinion publique, entreprises privées, communautés locales, secteur informel... Autant d'entités avec lesquelles le dialogue voire la coopération directe sont devenus nécessaires.

L'explosion du nombre d'institutions contributrices et de pays donateurs a encore complexifié le paysage durant ces deux dernières décennies. Une étude récente du Centre Wolfenshon de la fondation Brookings (Kharas 2007b) estime ainsi que 563 agences publiques et 18.000 ONG allouent l'APD mondiale à un total de seulement 153 bénéficiaires. Cette évolution est d'autant plus frappante que les volumes globaux d'intervention (de terrain) ont diminué : la décennie 1990 a vu l'effort des pays de l'OCDE divisé par deux au regard de leur PNB, sa remontée récente étant très largement due aux annulations de dette. La même étude de la Brookings estime que l'aide effectivement décaissée sur le terrain ne représente que 40% de l'aide qui est déclarée. Quant au nombre moyen de pays donateurs actifs dans un pays pauvre donné, il est désormais de 33, contre 12 à la fin des années soixante. Le record de la fragmentation revient certainement au système des Nations Unies, et ce même si l'on exclut de l'analyse ses organisations urgentistes comme le Haut Comité aux Réfugiés ou le Programme Alimentaire Mondial...

Au Vietnam, pas moins de 22 organisations onusiennes se sont progressivement implantées pour gérer un budget total d'intervention presque pas augmenté. Il en résulte une diminution de la taille moyenne des opérations et une baisse de leur impact.

Cette dynamique conduit à saturer les capacités administratives des pays les plus pauvres ou les plus fragiles. Ils peinent désormais à absorber une aide internationale morcelée, et en particulier les nations les plus pauvres et les plus fragiles car plus un pays est supposé faible, plus les bailleurs y sont nombreux. A l'autre extrémité du spectre, les pays émergents ou à revenus intermédiaires bénéficient d'un nombre plus limité de financeurs, de montants unitaires d'intervention plus élevés, d'une plus grande sélectivité sectorielle des bailleurs de

fonds et, bien sûr, d'administrations et de maîtrises d'ouvrage plus performantes. Il n'est donc pas surprenant que l'aide rencontre des difficultés de décaissement bien supérieures dans les pays pauvres.

Dans ces conditions, un débat très vif s'est instauré sur ce qu'il faudrait davantage appeler l'efficacité que l'efficacité de l'aide : fragmentation des acteurs et diversité des modes opératoires favorisent la créativité mais accumulent les coûts administratifs, qui n'ont cessé de croître en proportion des sommes mises en œuvre, tant par les acteurs publics que privés. Pour autant, la réduction du nombre des acteurs paraît peu crédible tandis que l'harmonisation voire la convergence des modes opératoires s'avère d'autant plus difficile qu'elles sont souvent perçues dans les pays donateurs comme contraintes à la recherche de redevabilité et de visibilité des contributeurs... Il semble donc que la politique de lutte contre la pauvreté soit enfermée dans un redoutable piège dont l'issue est moins qu'évidente mais dont la victime finale apparaît comme le bénéficiaire ultime des transferts....

La santé publique internationale

Le champ de la santé publique illustre particulièrement la problématique de l'action « hyper-collective » et la manière dont l'aide publique au développement s'imbrique avec un nombre important d'autres formes d'action.

Tout d'abord, la **perception de l'enjeu** s'est fortement complexifié au fil du temps. Depuis la fin de la période coloniale, l'action sanitaire dans les pays en développement s'est d'abord affirmée comme une entreprise humanitaire, dont la dimension éthique a été d'emblée fortement corrélée à la dimension géopolitique, qu'elle soit « conservatrice » ou « contestataire ». Action publique et activités de la société civile se sont associées ou opposées d'une manière de plus en plus dense et complexe. L'entreprise urgentiste, celle de la Croix rouge comme celle de Médecins sans frontières a progressivement relayé la geste religio-coloniale, illustrée par le docteur Schweitzer ou l'action des pères Blancs. Le service de santé des armées, armature de la présence sanitaire coloniale, et acteur essentiel de la lutte contre les grandes endémies, a survécu sur le terrain jusque tard dans les années 1990 pour se trouver relayé par une importante assistance technique civile, progressivement démantelée elle aussi. Durant toutes ces années, les motivations politiques (santé publique mais aussi contrôle territorial et politique des régimes, association manifestée dans les caricatures par la présence des médecins coloniaux au chevet des chefs d'Etat africains) sont relayées, ou contestées suivant les cas, par les acteurs de la société civile. On raisonne encore alors en termes de « projets » ou de « programmes ».

Cette logique fait progressivement une place croissante au souci de construction de services de santé locaux : la période de l'ajustement structurel est le moment de cette transition dans les préoccupations. En effet, les coupes sombres portées aux budgets sociaux dans la période de récession qu'enregistrent les économies africaines dans les années 1980 et 1990 entraînent une réaction tant de la société civile que des gouvernements de l'OCDE, entraînés particulièrement par les pays nordiques. On parle alors « d'ajustement à visage humain » ou de « dimension sociale de l'ajustement ». Les projets sociaux se multiplient tandis que les programmes d'ajustement structurel contiennent un nombre croissant de conditionnalités sociales de plus en plus précises. La contestation de la société civile joue un rôle important dans cette étape des politiques publiques, mais les acteurs étatiques sont essentiellement animés par le souci de se dédouaner par un discours social de la contestation qu'entraîne la

nécessité d'ajuster la dépense publique dans les pays en développement, essentiellement africains, alors que simultanément l'aide publique au développement a rapidement diminué dans la foulée de la chute du mur de Berlin.

Mais la longueur de la période de crise économique entraîne un approfondissement de cette approche, provoquée particulièrement par la perception croissante du chaos de l'ère post guerre froide. En témoignent les objectifs du millénaire : ces derniers fixent des objectifs sanitaires pour les pays en développement, déconnectés de leur capacité macroéconomique à les atteindre, et indépendamment donc de l'existence ou non d'une crise des finances publiques, qui caractérisait « l'ajustement structurel ».

Cette avancée conceptuelle constitue une des avancées majeures vers l'idée d'un « filet de sécurité sociale planétaire », garantissant à chacun sur la planète l'accès à un niveau minimal en l'occurrence de services sanitaires, indépendamment encore une fois, de son revenu effectif : dès lors que les politiques nationales dans les pays en développement sont cohérentes avec la recherche de ces objectifs, l'aide publique au développement est appelée à combler la différence entre les moyens que les pays peuvent consacrer à cette couverture sanitaire et les besoins nécessaires pour la mettre en place. On commence de plus en plus à parler d'aide budgétaire globale ou sectorielle. Si les préoccupations éthiques ne sont pas absentes ici non plus, cette phase correspond néanmoins également à un déplacement des préoccupations des politiques étatiques des pays de l'OCDE, marquées par le souci d'organiser le paysage social de la globalisation : comme nous l'avons déjà indiqué, l'extension des échanges marchands et la construction d'un espace économique global conduit à mettre en place un espace social, fondé notamment sur une régulation migratoire.

Une logique quasi-orthogonale intervient simultanément. Elle se développe également vers la fin des années 1990. La mondialisation des échanges alimentaires et biologiques ainsi que les mouvements migratoires et touristiques ont en effet accéléré l'unification microbienne et virale de la planète. Le SIDA progresse toujours, touchant désormais 40 millions de personnes - dont les deux tiers en Afrique subsaharienne. Sa diffusion reprend dans plusieurs régions développées, comme le souligne l'apparition au cœur de l'Europe de versions africaines du VIH, plus résistantes que les souches occidentales. De nouvelles maladies infectieuses, tels le SRAS, la fièvre aphteuse, la grippe aviaire ou le chikungunya semblent désormais devoir émerger régulièrement. Ces risques sont renforcés par la dynamique démographique : ces vingt prochaines années, la planète portera 1,5 milliards de personnes en plus, dont un tiers en Afrique. Les dernières vagues du H5N1 ont causé quelques centaines de morts à travers la planète et Ebola est aujourd'hui circonscrit. Mais la situation pourrait être bien pire lors des prochaines épizooties?

A cette lecture de la situation mondiale va correspondre la mise en place d'instruments innovants et globaux, destinés à obtenir des impacts macroéconomiques sur des fléaux transmissibles - principalement le SIDA, le paludisme et la tuberculose, les deux derniers mis en avant pour donner une caution locale au sujet global du SIDA. On passe d'une approche micro et humaine à une approche macro et générique. En témoignent : la fondation du GAVI (destinée à obtenir des impacts structurels sur les coûts de vaccination, et alimentée par la taxe sur le billet d'avion et l'emprunt obligataire dit « IFFIM ») ; la fondation du fonds global contre le SIDA, le paludisme et la tuberculose (alliance de gouvernements et d'ONG, lui aussi partiellement alimenté par la taxe sur les billets d'avion) ; le programme PEPFAR de l'administration Bush... Des fonds considérables sont mobilisés par ces programmes. En quelques années, ils ont fait du secteur de la santé publique un des objets publics les mieux

financés dans les pays pauvres, contrastant singulièrement avec la situation qui prévalait dans les années 1990.

L'architecture de la politique publique, comme dans les autres champs que nous avons évoqués, se caractérise en conséquence par une redoutable complexité, qui confine au chaos. Chaque génération d'objectifs de politique publique génère en effet sa couche d'institutions et de programmes qui continue à subsister et à cohabiter avec les nouvelles. Plus de 100 organisations de taille significatives sont actives dans le domaine de la santé internationale et la plupart travaillant soit dans le cadre d'approches thématiques (sida, vaccination...), soit dans le cadre d'approche pays ou régionale. Ces couches ne concernent pas seulement les acteurs publics mais aussi les acteurs privés ; parmi ces derniers les entreprises ont pris une place particulièrement importantes : soit les laboratoires pharmaceutiques directement par leur action de mécénat ou leur prise en compte différentielle de la pauvreté des pays dans leurs systèmes de tarification et de mise à disposition des spécialités, soit les grands groupes industriels présents sur le terrain et qui déploient des programmes sanitaires en direction de leurs salariés – et parfois fournisseurs et clients, ainsi que de leurs ayants droits, souvent en lévitation par rapport aux politiques sanitaires des pays dans lesquels ils interviennent. La politique publique globale est ainsi un écheveau d'acteurs et de programmes publics et privés dirigés vers des objectifs extrêmement divers, parfois convergents et parfois divergents. Parmi les contradictions les plus soulevées se trouvent les problèmes du télescopage entre les priorités sanitaires des pays en développement, qui peuvent être fortement structurées par des besoins locaux et celles des fonds verticaux, gouvernés par des approches thématiques globales. Mais on peut retrouver également à titre d'illustration des politiques contradictoires de tarification des services sanitaires (ici gratuité, là paiement...) et de nature des offres et paquets de soins, parfois sur le même territoire, le même pays, la même région, la même ville ou le même village, en fonction des acteurs présents, de leur identité, de leur objectif. Formation et disponibilité des ressources humaines comme infrastructures génériques (hôpitaux, dispensaires, systèmes de planification sanitaire, administration de la santé publique) ont été particulièrement victimes de cette structuration de la politique globale, affectant finalement l'efficacité de l'ensemble de « l'échafaudage » et créant de vrais chaos locaux.

La coordination de la politique publique est donc particulièrement en cause. Elle se fait, dans ce régime de l'action hyper-collective à travers une multitude de clubs, de think-tanks. A cet égard, le G 8 n'est d'ailleurs qu'une instance de coordination et de réflexion collective parmi certaines des grandes économies de la planète et dont les résolutions doivent être incarnées dans d'autres instances et négociées avec d'autres acteurs. La santé publique mondiale s'est retrouvée à de nombreuses reprises au sommet de l'agenda de ses travaux. Mais on débat aussi de ces sujets : à l'OMS, au PNUD, à l'UNICEF, à l'assemblée générale des Nations Unies, au comité de développement des institutions de Bretton-Woods ainsi qu'à la Banque Mondiale, à la FAO (santé animale, alimentation), à l'Office international des épizooties (organisation mondiale vétérinaire – grippe aviaire par exemple), dans tous les think tanks s'occupant de développement, dans toutes les ONG humanitaires de la planète et leurs regroupements... Et dans bien d'autres endroits...

Notre tableau standard ci-dessous caractérise bien cette situation complexe et la diversité des enjeux de régulation.

Tableau 4
Défaillances globales liées aux problèmes sanitaires

Norme en jeu Figure en jeu de la globalisation	Ordre		Justice		
	Sécurité	Efficacité	Equité	Egalité	Légitimité
Marché (intérêt individuel)	Prix des médicaments	Fuite des cerveaux – et des compétences médicales locales	Prix des médicaments		
Foule (phénomènes d'addition ou de contagion)					
Arène (rapports de force)	Droits de propriété intellectuelle (qui décourage certaines recherches utiles aux pays pauvres et empêche la bonne diffusion des innovations)				
Forum (circulation des idées)		Faible poids des pays pauvres dans la détermination et la production de recherche scientifique			
Contrat (négociation de règles)		Foisonnement d'organismes publics internationaux et désarticulation stratégique		Faible voix des pays pauvres dans les institutions de gouvernance mondiale	

Si l'on imaginait pouvoir apporter davantage de clarté dans un système de politique publique foisonnant et sans maître, il faudrait sans doute, en premier lieu, générer davantage de consensus et de transparence. Dans l'incapacité dans laquelle se trouve actuellement l'OMS d'incarner le pilotage de la politique de santé globale, il faudrait, par exemple, peut-être imaginer le « GIEC » de la santé publique, afin d'obtenir une vision davantage consensuelle des priorités sanitaires ou endémiques globales. Cela permettrait aussi de trouver dans la foulée un lieu institutionnel pour en débattre entre divers acteurs qui pourraient tenter de faire converger leurs préoccupations – rechercher leur plus grand commun dénominateur en diminuant les coûts de transaction particulièrement élevés du débat public actuel.

On pourrait imaginer ensuite que la gestion des grandes endémies et surtout des épidémies foudroyantes fassent l'objet d'un accord international précisant les droits et devoirs de chacun, les situations dans lesquelles une ingérence sanitaire dans les affaires locales est possible, le tout adossé à un mécanisme de financement ou de mobilisation de l'aide publique au développement qui renforcerait les systèmes sanitaires de base. Cette architecture juridique pourrait améliorer l'accord en matière de propriété intellectuelle afin que les pays pauvres

dispose de médicaments à bas prix, comme la génération d'innovations permettant de traiter des maladies orphelines actuellement non solvables (c'est l'objet du projet actuel « advanced market mechanism »).

On pourrait enfin imaginer de redonner un sens plus fort à l'approche territoriale. Cela peut passer par le fait de soutenir les pays en développement dans la mise au point de leurs politiques sanitaires locales, de passer par des fora nationaux permettant d'associer l'ensemble des acteurs au débat comme par le fait de mettre en place solutions de terrain, afin de diminuer les contradictions locales et de réduire les effets de destruction réciproque que crée la cohabitation de programmes contradictoires s'adressant aux mêmes populations.

Dans tous les cas, il semble difficile d'imaginer autre chose que la réduction des contradictions : leur suppression paraît hors de portée. Cette réduction des contradictions ou, plus positivement, l'accroissement des convergences ne saurait avoir lieu sans générer un accroissement des coûts de transaction et de coordination de la politique publique. Un moment arrivera où les avantages générés par cette coordination dépasseront les coûts qu'elle engendre. Mais il semble que l'on en soit loin en matière de santé internationale, tant la concertation paraît faible et faiblement organisée entre acteurs publics et privés et tant les coûts de l'incohérence paraissent élevés. Construire une action hyper-collective plus efficace en matière de santé publique mondiale paraît donc largement possible, et les mécanismes nécessaires à cet égard sont encore à inventer.

CONCLUSION

Nos deux Cahiers sur « l'ordre juste global » n'avaient pas l'ambition de proposer une doctrine prêt-à-penser, un « petit livre rouge » de la régulation mondiale. Ils ne sont là que pour contribuer aux débats, poser davantage de questions que de réponses et tenter d'apporter quelques concepts neufs. Aussi avons-nous proposé une lecture des phénomènes globaux qui dépasse la seule logique du *marché* global, pour puiser également dans des logiques de *foule*, d'*arène*, de *forum* et de *contrat*. Nous avons également explicité les principes normatifs de la régulation globale en mettant en avant la multiplicité des conceptions possibles et légitimes – multiplicité qui explique en partie la difficulté des acteurs à se coordonner. Sur ces bases, nous avons tenté d'explorer la nature de l'action publique globale, en l'articulant autour de la notion d'action « hyper-collective » - une notion dont les spécificités reflètent celle de la coopération internationale contemporaine. La coordination hyper-collective relève plus d'un art que d'une science : elle doit donner unité et cohérence à l'hétéroclite, sans tenter de supprimer l'hétérogénéité dont elle aussi a besoin.

Et qu'en est-il de la France ? Quel doit être, quel peut être, le rôle de notre pays, sa part dans l'effort vers un l'ordre juste global ? La réponse dépend à la fois de ses moyens et de ses ambitions. Si l'on en juge par les montants qu'il consacre à son aide au développement, notre pays apparaît comme un contributeur important à l'effort de régulation globale, même si ses difficultés financières l'ont contraint à rééchelonner son effort d'aide selon un nouveau calendrier : le Président Sarkozy a ainsi fixé à 2015 l'atteinte par la France de l'objectif de 0,7% d'Aide au développement. Mais la contribution française peut et doit aller bien au-delà de sa dimension financière. Ces dernières années, notre pays a acquis un statut à part au sein de la communauté internationale, par sa capacité à porter de nouvelles visions – qu'il s'agisse de la création de la taxe internationale sur les billets d'avion, de la prudence à laquelle elle a exhorté ses partenaires sur la question irakienne, de l'« appel de Paris » en faveur de la création d'une Organisation des Nations Unies pour l'Environnement, ou plus récemment des

efforts de coordination mondiale face à la crise financière internationale. La France ne peut qu'avoir intérêt à renforcer ce positionnement, pour influencer et imaginer le monde en devenir.

BIBLIOGRAPHIE

Bourguignon, François et Bureau, Dominique (2003), *L'architecture des prélèvements en France: état des lieux et voies de réforme*, rapport du Conseil d'Analyse Economique au Premier ministre, Paris : La documentation française.

Bourguignon, François (2004), *Global Distribution and Redistribution*, keynote address, 16th Annual Bank Conference on Development Economics, 3 mai, Washington D.C.

Fitoussi, Jean-Paul. (2003), « Commentaire », in Bourguignon, François et Bureau, Dominique (2003), *L'architecture des prélèvements en France: état des lieux et voies de réforme*, rapport du Conseil d'Analyse Économique, Paris : La Documentation française.

Kharas, Homi (2007), *Trends and Issues in Development Aid*, Center for Development, Washington DC: Brooking Institution

Kharas, Homi (2007b), *The New Reality of Aid*, Wolfensohn, Center for Development, Washington DC: Brooking Institution.

Landau, Jean-Pierre (2005), *Les nouvelles contributions financières internationales*, rapport au Président de la République, Paris : La Documentation française

Naudet, Jean-David (2006), *Les Objectif du Millénaire pour le Développement et l'aide de cinquième génération*, Afrique Contemporaine, n°218.

Naudet, Jean-David, Severino, Jean-Michel et Charnoz, Olivier (mai 2007), *L'éthique de l'aide internationale : vers une justice sociale globale*, revue Esprit.

Susbielle, Jean-François (2008). *Les Royaumes Combattants : Vers une Nouvelle Guerre Mondiale*, Paris : First Editions