

François CONSTANTIN  
*Les biens publics mondiaux, Dr. Jekyll et Mr Hyde*

*“On ne s’étonnera pas de ce que nombre de régimes ayant fort belle apparence sur le papier se révèlent peu aptes à résoudre les problèmes dans la réalité... Ce qui paraît excellent dans la capitale tombe à plat sur le terrain. C’est au moins aussi vrai dans le cas d’accords internationaux que dans celui des politiques internes”.*

Oran Young<sup>1</sup>

Il est difficile d’introduire un débat sur un thème lorsque l’objet même du débat est justement la définition de ce thème, a fortiori lorsque celui-ci est présenté comme une innovation terminologique supposée montrer une innovation conceptuelle décisive. Et c’est parce que tout ceci fait justement problème que différents chercheurs ont été réunis pour évaluer la pertinence de cette ambition. Cependant, l’expérience acquise permet de rappeler que fréquemment, la novation terminologique peut signifier soit une volonté de ravalier un acquis défraîchi, soit le désir de jeter aux oubliettes quelque ingénieur précurseur, soit une défaillance dans la culture scientifique du néologiste.

Ainsi, en abordant naïvement les “*biens publics mondiaux*” (traduction discutée de l’anglais “*Global Public Goods*”), il y a comme une impression de déjà-vu, impression qui peut servir de fil directeur pour essayer de cerner la pertinence du débat proposé. Ce n’est pas la première fois que l’on se hasarderait sur le terrain du rapprochement que l’on peut faire – toutes choses égales par ailleurs - avec quelques notions rencontrées dans l’analyse politique interne, rapprochements qui illustrent la pertinence de l’hypothèse épistémologique rejetant toute rupture radicale entre l’interne et l’international pour prendre en compte non seulement les similitudes, mais aussi les continuités entre le local (micro) et le global (macro)<sup>2</sup>. Ici, le rapprochement va consister à revenir à des concepts de base que ne peuvent oublier ceux qui ont été imprégnés de culture juridique à la française.

### **Biens publics mondiaux et mythologies de l’intérêt général**

L’expression “Biens publics mondiaux” suscite alors, à partir de cette tradition, au moins deux interrogations :

a) La première concerne la nature de ces *biens publics* : Ceux-ci peuvent apparaître comme étant les héritiers de l’ ancestrale construction idéologique qui, s’efforçant d’ouvrir la voie vers la Cité idéale, a mis en évidence l’existence d’un “bien commun”, de “l’intérêt général” ou plus littéralement encore de “*res publica*”. A l’évidence, cette invention et cette mise au cœur de l’organisation sociale d’objectifs existentiels fondamentaux, que le philosophe révèle à une société égoïste et négligeante, sont associés d’abord à l’invention de la démocratie, puis à la construction de l’Etat libéral, que d’aucuns vont même appeler *République*.

<sup>1</sup> O. Young, “Gérer les biens communs planétaires”, *Critique internationale*, 9, Octobre 2000.

<sup>2</sup> Sans anticiper sur les grands anciens que nous évoquerons plus loin, je me réfère ici aux travaux d’O. Young (dont l’art. cit.) et à l’ouvrage de R.O. Keohane et E. Ostrom (eds.), *Local Commons and Global Interdependence. Heterogeneity and Cooperation in two Domains*, Londres, Sage, 1995.

On peut alors avancer l'hypothèse suivant laquelle l'invention des “*biens publics mondiaux*” pourrait signifier une volonté de franchir une nouvelle étape dans cette quête d'une Cité idéale qui, au fil du temps, s'est “mondialisée”. Ce serait en particulier une contribution de poids à la démocratisation du système international, ou du moins des procédures de traitement des enjeux qui l'agitent, qu'il s'agisse de paix, de santé, de développement ou d'environnement. L'ambition ne peut alors apparaître que comme tout à fait louable et mérite que l'on s'y arrête longuement s'il s'agit bien, en bout de chaîne, de revoir complètement les méthodes d'une coopération internationale dont le bilan n'en finit pas d'être frustrant, ainsi que le suggère l'exposé des motifs que l'on retrouve tout au long du livre publié par I. Kaul, I. Grunberg et M.A. Stern<sup>3</sup>.

Il y avait d'ailleurs sur ce registre un précédant daté de 1967 qui n'en finit pas d'être objet de suspicion dans le monde de la diplomatie et des commentateurs internationalistes, avec le *patrimoine commun de l'humanité*, sorti des eaux profondes à l'initiative d'un obscur ambassadeur maltais, S.E. Arvid Pardo, et que l'on a retrouvé tant bien que mal sous des formes édulcorées à propos d'autres espaces inhospitaliers (L'Antarctique, l'espace) ou au contraire trop fréquentés (“*patrimoine mondial*”).

Bref, ce sommaire balayage historique<sup>4</sup> témoigne de ce que l'on est sur le registre de la justice, de l'équité, du social, même si nos grands ancêtres du *Bien public* en avaient parfois une conception assez sélective, qu'il s'agisse de Platon, Jefferson ou Robespierre.

b) La seconde interrogation se rapporte au mode de gestion. Des fondements idéologiques qui sont aux origines de la notion de “*bien public*”, il découle que sa consécration et sa concrétisation sont l'affaire de la Cité (*Polis*), c'est-à-dire du pouvoir politique. Elles ne peuvent procéder que de l'action collective que l'on qualifiera, dans nos temps modernes, et en s'éloignant peu à peu de l'héritage juridique, de “*service public*”, de “*action publique*”, on encore de “*politique publique*”. On dispose alors d'une abondante littérature critique tant sur le sens même du concept que sur la façon d'organiser les choses pour parvenir à l'intérêt général, des péripéties qui ont fait du Sieur Blanco un personnage historique aux héritiers de Léon Duguit<sup>5</sup>, pour arriver aux approches élargies et approfondies de J. Chevallier<sup>6</sup>, et sur un registre complémentaire P. Muller ou P. Duran. L'internationaliste ne trouvera pas immédiatement autant de repères, les analyses sur l'art de la diplomatie ou les conférences *intergouvernementales* restant sur un registre très institutionnel jusqu'à ce qu'il découvre les “régimes internationaux”.

La rétrospective historique et le comparatisme offrent donc à l'observateur diverses formules de volontarisme, d'interventionnisme, de dirigisme dont la responsabilité incombe à des autorités *publiques*, la forme *publique* paraissant seule capable de transcender les particularismes sectoriels associés aux intérêts et acteurs privés. Il est en effet à peu près unanimement admis que la réalisation du *bien public* ne saurait procéder de la simple addition

<sup>3</sup> I. Kaul, I. Grunberg, M.A. Stern (eds), *Global Public Goods. International Coopération in the 21<sup>st</sup> Century*, New York/Oxford, UNDP/Oxford University Press, 1999.

<sup>4</sup> Pour être plus exhaustif, ce balayage aurait dû aussi intégrer l'héritage de l'anthropologie sociale déjà sous-entendu dans les références à Young, Ostrom. C'est le problème des “*biens communaux*”, ou *Common-Pool Resources*.

<sup>5</sup> Voir par exemple J.-M. Blanquer, “L. Duguit et le lien social”, in S. Decreton (dir.) *Service public et lien social*, Paris, L'Harmattan, 1999

<sup>6</sup> Celui-ci a pu qualifier la thématique du service public de “mythe légitimant” ou encore de “opérateur idéologique”. Voir par exemple “Réflexions sur l'idéologie de l'intérêt général”, in CURAPP, *Variations autour de l'idéologie de l'intérêt général*, Paris, PUF, 1978; id., *Le service public*, Paris, PUF, 1994; et le plus récent “La place du service public dans l'univers juridique contemporain”, in L. Rouban (dir.), *Le service public en devenir*, Paris, L'Harmattan, 2000.

des biens privés qu'il s'agit justement de transcender. Et à la limite, lorsque la promotion du bien commun amène à toucher à la question de la propriété, celle-ci ne pourra être résolue que par quelque forme *publique*, peut-être collective ou "commune" (communautaire), que ce "bien" soit une chose (par exemple dans certaines sociétés, la terre, le foncier) ou un service (la justice, l'ordre *public*, l'éducation, la santé...).

c) Il y a ainsi tout un héritage éclectique qui, de Platon à Duguit, de Colbert à Roosevelt, mais aussi des Maasaï aux Soviétiques, illustre cette persévérante quête de la consécration d'un intérêt collectif suprême, mais aussi la difficulté insurmontable de matérialiser l'utopie puisque décidément, la société politique temporelle, y compris dans sa forme théoriquement la plus élaborée, l'Etat, n'est jamais parvenue à assurer définitivement le "*bien public*". La preuve en est que dans les représentations sociales dominantes contemporaines, toutes ces expressions que nous avons rappelées étaient, encore il y a peu, perçues comme naïves, archaïques, ringardes, ayant perdu toute pertinence dans un monde qui n'était peut-être pas tout à fait près de la "fin de l'histoire", mais qui entrainait, bon gré, mal gré, dans le jeu d'un néo-libéralisme hégémonique. Et dès lors que ces expressions semblaient tomber en désuétude dans l'espace national-étatique, il n'est pas surprenant qu'elles soient restées à peu près invisibles (sauf peut-être parmi les utopistes de la Paix perpétuelle ou de l'Aide au développement) dans les classiques théorisations militaro-diplomatiques d'une vie internationale réputée inéluctablement sauvage.

La question de la pertinence de ces affleurements de la pensée et de l'action politiques d'antan est d'autant plus évidente qu'entre temps, l'idéologie néo-libérale, se présentant comme plus réaliste, parce que s'appuyant sur les réalités matérielles des activités de production et d'échange, avait repris les mots "*bien public*" pour l'intégrer dans une approche somme toute néo-matérialiste, puisque replacée dans l'univers de l'analyse économique.

### **Biens publics mondiaux et logiques économiques**

D'autres que nous ont souligné l'emprise croissante de la production intellectuelle (terminologie, concepts, modèles, paradigmes...) des Sciences économique(s) et de gestion dans les sciences sociales dont la montée en influence a été accélérée par les défaillances de la machine politico-étatique, ce que l'on a appelé "la crise de l'Etat".

a) L'héritage historique est alors beaucoup plus proche (à peine un demi-siècle) puisque ces nouveaux *biens publics* ont été inventés en 1954 par P. Samuelson. Les développements contemporains de cette invention vont venir encore aggraver la confusion, non pas tant quant à la définition, mais plutôt quant à la typologie des *biens* concernés et surtout quant aux conséquences du point de vue de ce que l'on appelle désormais moins leur "gestion" que leur "production". Significative à cet égard est (nous semble-t-il) la note publiée dans le cadre des travaux d'un groupe de réflexion constitué sous l'égide de la DGCID du Ministère des affaires étrangères<sup>7</sup>.

On y retrouve le cadrage désormais communément admis de la notion (qualifiée ici de "concept"), à savoir qu'un *bien* est *public* "si l'usage de ce bien par un agent n'en empêche pas l'usage par d'autres agents" ; il est précisé que ce *bien* peut être une "chose", un "acte, il

<sup>7</sup> Ministère des affaires étrangères, DGCID, *Développement : 12 thèmes en débat*, Paris, 2000, rapport 3 : "Les biens publics internationaux" (p. 27-32), étude réalisée par A. Aknin, J.-J. Gabas et V. Géronimi. Le passage de l'interne à l'international et du juridique à l'économique est évoqué dans le Rapport du Commissariat général au Plan, commission présidée par Ch. Stoffaës, *Services publics. Questions d'avenir*, Paris, Odile Jacob/La Documentation française, 1995.

peut donc être un service”. La rupture avec l’héritage ancestral est plus nette lorsqu’il nous est dit que “un bien public n’est pas forcément un Bien au sens moral” (*la majuscule est dans le texte*), et plus encore que “le bien à caractère collectif (*qualification équivalente, écrit l’auteur, à “public”*<sup>8</sup>) n’est pas, par définition, un bien qui relève de la compétence de l’Etat”, ce qui nous éloigne considérablement de la conception classique, et rend le néophyte d’autant plus perplexe qu’il était écrit quelques lignes auparavant, pour ouvrir l’analyse, que “les biens publics internationaux qualifient des biens, des services, des ressources dont l’existence est *bénéfique à un pays, à une région, voire à la planète entière*” (c’est nous qui soulignons). L’internationalisation du bien public le réintroduirait donc dans la catégorie des “Biens” (avec majuscule et sens moral), mais en posant de manière assez sybilline que le “bénéfice” s’apprécie au regard d’un ensemble pour le moins vague dès lors qu’il ne s’agirait pas automatiquement d’Etats (“Pays”, “région”, “planète”...et pourquoi pas “une société” ?).

Certes, la définition énumérative qui suit éclaire le propos, énumérant des biens environnementaux, “humains” (parmi lesquels la connaissance, la culture, Internet...) auxquels sont ajoutées “des questions de politiques mondiales (Paix, santé, stabilité financière...)”. On retrouve alors les propos tenus par K. Annan en 1999 qualifiant de “biens publics mondiaux” “une paix plus solide, une prospérité mieux partagée, un environnement épargné”. Autre nobélisé de 2001, mais en tant qu’économiste, J. Stiglitz identifie cinq “biens publics globaux : la stabilité économique internationale, la sécurité internationale (stabilité politique), l’environnement international, l’aide humanitaire internationale et la connaissance”. D’autres que nous ont exploré plus avant ce genre d’inventaire, mais, sans doute parce que la technique énumérative n’est pas scientifiquement satisfaisante, une partie du débat a dérivé vers l’établissement de typologies plus ou moins abstraites identifiant différents modèles de biens publics en fonction notamment de leur disponibilité, de leur “mondialité”, c’est-à-dire, sous une forme ou sous une autre, de leur accessibilité. On voit alors apparaître un personnage dérangentant pour l’économiste, le *free rider* de M. Olson, celui qui vient “consommer sans payer”. Ce délit de grivèlerie constituerait une menace fondamentale sur les biens publics parce qu’il fausse les données dont l’expert a besoin pour évaluer les termes de la demande, anticiper sur la consommation du bien public et donc prévoir les conditions de sa pérennisation. Le dilemme aurait trouvé sa solution dans l’ordre interne avec des systèmes de taxation obligatoire, taxe visant plus à dissuader le délinquant qu’à financer la production ou la maintenance du bien public<sup>9</sup>. Dans l’ordre international, la solution résiderait dans un renforcement de “l’action collective internationale” (J. Stiglitz) ou une “coopération internationale rationalisée” (I. Kaul et al.).

b) Ainsi est mis en évidence le fait qu’il y a des inégalités profondes dans la production comme dans l’accès aux biens publics mondiaux, à cause notamment de la pauvreté. On rejoint alors Rawls et la constatation qu’à l’échelle planétaire, il y a des

---

<sup>8</sup> Un peu plus loin, les “*Communs globaux*” dont parle J.D. Wolfensohn seront aussi assimilés à cette catégorie.

<sup>9</sup> On trouvera par exemple un traitement plus savant du problème, courbes et équations à l’appui, in H. Siebert, *Economics of the Environment. Theory and Policy*, Berlin, Springer Verlag, 1998, ou encore G.C. Van Kooten, E.H. Bulte, *The Economics of Nature. Managing Biological Assets*, Oxford, Blackwell, 2000. Il est à noter que la technique de la taxation est bien connue des sociétés pastorales pour la régulation de l’usage de biens en propriété commune. Cf C.J.N. Gibbs, D.W. Bromley “Institutionnal Arrangements for Management of Rural Resources : Common Property Regimes”, in F. Berkes (ed.), *Common Property Resources. Ecology and Community Based Sustainable Development*, Londres, Belhaven Press, 1989. Dans une perspective plus large, non strictement économique, Ph. Le Prestre rappelle pour sa part qu’il existe d’autres techniques pour résoudre “la tragédie des communaux”, in *Ecopolitique internationale*, Montréal, Guérin Universitaire, 1997.

problèmes de justice, d'équité qui doivent être résolus par des actions volontaristes, par la négociation internationale pour mieux "discuter des coûts et des bénéfices de chacun" (comme par exemple en matière de conditions de travail ou de traitement des externalités), par un perfectionnement de l'aide internationale par l'intermédiaire d'agences d'aide au développement (qui pourraient améliorer la diffusion de certains biens publics ou permettre aux pauvres de produire ceux qui les intéressent – produits pharmaceutiques par ex.).

Cette recherche de la justice ne progressera que s'il y a des incitations fortes permettant de dépasser les seules logiques gouvernementales qui entretiennent la prépondérance des plus forts et les déséquilibres Nord-Sud. Parler de biens publics mondiaux justifie donc que l'on intègre aux processus de négociation et d'action d'autres voix que celles de gouvernements qui, isolément ou de concert, ne sont jamais parvenus à surmonter les entraves à un "rééquilibrage" du monde parce qu'ils tiraient justement profit de celles-ci. Pour neutraliser ces voix éraillées, il faut donner un rôle actif aux entreprises privées et à la désormais incontournable "société civile" dans des systèmes de "participation" effective que garantirait la création d'un *United Nations Global Trusteeship Council*. On rejoint alors les idéaux-types de la bonne gouvernance mis en forme et diffusés par les experts de la Banque mondiale, élargissant la notions de "régime international" évoquée au début de ce texte<sup>10</sup>. Mais comme l'action profitable à tous ne peut être assurée que si les protagonistes sont animés par des incitations fortes, il faut que le système génère des bénéfices nets, à l'image de la gestion des forêts tropicales qui procure, si l'on en croît T. Sandler, des bénéfices privés supérieurs aux coûts, et de ce fait garantit le renouvellement d'un bien public global<sup>11</sup>. Encore faut-il avoir déterminé le "juste prix", ce à quoi le marché peut contribuer.

Au premier abord, l'observateur<sup>12</sup> ne peut être insensible aux préoccupations manifestement humanistes qui sont exprimées à l'appui de ces raisonnements. Autrement dit, la légitimité de la valorisation des biens publics mondiaux (sous réserve de définition plus précise) paraît être d'autant moins discutable que le discours rejoint les préoccupations qui font que, dans la société interne, le culte du bien public et de l'intérêt général est encore célébré, même s'il a peu de pratiquants : enfin quand même, dans de puissantes instances internationales et mondiales (Nations-unies, PNUD, Banque mondiale, Prix Nobel d'économie – certes davantage avec A. Sen qu'avec J. Stiglitz), des voix fortes se font entendre, avec des arguments dans le vent, pour poser le problème de l'avenir du Monde en termes de justice, d'équité, de solidarité et de lutte effective contre la pauvreté et toutes les inégalités qui en découlent et dont on savait depuis longtemps (au point même que c'était écrit dans le Préambule et l'article 1 de la Charte des Nations-unies), et plus encore aujourd'hui (avec l'analyse sérieuse des causes du terrorisme), qu'elles entravent toute production/réalisation de biens publics tant à l'échelle locale que régionale ou mondiale.

<sup>10</sup> Cf par exemple M.-C. Smouts, "La coopération internationale, de la coexistence à la gouvernance mondiale", in M.-C. Smouts (dir.), *Les nouvelles relations internationales. Pratiques et théories*, Paris, Presses de Sciences-Po, 1998 ; P. de Senarclens, "La théorie des *regimes* et l'étude des organisations internationales", *Revue Internationale des Sciences sociales*, 138, nov. 1993.

<sup>11</sup> On retrouve ce raisonnement à la base de programmes de conservation des espèces menacées en Afrique australe, s'efforçant d'associer participation, intéressement financier et marchandisation. Cf D. Compagnon, F. Constantin (dir.), *Administrer l'environnement en Afrique. Gestion communautaire, conservation et développement durable*, Paris, Karthala, 2000. Pour apprécier la pertinence dans ce cas de la forêt tropicale, cf M.-C. Smouts, *Forêts tropicales, jungle internationale. Les revers d'une écopolitique mondiale*, Paris, Presses de Sciences-Po, 2001

<sup>12</sup> Qui est bien obligé de reconnaître qu'il a quelque peine à suivre et donc à discuter sinon la pertinence, du moins la validité des démonstrations algébriques qu'il a rencontrées chez Siebert, Van Kooten et Bulte ou Sandler...

## Et après ?...

Mais puisque on le savait déjà, qu'est-ce que ça apporte ? Peut être, comme le suggère Marie-Claude Smouts à propos de la forêt, ce discours nouveau sinon dans sa terminologie, du moins dans son trajet (délaissant la langage du droit, du pouvoir, pour s'appuyer sur celui des externalités et de la disposition à payer) a-t-il une fonction d'énonciation transformant des objets jusqu'alors triviaux ou en perte de vitesse en "objectif(s) éthique(s)" d'essence supérieure et universelle<sup>13</sup>. Ce peut être aussi la manifestation d'un changement de stratégie, partant de l'idée selon laquelle la légitimation d'une thématique forte (la Justice, la Solidarité, ou même la Coopération internationale), à la fin du XXème siècle, ne passe plus par des références à des valeurs symboliques mais par un argumentaire financier. Il semble ainsi que, de fil en aiguille, de P. Samuelson au PNUD, les biens publics (devenus plus ou moins mondiaux) présentés en ces termes pourraient accentuer la pression sur des décideurs planétaires jusqu'alors plus prompts à dire (les 0,7% pour l'aide au développement d'il y a vingt ans...) qu'à faire.

Dans ce sens, au delà du discours, l'innovation terminologique (toute relative) est aussi un moyen de (ré)introduire ouvertement dans l'action publique internationale des acteurs potentiellement puissants comme les entreprises privées, dont on dit qu'elles pourraient exercer une pression lourde pour avancer dans la voie de la production de biens publics mondiaux dès lors que cela pourrait rapporter quelques dividendes, et de grandes ONG, supposées être l'incarnation d'une société civile internationale naturellement bonne et généreuse.

Le passage par la démarche économiciste que symbolise la référence aux "biens publics mondiaux" actuellement mise en avant pourrait être alors une stratégie discursive visant à renforcer l'autorité d'une démarche fondamentalement éthique qui jusqu'alors n'avait de valeur que rhétorique, sinon idéologique au pire sens marxien du terme (occulter la réalité). On pouvait en effet craindre que les discours généreux sur la paix, l'aide au développement, les droits fondamentaux de la personne humaine ou la protection de l'environnement ne servent qu'à masquer, aux yeux des populations, la réalité de pratiques beaucoup plus égoïstes et dépourvues de scrupules, encore illustrées par l'attitude du gouvernement américain vis-à-vis du Pacte de Kyoto ou lors de la conférence des Nations-unies sur le contrôle du commerce des armes légères, ou celle de grands laboratoires pharmaceutiques en matière de santé publique dans les pays pauvres<sup>14</sup>.

L'actualité de ces affaires, mais aussi les débats sur les biotechnologies, la brevetabilité du vivant, la propriété intellectuelle (ADPIC) ou des gènes et leurs incidences sur un bien public mondial qui semble s'imposer comme la santé, amènent toutefois à envisager une autre hypothèse. L'entreprise apparente (et sans doute sincère de la part d'un nombre important de ceux qui y participent) de réhabilitation des oubliés du développement, de la prise de décisions internationales, du bien-être et de la sécurité du quotidien (quelles que soient les péripéties conjoncturelles) pourrait n'être effectivement utilisée que comme un nouvel habillage destiné à rénover des rapports inégaux sans en modifier les fondements, ce qui rejoindrait une des hypothèses initiales de cette communication (ravalement d'une façade défraîchie sans changer l'architecture de l'édifice). Quelques uns des soi-disants biens publics mondiaux rencontrés au fil de la littérature ne sont pas sans poser des questions fondamentales, au même titre que les méthodes de production et de diffusion envisagées.

<sup>13</sup> M.-C. Smouts, *Forêts tropicales...*, op. cit., 315-316.

<sup>14</sup> On pense à l'affaire des 39 laboratoires contre le gouvernement sud-africain en mars-avril 2001. Sous une forme plus dense et plus romancée, cf. J. Le Carré, *La constance du jardinier*

Cette crainte justifie donc des analyses approfondies de situations concrètes, de véritables études de terrain dont les relations internationales sont encore trop avares.

Les communications qui vont être présentées et discutées développent ces interrogations, mais quelques remarques générales peuvent être avancées.

L'une des plus fondamentales, car bien des doutes en dérivent, est que les biens publics (mondiaux ou autres) sont des "construits historiques"<sup>15</sup>, ce qui implique que leur identification peut varier d'une part au gré des circonstances historiques (la biodiversité au XVIème et au XXème siècles) et des conditions locales notamment en termes de rareté (l'eau dans les zones équatoriales et en Asie centrale), et d'autre part en fonction de l'idée que l'on se fait des menaces les plus fondamentales pesant sur l'humanité et des moyens techniquement les plus appropriés et socialement les plus acceptables pour assurer leur production, leur diffusion et/ou leur conservation. Or les lieux actuels d'invention du "concept" sont nettement situés au cœur du monde occidental développé, c'est-à-dire dans un contexte culturel particulier de production de représentations sociales et de valeurs que l'on estime devoir être universalisées, ce qui a deux séries d'incidences.

D'abord, dans un monde qui reste profondément inégalitaire, le discours sur les BPM apparaît comme un instrument nouveau par lequel les plus puissants (notamment en termes de pouvoir de négociation) s'appliquent à imposer au reste du monde de nouvelles normes de comportement au nom d'intérêts supérieurs de "l'Humanité" ou des "Génération futures". Ces préoccupations peuvent en soi apparaître louables à tous, mais elles n'en sont pas moins spécieuses pour ceux qui actuellement n'ont rien ou partagent le pire et qui devraient encore plus se restreindre au nom de ces abstractions. On renouvelerait alors les déboires bien connus des discours sur la mission civilisatrice ou des projets de développement imposant à des inconnus la meilleure façon de résoudre des problèmes qu'ils ne se posent pas et qui, surtout, parfois, ne se posent pas. Rappeler ceci ne condamne pas en soi le discours sur les BPM, mais la façon dont ce discours risque de se trouver unilatéralement bouclé.

Ensuite, on s'aperçoit que si l'éthique préside toujours au débat, son ampleur se resserre de plus en plus au fur et à mesure que l'on rentre dans les développements précisant la configuration et l'identification des BPM. Ceci conduit non seulement à démanteler le concept mais surtout à la transformer en auberge espagnole que chacun vient utiliser pour légitimer des revendications particularistes ou corporatives certes parfois respectables<sup>16</sup>, mais contribuant à une banalisation d'un concept aboutissant à lui faire perdre son poids, sinon son sens, alors que justement, l'un des avantages de la promotion des BPM peut être dans ce poids des mots.

On a fait référence à l'idée de "rareté", qui peut être avérée ou prévisible en raison des menaces pesant sur l'existence de quelque chose qui paraît utile (l'air pur, la paix, le rhinocéros, les chutes Victoria...). L'innocent pense que si la rareté d'un objet contribue à sa valeur, le recours au marché apparaît logiquement comme une garantie solide parce que les agents qui tirent profit de ce marché vont s'appliquer à assurer la re-production de l'objet menacé (logique de programmes de conservation de la faune en Afrique australe). Mais le pervers ajoutera que comme la valeur du bien (autrement dit le profit attendu) vient notamment de sa rareté, cet agent n'aura pas intérêt à trop accroître sa production, mais plutôt à entretenir une demande forte jusqu'à un certain seuil. Celui-ci sera, dira-t-on dans la théorie, "librement" défini en termes d'offre et demande ou de "disposition à payer" (et on retrouve les vertus du marché), mais avec un "producteur" entretenant un état de manque. Sur de telles

---

<sup>15</sup> Cf *Le Courrier de la planète*, 55-2000 (1) dont le thème est "Naissance des biens publics globaux ?".

<sup>16</sup> Ainsi, ce même *Courrier de la planète* (62-2001) s'inquiétant non sans raison de l'avenir de la recherche agronomique internationale titre-t-il son éditorial "Un bien public mondial en danger?".

bases, un “BPM” restera inaccessible à beaucoup comme on a pu déjà l’observer en matière de santé. Le déplacement du cadrage de la problématique vers le champ économique, au nom du réalisme des activités de production et d’échange, mais aussi de l’hypothétique rationalité de l’*homo economicus*, présente donc des risques que le changement d’échelle vient démultiplier. Les ambiguïtés déjà perceptibles dans des tentatives d’action au niveau local (programme de conservation de la faune au Zimbabwe), sont encore plus nettes lorsque l’on élargit la champ d’action à l’échelle régionale (la pêche en Europe) et font entrer dans une zone de turbulences fort aléatoires lorsque l’on envisage l’action concrète à l’échelle du monde, où les interactions, mais aussi les différences et inégalités de situation sont démultipliées (la stabilité financière ?)<sup>17</sup>.

Le débat doit être d’autant plus approfondi qu’associée à l’air du temps, la promotion du discours sur les BPM suggère un reclassement des acteurs impliqués. La suspicion dont étaient objet l’Etat et à travers lui toute intervention publique avait eu pour corollaire la valorisation des acteurs privés et de la “société civile” au point de promouvoir quelque forme d’appropriation privative du “bien” pour mieux assurer sa “production”. Depuis, différents mythes entourant ces propositions ont été mis en évidence. D’abord les carences de l’analyse conduisant à une inéluctable “tragédie des communs” ont été démontrées par les analyses d’anthropologues et autres *Social Scientists* ayant effectué l’effort de distanciation par rapport à nos traditions juridiques et ayant acquis ainsi une connaissance fine des modes de gestion de biens communs ou de *Common-Pool Resources*. Ensuite, le besoin d’Etat a été retrouvé par les experts en quête d’une instance de régulation des stratégies particulières. Enfin, mais c’est plus récent et c’est davantage le domaine des politologues, les réalités concrètes de la “société civile” ont commencé à mobiliser l’attention et à susciter les interrogations sur sa nature, ses composantes, ses modes d’action effectifs et ses effets pervers, quitte malheureusement à “désespérer Billancourt”<sup>18</sup>.

Le propre d’une utopie, c’est de fixer une ligne de conduite idéale, même si l’on sait que le but ne sera jamais atteint. Si, après les discours philosophiques et juridiques, le discours économique sur les Biens publics témoigne du renouvellement de cette quête de l’idéal à l’intérieur même d’instances intergouvernementales, la contribution doit être étudiée avec attention. A condition de ne pas en faire simplement un nouveau critère de distinction intellectuelle au sein d’un petit “club” d’initiés (la communauté épistémique par exemple) parce que, comme le remarque finalement R. Falk, quels que soient les déboires accumulés qui refroidissent l’optimisme, il y a quand même, sur la scène internationale, des changements appréciables qui sont intervenus sous la pression complémentaire d’acteurs diversifiés, gouvernements, secteur privé, “société civile globale”, dans des domaines aussi sensibles que les droits de l’Homme, la justice pénale, les mines anti-personnels, l’environnement. Ces véritables progrès montrent que “des miracles politiques et sociétaux arrivent, mais pas en se contentant simplement de voir venir, mais en s’engageant et en se battant pour atteindre ces objectifs”, grâce à la force des idées discutant une vision trop “économiste” du monde<sup>19</sup>.

Dans l’inventaire des grands ancêtres, il ne manquait plus que Hegel.

François Constantin, Professeur de Science Politique, UPPA

<sup>17</sup> Cette préoccupation apparaît dans le projet de livre faisant suite à celui de I. Kaul, I. Grunberg et M.A. Stern (op.cit.), dont le titre annoncé est *Providing Global Public Goods : Making Globalization Work for All*. (Communication de K. Le Goulven, UNDP).

<sup>18</sup> Voir à ce propos les thèmes “Politiques de la biosphère” et “Une société civile internationale” dans la revue *Critique internationale*, respectivement 9, Oct. 2000 et 13, Octobre 2001. Voir aussi M.G. Schechter (ed.), *The Revival of Civil Society. Global and Comparative Perspectives*, New York, St Martin’s Press, 1999.

<sup>19</sup> R. Falk, *Predatory Globalization. A Critique*, Cambridge, Polity Press, 1999