

QUAND IL S'AGIT DE « RÉSOUDRE LES PROBLÈMES MONDIAUX »...

A PROPOS DU RAPPORT FRANCO-SUÉDOIS SUR LA « COOPÉRATION INTERNATIONALE DANS L'INTÉRÊT NATIONAL : RÉSOUDRE LES PROBLÈMES MONDIAUX » DE 2006

Catherine AUBERTIN - Économiste, directrice de recherche à l'Institut de recherche pour le développement

RÉSUMÉ

Malgré un réel effort de réflexion, le rapport du Groupe de travail international sur les biens publics mondiaux n'a pas laissé beaucoup de traces dans les débats sur les enjeux de la coopération dans la mondialisation. Le champ d'intervention possible des biens publics mondiaux est délimité par l'identification de six domaines d'intervention. Le rapport prend bien en compte les deux approches possibles : une approche normative de rétablissement des mécanismes de marché et une approche institutionnelle de réduction des dysfonctionnements par une action publique de régulation mondiale. Mais la juxtaposition des deux ne permet pas de clarifier réellement le débat. Le rapport n'envisage, par ailleurs, que la coopération d'instances étatiques nationales alors que d'autres intermédiaires non-étatiques sont désormais parties prenantes. Les BPM ont eu pour effet de re-légitimer l'aide au développement. Mais certaines des conséquences peuvent être néfastes, par exemple dans le domaine de la protection de l'environnement, sur les modes de production des populations locales.

Le 17 novembre 2006 s'est tenue à Paris une conférence-débat sur le rapport du Groupe international sur les biens publics mondiaux : « La coopération internationale dans l'intérêt national : Résoudre les problèmes mondiaux »¹. Cette restitution était organisée par la Direction générale de la Coopération internationale et du développement du Ministère des Affaires étrangères. Que l'on ne se méprenne pas, cette manifestation ne s'inscrivait aucunement dans la semaine de la solidarité internationale qui se déroulait au même moment dans les jardins du même ministère.

La notion de biens publics mondiaux (BPM) est bien loin d'être stabilisée, tant elle soulève de

confusion au plan théorique, conceptuel et dans sa mise en oeuvre². C'est pour rendre le concept opérationnel que la France et la Suède ont suscité un Groupe de travail international sur les biens publics mondiaux, co-présidé par M. Ernesto Zedillo, ancien Président du Mexique et M. Tidjane Thiam, ancien Ministre du Plan de Côte d'Ivoire et Directeur exécutif d'AVIVA Europe. La mission du Groupe était de sérier le « concept » de bien public mondial, de sélectionner les BPM qui apparaissent cruciaux, de faire des recom-

¹ Groupe de travail international sur les biens publics mondiaux, 2006. *La coopération internationale dans l'intérêt national : Résoudre les problèmes mondiaux*. Rapport final. Stockholm, Suède. www.gpgtaskforce.org

² Cette confusion n'est toujours pas dissipée aujourd'hui. Si l'engouement autour de la notion est un peu retombé, dissoute dans le domaine public ou appropriée comme mot d'ordre pour des agences de financements comme la Banque mondiale ou l'Agence française pour le développement, les scientifiques s'essaient encore à lui trouver un sens. Voir comme illustration la journée d'étude « Bien communs et propriété » du séminaire interdisciplinaire sur le développement durable de l'université de Lille 1 (10 mai 2007) ou le séminaire du conseil scientifique du CIRAD (18 mars 2008).

mandations sur les conditions de leur fourniture, en particulier en matière de gouvernance et de financement. Le rapport, rendu public fin 2006, offre une bonne illustration des acceptations de la notion.

UNE NOTION LISSE

Ce rapport ne perd pas de temps en explication. Aucune trace de conflit n'apparaît (sinon l'abstention, au moment d'entériner le rapport, d'Inge Kaul, membre du groupe et pourtant considérée comme étant à l'initiative du concept en 1999), aucune question sur les définitions, les partis pris, les doutes... La démarche focalisée sur la sélection de BPM prioritaires n'est pas explicitée.

Six biens publics mondiaux sont identifiés comme domaines d'action, refléter des préoccupations des membres du groupe :

- 1 – Prévenir l'émergence et la propagation des maladies infectieuses,
- 2 – Lutter contre le changement climatique,
- 3 – Améliorer la stabilité financière,
- 4 – Renforcer le système commercial international,
- 5 – Établir la paix et la sécurité,
- 6 – Générer des connaissances.

Ces six domaines d'action couvrent les nombreuses définitions des BPM : matériels (le système de santé en tant qu'infrastructures de suivi et d'alerte, de production de médicaments), immatériels (la paix, la stabilité financière, le système commercial, la connaissance), naturel (changement climatique). Indépendamment du statut de ces biens, les propositions sont pour la plupart des propositions d'ordre logistique, visant l'efficacité économique, sans volonté de mobilisation autour de valeurs communes qui feraient émerger une citoyenneté internationale. Elles laissent de côté la question des droits de l'homme ou des droits sociaux. La question d'une nécessaire solidarité pour réduire les inégalités n'est pas évoquée. Rien de très étonnant si on a en tête que la théorie standard des biens publics vise l'efficacité économique et ne se soucie pas de la répartition.

UNE NOTION DÉJÀ BIEN ÉTUDIÉE

Il semblerait que les participants au groupe de travail ne se soient pas inspirés des travaux déjà anciens des théoriciens des biens publics mondiaux. La notion de biens publics fait partie de la boîte à outil de l'économiste 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'a pas de prix. Une abondante littérature théorique lui a été consacrée, le but étant de rendre plus efficace la gestion de ces biens « non exclusifs », qui peuvent profiter à tout le monde, et « non-rivaux », dont la consommation par les uns n'altère pas la consommation par les autres. 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 phares³, modèles du bien public gratuit, est de faire rentrer ces biens dans la sphère des biens marchands afin d'en permettre une production optimale.

Avec la montée en puissance des problèmes d'environnement global qui insistent sur les conséquences mondiales d'un dommage causé localement, et donc sur l'importance d'une nouvelle coopération internationale, la question des biens publics a été renouvelée sous le terme de biens publics mondiaux. Ses « inventeurs »⁴ cherchent d'abord à établir une bonne gouvernance pour gérer la planète, démarche entreprise au Sommet de la Terre de Rio (1992) et qui culminera avec les objectifs du Millénaire pour le développement (2000). On peut supposer que ce terme a été forgé métaphoriquement, dans une idée de partage universel, sans références explicites aux travaux théoriques des économistes d'obédience néolibérale. Le succès a été immédiat et les biens publics mondiaux se sont vus associer le thème de la gouvernance, de la lutte contre la pauvreté, du développement durable, etc. Leur gestion est supposée relégitimer l'aide publique au développement.

De nombreux auteurs⁵ ont rapidement souligné l'ambiguïté de cette métaphore. Deux anti-mondes s'affrontent. 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 à la façon dont les hommes vivent ensemble. Il s'agit alors d'adopter une vision politique des relations de pouvoir et des choix collectifs des citoyens, de s'interroger sur les mécanismes d'appropriation. De fait, les contours de la notion sont confus et la

³ Coase R. H., 1974. The lighthouse in Economics *Journal of Law and Economics*, 17 (2) : 357-376.

⁴ Kaul I., Grunberg I., Stern M. (eds.), 1999. *Global Public Goods. International Cooperation in the 21st century*, UNDP/Oxford University Press.

⁵ Gabas J.-J., Hugon Ph., 2001. *Les biens publics mondiaux : conceptions et implications pour la coopération internationale*, HCCI, Paris ; Constantin (éd), 2002. *Les biens publics mondiaux. Un mythe légitimateur pour l'action collective ?*, Paris, L'Harmattan.

qualification de bien public mondial dépend davantage de la volonté de disposer d'un outil de légitimation pour l'action que des qualités intrinsèques de l'objet considéré. Au début, concernant surtout des éléments d'environnement (eau, air, biodiversité, etc.), la notion a englobé d'autres « biens communs » : la santé, l'éducation, les droits de l'homme, etc.⁶

DES PROPOSITIONS CONTRADICTOIRES

Le rapport souffre de l'ambiguïté originelle du terme BPM que nous venons d'évoquer, renforcée en français par l'utilisation d'un seul mot *bien*, traduit en anglais par *Goods* et par *Commodities*. Aussi, il oscille entre une approche normative du problème où le rétablissement des mécanismes de marché assurerait une meilleure production de ces biens et une approche institutionnelle qui analyse les dysfonctionnements comme le résultat de rapports de force et d'appropriation et proposerait d'y remédier par un renforcement de l'action publique et l'instauration d'une instance mondiale de régulation. D'où des définitions flottantes des BPM et des mélanges de propositions qui se réfèrent à plusieurs théories économiques : biens publics, externalités, sciences politiques, etc. et soulignent les contradictions des propositions.

Ainsi le rapport ne discute pas du fait que la notion de BPM permet de faire entrer dans le marché des biens jusqu'aux gratuits. Pourtant, présenter l'environnement comme un ensemble de biens et de services ne va pas de soi. La nature assignée au service de l'homme relève d'une vision anthropocentrée. Elle est alors inmanquablement découpée en autant d'éléments (eau, air, biodiversité, etc.) qui pourront trouver une valeur marchande, une fois des droits de propriété définis, leur régulation par le marché étant censée en finir avec les « problèmes d'environnement ». On a vu avec la Convention sur la diversité biologique que lorsque les biotechnologies ont transformé les ressources génétiques en matières premières pour l'industrie, la notion de Patrimoine commun de l'humanité a été abandonnée et les questions de conservation et de partage des avantages ont débouché sur des questions d'appropriation et un marché des ressources génétiques. Le Protocole de Kyoto a,

⁶ Les huit Objectifs du millénaire (OMD) se déclinent ainsi en autant de biens publics mondiaux : 1. - réduction de l'extrême pauvreté et de la faim ; 2. - assurer l'éducation primaire pour tous ; 3. - promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes ; 4. - réduire la mortalité des enfants de moins de 5 ans ; 5. - améliorer la santé maternelle ; 6. - combattre le VIH/sida, le paludisme et d'autres maladies ; 7. - assurer un environnement durable ; 8. - mettre en place un partenariat mondial pour le développement.

quant à lui, instauré un marché autour d'une nouvelle marchandise, la tonne équivalent carbone, après distribution de quota d'émission. De la même façon, la promotion des initiatives de Type II à Johannesburg a conduit à transformer en service marchand l'accès à des BPM (eau et énergie) et a surtout soutenu les entreprises privées apportant ces services aux populations (qui devaient être responsabilisées, donc solvables) dans leurs gains de parts de marché. Ces questions auraient pu être abordées.

Le rapport bascule dans l'autre sens, en remettant directement en cause les bases de la globalisation. Il propose ainsi de lever les entraves au bon fonctionnement du marché. Le protectionnisme est visé et il est proposé, par exemple, de réduire les subventions des pays du Nord à leur agriculture ; mais cela tout en proposant de renforcer le commerce international (dont le « bon » régime est considéré comme un PBM), présenté comme le « principal moteur de la croissance de ces 50 dernières années » sans aucune prise de distance vis-à-vis de cette croissance dans un contexte de développement durable. Le rapport propose également de limiter l'emprise du marché en contrôlant les droits de propriété intellectuelle (DPI), ce qui entre en contradiction avec le développement du commerce mondial basé sur l'économie de la connaissance qui utilise les DPI comme arme commerciale restreignant l'accès aux savoirs et leur circulation.

LA GOUVERNANCE, POINT FAIBLE DU RAPPORT

La principale proposition du rapport est la création d'un groupe « informel » de 25 personnalités qui servirait de catalyseur en jouant un rôle pilote pour les gouvernements nationaux et les institutions multilatérales. Ce groupe reposerait sur la participation de 25 États jugés les plus responsables et les plus motivés. Cependant, ce groupe est composé des ministres des Finances et des gouverneurs de Banques centrales ce qui, d'une part, met l'économie au centre du débat, et, d'autre part, reste l'émanation des États, malgré la proposition d'ouverture « aux représentants idoines d'autres groupes et régions » pour cinq postes réservés. La proposition d'accroître la représentation des économies émergentes est louable, mais non suffisante.

En effet, les BPM sont qualifiés de publics, parce qu'ils sont disponibles pour l'ensemble de la société et non parce qu'ils sont produits par une entité publique. Ils peuvent être produits par des contrats entre agents, par des gestions communautaires, par des marchés des externalités, pas des instances privées, etc. La gouvernance mondiale ne peut être le fait des seuls États. La

question des biens publics mondiaux appelle une autre représentation des acteurs qu'une combinaison de représentations étatiques. En particulier, il est dommage que n'ait pas été pris en compte explicitement le rôle des intermédiaires non-étatiques, tous ces « courtiers » qui font le lien entre le niveau local, national, régional, international : les ONG, les instances régionales et internationales, les banques, le secteur privé, la mythique société civile.

Cette représentation est déjà mise en pratique lors des conventions internationales, comme les conventions sur la diversité biologique ou sur le Climat par exemple, où les « non-Parties » sont admises aux débats et certains pays intègrent dans leur délégation des personnes qui ne font pas partie de l'appareil étatique : des minorités ethniques, des industriels, des ONG, etc. La construction de normes n'est pas seulement un instrument de politique d'État mais aussi un résultat de négociation, d'initiatives individuelles ou collectives, comme en témoignent les marques privées, les labels, le commerce équitable, les engagements volontaires, etc.

HIERARCHIE DES LÉGITIMITÉS

La prise en compte des BPM oblige à redéfinir les rôles des institutions internationales et à les pousser à se réformer. Reste à savoir si une nouvelle instance informelle, bien qu'étatique, est mieux à même de la faire de l'extérieur comme « catalyseur ». Un problème important auquel s'est confronté ce Groupe de travail est sa légitimité à s'emparer de questions traitées par ailleurs. Dans tous ces cas, des instances internationales sont à l'œuvre : l'OMS pour la santé, la Convention cadre des Nations Unies sur le changement climatique s'agissant du climat, le Conseil de sécurité pour la paix et la sécurité, l'UNESCO et les ADPIC de l'OMC pour la diffusion et la protection des connaissances, le FMI pour la stabilité financière, etc. A noter que les débats actuels vont à contre-courant du Groupe de travail qui propose, non de réformer, mais de renforcer le FMI.

Certaines propositions du Groupe de travail sur la paix et la sécurité sont surprenantes. Ainsi la suggestion de réforme du Conseil de sécurité attaque directement le droit de veto des États-Unis et semble directement concerner les condamnations de la communauté internationale vis-à-vis d'Israël en évoquant le principe de « proportionnalité des moyens ». Cette position intrévide aurait contribué au classement sans

suite du rapport. La condamnation de l'Iran ou de la Corée du Sud permettent-elles de produire un BPM ? Il s'agit là d'affaires diplomatiques... On sait que les questions de défense et de sécurité ne profitent pas à tout le monde, mais maintiennent un ordre établi, des rapports de force. On ne trouvera dans le rapport aucune réflexion sur l'objet des dépenses de sécurité, sur le but des dépenses d'armement ou sur les fonctions sociales du nationalisme.

RELÉGITIMER L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT ET LA COOPÉRATION INTERNATIONALE

Il est difficile de nier que ces 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.

Certains ont vu dans les BPM une nouvelle façon de relégitimer l'aide publique au développement (APD), en dehors de l'éthique, de la solidarité, pour mettre sur pied une politique de coopération qui permette aux pays de supporter les coûts de production des BPM. D'autres y ont vu un renforcement du pouvoir des bailleurs de fonds pour orienter l'aide selon leurs préférences. On a vu ainsi la multiplication des aides conditionnelles, particulièrement importantes dans le domaine agricole et forestier, que l'on appelle « éco-conditionnalité ». Des aides à la production de BPM ont conduit à des politiques de protection de l'environnement qui ont gravement atteint les modes de production de populations locales et qui peuvent s'apparenter à de l'ingérence écologique. La création d'aires protégées sans souci des pratiques des résidents peut en constituer un exemple.

Malgré un réel effort de réflexion, le rapport du Groupe de travail international sur les biens publics mondiaux n'a pas laissé beaucoup de traces dans les débats sur les enjeux de la coopération dans la mondialisation. On peut cependant le regarder comme un cas d'école des contradictions inhérentes à la définition de la notion.

TECHNIQUES FINANCIÈRES ET DÉVELOPPEMENT

N° 91 - Juin 2008

BPM/OMD

Missions impossibles ?

Avant-propos

PHILIPPE COQUART

Quelles complémentarités et quelles limites entre les biens publics mondiaux (BPM) et les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) ?

LAURENCE TUBIANA

BPM : de la théorie à la pratique

KATELL LE GOULVEN & SELIM LOUAFI

Quant il s'agit de « résoudre les problèmes mondiaux »...

CATHERINE AUBERTIN

Les BPM : un nouveau paradigme pour la coopération internationale ?

CHRISTIAN CASTELLANET

L'eau, un improbable bien public mondial

ALEXANDRE TAITHE

Les BPM, effet de mode précaire ou prématuré sous perfusion ?

FRANÇOIS CONSTANTIN

Les OMD : le verre est-il à moitié vide ou à moitié plein ?

LOUISE CURRAN

Au chevet des OMD Santé

MÉDECINS DU MONDE ET AVOCATS POUR LA SANTÉ DANS LE MONDE

Les OMD en Afrique : l'échec ou la décentralisation ?

FRANÇOIS JAY

La régulation financière...

...par la « création de valeur » dans l'entreprise

EUROMED MARSEILLE

ÉPARGNE
SANS FRONTIÈRE

