

La montée en puissance de la notion de bien public mondial

Mots clés associés : gouvernance mondiale, mondialisation | biens communs, biens publics | nature, milieux, ressources, biodiversité | biens publics mondiaux | biodiversité | climat | conventions internationales | gouvernance internationale

Résumé

Les biens publics mondiaux tels que la lutte contre le changement climatique, la préservation de la biodiversité, ou le contrôle des pandémies, sont une extension au niveau international des biens publics nationaux ou locaux. La gestion des biens publics mondiaux pose un problème spécifique lié à l'absence de gouvernement mondial. Elle exige donc de renouveler les formes de coopération interétatiques. Mais, en même temps, la nécessité de cette gestion, de plus en plus communément admise, stimule les progrès de la gouvernance mondiale et l'articulation avec les actions de la société civile.

Auteurs

Thoyer Sophie

Professeure d'économie environnementale et agricole à Montpellier -Supagro-. Sophie Thoyer travaille sur les politiques publiques de gestion des ressources naturelles, principalement l'eau et la biodiversité, en lien avec les pratiques agricoles. Elle a aussi étudié les négociations internationales conduisant à des accords multilatéraux pour l'environnement, et leur articulation avec les règles du commerce international. Elle est membre du groupe d'experts européens de la DG recherche de la Commission européenne pour la coopération internationale.

Texte

Avant propos

La notion de biens publics mondiaux(BPM) est toujours controversée. Elle fait partie de la boîte à outils de la théorie économique standard du bien public depuis un demi-siècle. Elle désigne un bien, ou un service, qui n'est pas régulé par le marché, donc qui n'est pas approprié et qui, par conséquent, n'ayant pas de prix, est soumis au gaspillage selon la fable de la "tragédie des communs". La solution généralement proposée pour garantir plus d'efficacité, à la suite de la démonstration du prix Nobel d'économie, Ronald Coase, à propos des phares, modèles du bien public gratuit, est de donner à ces « biens » un statut de marchandise afin d'en permettre une production optimale et d'en faire payer le prix aux consommateurs. C'est comme cela que les conventions climat et biodiversité ont promu les marchés du carbone et des ressources génétiques, les problèmes d'environnement étant attribués à des défaillances de marché et d'appropriation.

Ce n'est bien sûr pas cette solution néolibérale qui a fait le succès de la notion à Johannesburg. Biens publics globaux est alors un terme forgé métaphoriquement, dans une généreuse idée de partage et de gouvernance universels.

Deux anti-mondes s'affrontent, alors, que l'on retrouve dans le texte de Sophie Thoyer proposé ici : soit la mauvaise diffusion des BPM serait due aux défaillances du marché, dans le cadre d'une vision economiciste et libérale. Soit, au contraire, la mauvaise diffusion des BPM serait due aux dysfonctionnements des États et de la façon dont les hommes vivent ensemble.

Les BPM sont des construits sociaux qui dépendent à la fois des perceptions des institutions et groupes sociaux, des rapports de

force, de leur insertion dans l'économie mondiale, etc. Ils n'ont pas de caractère d'universalité et dans bien des cas peuvent être considérés comme des "biens de club" du Nord. Certes, il y a peu de domaines où l'on peut noter des intérêts généraux communs à l'échelle mondiale, ceux-ci s'apparentant souvent à des compromis sur des intérêts supérieurs définis lors de négociations internationales. Les récentes conférences de Nagoya et de Cancun en ont fourni l'illustration.

Voir : le n° spécial : *BPM / OMD, missions impossibles ? Techniques financières et développement*, n° 91, juin 2008.

L'équipe de l'Encyclopédie du développement durable

Introduction

La notion de bien public mondial (BPM) [1] encore inconnue jusqu'au début des années 1990 est devenue l'un des thèmes importants de réflexion et de discussion dans les institutions et les forums de négociation sur le développement, l'environnement et les risques globaux. Au-delà des nombreux articles scientifiques publiés sur ce thème, plusieurs institutions internationales ont fortement contribué au débat : le centre d'études du développement du Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) [2] a publié en 1999 un premier ouvrage intitulé "les biens publics mondiaux : coopération internationale pour le 21ème siècle" [3] qui a eu énormément d'écho. Un deuxième ouvrage complémentaire, sorti en 2003, et intitulé "*Providing global goods : managing globalization*" détaille les conditions de fourniture de ces biens et la façon dont la communauté internationale pourrait envisager de s'organiser pour les financer et les gérer de manière collective [4]. La Banque mondiale publie dès 2001 un rapport mesurant les financements qu'elle estime contribuer directement à la préservation des BPM et les estime à 15 milliards de US\$ [5]. L'OCDE lui emboîte le pas et calcule que, en 2004, près de 15 % de l'aide bilatérale pour le développement était consacrée aux BPM [6].

Une 'task force' sur les BPM est lancée à Johannesburg en 2002 par la France et la Suède : elle produit un certain nombre de recommandations sur l'orientation de l'aide, argumentant que le financement des BPM permet à la fois d'œuvrer pour le bien-être mondial et pour l'intérêt national car les deux sont interdépendants [7]. Certaines agences nationales d'aide publique au développement s'emparent de ce concept pour re-légitimer leur politique d'aide et la ré-orienter [8] : ainsi l'Agence française de développement, dont la stratégie était alors dictée par la lutte contre la pauvreté, choisira sans abandonner cet objectif de cibler en priorité les projets contribuant le plus à la préservation des biens publics mondiaux.

Définition et production des biens publics globaux

Initialement, la notion de bien public mondial s'est fortement appuyée sur la définition économique du bien public [9] : c'est un bien ou service dont les caractéristiques inhérentes en termes de non-exclusion et de non-rivalité (voir encadré) rendent difficile l'établissement de droits de propriété ou d'usage, excluant ainsi la possibilité de rentabiliser sur un marché les efforts de production ou de conservation. Quand ils sont produits gratuitement par la nature, ils sont d'ailleurs souvent menacés par la surexploitation : même si l'intérêt collectif est de les préserver, la meilleure stratégie individuelle est de se servir avant que le voisin ne le fasse aussi. Il est donc nécessaire pour produire et protéger ces biens de se doter de règles et de moyens collectifs, coordonnés par une communauté locale ou par la puissance publique nationale.

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. 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.

La notion de non-rivalité est associée au fait que la consommation du bien 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.

Un bien public pur se caractérise donc par la non-exclusion et la non-rivalité. Lorsqu'une de ces deux propriétés n'est pas entièrement présente, on parle d'un bien public impur.

A l'échelle nationale, les pouvoirs publics ont la légitimité pour décider quels biens publics méritent d'être produits, en quelles quantités, et pour établir des mécanismes d'imposition permettant d'en assurer le financement.

Les biens publics mondiaux sont définis de la même manière, comme des biens ayant des caractéristiques de non-rivalité et non-exclusion, non seulement entre individus à l'intérieur d'un pays, mais aussi entre populations de pays différents. Ainsi les premiers biens publics mondiaux identifiés sont liés aux risques environnementaux globaux, indépendants des frontières : la lutte contre le réchauffement climatique, contre la pollution des océans, contre les épidémies ou la conservation de la diversité biologique. Plus tard, on ajoutera dans la liste des BPM les efforts d'amélioration de la gouvernance globale, par exemple la régulation des marchés financiers ou la stabilisation des taux de change. 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 BPM ne peuvent être gérés que par l'action conjointe de plusieurs pays, voire de tous.

Mais l'absence de gouvernement mondial légitime rend impossible les solutions étatiques centralisées préconisées par l'économie publique à l'échelle d'un pays. 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 l'identification collective des biens publics mondiaux à fournir et des moyens à mettre en œuvre pour y parvenir.

La fourniture des biens publics mondiaux : Quels mécanismes ?

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.

Ce qu'on appelle « la fonction d'agrégation des biens publics » [10] est importante à prendre en compte. Pour la plupart des BPM, on considère une fonction additive : chaque unité de bien public produite s'ajoute aux autres pour constituer la quantité totale de BPM disponible. C'est le cas de la lutte contre réchauffement climatique : les efforts de chaque pays pour réduire leurs émissions de carbone s'additionnent et contribuent de façon équivalente à limiter l'effet de serre. Dans ce type de BPM, le principal défi est de s'assurer de la contribution du plus grand nombre de pays. Mais il existe des BPM dits « à maillon faible » pour lesquels le niveau de BPM produit est limité par la contribution la plus faible. La lutte contre les pandémies n'est effective que si tous les pays font des efforts pour endiguer la contagion et vacciner leur population. Il suffit qu'un pays ne puisse pas ou ne veuille pas fournir cet effort pour réduire à néant l'impact des mesures prises par les autres pays et la tentation devient grande de s'aligner alors sur la contribution du plus faible. La coopération entre pays doit avant tout se focaliser sur ces « maillons faibles » qui sont souvent ceux qui n'ont pas les moyens financiers suffisants. Il existe aussi des BPM dits « *best shot* » dont le niveau de production est déterminé par la plus grande contribution. L'impact des efforts de recherche pour trouver un vaccin contre le VIH est considérablement renforcé si les moyens sont centralisés et coordonnés, plutôt que si chaque pays investit unilatéralement dans son propre dispositif de recherche. La production de ce type de BPM exige donc que les pays acceptent de contribuer à un fonds commun. Notons enfin qu'il existe aussi des BPM qui ne peuvent être produits que par certains pays, dits « joueurs essentiels » : si on admet que la forêt amazonienne fournit des services écosystémiques globaux (biodiversité, fonction régulatrice du climat), alors le reste de la communauté internationale doit fournir les incitations nécessaires aux pays amazoniens pour qu'ils protègent leur forêt sur leur territoire.

Les solutions pour la production des BPM sont multiples et dépendent donc beaucoup de la nature du BPM envisagé. Dans le cas du réchauffement climatique, la stratégie adoptée dans le cadre du protocole de Kyoto a été de s'entendre collectivement sur une quantité d'émissions de gaz à effet de serre à ne pas dépasser et de se répartir ensuite cette quantité sous forme de permis d'émission potentiellement échangeables. En quelque sorte, la communauté internationale a instauré un droit d'usage, incitant ainsi les émetteurs de gaz à effet de serre à limiter leurs émissions, par exemple en adoptant ou en finançant le développement de technologies moins polluantes. Dans le cas de la lutte contre les maladies contagieuses, il s'agit de financer, via l'Organisation mondiale de la santé, l'aide publique au développement, les fondations et les organisations non gouvernementales, la capacité des pays les plus pauvres à mettre sur pied des programmes de vaccination, ainsi qu'un système de veille et de prise en charge des personnes infectées. Enfin, des biens publics globaux comme la bonne gestion de l'espace aérien pour l'aviation civile exigent avant tout des efforts d'harmonisation des règles nationales.

On voit ainsi que certains mécanismes sont très centralisés et le plus souvent contrôlés par une institution supra-nationale qui a un pouvoir légitime pour s'assurer que les règles choisies collectivement sont respectées et que les contributions à l'effort collectif sont effectivement faites. Ce choix a des limites évidentes puisqu'il exige un traité international que les Etats peuvent choisir de ne pas signer ou ratifier. D'autres mécanismes permettent une production décentralisée du BPM : la mise en place d'un marché de droits génère les incitations économiques pour que les agents privés contribuent spontanément à la production du BPM. 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 qu'entre financement public et financement privé. Les initiatives dites « de types II » lancées à Johannesburg en 2002 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. L'exemple de la *Bill and Melinda Gates Foundation* révèle ainsi la possibilité de nouvelles formes de coopération qui sont moins directement dépendantes de l'intermédiaire des Etats.

Quelques exemples de BPM et enjeux de la coopération internationale

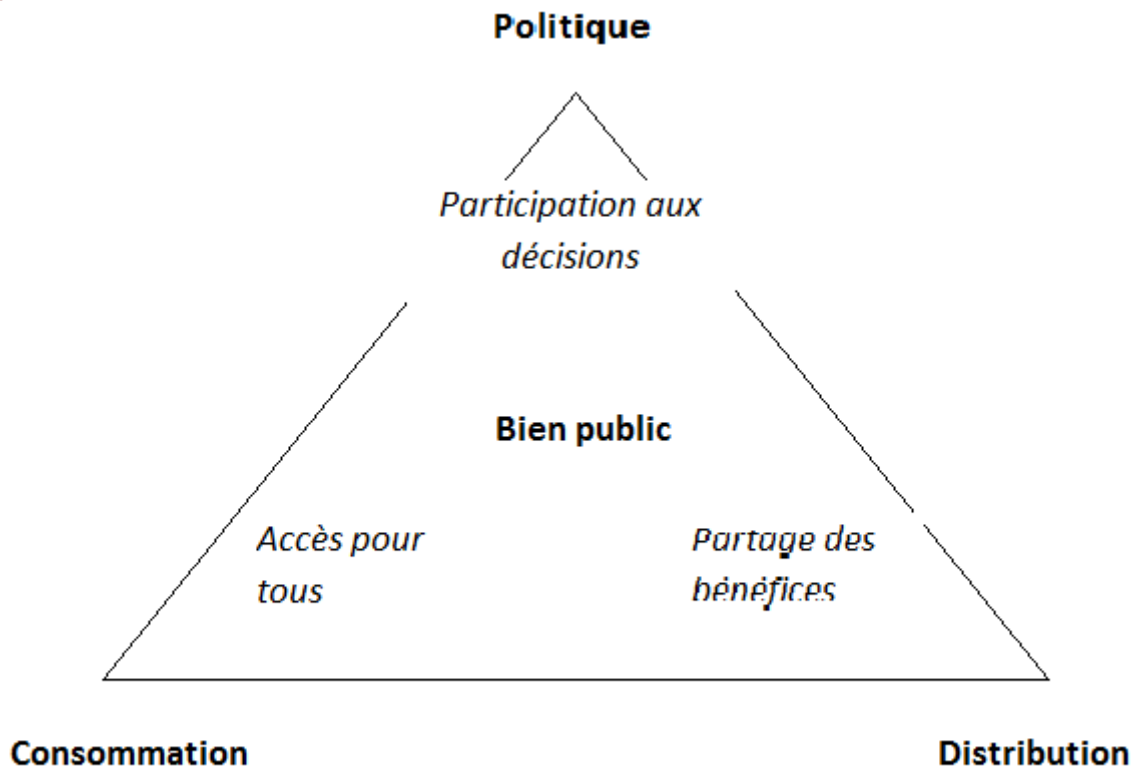
[11]

•
Biens publics additifs
* <i>Exemples</i> : limitation des émissions de gaz à effet de serre ; réduction de l'utilisation des polluants organiques persistants (comme le DDT)
* <i>Enjeu de coopération internationale</i> : dilemme du prisonnier - peu d'incitations à la coopération, sauf pour les pays avec un fort ratio bénéfice/coût
* <i>Gestion du BPM</i> : élargir la coopération aux pays non contributeurs par la pression diplomatique, les effets de réputation, les négociations liées ; éviter la défection en signant des accords plus contraignants (protocoles) assortis de menaces de sanctions.
Biens publics de type « maillon faible »
* <i>Exemples</i> : campagnes de vaccination pour éradiquer les maladies infectieuses, suppression des paradis fiscaux, lutte contre le terrorisme
* <i>Enjeu de coopération internationale</i> : risque de voir les pays s'aligner sur les efforts du plus petit contributeur
* <i>Gestion du BPM</i> : Organiser des transferts monétaires et une aide technique vers les pays petits contributeurs s'ils sont limités par leur revenu ; rendre les contributions des pays obligatoires sur une période donnée ; faire intervenir et contribuer les acteurs non étatiques.
Biens publics de type « best shot »
* <i>Exemples</i> : recherche pour trouver un traitement à une pandémie, mise en place d'un système d'alerte aux tsunamis.
* <i>Enjeu de coopération internationale</i> : Problème de coordination pour identifier le groupe de pays - ou l'organisation transnationale - qui fournira le BPM.
* <i>Gestion du BPM</i> : Concentrer les ressources financières, humaines et techniques vers le fournisseur le plus efficace - Eviter les risques de détournement du bien public par un contrôle de la société civile et des experts.
•

L'élargissement de la notion de bien public mondial et l'évolution de la gouvernance globale.

A partir de la définition initiale, assez restrictive, du bien public mondial, un certain nombre d'auteurs, repris par le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), ont proposé une définition 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 sociopolitique 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 une défaillance du 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 - tous doivent pouvoir en bénéficier.

Le Triangle de « publicness »



Source : d'après 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

Cela change radicalement les termes du débat de la coopération internationale : il ne s'agit plus de résoudre le problème de production d'un bien non spontanément géré par les Etats, mais aussi de le rendre « public » dans les trois acceptions définies ci-dessus, au nom d'un "intérêt général mondial". Ainsi 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.) [12] pourraient être déclarés BPM et à ce titre exiger un effort collectif de financement et donc de redistribution internationale des richesses.

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 sociopolitiques sur l'équité et la justice sociale [13]. 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.

Cela pose en tous cas la question de l'évolution de la gouvernance globale. Pour identifier les BPM prioritaires, faut-il faire confiance au dispositif existant des arènes interétatiques de négociations internationales ? Aménager les institutions internationales pour les rendre plus démocratiques, plus transparentes, et plus ouvertes à la participation des acteurs non étatiques est-il suffisant ?

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, la poursuite des intérêts nationaux et l'hégémonie de la justification économique. La notion de bien public mondial, si elle réussit à s'imposer comme une valeur commune, devrait contribuer à repenser la structuration de la gouvernance globale, au sein des différentes instances où elle se négocie comme l'Assemblée générale des Nations unies, le G-20 ou les grandes conventions cadre sur l'environnement, mais aussi au sein de chaque pays. Le PNUD propose ainsi la création d'un poste d'ambassadeur des BPM qui coordonnerait les efforts internationaux dans ce domaine. Il ne s'agirait plus d'organiser la confrontation des rapports de force entre pays et régimes de gouvernance potentiellement concurrents, mais de construire un système intégré s'appuyant sur des objectifs communs.

Une bibliographie complète et à jour sur les BPM est disponible sur le site gpgnet, le « global network on global public goods » : <http://www.undp.org/>

Notes

[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] Le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) a été créé en 1966. Il est un des « programmes et fonds » de l'Organisation des Nations unies (ONU). Le PNUD assiste les pays en voie de développement dans leur programme de développement et anime un réseau mondial d'échanges sur le développement.

[3] 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.

[4] Kaul I., Conceição P., Le Goulven K., et Mendoza R., (2003) *Providing global public goods : managing globalization*, New York, Oxford University Press, 672 p. Plus d'informations, sur : <http://www.undp.org/globalpublicgoo...>

[5] 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.

[6] Reiser H, Sot M, Weithömer T, 2004, *Financing Global and Regional Public Goods through ODA : Analysis and Evidence from the OECD Crediting Reporting System*, OECD Working Paper 232, OECD Development Centre

[7] Zedillo, E et Thiam T., 2006, *Meeting Global Challenges : International Cooperation in the National Interest*, Report of the International Task Force on GPG, Sweden.

[8] Voir notamment Severino J.M. (2001) Réformer l'aide au développement au XXIe 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. Dans Jacquet P., Pisani Ferry J. et Tubiana L. *Gouvernance mondiale*. La Documentation française, Les Rapports du CAE, n°37, pp. 349-373.

[9] 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

[10] Le texte fondateur sur ce point est Hirshleifer J, 1983, "*From weakest link to best-shot : the voluntary provision of public goods*", *Public Choice*, Vol 41 No 3, pp 371-86. Voir aussi : Sandler, T, 1998, "*Global and regional public goods : a prognosis for collective action ?*" *Fiscal Studies*. 19.3 : 221-247 ; Sandler, Tet D. Arce, 2002, "*A conceptual framework for understanding global and transnational public goods for health*", *Fiscal Studies*. 23.2 : 195-222

[11] Tiré de Thoyer S, 2007, "*Global public goods and governance of sustainable development*", dans *Participation for Sustainability in Trade*, Eds Thoyer and Martimort-Asso, Ashgate

[12] 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.

[13] Constantin, F. ed., 2002. *Les Biens publics mondiaux : Un mythe légitimateur pour l'action collective ?*. Paris : L'Harmattan.

Sur Internet

Une bibliographie complète et à jour sur les BPM est disponible sur le site gpgnet , le « global network on global public goods » : <http://www.undp.org/>
