

Biens publics régionaux et mondiaux

La principale recommandation pratique du Projet Objectifs du Millénaire des Nations Unies est que les objectifs du Millénaire pour le développement doivent être réalisés au niveau national par le jeu de stratégies de réduction de la pauvreté reposant sur les OMD. Toutefois, pour de nombreux pays en développement, les investissements au niveau du pays, l'allègement de la dette et la réforme des échanges ne suffisent pas à réaliser les OMD. Il faut aussi accroître les investissements dans les biens publics régionaux et mondiaux. À l'échelon régional, les pays doivent construire des infrastructures sur l'ensemble du territoire, combattre la pollution, renforcer la gestion des écosystèmes transfrontières et améliorer l'intégration économique et politique. Au niveau mondial, il faut mobiliser les milieux de la recherche afin de s'attaquer aux problèmes propres aux pays en développement, en particulier dans les domaines de la santé et de l'agriculture sous les tropiques et dans les régions subtropicales. L'atténuation des changements climatiques, la défense des ressources halieutiques et le maintien de la biodiversité sont également indispensables au niveau mondial pour réaliser les OMD.

Biens publics régionaux

Les biens publics régionaux sont généralement négligés dans le monde en développement, bien qu'ils soient indispensables à la promotion du développement. Les voisins immédiats sont généralement au nombre des principaux partenaires commerciaux des pays. Ces liens économiques peuvent être renforcés grâce à la coopération régionale, indispensable à la croissance économique et à la réduction de la pauvreté dans le cas d'un pays enclavé, d'un petit État insulaire ou lorsque le pays dépend de ses voisins pour obtenir des ressources vitales telles que vivres, eau ou énergie. L'intégration régionale est encore plus importante pour les pays peu peuplés, qui ont besoin d'un marché régional plutôt que d'un

marché national pour bénéficier d'économies d'échelle dans les domaines de l'industrie, de l'administration publique et de la recherche-développement.

Par ailleurs, les bassins transfrontières, la désertification et la biodiversité ne peuvent être gérés que grâce à des stratégies nationales intégrées à des plans d'action nationaux. Et puisque de nombreux conflits locaux ont des retombées sur des régions entières ou sont alimentés par des tensions régionales, la gestion des conflits exige une plus grande coopération régionale afin de déceler les conflits avant qu'ils n'éclatent et mettre au point des interventions concertées de la part des pays voisins pour y mettre fin.

Nous recommandons en conséquence l'appui international à quatre types de biens publics régionaux et leur intégration dans des stratégies nationales de réduction de la pauvreté reposant sur les OMD :

- Infrastructure de gestion des transports, de l'énergie ou de l'eau.
- Mécanismes de coordination visant à gérer les problèmes environnementaux transfrontières.
- Institutions propres à favoriser la coopération économique, notamment la coordination et l'harmonisation des politiques et procédures commerciales.
- Mécanismes de coopération politique en vue du dialogue et de la recherche de consensus au niveau régional, comme par exemple le Mécanisme d'évaluation intra-africaine.

Infrastructure régionale

L'infrastructure de transport, d'énergie et de gestion des ressources en eau est le pilier du développement économique. De nombreux pays, surtout les pays isolés des marchés mondiaux, comme les pays enclavés d'Afrique, d'Asie centrale et d'Amérique latine, ont besoin d'investissements dans les infrastructures de transport pour mieux s'intégrer au reste du monde. Le Rwanda, par exemple, peut consentir d'énormes investissements dans son infrastructure routière, mais leurs rendements économiques seront limités si l'Ouganda, le Kenya et la Tanzanie ne procèdent pas à des investissements analogues pour faciliter les transports vers les ports de Mombasa, au Kenya, ou de Dar es-salaam, en Tanzanie. Les perspectives économiques du Kirghizistan, du Paraguay, de la République démocratique populaire lao et du Tadjikistan, entre autres, sont également tributaires de l'amélioration des infrastructures de transport de leurs voisins pour pouvoir accéder aux routes commerciales internationales.

Comme on l'a vu au chapitre 10, c'est peut-être en Afrique que les besoins en investissement dans les infrastructures de transport régional sont les plus grands. Une bonne partie de l'infrastructure du transport du continent remonte à l'époque coloniale et avait été conçue pour transporter des minerais et d'autres ressources naturelles jusqu'au port le plus proche, et il n'y avait pratiquement pas d'infrastructure pour relier les pays africains entre eux. Après des décennies de négligence et de sous-investissement, les réseaux de transport de l'ensemble du continent sont dans un état déplorable, et, selon les estimations,

un quart de la Transafricaine ne répond plus aux normes (CEA, 2004). Les frais de transport qui en résultent, qui sont plusieurs fois plus élevés que dans les autres régions, grèvent lourdement le développement économique en augmentant le coût des principaux intrants économiques tels que les engrais et le carburant.

L'insuffisance des infrastructures transfrontières pour le transport d'électricité et de combustibles fossiles est un autre obstacle au développement (EIA, 1999). S'ils reliaient entre eux les réseaux électriques nationaux et regroupaient la production d'énergie au niveau sous-régional, les pays pourraient mettre en commun des sources d'énergie peu coûteuses, comme la houille blanche, largement inexploitée en Afrique, d'où réduction des coûts et augmentation de la fiabilité. Des investissements dans les infrastructures régionales s'imposent également pour assurer le transport de combustible. Le gazoduc d'Afrique de l'Ouest, l'oléoduc Bakou-Tbilisi et l'accès à un port international permettant à la Bolivie d'exporter son gaz naturel sont des exemples notables. Il faudrait aussi investir à titre prioritaire dans la mise sur pied en commun d'une infrastructure de gestion des ressources en eau – barrages, aqueducs et canaux.

Gestion régionale de l'environnement

De nombreux problèmes d'environnement exigent des solutions régionales. Par exemple, les initiatives du Mékong et du bassin du Nil ont amélioré la gestion en commun des cours d'eau et bassins transfrontières. Un autre exemple prometteur est le Traité de coopération amazonienne, qui a pour objet d'améliorer une stratégie de gestion commune du bassin de l'Amazonie entre tous les pays riverains. D'autres grands problèmes environnementaux appellent des interventions régionales concertées : lutte contre la diversification, gestion des pêcheries côtières et d'eau douce, et réduction de la pollution de l'air et de l'eau. À titre d'exemple, il ne sera possible de stopper l'eutrophisation du Lac Victoria, en Afrique, que si le Kenya, la Tanzanie et l'Ouganda coopèrent pour réduire ses charges nutritives. Il importe de renforcer le Fonds de l'environnement mondial, spécialisé dans le financement de stratégies régionales et mondiales pour qu'il puisse soutenir ses initiatives régionales dans les pays en développement.

Coopération économique

Les pays doivent développer la coopération économique régionale pour surmonter les contraintes liées à la taille réduite des marchés et profiter pleinement de la spécialisation économique. Étant donné que les pays en développement exportent généralement davantage vers des pays développés éloignés que vers des pays en développement, l'intégration régionale entre pays en développement offre des perspectives extraordinaires¹. S'ils veulent favoriser les échanges intrarégionaux, les pays devraient continuer de réduire les tarifs et faciliter les échanges en simplifiant et en automatisant les procédures douanières, en

encourageant la reconnaissance mutuelle des normes ainsi que le commerce de services (chapitre 14). Des unions monétaires régionales pourront parfois faciliter encore les échanges intrarégionaux en réduisant le coût des fluctuations des taux de change et en renforçant l'intégration économique.

La deuxième dimension de la coopération économique régionale est liée au partage des coûts fixes élevés de la création d'institutions de développement. Les universités, centres de recherche et organismes de normalisation sont indispensables en tant que moteur de croissance, mais sont souvent hors de portée des petits pays. Ainsi, malgré l'un des revenus par habitant les plus élevés d'Afrique, le Botswana n'a pas d'établissement de formation des médecins pour lutter contre la pandémie du VIH/sida, sa population n'étant que de 1,5 million d'habitants. De nombreux petits États insulaires en développement ont également besoin d'institutions régionales pour pallier les inconvénients de la taille réduite des marchés et de la population.

Troisièmement, comme le montre l'Union européenne, qui s'exprime d'une seule voix dans les négociations commerciales internationales, la coopération économique régionale permet aux pays en développement d'avoir voix au chapitre sur le plan international. En arrêtant des positions et des objectifs communs, les petits pays peuvent réduire le coût des négociations internationales et augmenter leurs chances de succès, par exemple en matière de commerce et d'allègement de la dette.

Ces priorités appellent des institutions solides pour coordonner l'harmonisation des procédures douanières et des normes et pour développer des infrastructures communes. On peut citer comme exemples l'ASEAN, qui a réussi à promouvoir la coopération économique en Asie du Sud-Est, la CARICOM dans les Caraïbes, le Mercosur en Amérique latine ou les groupements économiques régionaux d'Afrique, comme la CEDEAO et la SADC.

Coopération politique

Les pays peuvent renforcer les politiques nationales et favoriser la bonne gouvernance grâce à la coopération régionale. Le Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) a mis en place des procédures volontaires permettant aux pays membres de définir les moyens de renforcer leurs institutions et leurs politiques grâce au Mécanisme d'évaluation intra-africaine. Les pays africains disposent ainsi d'une instance utile qui leur permet d'échanger des données d'expérience et de s'entraider pour améliorer leurs cadres d'intervention.

La coopération politique régionale peut être moteur de paix et de sécurité régionales grâce à l'application des recommandations présentées au chapitre 12 sur les États fragiles et au chapitre 7 sur la gouvernance. Des initiatives régionales comme le Système de certification du processus de Kimberley permettent d'éliminer les sources de financement de conflit. Grâce à leurs activités de maintien de la paix, la CEDAO en Afrique de l'Ouest et la SADC en

Afrique australe ont contribué à prévenir et arrêter des conflits régionaux. Les autres régions à risque auraient intérêt à suivre leur exemple, mais il faudra pour cela renforcer la formation des agents de maintien de la paix et l'appui à leurs missions.

Pourquoi les biens régionaux et l'intégration régionale ne sont-ils pas suffisamment financés?

Birdsall (2004) estime que sur les 65 milliards de dollars (de 2003) d'aide publique au développement dégagés en 2002, quelque 2 milliards seulement sont allés à la collaboration et aux infrastructures régionales. Même pour les biens publics mondiaux, où les pays développés ont pourtant beaucoup à gagner, le financement reste très nettement insuffisant (Kaul *et al.*, 2003).

Birdsall voit à cela deux raisons principales. Premièrement, le coût de la coordination entre plusieurs pays est extrêmement élevé, car elle requiert des institutions régionales fortes qui font généralement défaut dans le monde en développement. De nombreux pays à faible revenu manquent cruellement d'effectifs et de ressources, si bien qu'ils n'ont pas les moyens d'affecter le personnel nécessaire pour assurer une bonne coordination avec leurs voisins.

Il y a ensuite le problème de l'attribution des responsabilités, qui tient davantage au mode opératoire des donateurs. Les organismes bilatéraux et multilatéraux affectent généralement les fonds sur la base des résultats et des besoins des différents pays, ce qui suppose un calcul difficile dans le cas des biens régionaux. De plus, les donateurs comptent souvent que le pays bénéficiaire garantira le remboursement des prêts. Cette formule est inopérante dans le cas des investissements régionaux, car il est extrêmement difficile d'attribuer l'avantage des investissements à tel ou tel pays, de sorte qu'il est quasiment impossible d'obtenir des pays individuels qu'ils garantissent les prêts concernant des projets régionaux. Afin d'éviter des problèmes de ce type, les projets d'infrastructure régionale de l'Union européenne trouvent leur justification dans les avantages qu'ils offrent à l'ensemble de la communauté et sont financés au moyen du budget de base de l'Union. Des mécanismes analogues pourraient être mis en place entre pays en développement.

Renforcement de la fourniture de biens régionaux

Comment améliorer les biens régionaux, tels qu'infrastructure, gestion de l'environnement ou intégration économique? Nos recommandations portent sur deux grands domaines : le renforcement des organisations internationales et l'amélioration du financement des infrastructures régionales.

Il faut mettre en place des institutions régionales chargées de fournir des biens publics régionaux et d'améliorer la coordination entre pays membres. Elles doivent avoir un mandat clairement défini, être dotées de ressources humaines et financières suffisantes et répondre clairement aux stratégies de réduction de la pauvreté des pays membres. Or, ce n'est pas encore le cas dans la

plupart des régions en développement. Pour pouvoir assurer les investissements nécessaires, la CARICOM, le NEPAD, et l'Union africaine ont besoin d'urgence de ressources supplémentaires provenant de sources réservées ou sûres telles que droits de douane et, au besoin, aide publique au développement. En plus des projets particuliers qui retiennent surtout l'attention, il faut également couvrir les frais de fonctionnement des organisations.

Il importe d'éliminer les conflits de compétence entre organisations régionales afin d'éviter les doubles emplois. Plusieurs organisations d'une région donnée peuvent fournir des biens régionaux différents, mais leurs mandats doivent être clairement définis, non seulement les uns par rapport aux autres, mais également par rapport aux gouvernements des États Membres, qui devront leur déléguer progressivement certaines compétences souveraines.

Le financement direct des infrastructures régionales doit augmenter considérablement. Il arrive bien souvent que des stratégies appropriées en matière d'infrastructures régionales restent lettre morte, faute de financement. Selon les estimations du NEPAD, ces investissements prioritaires dans les infrastructures coûteront plus de 8 milliards de dollars, soit huit fois les 950 millions de dollars de financement total des activités liées au NEPAD fournis par la Banque africaine de développement et la Banque mondiale de 2001 à 2004 (Nduru, 2004). Étant donné qu'il est parfois impossible d'obtenir des pays qu'ils garantissent les prêts aux projets d'infrastructure régionaux, l'essentiel du financement des infrastructures régionales indispensables à la réalisation des OMD devra être accordé aux organisations régionales sous forme de dons. Il faut pour cela accroître sensiblement les guichets de financement à des conditions libérales de la Banque mondiale et des banques régionales de développement². Les donateurs bilatéraux doivent également financer davantage les projets d'infrastructure régionale. Comme on peut le voir au chapitre 17, le Projet du Millénaire estime que l'APD pour les infrastructures régionales devra passer de 2 milliards de dollars en 2002 à 11 milliards d'ici à 2015.

Biens mondiaux

Des interventions mondiales s'imposent pour aider les pays à atteindre les OMD, comme par exemple la mobilisation des ressources scientifiques et technologiques mondiales, la maîtrise des changements climatiques et la lutte contre la détérioration de l'environnement.

Mobilisation des ressources scientifiques et technologiques mondiales pour la réalisation des OMD

De nombreux pays en développement ont besoin de nouvelles technologies pour répondre à des besoins particuliers. On peut raisonnablement espérer que de nouveaux vaccins et médicaments contre le paludisme, le VIH/sida, la tuberculose et d'autres maladies mortelles sévissant dans les pays pauvres pourront être mis au point. Des variétés sélectionnées et des méthodes culturelles

améliorées permettront d'accroître le rendement de l'agriculture pluviale. Des mesures et prévisions précises en matière d'environnement permettront des interventions ciblées et plus efficaces. La santé sexuelle et génésique des pauvres gagnerait à des microbicides et contraceptifs améliorés. Les exemples de biens publics qui devraient être largement partagés pour aider tous les pays à atteindre les OMD sont légion.

Les milieux scientifiques internationaux, sous l'impulsion des laboratoires de recherche nationaux, des universités et des académies de science, doivent jouer un rôle vital dans le développement des biens publics afin de lever ces obstacles. Ils doivent consacrer leurs moyens de recherche au règlement des problèmes tenaces auxquels se heurtent les pays en développement, surtout dans les zones tropicales.

La recherche mondiale dans les domaines critiques pour les pays en développement est toujours insuffisamment financée, malgré certains efforts. Le budget annuel de fonctionnement de 400 millions de dollars du réseau mondial de 15 centres de recherche agricole connu sous le nom de Groupe consultatif pour la recherche agricole internationale (GCRAI) est modeste en regard des budgets combinés de recherche-développement des six premières sociétés agrobiotechnologiques du monde, qui représentent quelque 3 milliards de dollars par an (Evenson, 2003). Le GCRAI s'est donné pour mission d'accroître la productivité des agriculteurs les plus pauvres des zones tropicales. Il a enregistré des succès remarquables en améliorant sensiblement la sécurité alimentaire de ces régions, en particulier en favorisant la révolution verte en Asie. Les budgets du réseau du GCRAI et des centres nationaux de recherche agricole restent modestes malgré l'évidence des énormes retombées sociales de la recherche-développement concernant la production vivrière dans les zones tropicales.

De même, la recherche-développement dans le domaine de la santé consacrée aux maladies touchant les pauvres est limitée, 10 % seulement des dépenses mondiales de recherche portant sur 90 % des problèmes de santé mondiaux (Forum mondial pour la recherche en matière de santé, 2002). La Commission Macroéconomie et santé de l'OMS recommande de porter le financement annuel de la recherche-développement consacré aux biens publics mondiaux à 3 milliards de dollars d'ici à 2007 et à 4 milliards d'ici à 2015, au lieu des quelque 300 millions par an actuels. Il en est de même dans les autres domaines d'importance vitale pour les besoins des pauvres. La recherche est notoirement insuffisante dans l'ensemble du monde en développement en ce qui concerne les technologies d'assainissement peu coûteuses adaptées aux cultures locales, à la capacité de paiement et à l'environnement.

La science mondiale néglige les besoins des pays pauvres pour deux raisons. Premièrement, les investissements publics dans la recherche visant les besoins des zones tropicales et autres régions en développement sont insuffisants à cause du manque de ressources des pays en développement. Deuxièmement, si les marchés privés des pays développés sont à même de faire progresser la

science au stade du développement et, dans une mesure moindre, au stade de la recherche, il en est tout autrement dans les pays pauvres. La recherche privée n'est pas suffisamment encouragée à s'intéresser aux maladies tropicales ou à l'agriculture de subsistance, et à petite échelle puisque les pauvres n'auraient pas de quoi payer les nouveaux médicaments ou les variétés sélectionnées, ou de nouvelles techniques culturales. En un mot, il n'y a pas de marché attrayant pour ces produits.

Ces lacunes sont bien connues, mais on n'a pas fait grand chose au niveau international pour y remédier. Trois mécanismes de coordination éprouvés pourraient mobiliser la recherche privée.

- Des prix sont fréquemment décernés pour susciter l'innovation. Un exemple spectaculaire, bien qu'il ne soit pas lié aux OMD, est le prix Ansari X, décerné récemment au premier vol spatial commercial. On pourrait suivre cet exemple pour des problèmes particuliers, comme la mise au point d'un nouveau type de vaccin ou d'une nouvelle variété agricole (Masters, 2002).
- Plusieurs fondations privées, comme la Fondation Rockefeller et la Fondation Bill et Melinda Gates ont financé directement avec succès la recherche privée au stade du développement dans les domaines de la santé publique et de l'agriculture. Récemment, la Malaria Vaccine Initiative, financée par des fonds privés, a annoncé la réussite de la phase 2 des essais cliniques d'un nouveau vaccin antipaludique développé avec GlaxoSmithKline Biologicals, en partenariat avec le Ministère mozambicain de la santé et le Centro de Investigação em Saude da Manhica (CISM).
- Les accords d'achat à préengagements, proposés par Kremer (2002) consistent en engagements publics contraignant d'acheter un produit, comme par exemple un vaccin contre l'hépatite, à un prix minimum. Les sociétés peuvent ainsi tabler sur une production minimale, ce qui élimine un important élément de risque dans le développement de la recherche au stade du produit ou la production de masse de vaccins. L'Alliance mondiale pour les vaccins et la vaccination (GAVI) et le Fonds pour les vaccins mettent ce principe en pratique.

Il ne suffit pas de mobiliser la recherche privée en faveur des OMD. Les donateurs internationaux et les fondations devraient soutenir davantage la recherche publique sur les problèmes particuliers des pays en développement. Selon une première estimation, il faudrait au moins 7 milliards de dollars par an en 2015 (chapitre 17), dont 4 milliards pour la santé publique. Un autre milliard devrait être consacré à l'agriculture et à l'amélioration de la gestion des ressources naturelles pour plus que doubler le budget actuel du GCAI. Environ un milliard devrait être consacré à l'amélioration des technologies énergétiques et un autre à la recherche sur les changements climatiques annuels, saisonniers et à long terme. Grâce à l'amélioration de la modélisation du climat et des outils de prévision, on pourra prévoir l'évolution des régimes de précipitations

et ainsi mieux gérer les réservoirs d'eau, les agriculteurs pouvant ajuster en conséquence leurs techniques culturales et d'irrigation.

Une stratégie internationale pour atténuer le changement climatique

Le changement climatique constitue un problème de développement de taille auquel il faut s'attaquer d'urgence. À moins d'un ralentissement du réchauffement de la planète, les sécheresses et inondations vont sans doute se multiplier, les maladies contagieuses à vecteur vont probablement se propager et de nombreux écosystèmes, tels que les mangroves et les récifs coralliens, seront mis à l'épreuve. En bref, les avancées dans la lutte contre la maladie, la faim, la pauvreté et la dégradation de l'environnement, risquent d'être réduites à néant par les changements climatiques (GIEC, 2001).

L'entrée en vigueur du Protocole de Kyoto est un signe encourageant, mais la réaction de la communauté internationale à la menace grandissante des changements climatiques reste trop timide. La signature du Protocole n'a pas eu pour effet de freiner les émissions mondiales de gaz à effet de serre. Il faut donc prendre des mesures supplémentaires pour stabiliser à court terme les concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère. Comme convenu à Johannesburg, ce sont les pays responsables des problèmes qui doivent au premier chef atténuer les changements climatiques et modifier les modes de production et de consommation non viables tels que la surexploitation des pêcheries. Il s'agit en effet des pays riches et de certains pays à revenu intermédiaire à croissance rapide³. Les modalités pratiques de l'atténuation des changements climatiques dépassent le cadre et le mandat du Projet du Millénaire. Nous soulignons toutefois que des mesures urgentes s'imposent pour convenir de réductions contraignantes des émissions mondiales de gaz à effet de serre (Projet Objectifs du Millénaire, 2005c).