

AOC mercredi 9 février 2022

Opinion

<https://aoc.media/opinion/2022/02/08/biens-publics-ou-biens-communs-mondiaux/>

économie

## Biens publics ou biens communs mondiaux ?

Par [Benjamin Coriat](#), [Fabienne Orsi](#), [Jean-François Alesandrini](#), [Pascale Boulet](#) et [Sauman Singh-Phulgenda](#)

Économiste, Économiste, Consultant, Juriste, Économiste

Au moment où se multiplient les appels à ériger les vaccins, masques ou médicaments essentiels en biens publics ou biens communs mondiaux, il est urgent de mettre un terme à la confusion entre ces deux notions, qui empêche de saisir les enjeux politiques et intellectuels sous-jacents. La première s'inscrit dans la science économique *mainstream* et la seconde pense à l'inverse les conditions d'une mise hors marché et d'un autre mode de gouvernance.

Avec la pandémie de Covid-19, la notion de « biens publics mondiaux » a retrouvé de l'aura, celle-là même qui avait été propulsée sur le devant de la scène au moment d'une autre pandémie, celle du VIH/sida. À ses côtés cependant est apparue la notion de « biens communs mondiaux ».

On ne compte plus les appels à constituer des biens publics mondiaux ou des biens communs mondiaux par des acteurs variés, aux horizons de pensée parfois diamétralement opposés : Président de la République française, femmes et hommes politiques de droite et de gauche, militant.e.s pour l'accès universel aux vaccins contre le Covid-19, organisations internationales, panels d'experts... Dans les discours ou dans les textes des uns et des autres ces notions apparaissent souvent comme synonymes, on les emploie l'une pour l'autre, on les amalgame. Tout se passe en réalité comme si ces notions étaient des mots, dont le sens exact importait peu, leur contenu tout autant. Leur signification, sans profondeur réelle, serait simplement là pour indiquer une direction dont on ne saisirait que très peu la finalité concrète.

*Or* pensons-nous, il est urgent de mettre un terme à cette confusion qui n'est pas seulement d'ordre sémantique. Elle empêche de saisir les enjeux conceptuels et politiques majeurs qui se jouent et avec eux la compréhension à la fois de l'impasse dans laquelle nous sommes arrivés.

La manière dont la pandémie de Covid-19 a jusqu'ici été gérée au niveau mondial témoigne plus que jamais de la grande tragi-comédie des biens publics mondiaux : proclamer haut et fort que tel ou tel bien est un bien public mondial consiste en réalité dans le respect du marché et dans ses interstices, à inclure autant qu'il est possible des dispositifs qui permettraient de pallier certaines de ses défaillances.

En regard, la notion des biens communs mondiaux offre une voie nouvelle, encore en gestation, pour que s'organise de façon solidaire et équitable la lutte contre la pandémie en cours et celles à venir. Il ne s'agit plus de fabriquer des dispositifs permettant seulement de pallier certaines défaillances du marché, mais *de créer les conditions de mise hors marché du bien*.

Ce texte a pour ambition de commencer à rendre explicite la différence profonde entre les notions de biens publics et de biens communs mondiaux et les enjeux qui s'y nouent. Si la première est une notion stabilisée qui trouve ses origines dans le courant de l'économie néoclassique essentialisant la nature des biens et postulant la suprématie des règles de marché, la notion de bien commun quant à elle, en cours d'élaboration, vise à renverser entièrement cette logique pour ouvrir sur une autre manière de penser et conduire la lutte contre les pandémies.

## **La lutte contre le Covid-19 ou le visage de Janus des biens publics mondiaux mise à nue**

La notion de bien public mondial a été forgée par extension de celle de « bien public » élaborée par la théorie économique néoclassique[1]. Selon cette théorie, les biens publics sont ceux qui combinent par nature la double propriété d'être « non-rivaux » et « non excluables ». On peut en donner pour illustrations emblématiques le phare installé à l'entrée d'un port et son signal ou la connaissance scientifique.

Il s'agit alors de situations considérées comme exceptionnelles, caractérisées par des « échecs de marché » car l'incitation à produire ces biens de manière privative est nulle alors que leur utilité pour la société est certaine. En effet, dans ces situations (de non-rivalité et de non-excluabilité), chacun attendra que le voisin se « lance » dans la production du bien pour en bénéficier gratuitement. Le bien est sujet à des comportements opportunistes désignés comme des comportements dits de « cavalier libre » (*free rider*). Il en résulte que ce bien ne verra le jour que s'il est produit sur des fonds publics et une réglementation publique est au minimum requise et indispensable pour rendre possible la production et l'accès à ce type de bien.

C'est à partir de ce concept, de facture entièrement « néoclassique », qu'a été élaborée et proposée la notion de bien public mondial (BPM). Elle partage en effet les mêmes fondements avec ceci en propre qu'elle a une dimension « globale » et « transgénérationnelle ». La notion de BPM apparaît au début des années 1980. Elle est alors liée à l'extension de la mondialisation à la montée d'enjeux transnationaux : biodiversité, santé, changement climatique nécessitant une coopération transnationale. Kindleberger en propose une première définition en les caractérisant comme : « l'ensemble des biens accessibles à tous les États qui n'ont pas forcément un intérêt individuel à les produire[2] ».

Cette notion sera ensuite développée par Kaul, Grunberg et Stern qui vont lui donner son statut canonique[3]. L'ouvrage publié par ces auteurs va alors susciter un large débat tant sur le plan académique que dans les grandes instances internationales, débat qui va tourner autour de la question de savoir comment, à l'échelle globale, fabriquer des « biens publics », sachant que le marché est incapable de le faire et qu'il n'existe pas d'instance supranationale capable de le faire non plus.

Pour autant, malgré la création de nouvelles formes d'organisations supranationales dans les années 2000 (par exemple dans le domaine de la santé le Fonds Mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme), les BPM n'ont jamais été autre chose que des « injonctions » ou des « proclamations » sans que celles-ci s'accompagnent de changements institutionnels dans les modes de production et d'administration dominants de ces biens.

Les BPM ont surtout servi de socle à l'élaboration d'un nouveau « grand récit » en matière d'aide au développement, venant masquer l'allégeance aux règles de marché et à une gouvernance mondiale défailante. On peut déclarer que la santé est un BPM tout en laissant le monde comme il est, c'est à dire ravagé par des maladies endémiques et les épidémies.

Proclamer haut et fort que tel ou tel bien est un BPM consiste en réalité dans le respect du marché et dans ses interstices, à inclure autant qu'il est possible des dispositifs qui permettraient de pallier certaines de ses défailances.

La manière dont la pandémie de Covid-19 a jusqu'ici été gérée au niveau mondial témoigne plus que jamais de la grande tragi-comédie des BPM : les produits de santé indispensables à la lutte contre le virus partout dans le monde – masques, tests de dépistage, oxygène, médicaments essentiels et vaccins – ont été massivement soutenus par de l'argent public. Qu'il s'agisse de leur fabrication, de leur mise en marché accélérée, de leurs achats... Tout a été, la plupart du temps, garantis par des contrats publics.

Dans nombre de cas, la responsabilité des risques sanitaires des produits de santé des firmes pharmaceutiques a même été transférée vers les États. Tout cela pour ensuite offrir ces biens à la toute-puissance du marché et au pouvoir de monopole des firmes. S'est ainsi créé un niveau de profits pour les compagnies pharmaceutiques qui bat des records historiques cependant que l'échelle des inégalités d'accès aux produits de santé entre les pays riches et les pays pauvres atteint des sommets.

Le coup de projecteur éclaire en grand le visage de Janus des BPM : une logique éperdument marchande d'un côté, celle de la charité de l'autre. Engagés dans une course folle au nationalisme sanitaire, ignorant [les appels répétés de l'OMS à la solidarité entre nations](#), les États les plus riches ont regardé de loin se fabriquer des mécanismes internationaux tels que le dispositif [ACT-A](#) (« dispositif pour accélérer l'accès aux outils de lutte contre le Covid-19 ») et surtout la « facilité » d'accès aux vaccins COVAX souvent du fait d'organisations ou de fondations privées telles que la Gates ou le Wellcome Trust<sup>[4]</sup> avec, dans les faits, un pouvoir de contrôle très faible de l'OMS sur ces dispositifs.

Ces mêmes États se glorifient chaque jour des donations de doses de vaccins aux pays les plus pauvres, sans qu'à aucun moment aucune règle ou accord ne vienne contraindre les logiques de marché. Les acteurs prépondérants en ces matières s'accommodent fort bien d'un modèle basé sur la charité qui ne vient en rien contrevenir à leurs très lucratives activités. Le refus des pays riches de soutenir [la proposition de l'Inde et de l'Afrique du sud](#) (dite du *waiver*) devant l'OMC de suspendre, le temps de la pandémie, les différents droits de propriété intellectuelle sur les produits de santé indispensables à la lutte contre le Covid-19 est sans nul doute la plus belle et la plus visible expression de la duplicité à laquelle conduit le discours sur les BPM.

## **Les biens communs ou l'inversion radicale des fondements des biens publics mondiaux**

C'est à un renversement radical de logique et de démarche auquel nous invitons les lecteurs désireux de cheminer sur la voie des biens communs pour esquisser des pistes de réflexion pour gouverner véritablement contre les pandémies. Il s'agit de partir de la praxis, saisir des faits et des initiatives qui comportent en eux les germes d'un autre horizon et d'inscrire leur analyse dans un cadre conceptuel radicalement différent de celui des BMP.

Ce n'est pas le lieu pour rendre compte de l'ensemble des différents concepts ainsi que l'histoire qui est au fondement de notre démarche et qui permettrait pourtant d'en mesurer pleinement le sens et les implications. Indiquons toutefois nos deux sources principales d'inspiration que sont les travaux de l'économiste et politiste Elinor Ostrom sur les *Commons* ainsi que ceux initiés en Italie par le juriste Stefano Rodotà à propos des *Beni Comuni*[\[5\]](#).

Certes, aucun des deux auteurs n'a travaillé sur les pandémies. Néanmoins les éléments conceptuels qu'ils nous offrent ainsi que les pistes qu'ils ont ouvertes chacun de façon complémentaire sont une source d'inspiration féconde. Les réflexions conduites par ces auteurs permettent tout d'abord de rompre avec l'approche par les biens publics, en en renversant entièrement les fondements. Il ne s'agit plus de définir un bien à partir de sa nature intrinsèque mais par un processus instituant, c'est à dire par décisions et élaborations de règles partagées par la communauté concernant la production et l'usage d'une ressource donnée.

Dit autrement, les biens communs ne deviennent et ne sont reconnus tels que si un régime de propriété et un ensemble de dispositions d'institutionnelles bâtis autour d'eux, permettent d'assurer à la fois leur production et leur accès au plus grand nombre. Dès lors un vaccin par exemple n'est par nature ni public, ni privé.

En pratique cependant, les vaccins contre le Covid-19 sont actuellement des biens privés car propriété exclusive des détenteurs de droits de propriété intellectuelle et soumis aux règles du marché qui ont été construites, définies et donc instituées par la communauté internationale. Il en est ainsi des normes en matière de propriété intellectuelle qui se sont imposées à l'ensemble des membres de l'OMC lors de son institution en 1994.

En conséquence, toujours pour prendre l'exemple du vaccin, il ne pourra devenir commun *que lorsque qu'il sera institué comme tel sur la base de règles formulées par la communauté auquel il est destiné*, c'est-à-dire qu'il sera soustrait au marché par décision politique, qu'il sera produit pour cela selon des modalités qui ne sont pas celles du marché capitalistique fondé sur la propriété privée exclusive et qu'il sera distribué selon un mode de gouvernance qui assurera son accès au plus grand nombre de façon égale.

Il ne s'agit donc plus ici de fabriquer des dispositifs permettant seulement de pallier certaines défaillances du marché. Non, *il s'agit de créer les conditions de mise hors marché du bien*, cela à partir d'un ou de plusieurs processus instituant et ce à plusieurs niveaux qui vont de la fabrication du bien jusqu'au mode de gouvernance internationale permettant sa distribution. On comprend dans ces conditions comment peuvent se lire les débats et controverses suscités par la proposition de l'Inde et de l'Afrique du Sud de lever temporairement la propriété intellectuelle, soutenue désormais par plus de 100 États de pays à bas et moyens revenus. Si cette décision était prise, elle marquerait une rupture avec le modèle des BPM et ouvrirait une voie déterminante pour aller vers la fabrique de biens communs.

Alors que l'OMC ne cesse de tergiverser, d'ores et déjà des initiatives pour lutter contre la pandémie se sont déployées, et n'ont jusque-là suscité que très peu d'attention de la communauté internationale. Elles partagent les mêmes objectifs de découvrir et produire autrement des traitements efficaces et de les rendre disponibles sans entraves au plus grand nombre.

Sans pouvoir présenter de façon détaillée ces initiatives, citons le [Consortium ANTICOV](#), une plateforme collaborative de recherche clinique promue par DNDi (*Drugs for Neglected*

*Diseases initiative*) et ses alliés. Elle regroupe treize pays africains et un réseau international d'institutions de recherche associées dès avril 2020 pour lancer une étude clinique en Afrique pour des nouveaux traitements destinés à être proposés à des prix abordables pour les populations atteintes par des formes légères ou modérées de Covid.

Dans le même esprit, a pris son essor le projet [Covid Moonshot](#) initié par un collectif de scientifiques né sur Twitter et travaillant en toute transparence pour lancer un essai préclinique en *open source* d'un traitement antiviral contre le Covid-19. Ces traitements qui seront libres de tout droit de propriété intellectuelle ou mis à disposition dans une démarche non exclusive selon les cas, sont conçus en priorité pour les patients du sud et devront obéir à des conditions de stockage et d'administration simplifiées.

Plus récemment encore, le 28 décembre 2021, le Texas Children's Hospital et le Baylor College of Medicine [ont annoncé la mise au point d'un nouveau vaccin](#) ainsi que l'obtention d'une autorisation d'utilisation d'urgence des autorités sanitaires indiennes afin que sa production puisse être engagée à grande échelle par des fabricants indiens, et par la suite en Indonésie, au Bangladesh et au Botswana. Le vaccin est libre de brevet, adapté aux contraintes logistiques des pays à bas et moyens revenus et l'accord prévoit une collaboration étroite avec un transfert de technologie et de savoir-faire.

Enfin, concluons sur le modèle du vaccin Oxford/AstraZeneca proposé à prix dit « *cost+* » (prix coutant + une faible marge de profit) et basé sur un réseau de licences d'exploitation conclues avec des producteurs installés sur tous les continents permettant tout à la fois d'assurer une diffusion internationale en vaccins produits localement à bas prix, et de préserver les droits du concepteur. Même si ce modèle présente certaines limites sur lesquelles nous ne pouvons revenir ici, il revêt une forme typique de « commun ».

Certes ces initiatives sont encore émergentes, fragiles car évoluant dans un contexte qui privilégie les logiques de profits plutôt que la santé publique. Elles ont cependant l'immense mérite de montrer qu'une *voie qui conduit à faire des produits de santé de véritables biens communs* est ouverte.

Il est plus que temps de sortir de la confusion dans laquelle les mots nous ont enfermés. Penser les biens communs : c'est penser les formes de leur institutionnalisation. La lutte contre la pandémie en fournit déjà et en fournira toujours plus fortement l'opportunité. Saisissons-là !

*NDLR : Cet article est le fruit d'une recherche en cours menée par les auteurs, coordonnée par Benjamin Coriat. Il fait écho par ailleurs à un épisode du podcast Public Pride, « [Vaccin, bien public ou bien commun ?](#) », dans lequel intervient Fabienne Orsi.*

[Benjamin Coriat](#)

Économiste , Professeur émérite à l'Université Sorbonne Paris Nord

[Fabienne Orsi](#)

Économiste, Chercheuse à l'IRD et au LPED, Aix-Marseille Université

[Jean-François Alesandrini](#)

Consultant, Ex-directeur des affaires publiques de DNDi

[Pascale Boulet](#)

Juriste, Responsable de la propriété intellectuelle de DNDi

[Sauman Singh-Phulgenda](#)

Économiste, DNDi