

## LES BIENS PUBLICS GLOBAUX (Revue de la littérature)

L'accélération de la mondialisation a remis à l'ordre du jour, dans un contexte renouvelé et global, un problème ancien: la gestion des biens publics. Réchauffement climatique, crises financières internationales, épidémies...les biens publics globaux renvoient à deux grandes interrogations, celle de la gouvernance mondiale et celle des interactions entre sphère marchande et pouvoirs publics au niveau international. Cette situation appelle à un renouveau de la coopération internationale. En effet, la gestion des biens publics globaux est souvent rendue difficile par le manque d'outils d'analyses à la disposition des responsables et des dirigeants internationaux, et d'autre part met à jour des conflits d'intérêts.

- **Les biens publics**

Les analyses des biens publics datent de l'après-guerre et ont pour principaux auteurs : BICHANAN, KOLM, MUSGRAV et SAMUELSON. Elles sont utiles pour comprendre certains aspects des biens publics globaux.

Dans ces analyses, les biens publics constituent un cas particulier dans la mesure où le marché seul ne permet pas une allocation optimale de ces biens.

Les économistes définissent le bien public comme un bien dont le coût marginal de fourniture à un individu supplémentaire est nul (la consommation du bien public par un agent ne réduit donc pas les possibilités de consommation des autres agents), et dont il est impossible ou coûteux d'interdire l'accès à cet individu. En d'autres termes, **les biens publics possèdent deux propriétés importantes: la non-rivalité et la non-exclusion d'usage.**

Les exemples de biens publics sont nombreux, parmi les plus connus: les rues et les trottoirs, l'éclairage public, la défense nationale, la santé publique, la limitation de la pollution...

Ces biens se déclinent d'autre part en biens publics purs et impurs. Les biens publics sont purs lorsque les deux propriétés sont à la fois vérifiées, impurs lorsqu'une seule des deux propriétés est vérifiée.

Pour certains de ces biens publics, VARIAN note qu' " ils constituent un exemple d'externalité de consommation d'un type particulier: tous les individus doivent consommer la même quantité de bien", ainsi tous les consommateurs doivent s'accorder sur la quantité idéale du bien

à produire. Par exemple, ils doivent se mettre d'accord sur le niveau de pollution acceptable.

Dans l'analyse économique, les biens publics posent deux problèmes relatifs à leur production, proches mais non identiques, qu'il s'agit de résoudre:

- le problème du passager clandestin,
- le dilemme du prisonnier

Le problème du passager clandestin est que chaque individu espère que l'autre achètera le bien public à lui seul.

En effet, puisque les deux individus peuvent consommer pleinement ce bien une fois produit, ils ont intérêt à payer le moins possible. Dans le dilemme du prisonnier les partenaires d'un jeu ne se font pas confiance et il y a un risque que les décisions qu'ils prennent individuellement soient sous-optimales (par exemple, aucun des joueurs ne paie pour produire le bien).

Or la production du bien public améliore le bien-être de la population. Il y a une perte d'efficacité si les agents ne s'entendent pas et que le bien public n'est pas produit.

L'analyse économique propose des méthodes pour argumenter des décisions sociales relatives à la production de ces biens.

Brièvement, la production des biens publics peut être financée par des prélèvements obligatoires, (par exemple, la défense nationale ) ou par des financements privés acquittés par les usagers ou par d'autres parties (par exemple, la radio-diffusion ou la santé publique), ou en attribuant des droits de propriété sur ces biens (par exemple, les droits à polluer) .

**La production de ces biens peut alors être réalisée soit par des accords contractuels plus ou moins spontanés entre les agents, soit par les marchés des externalités ( dans le cas des droits à polluer ) ou par des instances privées ou publiques.**

- **les biens publics globaux**

Le concept des biens publics globaux transfère et élargit la notion des biens publics sur le plan international. Les biens publics globaux sont décrits comme des systèmes complexes dont les impacts transcendent les frontières jusqu'à concerner souvent l'ensemble du globe, et dont la production pose un problème dû à la défaillance des Etats et des marchés.

Une analyse de la littérature sur les biens publics globaux révèle un engouement assez récent portant sur une question en réalité ancienne.

Pour GABAS et HUGON [2001], "Le débat théorique sur les biens publics



# Préambule

## « Les biens publics globaux »

internationaux est la résultante des analyses des biens publics, des théories de l'action collective (HARDIN, OLSON) et des travaux d'économie politique internationale" (GILPIN, KINDLEBERGER, KEOHANE, KRASNER, NYE).

En fait, le débat sur les biens publics globaux a été réactualisé par l'ouvrage du PNUD dirigé par KAUL en 1999. TOMASI [2001] précise que cet ouvrage est un "ouvrage militant qui, sur la base d'une réflexion théorique, aborde des enjeux politiques".

Depuis ces dernières années, le passage au niveau mondial de la théorie des biens publics a trouvé sa place dans les propos de nombreux responsables politiques lors des débats internationaux.

Toutefois TOMASI constate que "ce débat lancé à l'ONU tend de plus en plus à être capté par la Banque Mondiale". Or ce "déplacement n'est pas innocent" et incite à réagir pour que le débat sur les biens publics globaux soit principalement conduit au sein des Nations-Unies. TOMASI évoque trois raisons qui plaident en cette faveur : " il s'agit d'un débat politique et non technique", "la place des pays en voie de développement dans les débats aux Nations-Unies est plus forte qu'elle ne l'est dans les enceintes de la Banque Mondiale", "aux Nations-Unies, l'Union Européenne émerge comme une réelle puissance économique".

Toutefois, la définition des biens publics globaux ne fait pas l'unanimité. Pour la Banque Mondiale, **il s'agit de "biens, ressources, politiques et services, produisant des conséquences positives transcendant les frontières des pays, ayant un intérêt pour le développement et la réduction de la pauvreté et ne pouvant être mis en œuvre sans une action concertée de la communauté internationale"**. Aussi, force est de constater que selon les époques, les systèmes de valeurs ou les bailleurs de fonds et les lobbies...et leurs priorités, les biens publics globaux ne sont pas les mêmes et sont à ce titre sujets à des divergences d'opinions et de controverses. Il en ressort que "les priorités accordées à tel ou tel bien public global sont formulées en fonction des préférences d'un club de pays riches" (KAUL, 2000).

A partir des travaux de l'économiste et sociologue KAUL, une liste de plus de soixante biens publics globaux peut être dressée. L'analyse prend en compte la pertinence de ces biens au niveau d'une région ou de la planète, et les rapports entre générations qu'induisent leur gestion. Parmi ceux-ci: la réduction du réchauffement de la planète, la recherche fondamentale, la lutte contre la propagation des maladies, la stabilité des marchés financiers, la lutte contre la pauvreté... sont aujourd'hui largement reconnus comme des biens publics globaux.

Toutefois, d'autres biens publics globaux ne sont pas encore reconnus sur le plan international, il s'agit de "la liberté et de ses cinq composantes instrumentales: les libertés politiques, les facilités économiques, les opportunités sociales, les garanties de transparence, et la sécurité politique, toutes évoquées par SEN[2000], par ailleurs les droits de l'Homme ne font pas encore l'unanimité en tant que biens publics globaux.

Ensuite, s'il existe une infinité de biens publics globaux "potentiels", pour NORDHAUS [1999], **"le caractère qui leur est commun, c'est l'absence de mécanisme économique ou politique permettant de les gérer de manière efficace et effective"**. Ce qui nous mène à la notion de l'allocation des biens publics mondiaux.

GABAS et HUGON [2001] ont très bien posé ce problème en définissant deux conceptions des biens publics globaux: selon que l'on considère qu'il s'agit d'une transposition de la notion de biens publics du niveau national au niveau mondial (on mobilise alors les mêmes outils utilisés pour la théorie traditionnelle des biens publics) ou que l'on intègre une dimension politique internationale au problème. Dans cette dernière vision, "les relations de coopération ne peuvent être traitées indépendamment des rapports de force et de conflits", on ne peut donc se référer aux seuls critères économiques, et "la question des biens publics mondiaux renvoie à la décision politique et donc à la question de la citoyenneté mondiale".

Plus concrètement, l'étude récente de SANDLER [2001] "On financing global and international public goods" suggère que les biens publics globaux posent des problèmes de financement différents, selon leur nature:

- Si le bien public global est pur (par exemple, la diminution de l'effet de serre), sa production doit être gérée par le secteur public. Son financement doit être coordonné par une organisation supra-nationale instituant une taxation à caractère international
- Si le bien public global est impur, car ne respectant pas le principe de non-rivalité (par exemple, l'amélioration de la pêche en haute mer), des incitations privées peuvent être nécessaires même si l'intervention publique reste importante,
- Si le bien public global est impur, car ne respectant pas le principe de non-exclusion (par exemple, un système de défense anti-missiles), un pays-leader peut être amené à prendre en charge la production du bien.

Concernant la coopération internationale en matière de biens publics globaux,

NORDHAUS distingue dans "Biens publics globaux et changement climatique (1999)" les accords volontaires non contraignants, les inclusions dans des accords plus larges et la délégation des décisions à une institution internationale. Les premières mesures de lutte contre l'effet de serre (avant le protocole de Kyoto) font partie des accords volontaires non contraignants entre Etats. Les économistes leur reprochent de "manquer d'incitation au respect des engagements". Le principe de facilitation de l'accès aux médicaments génériques des pays en voie de développement, conclu lors des accords de l'OMC à Doha le 13 novembre dernier est un exemple intéressant d'inclusion de biens publics dans des accords plus larges. "L'Union Européenne et la Banque centrale européenne offrent un exemple très intéressant de mise en place d'une organisation supra-nationale de gestion de biens publics globaux.

Une idée déterminante est qu'une bonne gestion des biens publics globaux ne peut se faire sans la reconnaissance de leur importance par la communauté internationale. Par exemple, en ce qui concerne l'environnement, HOURCADE [1994] évoque le besoin de diffuser les évaluations sur les avantages des stratégies de réduction des émissions de gaz à effet de serre. D'une manière plus générale, KAUL [2000] déplore une "insuffisance des analyses sur les biens publics globaux" ainsi qu'"une méconnaissance du concept", "une terminologie trop vague" et "des techniques trop peu connues".

**Il ressort de ces études récentes une nécessité d'améliorer les liens entre les travaux de modélisation et le processus de négociation internationale, de promouvoir la communication de ces travaux aux preneurs de décision et à l'opinion publique, ainsi que de négocier des compromis entre les intérêts divergents.**

Caroline CHU

## Bibliographie :

- DAVANNE O. (2000), "Reforming the international financial system, where do we stand?", les documents de travail du Conseil d'analyse économique.
- ESKEL G.S., XE J. (1998), "Acting globally while thinking locally: Is the global environment protected by transport emission program?", World Bank working papers.
- GABAS J.J., HUGON P. (2001), "Les biens publics globaux", Haut Conseil de la Coopération Internationale.
- HOURCADE J.C.(1994), Commentaires de Synthèse, Les aspects économiques du changement climatique, OCDE, 115-117.
- KAUL I., GRUNBERG I., STERN M.A. (1999), "Les biens publics à l'échelle mondiale, la coopération internationale au 21<sup>ème</sup> siècle", PNUD, Oxford University Press.
- KAUL I. (2000), "Biens publics globaux, un concept révolutionnaire", *Le monde diplomatique*, p22-23.
- LERIN F. (2001), "Biens publics globaux, un enjeu d'équité", *Sciences du Sud*, le journal de l'IRD.
- LORELLE V. (2001),"L'OMC convient d'assouplir le droit de brevets sur les médicaments", *Le Monde*,14 novembre 2001, 12-16.
- NORDHAUS W.D. (1999), "Biens publics globaux et changement climatique" , *Revue française d'économie*, vol.XIV(3),11-32.
- SAMUELSON P. (1954), "The pure theory of public expenditure", *Review of Economics and statistics*.
- SANDLER T. (2001), "On financing global and international public goods", World Bank working papers.
- STIGLITZ J.E. (2001)," Knowledge as a global public good", World Bank working papers
- VARIAN R.(1997), Introduction à la Microéconomie, Ed.De Boeck Université
- L'avenir de l'environnement mondial, GEO-2000, Rapport du PNUE sur l'environnement, De Boeck Université, p198-217.
- Rapport du protocole de Kyoto à la Convention-cadre des Nations-Unies sur les changements climatiques.
- Rapport de la conférence des Nations-Unies sur l'environnement et le développement à Rio (juin 1992)
- Rapport sur la pollution de l'air, Association pour la Prévention de la Pollution Atmosphérique, 1998.

## Sites Internet:

- **Banque Mondiale:** [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)
- **Fonds Monétaire International:** [www.imf.org](http://www.imf.org)
- **Haut Conseil de la Coopération Internationale:** [www.hcci.gouv.fr](http://www.hcci.gouv.fr)
- **Le Monde:** [www.lemonde.fr](http://www.lemonde.fr)