



TRADE, SOCIETIES AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT SUSTRA NETWORK

Biens publics mondiaux Policy Brief Paper

Basé sur les conclusions du séminaire Sustra "Global public goods and trade"
13-14 mai 2002, ENSA Montpellier (France)

LA MONTÉE EN PUISSANCE DE LA NOTION DE BIEN PUBLIC MONDIAL

La notion de bien public mondial¹ encore inconnue il y a dix ans est devenue l'un des thèmes importants de réflexion et de discussion aussi bien dans le domaine de la recherche que dans les institutions et les forums de négociation touchant au développement, l'économie internationale, et les risques globaux. Au delà des nombreux articles scientifiques publiés sur ce thème entre 1999 et 2002, plusieurs institutions internationales ont fortement contribué au débat : le centre d'études du développement du PNUD après avoir publié en 1999 un premier ouvrage intitulé "*les biens publics mondiaux : coopération internationale pour le 21^{ème} siècle*" qui a eu énormément d'écho, est sur le point d'en publier un deuxième portant plus spécifiquement sur les conditions de fourniture de ces biens²; la Banque Mondiale a publié en 2001 un rapport mesurant les financements qu'elle estime contribuer directement à la préservation des biens publics globaux³. Certaines agences nationales d'aide publique au développement se sont emparé de ce concept pour reconsidérer leur politique d'aide⁴. Ajoutons enfin la '*task force*' lancée à Johannesburg par la France et la Suède sur ce sujet. Malgré cette vague d'enthousiasme, la notion de biens publics globaux est loin d'être unifiée et stabilisée, et est aussi l'objet de critiques virulentes.

L'ORIGINE DE LA NOTION DE BIEN PUBLIC MONDIAL

Le bien public est traditionnellement défini par les économistes comme un bien dont les caractéristiques inhérentes en termes de

non exclusion⁵ et de non rivalité⁶ rendent très improbable une prise en charge spontanée de leur production par le marché car il est difficile d'établir des "droits de propriété" ou "droits d'usage" sur ces biens. La défaillance des marchés justifie alors une prise en charge par l'Etat de la fourniture et de la préservation de ces biens. Les questions qui se posent aux décideurs publics sont alors de savoir quels biens publics l'Etat doit produire, en quelles quantités, et quels mécanismes doit-il mettre en place pour en assurer le financement⁷.

Initialement, la notion de bien public mondial s'appuie fortement sur la définition du bien public: les biens publics mondiaux sont des biens - ou maux- ayant des caractéristiques de non rivalité et non exclusion non seulement entre individus mais aussi entre populations de pays différents. Ainsi les premiers maux publics mondiaux identifiés sont liés aux risques environnementaux globaux et donc aux 'externalités' globales : le problème du réchauffement climatique, la pollution des océans ou les pluies acides par exemple. Puis seront invoqués comme bien public mondial le maintien de la paix dans le monde ou la stabilisation des marchés financiers. Ainsi l'idée s'impose que les choix et les actions dans un pays peuvent avoir des conséquences sur le niveau de bien-être dans les autres pays du monde et que les biens publics mondiaux qui permettraient d'améliorer le bien-être global ne peuvent être produits que par l'action conjointe et coordonnée de plusieurs pays, voire de tous. Mais l'absence de gouvernement mondial légitime rend impossible les solutions étatiques centralisées préconisées par l'économie publique. Pour produire et préserver ces biens publics mondiaux, il faut que les Etats du monde coopèrent et s'entendent: ils doivent trouver des solutions communes aux questions institutionnelles, économiques et politiques posées par le problème de l'identification

collective des biens publics mondiaux à fournir et des moyens à mettre en œuvre pour y parvenir.

L'ÉLARGISSEMENT DE LA NOTION DE BIEN PUBLIC MONDIAL ET SA CONTESTATION

A partir d'une définition assez restrictive du bien public mondial, un certain nombre d'auteurs, repris par le PNUD, ont proposé une version élargie reposant sur une construction sociale des propriétés d'exclusion et de rivalité. L'idée est que le caractère "public" du bien puisse être un choix socio-politique plutôt qu'une qualité inhérente du bien. On passe alors à un questionnement partiellement différent de celui impliqué par la première définition. Il ne s'agit plus pour l'Etat ou les Etats de pallier à une défaillance de marché mais au contraire de construire les conditions de non exclusion et de non rivalité - non seulement entre pays mais aussi pour tous les individus de la planète. Le PNUD a très certainement poussé dans ce sens en développant ce qu'il a appelé le "triangle de *publicness*" du bien public mondial: public dans sa consommation -tous doivent y avoir accès ; public dans la participation au processus politique qui a mené à l'identifier - tous participent au débat politique ; public dans la distribution des bénéfices -tout le monde en profite. Cela change radicalement les termes du débat de la coopération internationale: il ne s'agit plus de résoudre le problème de non exclusion ou de non rivalité par exemple en instituant des droits d'usage mais au contraire de rendre "inclusif" un bien qui ne l'est pas forcément, au nom d'un "intérêt général mondial".

Quels sont ces biens ou services potentiellement candidats à un tel traitement? Ont été proposés les "*merit goods*" (les biens potentiellement privés ou privatisables mais que les citoyens ne sont pas forcément prêts à acquérir sur un marché car ils ne perçoivent pas directement l'intérêt qu'ils peuvent représenter pour eux - c'est le cas de la culture ou de l'éducation) et les biens et services essentiels qui relèvent des droits fondamentaux proposés par les Nations Unies (accès à l'eau, accès à l'éducation primaire, accès aux soins de base, etc.)⁸.

Mais cette approche a ses détracteurs qui estiment que le bien public mondial devient ainsi une notion fourre-tout, qui mélange des concepts économiques d'efficacité et des considérations socio-politiques sur l'équité et la justice sociale, perdant ainsi sa force analytique pour ne devenir qu'un slogan accrocheur. D'autres défendent cependant l'idée qu'une acception large des biens publics mondiaux puisse contribuer à renouveler le débat sur les formes de coopération multilatérales, l'aide publique au développement, et l'équité internationale. Voyons dans quelle mesure cette notion permet de poser différemment les questions de la gouvernance globale et d'articulation entre sphère marchande et sphère publique et comment elle peut contribuer à la formulation de réponses nouvelles.

LA FORMULATION ET L'ARTICULATION DES PREFERENCES COLLECTIVES

La fourniture des biens publics mondiaux ne pouvant se faire sans coordination ni coopération internationale, il est nécessaire de pouvoir identifier sur quelles priorités doivent porter les efforts collectifs en termes de financement, de changement d'orientation technologique ou de redistribution. Faut-il pour cela faire confiance au dispositif existant des arènes inter-étatiques de négociations internationales tout en aménageant les institutions pour les rendre plus démocratiques, plus transparentes, et plus ouvertes à la participation des acteurs non étatiques? Cela peut-il suffire pour que s'exprime la diversité des préférences et pour qu'un consensus se dégage sur la hiérarchie des biens publics mondiaux? L'expérience du Sommet mondial du développement durable à Johannesburg démontre que les accords obtenus dans l'enceinte officielle des négociations ne sont bien souvent que le reflet du "plus petit dénominateur commun" des parties prenantes et restent fortement marqués par la suspicion mutuelle, les asymétries de pouvoir, la poursuite des intérêts nationaux et l'hégémonie de la justification économique.

Mais faut-il nécessairement agréger les préférences pour créer un consensus minimal et forcément insatisfaisant, ou bien peut-on mettre en place des processus plus

décentralisés qui respecteraient mieux les diversités des préférences locales? Comment imaginer un cadre de coopération et de coordination global qui permette de répondre aux besoins de sécurité alimentaire exprimés par une population sans compromettre la demande de préservation de la biodiversité faite par une autre ?

Les initiatives de types II développées à Johannesburg ouvrent une nouvelle forme d'action alliant ONG, collectivités locales, partenaires publics et entreprises privées. Elles indiquent qu'il existe dans cette direction un potentiel novateur pour l'élaboration de projets économiques participant à la production de biens publics mondiaux. Elles révèlent la possibilité de nouvelles formes de coopération qui sont moins directement dépendantes de l'intermédiaire des Etats. Ce constat amène donc à reconsidérer les conditions de production des biens publics mondiaux.

LA FOURNITURE DES BIENS PUBLICS MONDIAUX: QUELS MECANISMES?

Dans la réflexion sur les modes de production des biens publics mondiaux, les deux principales préoccupations concernent les décisions sur le partage des efforts à consentir et le contrôle des passagers clandestins - ceux qui profitent de l'action collective sans vouloir en supporter les coûts.

La première solution est la production centralisée à l'échelle internationale, contrôlée donc par une institution supra-nationale qui a un pouvoir légitime pour s'assurer que les règles choisies collectivement sont respectées. Ce choix a des limites évidentes: comment conférer une autorité réelle à cette institution lorsqu'il n'existe pas de consensus fort sur le bien public mondial qu'elle est censée produire? Les solutions peuvent-elles venir d'un renforcement du droit international ou de la mise à sa disposition de moyens économiques de rétorsion? Comment financer l'action de cette institution? Est-elle à la merci des contributions des Etats ou doit-on mettre au point un système de taxation international direct ? Quel système de représentation étatique mettre en place pour éviter la prise de contrôle de cette institution par un ou quelques Etats ?

L'autre solution est la production décentralisée du bien public mondial, souvent par la mise en place 'artificialisée' de droits d'usage qui peuvent ensuite être vendus, achetés ou échangés de façon à recréer un marché et les incitations qui y sont associées: la production du bien public mondial est alors déléguée aux agents privés. C'est le cas des quotas de pêche transférables pour la préservation des ressources halieutiques ou des permis d'émission dans le cas de la convention sur le changement climatique. Cela permet une meilleure subsidiarité dans les choix que chaque pays peut faire pour inciter ses acteurs privés à atteindre les objectifs fixés et donc, on peut l'espérer, un meilleur respect des préférences locales.

De fait, chaque bien public mondial exige que soit recherchée la combinaison optimale entre des solutions centralisées et décentralisées : ainsi, si l'accès aux soins essentiels est reconnu comme un bien public mondial, alors certes la création d'un fonds mondial pour la santé, qui financerait la recherche sur les maladies orphelines et qui générerait les campagnes de vaccination, devrait être envisagée. Mais les solutions s'orientent aussi aujourd'hui vers un meilleur partenariat avec le secteur privé des industries pharmaceutiques par le biais d'une réforme de la structuration des marchés et des droits de propriété intellectuelle. Elles exigent donc que certaines règles existantes du commerce mondial puissent être renégociées et aménagées.

LES BIENS PUBLICS MONDIAUX ET LA GOUVERNANCE GLOBALE - QUEL ROLE POUR L'EUROPE?

Le débat sur l'identification des biens publics mondiaux et sur leurs modes de production a permis de renouveler les questionnements sur :

- (1) l'articulation des préférences collectives, l'équité et la démocratie internationale. Il remet en lumière la nécessité de mieux étudier l'intégration de certaines formes de subsidiarité dans la construction des valeurs et des normes collectives.
- (2) la place des acteurs non étatiques dans la négociation et la coopération internationale.
- (3) l'importance croissante des solutions de partenariat public-privé qui exigent un aménagement des règles de régulation du commerce.

Ces trois thématiques sont au cœur du débat sur commerce et développement durable puisqu'elles touchent à la façon dont sont construits et légitimés les régimes de gouvernance et sur la façon dont ils s'articulent. La notion de bien public mondial, si elle réussit à s'imposer comme une valeur commune, devrait contribuer à repenser la gouvernance globale non plus comme la gestion des rapports de force entre des régimes potentiellement concurrents mais comme la définition d'un système intégré et complémentaire.

Quel rôle peut jouer l'Europe dans la redéfinition de la gouvernance globale? L'Union Européenne a su se construire au cours des quatre dernières décades en surmontant la difficulté de l'articulation de préférences nationales souvent divergentes. Elle représente de ce point de vue un véritable laboratoire institutionnel dans lequel se sont progressivement affinées, dans les institutions et dans l'application concrète des décisions, les notions de subsidiarité, de superstructure politique et de gestion transversale des problèmes. La politique européenne de l'environnement reflète bien l'état du débat sur ces questions. De plus, l'Europe a engagé une réflexion sur la re-régulation de ses marchés intérieurs de façon à mieux intégrer les exigences du développement durable. C'est sur ce terrain qu'elle pourrait exercer un leadership plus fort : par la construction d'accords de libre-échange qui s'accompagneraient de la production partagée de biens publics, par sa volonté d'être plus présente dans les débats portés par les institutions financières internationales, par la démonstration de sa bonne volonté à imposer chez elle ce qu'elle prône chez les autres.

¹ Notons que l'équivalent anglais est "global public goods". Les traductions françaises sont diverses: "biens publics internationaux", "biens publics globaux" ou "biens publics mondiaux". Nous avons retenu cette dernière qui est la traduction recommandée par le PNUD.

² Kaul I., Grunberg I., et Stern M.A. (1999) *Global public goods : International cooperation in the 21st century*. New York, Oxford University Press, 546 p. La parution du 2ème ouvrage intitulée "l'offre de biens publics mondiaux" est prévue avant la fin de l'année 2002. Plus d'informations, sur: <http://www.undp.org/globalpublicgoods/TheBook/>

³ Banque mondiale (2001) *Effective use of development finance for international public goods*. In Global development finance 2001. Washington, D.C., Chapitre V, pp. 109-135.

⁴ Voir notamment Severino J.M. (2001) *Réformer l'aide au développement au XXI^e siècle*, Critique internationale, n°10, janvier, pp. 75-99. ; Tubiana L. et Severino J.M. (2002) *Biens publics globaux, gouvernance et aide publique au développement*. In Jacquet P., Pisani Ferry J. et Tubiana L. Gouvernance Mondiale. La Documentation Française, Les Rapports du CAE, n°37, pp. 349-373.

⁵ La notion de non-exclusion est souvent définie comme le fait qu'il est impossible ou techniquement très coûteux d'interdire l'accès de ce bien ou service à ceux qui souhaitent en profiter: c'est le cas des routes ou de l'éclairage public. Il est donc difficile de leur en faire payer le prix. Mais dans de nombreux cas, la non exclusion peut aussi signifier que le citoyen n'a pas le choix: les bénéfices du bien public s'imposent à lui, qu'il soit demandeur ou non. Ainsi l'éradication d'une maladie infectieuse ou l'amélioration de la qualité atmosphérique bénéficie à tous. Mais de la même manière, la production d'un "mal public" peut nuire à tous. La propriété d'exclusion ou de non exclusion peut évoluer avec le progrès technique: désormais, on sait coder les images hertziennes pour pouvoir réserver la vision de certaines chaînes de télévision aux abonnés.

⁶ La notion de non-rivalité est associée au fait que la consommation du bien public par un agent n'empêche pas la consommation de ce même bien par d'autres agents. On dit que le bien est "indivisible" ou qu'il n'est pas détruit par la consommation. Ainsi une émission de radio peut être écoutée par une infinité d'auditeurs. Dans certains cas, des effets dits de "congestion d'usage" peuvent altérer la propriété de non rivalité: c'est le cas d'une route surchargée ou d'une plage bondée. Lorsqu'une des propriétés -de non exclusion ou de non rivalité- n'est pas entièrement présente, on parle d'un bien public impur.

⁷ C'est la branche "économie publique" qui cherche à fournir des réponses à ces questions. La contribution historique initiale est Samuelson P. (1954), 'The Pure Theory of Public Expenditure', *Review of Economics and Statistics*, 36:4, 387-9

⁸ Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, adopté et ouvert à la signature, à la ratification et à l'adhésion par l'Assemblée générale dans sa résolution 2200 A (XXI) du 16 décembre 1966, et entré en vigueur le 3 Janvier 1976.

Sophie Thoyer

POUR PLUS D'INFORMATIONS
Sophie Thoyer
Email : thoyer@ensam.inra.fr
<http://www.agro-montpellier.fr/sustra>