



United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture

L'ECONOMIE ETHIQUE PUBLIQUE : Biens Publics Mondiaux et Patrimoines Communs

par

Philippe HUGON

Professeur de Sciences Economiques
à
l'Université Paris X – Nanterre

Secteur des Sciences sociales et humaines

United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture

L'ECONOMIE ETHIQUE PUBLIQUE : Biens Publics Mondiaux et Patrimoines Communs

par

Philippe HUGON

Professeur de Sciences Economiques

à

l'Université Paris X – Nanterre

Programme interdisciplinaire Ethique de l'économie
Secteur des Sciences sociales et humaines

Economie Ethique N°3

Les idées et opinions exprimées dans cette publication sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement les vues de l'UNESCO et n'engagent pas l'Organisation.
Les appellations employées dans cette publication et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part de l'UNESCO aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones, ou de leurs autorités, ni quant à leurs frontières ou limites.

Publié en 2003 par l'Organisation des Nations Unies
pour l'éducation, la science et la culture
7, place de Fontenoy, 75352 Paris 07 SP

© UNESCO 2003
Printed in France
(SHS-2003/WS/23)

« Le concept de l'humanisation de la mondialisation est de fait une expression moderne des obstacles qui se dressent à l'aube du nouveau siècle, sur la voie d'un développement humain partagé. Il touche autant à l'économie qu'à la préservation des cultures. Il concerne la façon dont l'humanité relèvera ses propres défis et prendra des mesures respectueuses des valeurs humaines fondamentales qui sont au cœur de la paix. Pour l'UNESCO, ce concept commande que l'Organisation jette des ponts en direction des autres acteurs concernés du système des Nations Unies, des institutions de Bretton Woods (la Banque mondiale et le Fond monétaire international), de l'Organisation mondiale du commerce et des organisations non gouvernementales, en vue de l'adoption et de la mise en pratique de l'humanisation de la mondialisation. En particulier, si elle veut que ce concept soit pris en compte véritablement, l'Organisation se doit d'être la source de la prise de conscience, par les institutions de Bretton Woods, des impératifs éthiques et moraux d'un développement "à visage humain". »

Equipe spéciale de réflexion sur l'UNESCO au XXI^e siècle
Conseil exécutif de l'UNESCO

« Au moment où se dessinent les contours d'un système qui, en deçà et au delà des relations inter-étatiques, devient à proprement parler mondial, le besoin se fait sentir, dans de nombreux domaines de la vie économique, sociale et culturelle, de définir de nouvelles règles du jeu, d'établir des normes et des principes de régulation, ou tout simplement de fonctionnement, qui puissent être acceptables pour tous, parce qu'ils reposent sur des valeurs reconnues et partagées par tous. »

Koïricho Matsuura
Directeur général de l'UNESCO

« Les idéaux de justice sociale n'ont cessé de refaire surface en dépit des obstacles auxquels se sont successivement heurtés les divers projets visant à les appliquer. »

Amartya Sen
Prix Nobel d'économie

« Nous sommes une communauté mondiale, et comme toutes les communautés, il nous faut respecter des règles pour pouvoir vivre ensemble. Elles doivent être équitables et justes, et cela doit se voir clairement. Elles doivent accorder toute l'attention nécessaire aux pauvres comme aux puissants, et témoigner d'un sens profond de l'honnêteté et de la justice sociale. Dans le monde d'aujourd'hui, elles doivent être fixées par des procédures démocratiques. Les règles qui régissent le fonctionnement des autorités et institutions de gouvernements doivent garantir qu'elles prêtent l'oreille et qu'elles répondent aux désirs et aux besoins de tous ceux qu'elles affectent les mesures et les décisions qu'elles prennent. »

Joseph Stiglitz
Prix Nobel d'économie

Présentation

Dr Ninou Garabaghi

Responsable du Programme interdisciplinaire

Ethique de l'économie

UNESCO

La Stratégie à moyen terme de l'UNESCO pour 2002-2007, a pour thème fédérateur « humaniser la mondialisation ». Le nouveau programme interdisciplinaire Ethique de l'économie a été conçu et développé au titre de ce thème fédérateur. Il a pour objet de susciter et de soutenir les initiatives qui tendent à la définition, la promotion et la diffusion dans la vie économique de valeurs éthiques susceptibles de contribuer à l'humanisation de la mondialisation. Un premier état des lieux liminaire de la problématique de l'humanisation de la mondialisation économique et des initiatives en matière de promotion de valeurs éthiques dans la vie économique a été réalisé au cours du biennium 2000-2001. Cet état des lieux liminaire a permis, entre autres, d'élaborer à des fins analytiques et pratiques une définition de la notion d'économie éthique qui a servi de base à la formulation de l'objectif du programme.

Forgé dans le cadre du paradigme du « développement humain durable et partagé »¹, le concept d'économie éthique se présente aujourd'hui avec pour objet la définition, la promotion et la diffusion dans la vie économique de règles du jeu, de principes et de normes éthiques universellement acceptables susceptibles de favoriser à moyen terme la réconciliation de l'économique, du social, de l'écologique et du culturel et à plus long terme d'assurer leur codétermination dans le processus de mondialisation en cours. Fondé sur le principe du droit inaliénable de chaque être humain à la vie et à la liberté², le concept d'économie-éthique implique des principes d'économicité qui restent à être définis sur une base universelle. Provisoirement et à des fins heuristiques, il est possible d'énoncer trois principes : l'effet bénéfique objectivement³ ; l'exclusion de toute destruction de services et de biens - produits par les cultures et/ou dons de la nature - propres à des effets bénéfiques pour les êtres humains⁴ ; le plein développement multidimensionnel de chaque être humain⁵.

A partir des résultats de l'état des lieux liminaire des initiatives en matière d'économie éthique réalisé au cours du biennium 2000-2001, un schéma directeur pour le programme Ethique de l'économie a été mis au point et validé lors d'une réunion informelle d'experts organisée au Siège de l'UNESCO du 24 au 25 juin 2002⁶. Dans ce schéma directeur des axes de réflexion thématiques ont été identifiés pour

¹ *Rapport final de l'équipe spéciale de réflexion sur l'UNESCO au XXIe siècle - "Vers la paix et la sécurité au XXIe siècle : les défis à relever et les possibilités à saisir pour humaniser la mondialisation", document 160 EX/48 du Conseil exécutif de l'UNESCO.*

² Socle des valeurs proclamées par la Déclaration universelle des droits de l'homme.

³ Il ne s'agit évidemment pas de décider, de vive force et contre leur gré, ce qui est bon pour les êtres humains mais de les mettre en situation de pouvoir décider sur la base des savoirs disponibles de ce qui est bon pour eux.

⁴ Ce qui suppose la préservation de l'environnement dont dépend l'existence de tous les êtres humains et le respect et la promotion de la diversité culturelle.

⁵ Ce qui implique l'obligation prioritaire de la couverture des coûts du statut humain de la vie.

⁶ Document SHS-2002/CONF.603/2.

l'orientation de l'état des lieux des connaissances et des pratiques en matière d'économie éthique programmé pour 2002-2003. Dans un contexte caractérisé par la floraison d'initiatives en matière d'économie éthique, il a paru indiqué de faire une distinction entre les initiatives relevant de l'économie privée marchande, de l'économie publique et de l'économie solidaire étant entendu qu'une attention particulière doit être accordée aux interfaces. L'étude présentée ici s'inscrit dans la série d'études entreprise au titre de l'état des lieux des connaissances et des pratiques en matière d'économie éthique prévue dans le cadre de la mise en œuvre du programme interdisciplinaire Ethique de l'économie.

La définition du terme *économie* n'est pas une tâche aisée de nos jours. Il est vrai qu'il existe autant de définition de l'économie que de courants politiques. Mais quelle que soit la définition choisie, l'économie ne peut en aucune façon être considérée comme une science amoralisée comme d'aucuns s'emploient à le rappeler. L'économie étant le produit d'une société, elle ne peut pas être autonome de la morale et du politique. Les lois et réglementations, les contrats, les règles de déontologie et les codes de conduites de tout genre sont autant de preuves que l'économie n'est pas indépendante du droit. Or qu'est-ce que le droit sinon l'expression de la morale dominante d'une société. En effet, le droit – qu'il s'agisse du droit dur (*hard law*) ou du droit mou (*soft law*) – a pour tâche la mise en forme normative des valeurs dominantes d'une société.

D'origines différentes, les mots *morale* et *éthique* sont étymologiquement identiques. Complexification oblige, à l'usage ces mots se sont différenciés. Marquée du sceau de la conviction, la morale commande. Interrogative, l'éthique s'intéresse aux conséquences de nos actions ; elle recommande. Problématique, l'éthique devient un concept ouvert qui traite de l'incertitude. Or plus que jamais, aujourd'hui nous vivons dans une période d'incertitude. Bien que beaucoup mieux informés que par le passé, les sociétés et les individus sont paradoxalement bien plus souvent confrontés à la question du « que dois-je/devons-nous faire ? ». Avec l'accroissement de la complexité, l'essor sans précédent de la science et de la technologie et l'élévation des niveaux de connaissance, les dilemmes deviennent plus aigus et plus compliqués à résoudre ; ils se posent à l'échelle individuelle, locale, nationale, régionale et mondiale.

Un des enjeux majeurs de notre époque consiste à savoir comment dans une économie mondiale fondée sur la suprématie du marché, les différents acteurs économiques peuvent-ils assumer leurs responsabilités éthiques. Aujourd'hui, l'économie marchande constitue la composante majeure mais en rien unique de l'économie réelle. Au Nord comme au Sud, l'économie réelle est une économie plurielle : économie privée, économie publique et économie solidaire ; économie marchande, économie non marchande et économie non monétaire. Contrairement aux apparences, si ces économies répondent à des logiques et des éthiques différentes, elles ne sont pas pour autant en position d'indépendance réciproque ni en opposition catégorique ; ces économies sont imbriquées souvent complémentaires, dans tous les cas en interactions et en synergie de sorte qu'elles se dynamisent et se régulent mutuellement.

Résumé

La mondialisation en cours se traduit par une libéralisation et par une privatisation de nombreux services et par des interdépendances globales qui dépassent les régulations nationales. Au sein de l'OMC, les accords généraux sur le commerce et les services concernent aujourd'hui l'eau (marché de 1000 milliards \$), la culture, l'éducation (marché de 2000 milliards \$), la santé (marché de 3500 milliards \$). Un accord de libéralisation consisterait à aligner les subventions reçues par les organismes publics et privés et à permettre l'entrée d'opérateurs privés étrangers avec un traitement égal. Certains biens publics nationaux, tels l'éducation et la santé ont tendance à se globaliser du fait des interdépendances des sociétés ou des mouvements de population (exode des compétences, migrations, tourisms, etc.) et ne peuvent être, dans de nombreux pays pauvres assurés par les États « débordés ». Les biens environnementaux tels le changement climatique ou la couche d'ozone, les ressources naturelles dont l'eau, ou bien la recherche scientifique fondamentale sont devenus des problèmes d'envergure régionale et mondiale. Certains biens supposés libres deviennent rares par suite de leur surconsommation. Les missions de service public ou d'intérêt général se posent au niveau mondial du fait des interdépendances croissantes, de l'interconnexion des réseaux de communication et du processus en cours de libéralisation remettant en question les monopoles publics avec de nombreuses défaillances des régulations privées.

La dimension éthique de l'économie publique traduit le caractère limité tant des analyses que des pratiques anciennes des pouvoirs publics face à la mondialisation. On note, par rapport à leur dimension globale, un retard et un décalage de la théorie des biens publics et de leur prise en compte par les décideurs. On observe une mondialisation des marchés, des systèmes d'informations, de la production et des finances alors que les régulations sociopolitiques et les encadrements normatifs demeurent largement pensés et assurés dans un cadre national. On constate une accentuation des inégalités au niveau international avec divergence entre les pays pauvres et les pays émergents. La question se pose également de la gestion des biens collectifs selon un double principe éthique, d'équité intergénérationnelle et d'incertitude. Les concepts de bien public mondial et de patrimoine commun sont, dès lors, essentiels pour construire une économie éthique publique.

Sommaire

Introduction.....	3
I. Le champ de l'espace public et des biens publics	6
<i>1.1. Les principaux débats</i>	<i>6</i>
<i>1.1.1 Les débats fondamentaux au sein de l'économie éthique publique</i>	<i>7</i>
<i>1.1.2 Le triptyque marché, Etat, « communauté ».....</i>	<i>9</i>
<i>1.2. Comment trouver un fil d'Ariane dans le labyrinthe des biens publics ?</i>	<i>18</i>
<i>1.2.1 La théorie néoclassique des biens collectifs</i>	<i>19</i>
<i>1.2.3. La conception micro-économique institutionnaliste des règles et des biens communs</i>	<i>23</i>
<i>1.2.4 L'économie éthique et les biens premiers.....</i>	<i>24</i>
II. La question de l'échelle territoriale des biens publics : vers une économie éthique publique internationale ?.....	26
<i>2.1 La mondialisation et le "débordement" des pouvoirs publics</i>	<i>26</i>
<i>2.1.1 Les effets contradictoires de la mondialisation</i>	<i>26</i>
<i>2.1.2 La mondialisation et le questionnement de l'économie publique.....</i>	<i>27</i>
<i>2.2. Les enjeux des biens publics mondiaux</i>	<i>33</i>
<i>2.2.1 Penser l'action publique et collective internationale.....</i>	<i>33</i>
<i>2.2.2 Les biens publics mondiaux : une auberge espagnole ?.....</i>	<i>34</i>
<i>2.3. Les biens (ou les maux) collectifs et publics mondiaux : du cadre national au cadre mondial ou l'ouverture de la boîte de Pandore.....</i>	<i>36</i>
<i>2.3.1 Argumentaire 1 : les biens collectifs mondiaux et les défaillances des marchés.....</i>	<i>36</i>
<i>2.3.2 Argumentaire 2 : les biens publics mondiaux et les défaillances des Etats "state failures"</i>	<i>38</i>
<i>2.3.3 Argumentaire 3 Les biens collectifs internationaux et les défaillances des règles "rules failures"</i>	<i>40</i>
<i>2.3.4 Argumentaire 4 : Les biens premiers mondiaux et les défaillances des droits « entitlements failures"</i>	<i>41</i>
<i>2.4. L'échelle territoriale des biens publics.....</i>	<i>42</i>
III. Les conceptions doctrinales fondant l'action publique au niveau international et mondial	43
<i>3.1 Les conceptions de l'action publique internationale</i>	<i>44</i>
<i>3.1.1 La conception minimaliste : marché, règles et relations inter-étatiques.</i>	<i>45</i>
<i>3.1.2 La conception maximaliste : patrimoines communs et conflits d'appropriation.</i>	<i>46</i>

3.2 Quelles implications pour une régulation mondiale ?	48
3.2.1 Production et financement différenciés selon la nature des biens publics mondiaux.....	49
3.2.2 Vers une gouvernance ou une citoyenneté mondiale ?.....	50
IV. L'éducation, la culture, la communication, la connaissance : biens publics face à la privatisation.....	52
4.1 Les asymétries internationales dans un contexte de privatisation du savoir.....	54
4.1.1 Les déséquilibres Nord/ Sud en matière de recherche scientifique.....	54
4.1.2 Les asymétries en matière de potentiels éducatifs.....	55
4.1.3 Fracture scientifique et divergences de développement.....	58
4.2 La connaissance au regard de l'économie éthique publique	59
4.2.1 La connaissance, bien économique spécifique	60
4.2.2 La connaissance et l'éducation : bien publics mondiaux ?	61
V. Les propositions pour le programme interdisciplinaire Éthique de l'économie	70
1/ Approfondir les concepts et les terminologies notamment de biens publics et de patrimoines communs.	70
2/ Mettre à l'épreuve les analyses et les principes au regard de la pluralité des contextes.....	71
3/ Traduire les programmes de recherche en principes d'actions	71
Conclusion	72
Bibliographie	74

L'ECONOMIE ETHIQUE PUBLIQUE : Biens Publics Mondiaux et Patrimoines Communs

Philippe HUGON

Professeur des sciences économiques à Paris X Nanterre
Directeur du CERED/ FORUM

Introduction

1/ *L'économie publique* fait l'objet d'un débat ancien au sein de l'analyse économique (Colloque de Biarritz 1966). Pour certains théoriciens, se référant à l'équilibre général et au marché, elle n'a pas de légitimité. Ainsi que l'écrit Hicks (1946 p 89-90), l'équilibre général « fait abstraction de l'activité économique de l'Etat ; cela est grave mais étant donné que l'Etat est une unité économique qui échappe en grande partie à l'analyse, on ne peut guère en tenir compte en théorie économique ». Pour d'autres auteurs, dans la tradition de l'économie du bien-être, l'économie publique se réfère aux décisions publiques concernant les biens collectifs, qui existent parce qu'ils figurent dans les fonctions d'utilité de deux ou plusieurs individus (Samuelson), parce qu'ils font l'objet de consommation jointes de la part d'agents « embarqués sur le même bateau » (Dorfman), parce qu'ils font l'objet de non exclusion ou de non rivalité ou sont créateurs d'externalités ou parce qu'ils sont sous tutelle (Musgrave). L'économie publique est alors une exception vis à vis des référents du marché et des préférences individuelles des individus. Selon les théoriciens des « *public choice* », l'économie publique est l'expression des préférences des citoyens sur un marché politique, qui ne peuvent s'exprimer par des consommateurs sur le marché. D'autres auteurs donnent, au contraire, plus d'épaisseur à l'économie publique. Barrère différencie ainsi l'Etat-puissance publique, centre de décision ayant le monopole de la contrainte publique et l'Etat-agent économique. L'économie publique est « la part de l'économie nationale dont la gestion est assurée par l'Etat au moyen de la contrainte publique afin d'assurer la réalisation d'objectifs dont la détermination relève d'une finalité d'ordre politique » (Colloque de Biarritz p 453). On peut, enfin, considérer que seules les pratiques, les représentations et les processus de décision peuvent délimiter les frontières de l'économie publique, construit sociopolitique.

2/ L'économie publique est aujourd'hui triplement remise en question.

D'une part l'opposition entre économie privée et marché et économie publique et Etat ne peut rendre compte du collectif, du commun, de la pluralité des droits d'usage non réductibles à la propriété privée et publique, ni des formes d'hybridation existant entre la sphère privée domestique et marchande et la sphère publique. Les droits d'appropriation et de transmission ont des pluralité de configuration non réductibles à la dichotomie privatisation et marchandisation ou nationalisation et services publics.

D'autre part, l'emboîtement des échelles territoriales allant du local au global oblige à repenser les frontières de l'économie publique confinée traditionnellement dans le territoire national. On observe une *mondialisation* ou plutôt une *triadisation* des marchés, des systèmes d'informations, de la production et des finances alors que les régulations sociopolitiques et les encadrements normatifs demeurent pensés et réalisés dans un cadre national. On constate, également, une accentuation des inégalités au niveau international avec divergence des pays pauvres et des pays émergents. Le modèle de développement des pays industriels et le modèle mimétique des pays émergents sont destructeurs de l'environnement ; ils se font aux dépens des futures générations et posent la question de leur durabilité. Alors qu'une conscience

planétaire émerge du fait des interdépendances et des risques planétaires, l'architecture internationale demeure marquée par les relations inter-étatiques voire par le rôle des puissances hégémoniques.

Enfin la dimension *éthique* de l'économie publique traduit le caractère limité tant des analyses que des pratiques anciennes des organisations internationales face à la mondialisation. Elle renvoie notamment à la question des droits et à l'accès aux biens premiers et à la gestion des patrimoines communs selon un principe d'équité inter-groupes, inter-Etats et intergénérationnelle, aux capacités de jugement et de définition du juste ou du bien de la part des agents.

3/ On observe, par rapport à leur dimension globale, un retard et un décalage de la théorie des biens publics et de leur prise en compte par les décideurs. Sur le plan analytique, les découpages disciplinaires traditionnels conduisent à penser une économie publique sans dimension internationale et une économie internationale sans acteurs publics et à traiter indépendamment les questions d'efficacité et d'équité. Au niveau des organisations internationales spécialisées par domaines, la mise en avant des États Nations, ayant seuls un pouvoir de décision, ne peut prendre en compte la pluralité des acteurs intervenant dans le domaine de l'action collective. Les rapports de pouvoir et les prises de décision intègrent mal les questions concernant les interdépendances globales, les équités intergénérationnelles.

On voit ainsi émerger les concepts de *patrimoine commun* ou de *biens publics mondiaux* tant au niveau des analyses que des pratiques des organisations internationales. Le PNUD a joué un rôle pionnier. Aujourd'hui, la Banque mondiale et le FMI mettent l'accent sur la stabilité financière internationale ; l'organisation de l'aviation civile internationale privilégie la lutte contre le terrorisme ; l'OMS intervient sur les crises sanitaires mondiales ; le programme des Nations unies sur l'environnement met en relief la crise mondiale de l'eau ; l'UNESCO met en avant les patrimoines communs de l'humanité, le droit universel à l'éducation ou la connaissance, bien public mondial. En même temps les organisations de solidarité internationale et les chercheurs se sont emparés du concept de biens publics mondiaux en liaison avec la naissance d'une citoyenneté transnationale.

4/ La question des *biens communs*, des *biens collectifs* ou des *biens publics mondiaux* (BPM) ou *globaux* répond à trois enjeux majeurs.

D'un côté, on observe un déclin relatif de l'espace public et des pouvoirs publics face à la montée du marché et des pouvoirs privés ; des conflits liés à la marchandisation et à la privatisation apparaissent dans des domaines d'intérêt collectif (cf. les droits de propriété intellectuelle concernant le brevet *age du vivant* ou l'appropriation de la connaissance...).

De l'autre, on note un "débordement" des États-nations face à une internationalisation et à une transnationalisation de nombreuses questions (ce qui n'implique pas que le poids des dépenses publiques sur le PIB ne cesse d'augmenter dans les pays industriels du fait des fonctions redistributives des pouvoirs publics).

Enfin des *biens communs planétaires* font l'objet de rivalité croissante et posent la question de la gestion patrimoniale à l'échelle régionale ou mondiale. Les relations inter-gouvernementales sont ainsi débordées par l'importance du global que ce soit pour la pollution atmosphérique, la gestion de l'eau, les risques épidémiologiques ou encore la sécurité et la lutte contre le terrorisme. Il n'existe pas d'autorité supranationale ayant la légitimité pour produire et financer ces biens d'où un financement insuffisant et une production sous optimale de "biens publics mondiaux".

La prise en compte des biens publics mondiaux n'est pas toutefois sans poser des problèmes analytiques multiples et elle risque de glisser vers une simple rhétorique ou un

discours universaliste utopique. Elle suppose de préciser ce qui est bien commun et donc conduit à un débat sur les valeurs. Elle suppose une déclinaison différente selon les biens.

L'économie éthique publique se situe aux confins entre les champs de l'économie, de la philosophie et du politique. Elle a également une dimension internationale ou mondiale. Elle vise à dépasser la contradiction de l'économie standard qui pense l'économie internationale sans l'action collective et la puissance publique à partir d'un agent représentatif, le pays, et pense l'économie publique sans la dimension internationale et mondiale. La gestion du bien commun, des intérêts collectifs suppose, au contraire, des actions publiques qui dépassent le cadre national. Elle implique des valeurs éthiques et leurs traductions en actions publiques susceptibles de contribuer à l'humanisation de la mondialisation et à prendre en compte les équités inter-étatiques, intergénérationnelles et inter-groupes.

Cette étude présente : (1) le champ de l'espace public ; (2) les problèmes analytiques que pose le passage de la théorie des biens collectifs et publics élaborée dans un cadre national au niveau international, régional et mondial ; (3) il différencie deux principales conceptions doctrinales pouvant fonder l'action publique au niveau mondial celle de la doctrine en termes de défaillance des marchés et celui d'économie politique en termes de rapports de pouvoirs, de patrimoines communs et de biens publics mondiaux, construits sociopolitiques ; (4) l'application de ces débats au domaine des *sciences sociales et humaines* et plus spécialement de la connaissance, de la culture, de l'éducation, de la communication et de l'eau ; (5) à la lumière des conclusions élaborées et de la bibliographie suggérée, des propositions seront formulées pour l'orientation du programme interdisciplinaire sur l'éthique de l'économie.

I. Le champ de l'espace public et des biens publics

Le caractère *public* est délicat à définir ; il est un construit social (Kaul et *al* 2003) et donc renvoie à des pratiques et à des normes sociales, variables selon les sociétés et évolutives selon leurs trajectoires.

Le terme de public a ainsi plusieurs sens :

- La chose publique ou « *res publica* » du droit romain a remplacé le terme grec de politique « *politeia* ». Il exprimait la souveraineté du peuple romain.
- Dans une autre acception, est public ce qui est sous le regard des autres et appartient à une collectivité sociale ou politique, est fait ou agit en son nom.
- Les biens publics sont du domaine public ("*res publica*" ou chose publique) en opposition avec les « *res communis omnium* » ressources communes.
- Le caractère public peut également renvoyer à l'espace des pouvoirs publics, à la contrainte et à la violence légitimée (Weber). Le public est alors relatif à l'État ou à une autre personne morale de droit public (commune, département, établissement public) qui en assure le financement ou peut le déléguer aux opérateurs privés moyennant cahier des charges. Il est soumis à un droit spécial, le droit administratif. Chaque État est libre de définir ce qui est pour lui *intérêt général* ou mission de *service public*, quitte dans le cas de l'Union européenne, à justifier des financements publics dérogeant des principes de concurrence. Dans certaines sociétés, il y a ainsi assimilation de l'État et du public.
- La conception des biens publics peut correspondre à celle de *l'espace public* défini, au sens de Habermas (2000), comme le lieu où les interprétations du monde, les aspirations, les besoins, les désirs et les revendications des acteurs se manifestent et acquièrent consistance aux yeux de chacun, s'interpénètrent, entrent en synergie ou en conflit. Le débat public n'est possible qu'en s'émancipant des intérêts privés que ceux-ci relèvent de la sphère privée domestique ou marchande.
- On peut, enfin, définir un bien public comme un bien dans le *domaine public*, c'est à dire comme la collection de choses à la disposition d'un groupe large et auquel l'accessibilité est possible par le plus grand nombre. Cette accessibilité varie selon les institutions : droits coutumiers et d'usage pour les agents ayant entre eux des liens primaires (droits fonciers lignagers, droits et obligations au sein de groupes identitaires, biens communaux réservés aux appartenances à des communautés villageoises..) ou droits des citoyens ayant entre eux des liens secondaires reconnus par la loi au sein d'une nation. En revanche, le domaine public demeure aujourd'hui largement borné aux frontières nationales malgré les interdépendances transnationales.

Nous présenterons les principaux débats et analyses permettant de fonder une économie éthique publique avant de débattre des différentes conceptions des biens publics.

1.1. Les principaux débats

L'économie peut être alternativement définie comme la science des richesses matérielles, de l'échange marchand ou du capitalisme, de la rationalité. Son langage est alternativement celui de la rentabilité et de la marchandise, du bien-être, de la domination ou de l'exploitation. Il importe, pour préciser le champ de l'économie éthique publique, de préciser plusieurs concepts, de définir le champ et de développer les analyses concernant les liens entre analyses positive et normative, économie et éthique, économie et politique,

économie privée et publique, économie marchande, publique et solidaire, économie officielle et non officielle.

1.1.1 Les débats fondamentaux au sein de l'économie éthique publique

L'analyse économique et éthique des biens ou services publics renvoie aux grands débats de l'économie et de manière plus large des sciences sociales opposant une conception normative à une conception positive et définissant le champ des biens privés en opposition avec celui des biens communs, collectifs, publics ou premiers.

Economie publique positive versus économie publique normative

L'analyse positive cherche à expliquer les phénomènes tels qu'ils sont. L'analyse normative les décrit tels qu'ils devraient être.

L'économie publique est la branche de l'économie qui traite de l'activité économique de l'État. Sa branche *positive* analyse : 1/ quels sont les choix qu'assument les décideurs dans le domaine de la sphère publique ? 2/ quels sont les facteurs et les contraintes qui expliquent ces choix ? 3/ quelles en sont les conséquences ? La théorie économique explique pourquoi les politiques publiques sont effectivement conduites et prévoient celles qui seront menées. L'économiste n'a pas à porter un jugement de valeur. Il peut en revanche considérer que les valeurs expliquent les décisions, soit en privilégiant les valeurs marchandes (objectif de maximisation de résultats), soit en privilégiant une pluralité d'objectifs mais en supposant une rationalité instrumentale (adéquation des moyens aux fins).

L'analyse *normative* porte un jugement de valeur sur les phénomènes. Elle énonce des règles et des principes qui définissent une conduite effective de l'économie publique. Elle définit : 1/ quels sont les objectifs que les décideurs doivent poursuivre et les moyens pour y parvenir ? 2/ quels sont les domaines et les formes d'intervention souhaitables ? 3/ quelles sont les procédures de choix collectifs et les institutions optimales ? La théorie du bien-être définit ainsi des *optima*. L'*optimum* de Pareto étant une situation telle "qu'il n'est plus possible d'améliorer la satisfaction d'un individu sans détériorer celle d'au moins un autre". On peut considérer qu'il y a autant d'*optima* que de répartition des revenus et d'actifs et chercher à choisir un *optimum optimorum* correspondant à un critère de répartition souhaitable de revenu ou élaborer une fonction de bien-être collectif.

Economie et éthique

L'éthique, science de la morale, renvoie aux systèmes de valeurs, à la différenciation du bien et du mal. Elle sous-tend le droit, producteur de normes et de règles. Elle se situe dans le débat entre l'universalisme et les particularismes. Plusieurs conceptions de l'éthique s'opposent : l'éthique individuelle ou la morale privilégie les comportements individuels normés par des principes moraux ; l'éthique collective renvoie aux structures de base de la société, au contrat social permettant de répartir un certain nombre de "biens premiers" au sens de Rawls. On peut également distinguer une conception téléologique d'un bien défini *a priori* vers lequel l'action doit tendre et une conception déontologique définissant des devoirs.

Les liens entre *économie et éthique* sont complexes et ont donné lieu à des réponses contrastées chez les économistes. Le terme "bien" a traversé tous les débats de la science économique et des rapports entre économistes et juristes. *Le bien commun* était au cœur de la conception des scolastiques. Ce terme de bien a plus tard remplacé celui de chose (*res*) et celui de richesse (*wealth*). Il renvoie à une proximité entre *goods* (biens matériels) et *good* (bien au sens de jugement de valeur) au cœur d'un débat. Le marché et les biens privés sont

entre une conception substantive ou formaliste de l'économie ou entre une vision utilitariste objective ou subjective (Caillé, 2003).

L'économie a ainsi longtemps été définie comme une branche de l'éthique. Elle ne peut se passer de la prise en compte des valeurs. L'action résulte d'une intention non réductible à la recherche de l'intérêt individuel et à une analyse coût-avantages. Les acteurs dans la tradition de Hirschman, Perroux ou Sen sont attentifs au respect des règles et ils procèdent à des jugements moraux. L'hypothèse de sympathie ou d'empathie est un principe essentiel de l'harmonisation de concurrence et les sentiments moraux chez A. Smith, elle est sous jacente au voile d'ignorance de Rawls ou à la garantie de l'impartialité de l'équilibre social chez Harsanyi. L'altruisme se combine avec l'égoïsme. Selon Sen, la question éthique renvoie au fondement de la motivation humaine et au jugement que l'on porte sur ce qui est accompli à l'échelle de la société. « L'homme purement économique est à vrai dire un demeuré social ». Selon Rawls (1971), une doctrine doit comporter une interprétation de ce qui est le bien public sur une conception de justice (p. 300). On peut considérer qu'il y a pluralité des mobiles d'action et imbrication et compromis entre plusieurs espaces de justification (Boltanski, Thévenot).

Au contraire, pour une conception positive ou "mécaniciste", l'économie est amoral. Il y a ainsi volonté chez Marshall et ses successeurs de traiter du bien-être économique en dehors d'un aspect normatif. Il s'agit aujourd'hui pour les "*public choice*" de révéler les intérêts privés des décideurs publics au delà d'un discours sur l'intérêt général. Robbins (1935) écrivait "il ne semble pas logiquement possible d'associer ces deux matières (économie et éthique) sous une autre forme que la simple juxtaposition". Les jugements de valeur n'ont aucune place dans l'analyse scientifique. Les hommes sont mus par leurs intérêts dont il peut résulter au niveau collectif des effets bénéfiques et non voulus.

Aujourd'hui la question éthique est redevenue centrale qu'elle soit posée en termes d'équité intra ou intergénérationnelle ou de principe d'incertitude conduisant, face à une impossibilité de se représenter le futur, de connaître les futures préférences collectives et aux risques d'irréversibilité de décisions, à des choix plus précautionneux et à des compromis entre plusieurs référents se différenciant du seul calcul économique.

Éthique positive et normative

Dans une analyse positive, on suppose que les agents sont munis de morale et qu'ils sont égoïstes et altruistes, individus et personnes en relations, caractérisés par la liberté et par la responsabilité. *L'éthique positive* raisonne à partir d'individus dotés de morale, de comportements altruistes bienveillants ou malveillants. Elle prend en compte les interactions sociales. L'agent économique égoïste mu par son intérêt intègre l'autre dans une rationalité économique étendue.

Dans une analyse normative, on pose des valeurs comme extérieures et on les hiérarchise. *L'éthique normative* définit le lien en référence avec des normes et des règles morales extérieures aux agents. L'homme internalise les énoncés normatifs tout en combinant rationalité et sociabilité.

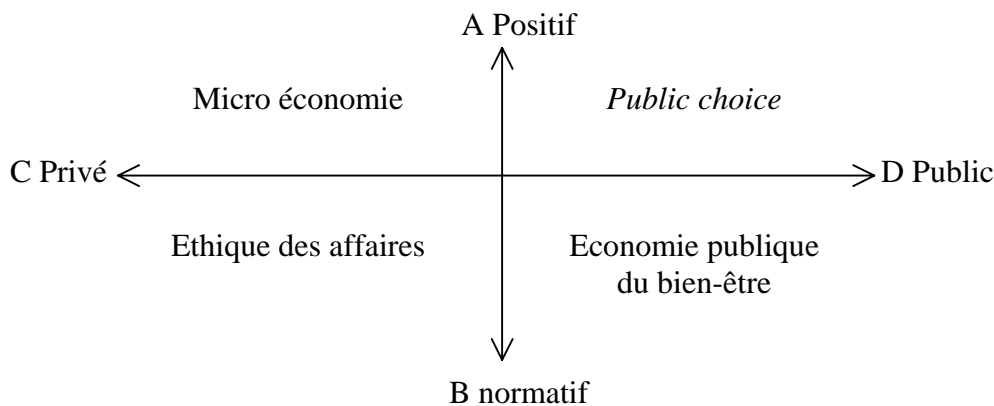
On peut ainsi déplacer le curseur entre :

- universalisme et individualisme kantien présupposant des individus dotés de morale universelle
- particularisme et holisme supposant une pluralité des systèmes de valeurs et des agents supports de ces systèmes.

Ce débat concerne également la sphère privée ou publique. Pour certains, les relations entre économie et éthique peuvent faire abstraction du champ public. Il est possible de penser

des régulations privées par des normes privées en termes de codes de conduites, de finances éthiques, de morale des affaires, de labels éthiques sur les marchandises (commerce équitable), et de transparence dans les transactions. Marché, droit et morale sont les trois piliers des sociétés. Nous pensons, au contraire, qu'il existe des hiérarchies et des interdépendances entre les pouvoirs privés et les pouvoirs publics. Il y a imposition de systèmes de valeurs. Il y a risque à énoncer des principes généraux et utopiques sans prendre en compte les rapports de force. Une conception purement philosophique risque d'évacuer le champ du politique. Une conception éthico/politique de l'économie suppose de prendre en compte les conflits/concours tant des valeurs que des pouvoirs.

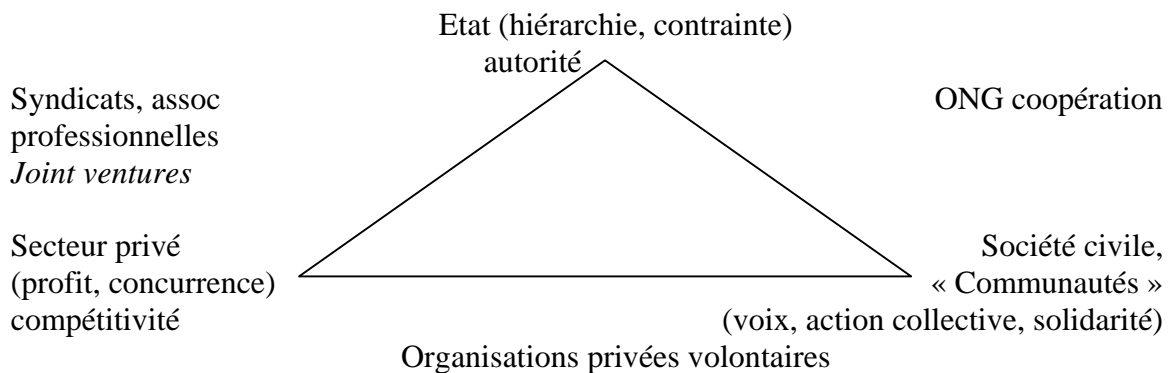
Schéma 1 Conceptions des liens entre économie, éthique et public



1.1.2 Le triptyque marché, Etat, « communauté »

On peut différencier, en reprenant les distinctions de Polanyi ou de Perroux, trois représentations types d'économie (Garabaghi, 2002). L'économie marchande fondée sur le principe de l'échange, de l'intérêt privé, de la recherche de la rentabilité et de la compétitivité ; l'économie publique fondée sur la prestation/ redistribution, la contrainte et la recherche de l'intérêt général ou public et de la souveraineté ; l'économie « communautaire » ou « solidaire » fondée sur la réciprocité ou la coopération et la recherche de l'intérêt ou du bien commun et la solidarité. Ce triptyque doit être affiné en raison des chevauchements de frontières entre ces trois formes, des différences d'échelle auxquelles elles se réfèrent, de leurs significations variées selon les contextes et de leur caractère évolutif.

Schéma 2 Triptyque économie publique, économie marchande et économie communautaire



On observe des formes d'*hybridation* de ces trois formes avec mutualisation des ressources privées, publiques et communautaires. Le poids de chacune de ces économies diffère selon les sociétés. Certaines sont dominées par l'économie marchande qui s'autonomise et d'autres par un poids important de l'économie administrée ou de l'économie « communautaire ».

Les liens entre ces trois types d'économie diffèrent selon les *échelles*. L'économie de marché se mondialise plus rapidement que l'économie publique et l'économie « communautaire », mais des processus d'internationalisation sont mis en oeuvre.

La reconfiguration et la complexification de l'économie conduisent à modifier radicalement les liens entre *l'économie de marché* à dimension mondiale, *l'économie publique* à dimension nationale et *l'économie communautaire* à dimension locale. La question de l'économie publique se pose dans un cadre mondial (intérêt public mondial, biens publics mondiaux) même si la prise en compte des biens communs ne repose pas sur une traduction politique et sur un encadrement juridique. L'économie communautaire et solidaire a pris une dimension mondiale avec les organisations de solidarité internationale et l'émergence d'une citoyenneté transnationale.

La conception « républicaine » dissociant le religieux du politique, le privé du public ne concerne que certaines sociétés. Les référents identitaires fondant les liens sociaux ne sont pas réductibles à la citoyenneté et à l'appartenance à la nation. Dans de nombreuses sociétés, les liens primaires (identités religieuses, ethniques, familiales ou tribales) l'emportent sur les liens secondaires de citoyenneté. Le collectif est pensé sur la base d'une histoire commune ou d'un référent à l'au-delà exprimant le besoin d'absolu et non sur la décision de choix démocratiques. Les espaces publics et les espaces privés sont souvent confondus ou enchevêtrés. Les solidarités intergénérationnelles, la prise en charge des pré, non ou post-productifs sont largement assurées par les groupes privés d'adhésion (tontine, association, ONG, mutuelle...) ou d'appartenance (lignage, ethnie, églises). Ces référents identitaires multiples sont d'autant plus importants que les agents sont en situation de vulnérabilité et d'insécurité, qu'il n'y a pas d'institutionnalisation de l'Etat, que la conscience de citoyenneté est faible et que les politiques sociales ont été altérées par la crise et par l'ajustement. Ces identités labiles sont sujettes, elles-mêmes, à évolution et à négociation même si l'histoire a réifié les identités perçues comme des différences d'essence (ethnicité, identité religieuse).

Les arbitrages permettant de définir les frontières entre ces différents ordres et permettant de trouver des compromis pour gérer les tensions renvoient aux politiques publiques. Il est ainsi nécessaire d'affiner chacune des composantes de ce triptyque. Les systèmes d'interprétation s'opposent ainsi sur le triptyque et la hiérarchie entre Etat, marché et société civile.

Biens privés et place du marché

Dans la conception substantive de *l'économie politique classique* (Physiocrates, Smith, Malthus), les biens sont des richesses produites par un travail et ayant une forme matérielle. Ils s'opposent aux services immatériels. L'économie politique est l'étude scientifique de la production, de l'échange et de la distribution de la richesse matérielle. Cette conception substantive sera reprise par Polanyi selon lequel l'économie est un processus institutionnalisé d'interaction entre l'homme et la nature qui permet un approvisionnement régulier en moyens matériels pour satisfaire ses besoins. Son domaine privilégié est le "*livelihood of man*", les conditions matérielles d'existence. Le travail est au cœur de la création de la valeur. Pour l'économie politique classique raisonnant en terme de nations classes, le marché suppose un ordre, un contrat social et une justice impliquant la fourniture de biens publics. Le marché n'est pas pensé comme un référent supérieur et l'économie est liée au politique. Le marché

(main invisible) est pensé à l'intérieur d'un contrat de citoyenneté fondé chez Smith sur la sympathie (sentiments moraux). Le référent des biens publics est la nation, ensemble de classes sociales aux intérêts divergents mais pouvant néanmoins conduire à un ordre. Pour que le marché fonctionne, il faut que soient assurées la sécurité par le Léviathan évitant l'état de nature hobbesien et la justice par le contrat social.

A l'encontre de cette conception classiste de la nation et matérialiste des biens, *l'école néo classique* se propose de penser le marché sans référent au contrat de citoyenneté et sépare l'économique du politique pour fonder une économie pure. Cette rupture est notamment le fait de Pareto. Selon la définition célèbre de Menger "un bien est une chose reconnue apte à la satisfaction d'un besoin humain et disponible pour cette fonction". Quatre conditions sont posées : la connaissance ou la prévision d'un besoin humain ; la propriété objective de la chose qui la rend apte à satisfaire le besoin ; la connaissance par l'homme de cette aptitude ; la disponibilité de la chose. Selon Robins, un bien économique est un bien à la fois rare (principe de rareté) et pour lequel plusieurs types d'utilisation sont possibles (principe du choix). Les biens libres n'ont pas de valeur et ne peuvent être traités comme des biens économiques. De même, les règles ou les droits ne peuvent être définis comme des biens économiques ; ils n'ont pas les caractéristiques de rareté et de choix alternatif. Le terme de "bien" économique est ainsi lié à celui de besoin, de rareté et de choix. Les biens économiques supposent que les quantités désirées soient supérieures aux quantités disponibles.

Dans la conception néoclassique, les besoins ne sont que subjectifs. "Les choses sont utiles dès qu'elles peuvent servir à un usage quelconque et en permettre la satisfaction. Il n'y a pas davantage ici à tenir compte de la moralité ou de l'immoralité du besoin auquel répond la chose utile et qu'elle permet de satisfaire. Qu'une substance soit recherchée par un médecin pour guérir un malade, ou par un assassin pour empoisonner sa famille, c'est une question très importante à d'autres points de vue, mais tout à fait indifférente au nôtre. La substance est utile, pour nous, dans les deux cas, et peut l'être plus dans le second que dans le premier." Walras *Eléments d'économie pure* (1952). Au besoin objectif succède la subjectivité du désir ; à la hiérarchie des biens selon leur utilité objective et un principe moral succède celui de l'amoralité de l'économie. La séparation des biens rares, dont les prix s'expriment sur un marché, et des biens libres sans prix, permet d'isoler la valeur des biens des services diffusés par les biens collectifs produits dans un contexte social et de penser un échange pur, épuré du lien social (Perroux 1960).

La logique du marché est celle de la demande solvable, c'est-à-dire de la prise en considération, pour orienter la production, des seuls besoins solvables disposant, pour être satisfaits, d'un revenu, d'un pouvoir d'achat, d'une somme d'argent. Cette conception des biens rejoint celle des juristes du XIX^{ème} siècle selon lesquels une chose ne devient bien que si elle détient une valeur pécuniaire et que si elle est susceptible d'appropriation. Le bien marchandise est épuré de tout lien social. Il suppose une personne juridique, détentrice de droit sur ce bien aliénable. Cette personne juridique peut être soit une personne physique, soit une personne morale, État, collectivité territoriale, ou société commerciale (Leroy in Gabas et al 2001).

Dans une conception "*lato sensu*" institutionnaliste, le bien désigne aussi bien une chose, une règle (un cadre juridique par exemple) ou une condition (la durabilité environnementale par exemple). Le marché ne peut être pensé sans les institutions. Il est lui-même une institution particulière.

On peut, au contraire, considérer qu'il n'est pas possible de naturaliser le concept de biens et que ceux ci n'acquiescent existence qu'en référence avec une relation d'appropriation,

de gestion et de transmission. Les choses (*res*) se différencient des biens. Certaines choses n'appartiennent à personne « *res nullius* ».

Ce débat doit être également contextualisé. Les droits de propriété privée et la conception du bien épuré du lien social sont dominants dans les seules sociétés occidentales même si l'on observe un processus en cours de privatisation et de marchandisation dans les économies du Sud. Cette conception du bien épuré du lien social est particulièrement inadéquate dans les économies en développement. La désarticulation existant entre, d'une part, la minorité qui détient les moyens de production (terres, entreprises, commerces, fonctionnaires de l'État..) et accapare les revenus, et d'autre part, la masse de la population sans ressources qui ne participe pas aux fruits de la croissance économique lorsque celle-ci existe, bloque le fonctionnement même du marché intérieur. Dans ce type de pays mal articulé et dépendant, c'est le développement qui rend possible le marché et non l'inverse (Perroux).

Biens publics et place de l'Etat

L'Etat est un cadre d'action collective dont l'existence conduit à structurer de manière matérielle et symbolique les populations dans un territoire national. Il a différentes *dimensions* : structures institutionnelles dotées de pouvoir (Etat ayant le monopole de la légitimité dans les relations internationales, instance de condensation des compromis institutionnalisés), organes centraux de décision qui définissent la politique économique (les gouvernants et les administrations faiseurs de politiques), instances de négociation, stabilisation et de recherche de compromis (Etat arbitre, redistributeur et médiateur institutionnel) et activités productives de biens et services publics (Etat producteur de biens publics). L'Etat-puissance économique se différencie de l'Etat-agent économique (Barrère 1966).

Ces dimensions sont plus ou moins privilégiées selon les écoles. On peut opposer une vision organiciste ou holiste admettant ce que l'État dit comme intérêt général et supposant la contrainte et la domination et une vision individualiste s'intéressant aux préférences des décideurs et reposant sur une conception de la société contrat ou de l'échange volontaire. L'État n'est ni en surplomb ni un acteur comme un autre.

Plusieurs conceptions de *l'économie politique* s'opposent ainsi (Hugon, 2000). La première des néo *institutionnalistes*, privilégiant les règles "*rules friendly*", repose sur une conception fonctionnaliste et instrumentaliste de l'État (Stiglitz, 1989, 1998 ; World Bank, 2000). La deuxième développée par la théorie des choix publics "*public choice*" repose sur une conception utilitariste et positiviste de l'État assimilé au gouvernement et aux gouvernants. La troisième plus *politique* privilégie les liens entre l'État et la sphère politique (*politics*) d'une part, la politique économique et les faiseurs de politiques (*policies*) de l'autre. Elle considère que le discours sur la rationalité économique voile des rationalités socio politiques plus profondes (Hugon, 2000 ; Coussy, Chavagneux, 1998 ; Hibou, 2000). Nous pouvons illustrer ces conceptions.

L'axe AB vertical renvoie à l'opposition politique/économique ; l'axe CD à l'opposition collectif (holiste)/individu (individualisme méthodologique).

publics conduit à un appareil d'Etat à deux vitesses : d'un côté, une administration classique et sans moyens aux fonctionnaires peu rémunérés et de l'autre des bribes d'appareil d'Etat branché sur les bailleurs de fonds et employant des cadres payés sur « projets ». Les Etats peu institutionnalisés sont largement extravertis et affaiblis sur le plan interne. Dans l'incapacité de réaliser leurs fonctions régaliennes, ils font des délégations ou des « décharges » aux autres acteurs pour prendre en charge le collectif : opérateurs privés marchands, collectivités décentralisées, bailleurs de fonds, monde multiforme des associations et des ONG nationales et internationales,

Biens communs et l'économie « communautaire » : entre-deux entre État et marché ?

Le troisième volet du triptyque renvoie à un ensemble flou que l'on appelle tiers secteur, économie solidaire, société civile, communauté. Nous préférons l'appeler « communautaire » du fait du caractère polysémique du terme de communautés et pour éviter de supposer que le mobile d'action est principalement la solidarité ou la réciprocité. Les communautés sont des collectivités dans lesquelles se tissent des liens sociaux fondés soit sur des relations contractuelles, des coordinations de comportements et de modes communs de représentation sur les comportements (communautés d'adhésion ou société au sens de Tonnies : *gesellschaft*), soit sur des liens sociaux fondés sur une forte identité, l'acceptation de règles de conduites et de valeurs communes fondées sur des bases de parenté, de religion, d'ethnies, de territoires (communautés d'appartenance ou *gemeinschaft*). Le référent type de communautaire est toutefois doublement ambigu. Il y a souvent confusion entre l'hypothèse de sociétés holistes (individu agi) et les logiques communautaires où certaines ressources sont socialisées dans des cadres communautaires ou collectifs. L'idéologie communautaire ou l'imagerie consensuelle est mobilisée pour justifier des réformes du fait de ses attributs archaïques (par ex de privatisation) (J-P Olivier de Sardan 1995) ou inversement pour traiter les sociétés comme des utopies selon des critères solidaristes et holistes. En réalité, les acteurs pris dans des réseaux de contraintes sociales plus ou moins fortes ont des pratiques individuelles.

Plusieurs distinctions sont nécessaires pour spécifier ce kaléidoscope que constitue l'économie solidaire ou communautaire : entre économie formelle et informelle, économie officielle et non officielle, économie individuelle et solidaire, bien privé, public et commun, action privée et action collective. Ces typologies doivent être évidemment mises au regard des pratiques et des représentations contextualisées des acteurs.

Economie formelle versus économie informelle

L'économie informelle ou populaire renvoie à des biens et services produits pour le marché mais sans que le salariat domine et avec lien entre motivations marchandes et solidaires. Beaucoup d'activités qui seraient domestiques, prises en charge par l'Etat et les systèmes publics de protection sociale ou assurées par le secteur capitaliste dans les pays industrialisés, sont réalisées, dans les pays en développement, par les *petites activités marchandes*. Mais celles-ci sont ambivalentes, elles sont peu dissociées des unités domestiques.

Tableau 1 : Economie populaire ou informelle selon le critère de la marchandise

Travail	Marchand	Non marchand
Biens et services		
Marchands	Économie capitaliste	Économie populaire marchande
Non marchands	Économie administrée	Économie domestique bénévole

Plusieurs traits permettent de caractériser ces activités "informelles" : la prédominance des transactions en espèces, l'absence d'enregistrement et de réglementation, l'échelle restreinte des opérations, la facilité d'entrée du point de vue économique, l'échange d'actifs hors des cadres juridiques, un fonctionnement qui s'appuie sur des relations personnelles ou sur des solidarités communautaires (institutions communautaires, pratiques et organisations tontinières, intermédiaires privés). Ces circuits jouent un rôle essentiel dans l'accès au crédit des ruraux et des urbains et dans le financement des micro-unités.

L'informel peut être analysé comme un secteur *refuge*, régulateur du surplus de main-d'œuvre ou, au contraire, appréhendé par des dynamiques *endogènes*. Les petites activités de service sont des amortisseurs de crises ; elles jouent le rôle d'assurance chômage dans un contexte de crise du secteur moderne (Deblé, Hugon, 1981). Le processus d'informalisation ne doit pas seulement être analysé en termes négatifs d'exclusion mais également en termes de créativité, d'ingéniosité et d'invention sociale. Les "dynamiques du dedans" (Balandier), d'"économie populaire urbaine" (Bugnicourt, Engelhardt) repérables à des niveaux localisés s'appuient sur des tissus socioculturels. Dans certains cas, des processus dynamiques se développent autour de districts industriels et de milieux innovateurs et entrepreneuriaux et de liaisons entre les unités industrielles et les micro-unités. Souvent, les myriades de petites activités informelles témoignent d'ingéniosité et elles permettent de satisfaire les besoins du plus grand nombre. Inversement, des dynamiques involutives apparaissent dans des espaces en voie de marginalisation ou comme réponses à la paupérisation urbaine ; ces stratégies de survie se traduisent par une montée des particularismes ethniques ou régionaux et par des replis identitaires. L'"informel" est aussi la manifestation des recompositions sociales, d'un nouvel ordre traduisant des hiérarchies, des rapports de pouvoir et de contre pouvoirs, des règles dans l'attribution des droits d'usage. La ville est aussi un lieu de réappropriation, de réinterprétation des référents anciens conduisant à des pratiques hybrides et à un emboîtement de logiques plurielles. La production de nombreux biens et services collectifs est prise en charge par ces activités populaires.

Le rapport à la loi et à la règle : activités officielles et non officielles

On peut différencier les activités légales et non légales (conformes à la loi) d'une part et les pratiques régulières et non régulières (légitimées ou non par la régularité et les règles conventionnelles). On peut dès lors opposer à l'économie officielle (légale et régulière) trois types d'activités non officielles : les activités non légales et régulières (a-légales, tolérées ou légitimes), les activités non légales et non régulières (criminelles), les activités légales et non régulières. Ce qui est légal peut être illégitime et ce qui est illégitime peut être non légal. Les droits, actions autorisées par des prescriptions se différencient des règles, prescriptions communes de chacun ordonnant des relations répétitives et indépendantes (Ostrom 1990). Les conflits et les coordinations se jouent à l'intérieur des règles mais également entre les règles ce qui pose la question de leur hiérarchie et de l'arbitre permettant de les ordonner.

Tableau 2 Economie informelle selon le critère de la légalité et de la régularité

	Régulier	Non régulier
Légal	Économie officielle	Économie irrégulière
Non légal	Économie a-légale tolérée	Économie illégitime, criminelle

Le champ de l'a-légal domine dans les économies en développement. On observe une forte résilience des liens primaires en terme d'appartenance à des communautés, à des identités par rapport aux liens secondaires en termes de respect du droit, de la légalité fondant en ville une citadinité et dans un nation une citoyenneté. A côté du droit officiel, les pratiques

des acteurs sont caractérisés par une pluralité des droits (coutumiers, d'usage..) que ce soit au niveau de 'évasion fiscale, de l'habitat spontané, des modes d'appropriation des sols.

Le champ de l'économie criminelle, maffieuse a pris aujourd'hui une dimension mondiale avec le blanchiment de l'argent, les paradis fiscaux, les trafics de produits illicites. Là encore les frontières sont variables selon les sociétés.

Economie individuelle et économie solidaire

L'économie solidaire englobe l'économie sociale ou populaire, le tiers secteur allant des mutuelles ou coopératives aux systèmes d'échanges locaux, à la micro-finance. L'économie solidaire regroupe une pluralité d'activités allant des tontines et du micro crédit aux systèmes d'échanges locaux (SELS) ou au commerce équitable. Elle se définit en creux comme un ensemble d'activités couvrant des besoins non satisfaits par le marché faute d'une demande solvable ou par le secteur public à défaut de financement. Deux principales conceptions s'opposent : celle anglo-saxonne des activités associatives caritatives (bénévolence, *charities*, fondations) reposant sur des valeurs philanthropiques ; celle d'une économie reposant sur le principe de réciprocité. Selon Laville « l'économie solidaire est l'ensemble des activités contribuant à la démocratisation de l'économie à partir des engagements citoyens » (1999 p 127). Elle est une réarticulation du social, du politique et de l'économique par hybridation des ressources marchandes et non marchandes et coconstruction de l'offre et de la demande à partir d'espaces publics de proximité.

L'économie solidaire fonctionne en réseaux exprimant des relations d'entraide, de réciprocité, de don et de contre don et des relations de proximité géographique (même lieu), organisationnelle (même groupe) et institutionnelle (mêmes règles et normes). La pluralité des droits traduit cette diversité des référents. L'intensité des liens l'emporte sur l'accumulation des biens. Les innovations sociales sont révélatrices de processus d'auto-organisations.

Les individus sont "encastrés" dans des *réseaux* "dispositifs de coordination des activités soutenus par des notions de confiance, de réputation et de crédibilité". Le réseau est une interface adaptative en introduisant une dimension de stabilité et de jeux coopératifs dans la compétition et les jeux de concurrence du marché. Quatre principaux avantages résultent des réseaux : la réduction des coûts de transactions ; l'optimisation de la gestion des risques par l'organisation en groupes ; la réduction des coûts d'apprentissage; et parfois, la possibilité pour le secteur privé de fournir des biens collectifs. Néanmoins, la personnalisation des relations et les effets de proximité interdisent des économies d'échelle et souvent des adaptations rapides à des changements. Comme l'analyse Granovetter (1994), "l'action est à la fois facilitée et limitée par la structure et les ressources disponibles des réseaux sociaux où ils s'inscrivent".

Le collectif : coordination par le calcul, par les contrats, par les règles, par les croyances ?

Les débats sur le collectif sont au cœur des diverses représentations de l'économie.

Dans une conception *contractualiste*, remontant à la tradition classique (dans le cadre du collectif national) et poursuivi aujourd'hui par Rawls ou Sen (dans un collectif à visée internationaliste), le contrat social et la citoyenneté sont des fondements des sociétés reposant sur des principes d'équité, du juste, du bien permettant ensuite le jeu du marché.

Dans une conception *utilitariste*, le collectif renvoie au contraire au jeu des intérêts des agents. Dans le référent walrasien, les agents ont des comportements paramétriques vis à vis des prix, condensation des comportements des autres. Le marché est l'expression du collectif. Dans les modèles praxéologiques (ex de la théorie des jeux), l'action collective renvoie à des jeux stratégiques. Les déclinaisons sont nombreuses. Ainsi, chez Olson (1965), l'action

collective vise à obtenir un résultat ayant la nature d'un bien collectif et profitant à tous les membres du groupe d'intérêt alors qu'elle est menée par certains d'où le risque de comportements de "free rider" justifiant des incitations. Dans les théories néo-institutionnalistes supposant une rationalité substantielle en information imparfaite et asymétrique, les modes de coordination des agents sont pensées à partir de critères d'aversion au risque et de coûts de transaction. Cette conception utilitariste réduit le collectif à un jeu d'intérêts individuels.

Dans une conception *conventionnaliste*, se référant à l'individualisme méthodologique, le collectif est non seulement un mode de coordination des comportements mais un modèle d'évaluation coordonnant les représentations sur les comportements ("monde commun de Arendt, 1961, "espaces de justification" ou "cités" de Boltanski et Thevenot 1991). Les conventions peuvent renvoyer à des analyses évolutionnistes, en termes de règles héritées et réinterprétées ayant fait leurs preuves, stratégiques par sélection de modes de coordination dans des jeux à solutions multiples ou interprétatives (théorie de l'économie des conventions Batifoulier, 2001) Dans ce corpus, l'interprétation des règles (courant compréhensif) résulte d'une rationalité limitée (courant cognitif) et d'une incomplétude des règles. Le procédé d'interprétation, qui en résulte, débouche sur une identité c'est à dire des valeurs partagées par tous et qui assurent la valeur du collectif. La coordination a besoin d'une représentation commune. Les croyances sociales résultent d'une réflexivité " ce que je pense que les autres vont croire ou préférer". Cette conception conventionnaliste traite pareillement des conventions faibles (ex code de conduite) et fortes (ex convention européenne) jouant sur des échelles différentes et évacue le pouvoir, la violence et les conflits de conventions et donc celui qui dispose du pouvoir et de la légitimité pour résoudre ces conflits.

Au contraire, dans une conception *holiste*, le collectif est pensé avant l'individu. Dans une conception polanyienne ou maussienne, les comportements économiques sont enchâssés dans un social collectif. Dans la conception d'Aglietta et d'Orléans (1995), la croyance renvoie à un passé construit par symbolisation (le symbole étant ce à quoi on croit ensemble. La monnaie peut apparaître comme l'expression primaire du collectif en transformant la violence en confiance.

On peut enfin considérer que le collectif est un construit socio-politique, de la part de personnes à la fois individualisées et socialisées qui ne peuvent agir en société que par le biais d'organisations, de groupements, de communautés d'adhésion ou d'appartenance.

Bien et patrimoines communs : entre deux entre biens privés et biens publics ?

Les acteurs socialisés participent de communautés d'adhésion librement choisies et de communautés d'appartenance dont ils héritent, sur lesquels ils peuvent jouer et qu'ils peuvent en partie choisir. Les « *res communis omnium* » sont des ressources communes de la collectivité, gérées en propriété commune. Les « *common pool resources* » font l'objet de droits d'usage pluriels qui diffèrent selon les sociétés. Les communautés inventent des règles de gestion pour éviter leur surexploitation, leur gaspillage et les conflits qui peuvent en résulter. Ces règles peuvent être aussi bien fondées sur des mobiles altruistes et solidaristes que sur des mobiles égoïstes conduisant à des jeux coopératifs. Ces biens communs ne font pas l'objet d'une propriété privée ni d'un monopole de l'Etat. Dans de nombreuses sociétés, l'Etat au nom d'un principe d'intérêt général a le monopole du bien public alors qu'il est dans l'incapacité de les fournir. On constate, dès lors, une coexistence de biens publics « *de jure* » et de biens communs « *de facto* ».

La question se pose évidemment de savoir à quelle échelle territoriale ces biens ou patrimoines communs peuvent être produits et gérés. L'échelle locale de proximité paraît

évidemment plus adéquate. On observe souvent lorsque l'on change d'échelle le passage de biens communs à des biens libres conduisant à la « tragédie des biens communs » de Hardin par surexploitation et accès libre à ces ressources. On constate toutefois chez cet auteur une confusion entre les « *res nullius* » choses de personnes ou biens supposés libres et les « *res communis* » gérés selon des principes définis collectivement

En définitive, la caractéristique d'une chose, son appropriation et son mode de gestion en bien privé, commun, collectif ou public dépend du mode de gestion, de représentation, de décision et de relation entre les acteurs et les choses. Les biens en gestion privée se différencient de ceux en gestion collective (l'identité du gestionnaire est la puissance publique), en gestion commune (l'enjeu est la détermination des parties prenantes dans la gestion), ou en gestion publique (par l'Etat ou les collectivités décentralisées).

Les processus en cours de privatisation et de montée en puissance des organisations de la société civile conduisent à remettre en cause les frontières entre ces trois piliers. On constate des chaînes ou systèmes d'acteurs aux pouvoirs asymétriques, aux horizons temporels divers et aux objectifs différents. La privatisation, au delà des changements des droits de propriété et des modes de gestion, conduit à la mise en place de pluralités d'opérateurs ayant entre eux des arrangements contractuels et des modes de coordination pluriels. On observe, face à la pluralité des droits, la recomposition de ceux-ci. Ainsi en Afrique, dans la mesure où la terre est un patrimoine lignager, le lignage a un contrôle sur l'utilisation et sur la transmission de ce patrimoine. En revanche, il y a appropriation et transmission des droits de culture. L'individualisation des droits fonciers n'est pas le passage d'une exploitation collective à une exploitation individuelle mais un changement des partages des droits et de régulations collectives (Karsanty, 1992).

La question se déplace ainsi vers la gouvernementalité, gestion des systèmes complexes et vers la *régulation*. Celle-ci au delà de ses aspects règlementaires, renvoie sur le plan sectoriel et ou territorial à la mise en cohérence des modes de coordination, au respect des arrangements contractuels ; elle suppose alors des instances indépendantes. A un niveau plus global, pensé aujourd'hui dans un cadre national et transnational, la régulation renvoie à la mise en ordre d'échelles territoriales différentes et à des compromis socio-politiques durables assurés par des mécanismes de transferts et des mécanismes redistributifs.

Les frontières de l'économie publique sont ainsi fortement différenciées selon les analyses, selon les disciplines et selon les contextes. On peut ainsi opposer, sur le plan analytique, deux principaux paradigmes : celui qui prend pour référent premier le marché et naturalise les frontières de l'économie publique et celui qui part des biens et des partenaires communs pour resituer le marché. Le champ du communautaire est d'autant plus important que le poids de l'Etat et de la citoyenneté sont faibles et que le marché est porteur d'exclusion. Les frontières diffèrent également selon les sociétés. Elles n'ont pas la même signification dans des sociétés où domine l'Etat de droit et le référent à la loi et celles dominées par des droits coutumiers ou des pluralités des droits d'usage. Elles sont évolutives selon leurs trajectoires et sont caractérisées par des chevauchements et par des formes d'hybridation.

1.2. Comment trouver un fil d'Ariane dans le labyrinthe des biens publics ?

La distinction entre biens publics et biens privés a été développée dans le champ de l'économie politique notamment par A Smith. Celui-ci considère que le marché ne peut fournir les biens publics et que ceux-ci doivent être assurés par les pouvoirs publics. La théorie a été ensuite développée par différents courants dans des directions opposées. Le

concept de bien public trouve son principal fondement dans la théorie canonique néoclassique de la consommation des biens collectifs et des défaillances des marchés pour produire de manière efficiente ces biens (biens collectifs). D'autres fondements apparaissent pour analyser la production et le financement des biens publics mondiaux face aux défaillances ou aux insuffisances des marchés (biens publics *lato sensu*).

Il paraît ainsi nécessaire de rappeler le débat entre la conception standard des biens collectifs (théorie de l'échange ou de la société contrat), la conception d'économie politique privilégiant des rapports de pouvoir (théorie de la contrainte ou de la domination), les théories néo-institutionnalistes et celles éthiques des biens premiers (Grefe, 1985, Perroux, 1960, Wolfelsperger, 1969, 1995).

1.2.1 La théorie néoclassique des biens collectifs

La théorie standard des biens et services collectifs et des consommations collectives a été notamment forgée par Pigou à partir des externalités et par Wicksell, Lindahl puis Bowen et Samuelson (1954), qui privilégie la demande de biens collectifs. Selon la théorie individualiste de l'échange volontaire, l'État est un simple moyen utilisé par les agents individuels pour parvenir à leurs fins. Les agents s'adressent à lui comme à une entreprise privée pour obtenir les biens que le marché ne peut fournir. L'analyse peut être menée en termes d'offre, de demande, de prix et d'*optimum* parétien. Les biens de consommation collectifs satisfont des besoins qui ne peuvent s'exprimer de manière efficiente par le marché.

Les critères de définition

Les critères permettant de définir les biens collectifs sont purement techniques en se référant au marché. Un bien de consommation collectif est caractérisé par des indivisibilités (non rivalité dans la consommation : le fait qu'une personne consomme un bien ne prive pas les autres de le consommer), la non exclusion (une fois produit, le bien est à la disposition de tous ; la non exclusivité des bénéfices interdit une production selon le critère de rentabilité). Ces biens peuvent se décliner en biens publics purs et impurs. On parlera de biens collectifs purs lorsque deux caractéristiques sont vérifiées : la non rivalité et la non exclusion. "Un bien collectif pur est un bien tel que l'extension de son bénéfice à une personne supplémentaire a un coût marginal nul et tel que l'exclusion d'une personne supplémentaire présente un coût marginal infini" (Stiglitz, 2000, p. 132). Les exemples les plus connus sont ceux d'un éclairage public, d'un feu d'artifice, de la défense nationale, etc. La non-rivalité et la non exclusion conduisent à des comportements spécifiques de passagers clandestins ou à des comportements opportunistes créant des équilibres sous optimaux. Les biens collectifs purs sont caractérisés par une obligation d'usage et donc par un financement par l'impôt. En réalité, peu de biens collectifs sont réellement purs, car beaucoup de biens ont une seule de ces deux caractéristiques ; on peut avec Buchanan (1999) parler de biens collectifs réservés de fait à une communauté et constituant des *biens de club* ; il s'agit de biens avec non rivalité et exclusion des non membres. Les *biens communs* sont des biens collectifs impurs ou mixtes caractérisés par une rivalité et une non exclusion.

La question des biens communs (ressources naturelles épuisables) renvoie à la tragédie des ressources communes (Hardin, 1968). L'impossibilité d'exclusion conduit à un gaspillage de la ressource et à un risque de non renouvellement (cas de l'eau) et donc à la nécessité soit selon l'auteur de création de droits de propriété privée permettant l'exclusion soit selon Ostrom (1990) à la mise en place de règles collectives de gestion d'un bien commun. En réalité, Hardin assimile biens communs et biens libres.

Tableau 3 : Typologie des biens collectifs

	<i>Exclusion</i>	<i>Non exclusion</i>
<i>Rivalité</i>	Bien privé	Bien commun (ressources halieutiques, biodiversité)
<i>Non rivalité</i>	Bien mixte : par les codes et la propriété (connaissance tacite), par les prix (autoroute à péage), par une barrière à l'entrée (club).	Bien collectif pur (connaissance codifiée, générique) Résultat de la science Défense nationale

On peut ajouter à ces critères celui de Pigou des *effets externes* (effets involontaires positifs ou négatifs générés par une activité et non comptabilisés) dont les différents membres d'une collectivité peuvent tirer profit sans que le marché évalue et fasse payer ou rétribue l'agent pour cette interaction. Les biens collectifs peuvent être assimilés à des externalités de production ou de consommation, pécuniaires et non pécuniaires impliquant une grande diversité des défaillances de marché. On peut définir les biens collectifs purs comme des cas extrêmes d'externalités et les externalités comme des biens collectifs impurs (Stiglitz, 2000).

Si ces critères analytiques sont précis, dans la pratique il est très difficile de donner un contenu rigoureux à ces critères simples. La non rivalité et la non exclusion ne sont pas des catégories naturelles mais socio- historiques. La question de l'exclusion diffère selon l'échelle du "club" (du local au mondial) auquel on se réfère et de la distance vis à vis du bien fourni (proximité géographique, sociale, culturelle ou économique). La rivalité est fonction de la perception ou non qu'il y ait rareté et possibilité de choix. De plus, les biens collectifs ont des caractéristiques spécifiques non réductibles à ces critères de non rivalité, de non exclusion et d'externalités. Certains sont épuisables et d'autres non ; certains sont produits en rendements décroissants, des autres le sont en rendements croissants.

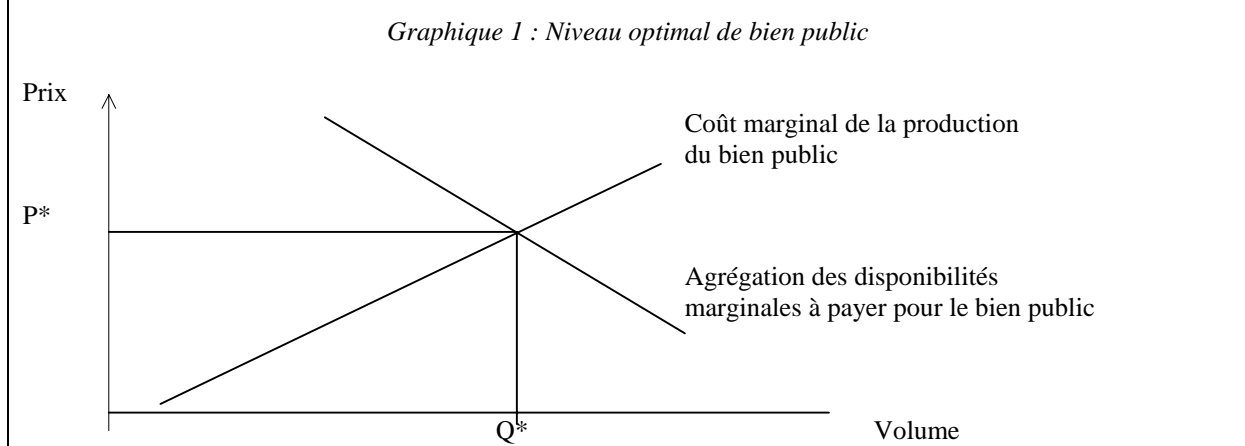
Ainsi la connaissance est elle un bien économique particulier. Elle est caractérisée par son caractère inépuisable (le stock ne s'épuise que par oubli et non usage), fluide et immatériel mais stockable (dans la mémoire, dans un support matériel) et par son absence de rivalité. Le savoir est approprié par des individus, fécondé par des processus socialisés (famille, organisations..), financé par les pouvoirs publics. Il est un enjeu majeur de la croissance en tant que processus cumulatif faisant échec aux rendements décroissants des facteurs. La connaissance codifiée est caractérisée par l'incontrôlabilité, par la non rivalité et par son aspect cumulatif d'où l'importance des externalités et d'un rendement social élevé par rapport au rendement marginal privé. Il en résulte un dilemme entre l'objectif social d'assurer un usage efficient et celui de l'incitation nécessaire pour le producteur privé. La connaissance doit être souvent appropriée pour qu'il y ait incitation à sa production et à sa diffusion et peut être traitée, dès lors, comme un bien collectif impur (Arrow, 1962).

Encadré 1

*L'expression des préférences collectives et l'égalité de la consommation
et de la production des biens collectifs.*

Dans la théorie néo-classique, la production et le financement des biens publics posent des questions spécifiques. Si les agents déterminent des dispositions à payer en ne prenant en compte que l'avantage qu'ils retirent personnellement des biens publics, la solution est sous optimale. On se heurte à la difficulté de révéler des préférences et les agents rationnels ont intérêt à être passager clandestin "*free rider*". La libre souscription conduit à un équilibre non optimal, le prix du marché conduit à masquer ses préférences. La solution de Samuelson (1954) est que l'État maximise une fonction de préférence sociale exprimant les préférences de la société. Il fait les arbitrages de la répartition du bien-être entre individus et groupes, entre biens privés et biens publics. L'économiste n'a rien à dire sur les valeurs qui sous tendent ce choix. Il peut en revanche étudier positivement l'impact des régimes politiques sur ces choix et décrire les conditions nécessaires pour la maximisation de n'importe quelle fonction de bien-être social. Samuelson raisonnant en équilibre général a

trouvé des solutions pareto-optimales en montrant que le coût marginal des biens publics doit être égal à la somme des dispositions marginales à payer de l'ensemble des agents. Il y a niveau optimal de production lorsque la somme des dispositions marginales à payer pour la production des biens publics est égale aux coûts marginaux de production (condition de Bowen-Lindahl-Samuelson). Le graphique ci dessous met en ordonnées la valeur monétaire du bien public et en abscisse le volume. L'agrégation des disponibilités marginales à payer pour le bien public est fonction décroissante du prix et la production du bien public a un coût supposé croissant. L'équilibre se fait par rencontre des deux courbes au prix P^* et au volume Q^*



Ce modèle d'optimisation pose évidemment la question des préférences révélées des agents concernant leur disponibilité marginale à payer. La fonction de préférence collective, pose le problème insoluble d'agrégation ou de comparaison des préférences individuelles (Arrow 1951, Sen, 2000). Dans le cas de bien collectif pur la préférence s'exprime par le vote de l'impôt. Dans le cas de bien mixte, il existe des méthodes d'incitation pour révéler les préférences : le jeu d'enchère, à prendre ou à laisser, les budgets hypothétiques. La pratique du vote majoritaire (électeur médian) est un moindre mal.

L'internalisation et les compensations des externalités

L'internalisation des externalités peut se faire à différents niveaux. Il faut évidemment différencier les activités selon qu'elles créent des effets externes positifs ou négatifs (maux publics). Dans la théorie standard, si les droits de propriété sont bien définis et s'il existe des processus permettant les négociations entre les individus, ceux ci peuvent alors échanger des droits relatifs à la production des externalités. Ceci suppose évidemment un accord sur la distribution des droits de propriété et un processus permettant de négocier. Les biens collectifs peuvent être financés par des prélèvements obligatoires ou être privatisés en attribuant des droits de propriété sur ces biens.

La production de ces biens peut être alors réalisée soit par des accords contractuels entre agents (le théorème de Coase démontre que la présence d'externalités négatives ne justifie pas automatiquement une intervention publique, tant que les coûts de transaction entre individus sont négligeables), soit par des marchés des externalités (c'est l'exemple des droits à émettre ou à polluer) soit par des instances privées ou publiques de régulation (mesures réglementaires), soit par des gestions communautaires (cf. les théories de l'action collective de Hardin, 1968, Ostrom, 1990). Les coûts de transaction augmentent avec le nombre d'agents concernés et les structures optimales sont fonction de la dimension du collectif (Olson, 1965). Une des solutions optimales possibles est celle du choix des modes de coordination qui minimisent les coûts de transaction. Selon le fédéralisme budgétaire les biens collectifs purs doivent être produits au niveau central alors que les biens collectifs impurs doivent être produits à des échelons décentralisés. Ceci permet de fonder un principe de subsidiarité.

En dissociant marché et contrat social, économique et politique, cette théorie veut penser et naturaliser le collectif sans référence à l'espace public et aux rapports de pouvoirs. Elle aboutit à refouler l'État "monopoleur de la violence légitimée", assurant la sécurité, garant du contrat social, gérant de l'incertitude (Hegel) et acteur des relations internationales. Elle conduit, de même, à la construction d'une économie "internationale" sans État-nation, à partir d'un agent représentatif le "pays".

1.2.2. L'économie politique des biens publics

Selon une conception privilégiant l'État, la contrainte et le champ du politique, les biens publics sont, au contraire, des biens sous contrainte ou sous tutelle qui correspondent à une décision souveraine des pouvoirs publics. Cette définition positive risque d'être tautologique et non analytique : est bien public ce que l'État ou le citoyen définissent comme bien public. Les biens publics peuvent être analysés comme des construits sociaux et politiques qui varient selon les époques, selon les sociétés et selon les rapports de pouvoirs. Trois critères permettent de les caractériser (Kaul in Faust, 2001) :

- a. l'*inclusion*. Les biens publics sont à la disposition de tous parce qu'ils sont des patrimoines communs. La question qu'il faut expliquer est alors de savoir pourquoi le marché a conduit à des appropriations privées ou pourquoi des États se sont appropriés des richesses.
- b. la *décision collective* de produire et de financer certains biens publics (processus de décision).
- c. l'*équité* conduisant à distribuer les bénéfices des biens au plus grand nombre.

Trois principales conceptions peuvent être différenciées pour appréhender les biens publics sous contrainte :

-Selon une conception *organiciste*, l'État est un sujet transcendant aux sujets individuels qui poursuit ses propres fins et qui vise un intérêt supérieur, appelé général ou public. Les principes d'une économie d'attribution reposent sur la contrainte de l'impôt, des tarifs et des décisions publiques. Un *bien public sous tutelle* est un bien divisible, mixte ou indivisible dont la consommation est jugée souhaitable par l'État et fait à ce titre l'objet de différentes mesures de soutien ou de mise à disposition. Le service public ou d'intérêt général, définis souverainement par les États, sont alors dérogoires du droit des contrats.

Les justifications de production des biens publics renvoient notamment aux fonctions de l'État de Musgrave (1958), allocatives, redistributives et stabilisatrices. D'autres critères d'efficacité peuvent être retenus tels l'existence de rendements croissants et de monopoles naturels qui justifient l'intervention de pouvoirs publics. Le marché ne peut conduire à l'*optimum* parétien (impossibilité d'augmenter le bien-être d'un individu sans diminuer au moins celui d'un autre). Les critères d'équité peuvent s'ajouter aux critères d'efficacité. Les critères de fourniture des biens publics sont ainsi beaucoup plus larges que ceux servant à définir les biens collectifs. Le critère de répartition des revenus ou des actifs peut conduire à choisir parmi les *optima* de Pareto un "*optimum optimorum*", celui qui bénéficie au plus grand nombre ou celui qui est le moins inégalitaire. On retrouve alors la question du contrat social évacué par la théorie néoclassique.

On peut ainsi renouer avec la tradition classique de l'économie politique et rappeler les fonctions régaliennes de l'État dans un territoire national : défense extérieure, police interne, justice, fiscalité. On peut également mobiliser la conception juridico-politique de l'intérêt général et de la mission de service public. Ce concept renvoie à l'égalité de traitement, de continuité du service, d'adaptation aux mutations technologiques, de neutralité et de transparence. Le service public d'intérêt général ou universel, fondé sur un intérêt commun,

peut être assuré par des monopoles publics ou par le secteur privé moyennant cahier des charges. Dans le cas de l'Union européenne, le principe reste par contre celui de la concurrence et du droit des contrats et le service d'intérêt général est perçu comme une exception devant être justifiée.

Selon cette conception organiciste, le bien public n'est pas une réponse aux défaillances du marché. Elle renvoie aux fonctions supérieures de l'Etat et du contrat social sur le marché, de la contrainte sur le contrat ou des critères d'équité sur ceux d'efficience.

-Dans une conception micro-économique, les décisions de l'Etat renvoient, au contraire, aux intérêts particuliers des citoyens ou des décideurs publics : "l'État est conçu comme un ensemble de pouvoirs dont les titulaires de fait sont les seuls véritables sujets de l'économie" (Wolfelsperger, 1969, p. 78). Dans la tradition de *l'école des choix publics*, les biens publics renvoient aux intérêts des décideurs sur des marchés politiques. On peut, par exemple, montrer que le sous-investissement en biens publics résulte du décalage temporel entre le cycle électoral et l'horizon lointain de la plupart des biens publics. La fonction de bien-être social est celle d'un agent représentatif : électeur médian dans le cas de la démocratie directe, responsable politique dans le cas de la démocratie représentative ; chef d'État dans le cas de dictature voire de régime autoritaire.

On peut, au contraire, considérer que le champ du public résulte de compromis socio-politiques et des enchevêtrements d'intérêts entre les pouvoirs privés et les pouvoirs publics. Les théories d'économie politique se placent en amont du marché, de l'État et des institutions en s'intéressant aux structures de pouvoirs privés et publics, à leurs interrelations et aux processus de décision qui en résultent. Les forces qui dominent dans une société secrètent à la fois un pouvoir qui les exprime et un ordre qui les consacre. En fonction des rapports de force respectifs entre les pouvoirs privés et les pouvoirs publics, la place de l'espace public est plus ou moins large par rapport à celle de l'espace privé. Le marché politique n'est qu'un des processus possible de décision supposant le citoyen souverain ; la ligne de partage entre le public et le privé se fait généralement sans processus de décision informé et délibéré.

L'État ou les collectivités publiques décentralisées peuvent décider de les produire et de les financer (services publics). Les pouvoirs publics peuvent inciter le secteur privé à les produire ou adresser des injonctions. La société civile, le tiers secteur peuvent prendre en charge le collectif selon des principes de solidarité et non de rentabilité. La puissance publique peut inversement mettre sous tutelle des biens non collectifs et les rendre publics. Ce sont les rapports de force entre les pouvoirs privés et les pouvoirs publics et les processus de décision plus ou moins démocratiques qui définissent les frontières entre l'ordre concurrentiel marchand, l'ordre public ou républicain, le bien public. La privatisation et la « marchandisation » en cours traduiraient ainsi une montée des pouvoirs privés aux dépens des pouvoirs publics.

1.2.3. La conception micro-économique institutionnaliste des règles et des biens communs

Il importe d'éviter la "schizophrénie" entre l'intérêt individuel s'exprimant sur un marché et un intérêt général du ressort du choix politique. Selon les institutions et les choix des règles et des modes de coordination, les structures effectives de pouvoir, les comportements se rapprochent plus ou moins de l'échange volontaire ou de la contrainte pure. L'allocation optimale des ressources entre biens privés et biens publics ressortit d'un choix micro-économique. Il y a équilibre quand chaque individu peut profiter du montant des biens publics qu'il pouvait souhaiter compte tenu des contraintes qui s'imposent à lui. Ces contraintes résultent de la répartition des pouvoirs au sein des institutions de l'économie publique. La

théorie de l'échange volontaire se rapproche d'un marché politique concurrentiel alors que la théorie de la contrainte renvoie à une situation de monopole.

Les théories néo-institutionnalistes cherchent à définir le meilleur fondement des droits de propriété c'est-à-dire des relations codifiées entre les hommes qui ont rapport à l'usage des choses. Le rôle de l'État est de définir la manière dont les droits de propriété sont définis et sanctionnés. On peut considérer qu'il existe une pluralité des modes transactionnels (échange, redistribution ou contrainte, réciprocité ou don) ou des modes de coordination. Chacun correspond à des droits d'appropriation spécifiques reposant sur plusieurs référents : droits coutumiers, droits d'usage, communaux, propriété publique, propriété privée avec exclusivité et transférabilité. Le droit de propriété privé est la capacité de contrôler l'utilisation d'une chose à l'exclusion d'autrui. Le régime de propriété commune conduit à une gestion par un groupe selon des règles d'exclusion des personnes étrangères au groupe et des règles d'utilisation des ressources communes.

La pluralité de ces modes peut être mise au regard des critères d'efficacité (incitation à produire et innover, gestion optimale des ressources rares, minimisation des coûts transactionnels) ou d'équité (assurance du plus grand nombre contre les calamités).

Dans l'analyse néo-institutionnaliste, les biens collectifs ou publics sont ceux que les agents choisissent de produire comme tels selon différents critères rationnels notamment la réduction des coûts de transaction. On trouve généralement une conception évolutionniste montrant qu'au fur et à mesure de l'approfondissement des marchés il y a efficacité des droits de propriété privée et donc justification du désengagement de l'Etat.

Certains auteurs assimilent les règles à des "biens publics". Le marché ne peut fonctionner sans règles. En l'absence d'informations transparentes des rivalités apparaissent conduisant à des équilibres sous optimaux de type équilibre de Nash. Dès lors, la mise en place de règles connues de tous ou d'accords entre joueurs peut favoriser des *optima* dans le cas de jeux à somme positive. L'existence d'un cadre juridique ouvert et prévisible, la mise en place de règles permettant le jeu transparent de la concurrence peuvent apparaître comme des "biens publics". La mise en place de règles ou de conventions de stabilité de l'environnement institutionnel permet d'éviter les situations de type dilemme du prisonnier.

Dans une conception holiste, les institutions "sont des cadres durables d'action, des règles durables du jeu social et des habitudes collectives" (Perroux 1960). La place des institutions est déterminante dans la définition des biens publics en tant qu'armistices dans les luttes sociales, elles sont un compromis entre la coopération et la domination.

1.2.4 L'économie éthique et les biens premiers

Dans une conception *éthique* d'économie normative ne dissociant pas les valeurs du jeu économique, on peut hiérarchiser les droits et considérer que les droits sont des fins en soi et prioritaires sur les productions de biens (Rawls, 1971, Sen, 2000,). On peut ainsi définir des *biens premiers universels*. Dans la conception contractualiste, remontant à Hume ou à Rousseau, le contrat social est antérieur et supérieur au marché. Chez Rawls, la liberté est prioritaire si les conditions de survie matérielle sont réalisées. La fonction de bien-être social est celle de la fonction d'un individu éthiquement représentatif. La démarche de Rawls et de Sen consiste à inverser la démarche utilitariste. Il ne s'agit pas de voir comment la maximisation du bien-être individuel peut aboutir à un *optimum* social mais de partir d'un optimum social et d'un ensemble de règles de fonctionnement de l'économie et de la société.

La critique de l'utilitarisme est menée sous deux angles. 1/ la maximisation du bien-être social sans détériorer le bien-être absolu peut se traduire par une baisse de la satisfaction relative des individus. 2/ Le bien-être social peut justifier le sacrifice des libertés. Les biens premiers concernent "ce que tout homme rationnel est supposé désirer". Ils sont naturels (capacités des hommes) et sociaux (droits, libertés, revenus). Il existe des priorités ou ordres

lexicographiques : les libertés viennent en premier ordre. Les inégalités ne sont acceptables que si a) les fonctions et les positions sont ouvertes à tous (égalité des chances) ; b) si elles procurent le plus grand bénéfice aux membres les plus défavorisés (principe de différence). La connaissance, son acquisition par l'éducation, sa production par la recherche peuvent être considérées comme des droits préalables permettant l'exercice de la liberté.

En mobilisant quatre argumentaires, l'on n'a pas fini de démêler l'écheveau du concept de bien public ou de dénouer le nœud gordien.

Peut-on assimiler les droits à des biens publics ? : la question éthique de l'équité

Le terme de bien est *a priori* amoral mais il sous tend souvent en arrière plan un jugement de valeur (*good*) sur les biens (*goods*). Il renvoie à la question des droits, que ce soient les droits de propriété et d'échange des titres de propriété fondant le statut de marchandise des biens, des divers droits d'usage ou celui des droits de l'homme, des droits économiques et sociaux. Cette assimilation des BP et des droits accroît l'ambiguïté du concept et soulève des débats d'ordre philosophique et éthique.

- Dans une conception dialectique et téléonomique, le mal peut accoucher du bien. La guerre et la violence sont des accoucheuses de l'histoire (cf. Sombart, Marx). "On ne fait pas d'omelette sans casser des œufs » et les sociétés avancent par essais et erreurs. Dès lors, la paix, les réductions d'effets de serre, la généralisation de la connaissance ne peuvent être considérés, *a priori*, comme des biens ayant une valeur positive. Ils peuvent freiner le progrès technique et social pour le plus grand nombre. Une conception du progrès privilégiera la destruction créatrice, la création, la manière dont de nouveaux biens remplacent ceux qui sont détruits, d'où la nécessité de transgresser des normes pour innover.
- Dans une conception mettant en avant les risques systémiques, les menaces et les incertitudes et le rôle d'apprenti sorcier de certaines décisions, l'accent est mis au contraire sur le principe de souci, de précaution et la nécessité de régulation collective, à partir d'encadrement normatif et de sanctions. Il importe de préserver les patrimoines et de les transmettre aux futures générations (équité inter-générationnelle). Les mythes fondateurs de la modernité -Raison, Progrès, Croissance- ont épuisé une partie de leurs forces (Beaud 1997). Dans une conception écologiste l'homme n'est plus au centre du système mais une espèce parmi d'autres devant préserver son environnement.
- Certains montrent enfin que les droits de l'homme et les libertés rétroagissent sur la croissance et le développement et sont également des moyens. Dès lors qu'ils sont instrumentalisés, les droits peuvent être traités comme des biens publics mondiaux (Vinokur, 2001).

Cette différenciation entre biens collectifs, biens publics, biens communs et biens premiers, règles et droits, est nécessaire si on veut éviter des notions floues. Elle est d'autant plus utile que l'on transpose le concept de biens collectif ou public au niveau international ou mondial.

II. La question de l'échelle territoriale des biens publics : vers une économie éthique publique internationale ?

La question de l'économie publique et du champ des biens publics, se pose aujourd'hui, du fait du "débordement" de l'État, d'une part aux niveaux mondiaux et régionaux transnationaux et d'autre part aux niveaux locaux. Nous présenterons le nouveau contexte de mondialisation, de régionalisation et de décentralisation et de diversité des trajectoires des sociétés avant de présenter les débats concernant les biens publics mondiaux.

2.1 La mondialisation et le "débordement" des pouvoirs publics

On voit émerger, au cœur du système mondial, à la fois le renforcement de l'interdépendance des espaces économiques nationaux, la montée en puissance des acteurs privés déployant des stratégies globales et une organisation réticulaire autour des nouvelles technologies de l'information ou de la communication. Ce processus est contradictoire. Il y a déplacement des échelles et des lieux de régulation nationale en direction des institutions mondiales et régionales mais en même temps renforcement du poids des puissances hégémoniques et de l'unilatéralisme aux dépens d'actions collectives internationales.

2.1.1 Les effets contradictoires de la mondialisation

La mondialisation en cours, ou plutôt la triadisation, se caractérise par une interdépendance entre quatre phénomènes (Hugon in GEMDEV, 2000) :

- une intégration des marchés résultant notamment des mesures de libéralisation unilatérale, multilatérale, régionale (accords de libre-échange) mais également des révolutions des modes de transport et des coûts de transaction. L'intégration croissante des économies au commerce international (évaluée par le taux d'ouverture) doit être différenciée de la baisse des effets de distance et de voisinage qui sont moins évidents malgré les révolutions technologiques ;
- une globalisation financière. L'accélération de la vitesse de circulation des capitaux doit être différenciée de l'internationalisation des capitaux (saisie par l'écart entre l'épargne et l'investissement) qui ne semble pas s'accroître ;
- une organisation mondiale de la production par les firmes multi ou transnationales avec accélération, durant la décennie 90, des fusions-acquisitions et des alliances stratégiques ;
- une instantanéité de l'information et une révolution des technologies de l'information et de la communication.

La mondialisation joue comme un processus contradictoire vis à vis du politique. Elle favorise la diffusion de messages diffusant des valeurs de liberté mais elle peut également renforcer les référents identitaires. Elle tend à une concentration des pouvoirs qui s'opposent aux souverainetés des citoyens mais elle marque également les limites des cadres nationaux pour l'expression de cette souveraineté et conduit à une certaine conscience de problèmes planétaires ; les mouvements alter-mondialisation se veulent ainsi exprimer une *citoyenneté* transnationale et exprimer une démocratie participative et faire coïncider un espace politique transnational avec un espace économique mondial. Les interrelations entre démocratie politique et mondialisation économique se jouent très différemment au cœur du capitalisme patrimonial ou dans ses périphéries ; elles diffèrent selon les trajectoires propres aux sociétés.

La mondialisation et la divergence des trajectoires des sociétés

La mondialisation (ou *triadisation*) est créatrice de très fortes différenciations internationales. Elle conduit :

- à des grandes disparités des trajectoires des économies nationales, les unes étant en convergence et les autres en divergence ;
- à des intégrations différenciées à l'économie mondiale ; certaines zones sont en voie d'intégration et d'autres en voie de marginalisation ;
- à des processus opposés d'intégration ou de désintégration régionale ; certaines zones sont en voie d'interdépendance croissante ou d'accrétion alors que d'autres sont en voie de fragmentation.

Le processus en cours de mondialisation ou de triadisation a fortement accentué les divergences de trajectoires entre les économies industrielles, les économies émergentes et les économies pauvres en voie de marginalisation.

La question des relations entre l'État et la mondialisation se pose dans des conditions très différentes dans les pays émergents en développement et dans les pays pauvres pris dans les *trappes à pauvreté* et en voie de marginalisation. La construction de l'État-nation propre à l'histoire européenne est particulière. Dans de nombreuses sociétés, la construction nationale est en cours et la citoyenneté est embryonnaire. Le triomphe du modèle étatique post colonial a souvent fait faillite et l'on constate un échec de l'État importé (Badie, 1992). Les réseaux religieux ou marchands, les solidarités communautaires, tribales ou claniques, les appartenances transnationales réduisent l'épaisseur des États-nations.

Cette différenciation des trajectoires historiques, des niveaux de développement et des systèmes de valeurs auxquels se rajoutent les asymétries quant aux processus de décision internationaux rend particulièrement difficile les accords sur ce qui est bien public mondial et sur les modes de financement et de production.

L'apparition d'un droit de la mondialisation à vocation économique est beaucoup plus rapide et plus efficace que la mondialisation du droit qui permettrait le rapprochement des droits nationaux sous l'influence des droits de l'homme (Delmas-Marty).

La mondialisation a conduit à fortement déconnecter l'espace économique où se jouent les échanges et les pouvoirs économiques et l'espace politique où s'expriment les pouvoirs et les droits et les souverainetés des citoyens. Elle conduit à accroître la dilution des pouvoirs ou du moins à complexifier les liens entre les pouvoirs économiques et les pouvoirs politiques.

2.1.2 La mondialisation et le questionnement de l'économie publique

La mondialisation et la diversité des décisions publiques et des processus démocratiques

La question des liens entre mondialisation économique et la démocratie politique pose évidemment celle de l'universalité ou non des valeurs démocratiques. Pour certains, la démocratie est propre aux seules sociétés occidentales qui éventuellement l'imposent à d'autres (Huntington), pour d'autres elle suppose atteint un certain stade de développement économique, pour d'autres enfin elle renvoie à un universalisme entre le combat de la liberté et de l'autorité que l'on trouve dans toutes les civilisations (Sen).

Le marché n'a pas plus de dimension universelle que la démocratie politique. Ce sont des construits historiques que l'on ne peut comprendre que dans des contextes socio-historiques donnés. Selon notre interprétation ; (a) il existe des universaux dans toutes culture et civilisation fondant les droits fondamentaux et toute société connaît un débat interne entre libertés et totalitarisme ; (b) la démocratie a émergé historiquement dans certaines sociétés en liaison avec le passage de sociétés holistes à des sociétés plus individualistes où les libertés politiques accompagnaient les libertés économiques ; (c) Les sociétés démocratiques ont réservé l'accès aux droits à une partie limitée de la population et construit un ordre international éloigné des principes démocratiques (un \$, une voix ou un État, une voix avec voix prépondérante aux grandes puissances (système censitaire) ; de plus elles s'accomodent

fort bien, au delà des discours, avec des régimes éloignés de la démocratie ; (d) L'enjeu démocratique n'est pas le même selon les aires culturelles. L'État-nation, à l'intérieur duquel s'expriment les choix collectifs des citoyens, est une configuration socio-historique spécifique à certaines sociétés même s'il a acquis universalité dans la sphère internationale. La démocratie peut certes renvoyer à des principes généraux (espace public, contre-pouvoirs, respect des minorités). Elle prend des formes différentes selon les sociétés et est un processus endogène qui est porté par des forces sociales en fonction de contextes socio-historiques spécifiques.

La diversité des processus de démocratisation limitent l'intérêt des nombreuses études économétriques. Celles-ci mettent en relation au niveau international des indicateurs quantifiés de démocraties politiques repérées au niveau des États-nations et différents indicateurs économiques à la fois statiques et très réducteurs des processus historiques propres aux différentes sociétés. Les indicateurs de démocratie politique de "freedom house" prennent ainsi en compte le respect de certains critères tels les élections libres, l'existence d'une opposition représentative. L'indicateur Banque mondiale (Schachter 2000) retient le marché électoral (degré de compétition des partis politiques), la qualité de recrutement des fonctionnaires, la responsabilité du chef de l'exécutif, la qualité des institutions politiques. Ces indicateurs statiques sont très réducteurs des processus d'appropriation que constitue la démocratisation.

Mondialisation et « débordement » de l'Etat

La mondialisation en cours rend largement obsolète la philosophie politique réaliste de Hobbes à Aron en passant par Clausewitz, Wetz ou Weber d'un État construit par la force et par la puissance, d'un système international *stato centré* et d'un État ayant le monopole de la violence physique légitimée. L'État n'est plus un pouvoir centralisé qui exerce son autorité sur un territoire. On observe de multiples réseaux organisés de pouvoirs et d'interactions qui se chevauchent qui s'entrecroisent et des interrelations entre les quatre principales sources du pouvoir idéologique, économique, militaire et politique. La scène mondiale s'est dédoublée entre un système international fondé sur une logique *stato* nationale et des réseaux de flux transnationaux (Rosenau, 1980).

Selon de nombreux politistes, les Etats ne sont plus les acteurs dominants des relations internationales comme le supposent les thèses réalistes ou *stato-centrées* (Smouts, 1998). Il y a inversion de « *La Grande transformation* » analysée par Polanyi (1944). Certains proposent de remplacer les relations internationales par la politique mondiale (Keohane, 1984). L'État "pouvoir centralisé qui exerce son autorité sur un territoire" (Morgenthau, 1950) tend à partager son pouvoir, voit les territoires débordés par les réseaux (Castells, 2001) ou par le contrat social de citoyenneté (Badie, 1992). Les fonctions de régulation économique sont en partie transférées à des organisations internationales ou à des acteurs privés (Coussy, 1998, Hibou, 2000). Selon J. Chevallier (2003), l'État post-moderne est encadré (règles internationales), concurrencé (par les acteurs privés) et englobé (par la supranationalité et inséré dans des liens d'interdépendance).

La thèse du dépérissement de l'Etat est développée aussi bien par un courant mondialiste dans une tradition post marxiste que par un courant ultra libéral qui évacuent tous deux le champ du politique.

Selon Hardt et Negri (2000), on observerait, à l'ère de la post-modernité, le passage du fractionnement de l'espace mondial par des frontières nationales au maillage complexe de réseaux de substitution. Cette transition traduirait également la rupture avec une structure hiérarchique et transcendente du pouvoir pour une régulation immanente et horizontale.

Cette thèse est largement acceptée par les auteurs privilégiant la régulation par les oligopoles privés (Michalet in Laroche, 2003).

Selon la vulgate libérale économique, il y aurait, également, domination de l'économique sur le politique. Le marché triompherait sur l'Etat ou, dit autrement Hayek, l'emporterait sur Keynes. Selon Minc dans *www.capitalisme.fr* (2000), le retrait de l'Etat traduirait le passage d'une économie de marché en une société de marché. Le capitalisme managérial ferait place à un capitalisme patrimonial. En fait, la vulgate libérale a toujours reposé sur le mythe d'un marché fonctionnant de manière autoréglée. Depuis la séparation de l'économique du politique à la fin du XIX^{ème} siècle, l'analyse économique a toujours eu du mal à intégrer l'Etat et la nation. Si on prend le cas de l'économie internationale standard, le "pays" est réduit à un agent représentatif, moyen des détenteurs de facteurs de production ou au mieux électeur médian dans le cas de démocratie directe (Hugon, 1997).

Les symptômes du dépérissement de l'Etat

La thèse du dépérissement de l'Etat paraît évidente dans plusieurs de ses composantes. Qui nierait l'ampleur des privatisations des entreprises publiques et la baisse des services publics, le fait que la libéralisation des mouvements de capitaux a fortement réduit les pouvoirs d'actions des autorités gouvernementales et des banques centrales ? Les flux privés internationaux de capitaux ont largement supplanté les flux publics notamment l'APD. Les macro-acteurs, firmes multinationales ont des pouvoirs croissants vis-à-vis des pouvoirs gouvernementaux. Les Etats sont également débordés par l'expansion d'une économie mondiale parallèle plus ou moins criminelle et mafieuse (*offshore*, paradis fiscaux, circuits de blanchiment d'argent). La réglementation, privilège souverain de l'Etat, fait place à la régulation où intervient une pluralité d'acteurs. L'Etat producteur et interventionniste cède la place au pouvoir régulateur et au pouvoir judiciaire. En France, pays traditionnellement colbertiste et jacobin, la fonction publique et les entreprises publiques attirent moins les élites. Les relations hiérarchiques de gouvernement cèdent en partie la place à des régulations ou *gouvernance* de systèmes complexes ; l'Etat a souvent perdu le monopole de l'intérêt général et de nouveaux acteurs de la société civile émergent (ONG, fondations, syndicats, associations, partis...); l'Etat se désengage de la production. Les monopoles des services publics et le poids des entreprises publiques s'estompe. Les nouvelles technologies de l'information et de la communication ont accéléré la dérégulation par les pouvoirs publics et favorisé des régulations privées.

On observe, dans les pays industrialisés, une normalisation des politiques conjoncturelles monétaires, budgétaires et cambiaires. Cette thèse doit être toutefois nuancée pour les pays industriels. Il y a davantage recomposition des fonctions de l'Etat et notamment déplacement du rôle de producteur à celui de régulateur et de redistributeur.

Les recompositions des fonctions de l'Etat

La vulgate selon laquelle la mondialisation suppose moins d'Etat peut être nuancée. Il existe des interdépendances entre les pouvoirs économiques et les pouvoirs politiques et recomposition de ces pouvoirs. Il y a emboîtement d'échelons territoriaux constituant un système complexe de relations où l'Etat occupe une nouvelle place. On constate une différenciation croissante du rôle de l'Etat entre les économies industrielles, les économies émergentes et les pays africains, pris dans les trappes à pauvreté, en voie de divergence et de marginalisation.

On note une recomposition des fonctions de l'Etat (Hugon, 2001) et un retour des politiques publiques (Coussy in Laroche, 2003) du moins dans les pays industriels et

émergents. Les nouvelles politiques publiques ont pour objectifs l'insertion dans la concurrence internationale, la protection de certains secteurs menacés et l'indemnisation des perdants. On aurait ainsi un retour du « libéralisme encastré » (Ruggie, 1983).

On peut plus fondamentalement considérer que la mondialisation a accéléré les temporalités, réduit les distances mis en relation des échelles territoriales jusqu'alors séparées et conduit à une évolution technologique très rapide. Il en résulte une forte montée des incertitudes aussi bien pour les individus « embarqués dans le même bateau » que pour les patrimoines environnementaux (atmosphère, eau, sol, bio diversité), culturels, matériels, dont les logiques de reproduction sont menacées. La société du risque que nous préférons appeler *société de l'incertain* rend nécessaire des réducteurs d'incertitudes que sont les Etats ou les instances publiques qui agissent en liaison avec les différents acteurs privés, de la société civile, experts etc..

Plusieurs faits têtus demeurent ainsi sur le plan empirique même si les comparaisons internationales des charges fiscales et des impôts sont délicates du fait des différences entre les structures institutionnelles : près de la moitié des richesses produites par les pays industrialisés sont redistribuées par la puissance publique contre 25% avant guerre. Le poids des dépenses publiques dans le PNB de 28 % en 1960 a dépassé 45 % en 2000 pour les pays industriels. La part des dépenses de subventions et de transferts augmente et est fonction croissante du revenu par tête (tableau 4). On observe, dans les pays industriels, un poids croissant de la richesse transitant par la puissance publique et une recomposition des fonctions de l'Etat. Celui-ci se retire de la production directe de biens et services marchands ou collectifs. Il joue un rôle redistributif et régulateur croissant. Les dépenses militaires représentent environ 3% du PIB des pays industriels. Avec plus de 300 milliards\$ sur 750 de dépenses mondiales les Etats-Unis représentent près de la moitié du total mondial.

On constate, en revanche, plutôt une tendance à la baisse ou à la stagnation dans les pays en développement entre 1980 et 2000. Les prélèvements publics en % du PIB sont passés respectivement de 21,4 % à 20,7 % en Amérique latine, de 21,2 % à 19,9 % en Afrique alors qu'ils passaient en Asie de 18 % à 19,3 %.

Tableau 4
Dépenses publiques en % du PNB (1998)

	Dépenses gouvernementales les % PIB 1980	Dépenses gouvernementales % PIB 2000	Subventions et transferts % dépenses courantes		Dépenses militaires % PNB	
			1990	1997	1992	1997
Monde			23	37	3,2	2,7
PVD pays revenu moyen			23	40	3,0	3,2
PMA pays revenu bas			18	26	2,7	2,9
OCDE pays revenu haut	40,0	45,0	32	48	2,9	3,0
Amérique latine	21,4	20,7	32	31	1,4	1,8
Asie du Sud	18,0	19,3	24	20	3,1	3,1
Asie de l'Est	-	-	23	-	2,9	3,5
Afrique subsaharienne	21,2	19,9	10	-	3,1	2,3

Source : Hugon (2001)

- *L'ouverture extérieure commerciale n'implique pas, nécessairement, moins d'Etat.* Il existe un risque lié à l'ouverture qui doit être couvert par la puissance publique. On observe ainsi une bonne corrélation entre la valeur des dépenses publiques en % du PIB et le degré d'ouverture aux échanges extérieurs des économies. Selon l'étude de Rodrik (1997), portant sur 115 pays à statistiques significatives, le degré d'ouverture (log du degré d'ouverture 1975-

84) est une très bonne prédiction de l'expansion du secteur étatique (log de la consommation publique en % du PIB 1985-89) au cours des 3 décennies suivantes. Le rôle des dépenses publiques serait le revers de l'ouverture. Ces résultats semblent robustes. Ils ont toutefois donné lieu à une prolifération d'études prenant en compte d'autres indicateurs d'ouverture introduisant le capital et donnant lieu à des résultats différents.

Ce renouveau de l'Etat est pris en compte dans les nouvelles théories économiques. Au moment où domine la mondialisation, ces analyses mettent en avant l'Etat dans la croissance que ce soit dans la prise en compte des externalités, des rendements croissants ou le capital public dans les modèles de *croissance endogène* et la *nouvelle économie internationale* (Krugman, 1991) ou les liens entre le politique et l'économique dans *l'économie politique*. L'Etat est aujourd'hui relégitimé comme promoteur de la croissance et de la justice sociale, lieu de mises en œuvre des décisions stratégiques et instance de compromis socio-politiques. La compétitivité résulte ainsi de la combinaison d'avantages territorialisés, construits par les décideurs publics et transférés par les firmes (Hugon, 1997b).

Le rôle des Etats, seuls sujets du droit international, demeure enfin essentiel dans les relations et les négociations économiques internationales même s'il a perdu sa position de monopole à côté de la société civile et des macro-acteurs privés. Au sein des institutions de Bretton Woods les actionnaires sont des Etats (1 voix selon les quotes-parts c'est-à-dire 1 \$ de PIB : 1 voix). Au sein du GATT/OMC (un Etat 1 voix), les concessions sont perçues comme des coûts qui exigent des compensations (mercantilisme éclairé) alors que la théorie libérale de l'échange international qui assimile le pays à un agent représentatif démontre que la libéralisation n'a pas besoin de réciprocité pour améliorer le bien-être et qu'à l'intérieur des pays, dans un jeu à somme positive, les gagnants peuvent toujours dédommager les perdants.

Les théories de *l'économie politique internationale* cherchent à analyser ces liens entre pouvoirs économiques et politiques sur la scène internationale, depuis la théorie de la stabilité hégémonique de Kindleberger, la théorie des régimes de Krasner jusqu'aux analyses du pouvoir structurel de S. Strange (1996) (cf. Kebedjian, 1999 ; Coussy, Chavagneux, 1998 ; Hugon, 1997). On peut, avec Cerny (1995), parler d'économie d'échelle d'ordre politique permettant de graduer l'efficacité et la pertinence plus ou moins grande des structures politiques ou institutionnelles dans la réalisation de leurs frontières face au marché (fonctions de stabilisation, de régulation, de contrôle et d'incitation à la production, de redistribution).

Le "débordement" du territoire national par la régionalisation

La quasi totalité des pays est engagée dans des processus d'intégration régionale (IR) dont les formes vont des coopérations sectorielles jusqu'aux unions politiques avec transferts de souveraineté. La régionalisation est multiforme. Elle est plus ou moins portée par des institutions et par des arrangements commerciaux "régionalisme *de jure*". Elle peut résulter, au contraire, de pratiques d'acteurs constituant des réseaux commerciaux, financiers, culturels, technologiques dans des espaces régionaux, "régionalisation *de facto*" (exemple de la régionalisation réticulaire est-asiatique ou du commerce transfrontalier africain). Elle peut également résulter d'une fragmentation de l'espace mondial tenant à des stratégies de segmentation de la part des acteurs transnationaux (Hugon, 2002).

L'intégration économique régionale est un processus multidimensionnel qui conduit à :

- des interdépendances entre des espaces économiques nationaux. Celles-ci sont repérables au niveau des flux de marchandises, des flux de capitaux et des relations d'information ;
- des convergences entre des économies que l'on peut évaluer en termes d'indicateurs de convergences commerciaux et financiers ;
- des projets conjoints (coopération fonctionnelle et thématique) ;

- des coordinations, des harmonisations voire des unifications de politiques économiques se traduisant par des transferts de souveraineté

Le renouveau de l'intégration régionale est ainsi indissociable du processus de la globalisation même s'il y a débat quant aux liens entre les deux processus. Pour les uns, la régionalisation constitue une réaction à la tendance unificatrice et homogénéisante qui accompagne la dynamique de la mondialisation. Pour les autres, elle apparaît comme une condition nécessaire à l'intégration au mouvement de la mondialisation, un moyen pour conduire à une libéralisation multilatérale et une garantie contre le risque de marginalisation. La constitution d'un nombre limité de zones intégrées peut favoriser le consensus nécessaire au multilatéralisme. Les accords régionaux sont ainsi souvent des préalables au multilatéralisme (philosophie de l'ALENA). Un autre débat concerne la forme du multilatéralisme. Les relations régionales doivent-elles se diluer dans un multilatéralisme plus ou moins universel ou faut-il mettre en œuvre un multilatéralisme coopératif s'appuyant sur des ensembles régionaux et prenant en compte les asymétries internationales ?

Les accords commerciaux régionaux (ACR) ou d'intégration régionale (AIR) diffèrent selon leur intensité (intégration profonde ou légère), selon leur degré de protection vis-à-vis du marché et des règles mondiales (régionalisme ouvert ou fermé), selon le nombre de pays membres, selon qu'ils sont Sud/Sud ou Nord/Sud (intégration horizontale ou verticale).

Le débordement du territoire national par la décentralisation

On observe également des transferts de pouvoir du niveau central vers les niveaux locaux pour produire des biens publics. La *décentralisation* est un mode d'organisation institutionnelle qui consiste à faire gérer par des organes délibérants élus et par la participation de la société civile les affaires propres d'une collectivité territoriale. Elle se différencie de la déconcentration simple mode d'organisation administrative consistant à transférer des pouvoirs et des attributions du pouvoir central vers des instances locales

Selon le fédéralisme fiscal (Tinbergen) la centralisation s'impose si les avantages liés aux externalités sont supérieurs aux coûts de la centralité. D'autres critères, fondant la *décentralisation*, peuvent être retenus en termes de citoyenneté et de lien social. Deux conceptions de gouvernance locale s'opposent, celle libérale qui combine jeu des marchés et démocratie représentative ; celle qui privilégie l'organisation décentralisée du pouvoir d'Etat avec émergence d'une démocratie participative et primauté d'un pouvoir municipal assurant une régulation politique.

La décentralisation a des contenus très différents selon les sociétés. Elle est un processus se situant dans la longue durée. Dans les pays pauvres, les autorités locales sont démunies de moyens et « déchargent » vers le secteur privé pour les populations solvables et vers les ONG ou les associations pour les plus pauvres l'essentiel des services urbains (eau, électricité, voirie, sécurité, traitements des déchets, transports..). La décentralisation se combine avec la privatisation et la montée des associations pour prendre en charge le collectif.

Le maintien d'une architecture fondée sur des relations inter-étatiques et le rôle des puissances hégémoniques.

Face à cette montée du global et des interdépendances, on note toutefois un maintien voire un renforcement depuis le début du troisième millénaire des affrontements géopolitiques et du rôle des puissances hégémoniques. Il y a ainsi refus de la part des Etats-unis de signer et de ratifier certaines conventions internationales importantes au regard des enjeux majeurs. L'unilatéralisme dans le domaine de l'environnement, de la sécurité l'emporte sur le multilatéralisme, l'action collective internationale et la recherche d'une gouvernance

mondiale. On note après les avancées de Doha en 2001 un échec des conférences internationales de Delhi (2002) sur le réchauffement de la planète ou du Forum de l'eau de Kyoto (2003).

2.2. Les enjeux des biens publics mondiaux

La mondialisation libérale en cours conduit à une déléation croissante des productions des biens collectifs à des opérateurs privés, à une privatisation et à une marchandisation de biens considérées traditionnellement comme satisfaisant des besoins fondamentaux hors marché (eau, éducation, santé, connaissance). Elle conduit également à une montée en puissance des ONG et des associations pour la prise en charge des biens essentiels pour les plus pauvres. On peut à l'échelle internationale observer une « chaîne de décharges » quant à la prise en compte des biens publics : des Etats des pays nantis vers ceux des Etats des pays pauvres ; de ceux-ci vers les collectivités décentralisées ; de celles-ci vers les opérateurs privés pour les populations solvables et vers la « société civile » pour les exclus du marché. Cette logique de décharge est l'enjeu de conflits croissants entre les partenaires de la mondialisation (Davos, conférences internationales) et les défenseurs d'une altermondialisation (Porto Alegre, Florence).

2.2.1 Penser l'action publique et collective internationale

Dans la théorie traditionnelle de l'économie publique, les choix publics résultant des décisions politiques sont des moyens de suppléer aux défaillances des marchés. En réalité, les avantages (inconvenients) inhérents aux biens (maux) débordent les frontières des États-nations. Les espaces bénéficiaires (victimes) des biens (maux) publics ne correspondent pas aux circonscriptions politiques. "La théorie des biens publics est souvent en retard sur l'évolution rapide des réalités politico-économiques privilégiant l'État et la nation et par conséquent peu apte à conseiller convenablement sur la frontière des biens publics mondiaux dans un monde caractérisé par la multiplicité des acteurs" (Kaul et al, 2003, p. 6). On constate un décalage entre le caractère ouvert et polymorphe des problèmes mondiaux et le caractère fermé et cloisonné du mode d'élaboration des politiques publiques. Il y a ainsi remise en question de la dichotomie entre une économie internationale pensée sans État et une économie publique pensée sans relations internationales.

Le dilemme des biens collectifs ou publics mondiaux renvoie à l'absence d'autorité transnationale face à la mondialisation des marchés (et des oligopoles privés) et à leurs défaillances "*markets failures*" mais également aux défaillances des États pour produire des biens collectifs et publics "*states failures*" au niveau mondial. Le concept de bien collectif et public mondial s'insère prioritairement dans le corpus théorique canonique néo-classique (théorie des externalités, des biens collectifs, des biens publics et des biens communs, des jeux non coopératifs,) tout en le mobilisant au niveau mondial avec remise en cause de la cohérence de la théorie. La transposition du concept au niveau international et mondial oblige notamment à réintroduire l'État refoulé de la théorie pure de l'échange international. Ce concept se réfère également à d'autres argumentaires tirés des "*public choice*", des théories institutionnalistes, de la théorie des droits ou de l'économie politique internationale et traduit ainsi un grand éclectisme. Certains théoriciens y voient la possibilité de transposer au niveau mondial les hypothèses d'individus (ou d'États dans la théorie réaliste) rationnels, guidés par leurs intérêts et faisant des choix utilitaristes. Le concept de bien public mondial renvoie alors à la question d'efficacité face aux défaillances des marchés. D'autres économistes y voient, au contraire, la possibilité d'introduire les questions de l'intérêt général, de la propriété collective,

de l'équité et des droits, de la citoyenneté, des limites à la marchandisation et de révéler le "*no bridge*" entre les fondements micro des choix des individus et les gestions des patrimoines communs.

Les enjeux *normatifs et politiques* sont stratégiques. Au niveau international, seuls les États sont détenteurs de personnalité juridique et peuvent représenter des intérêts collectifs. Mais on voit en même temps un rôle croissant des pouvoirs et oligopoles privés transnationaux, des organisations internationales et une montée en puissance de organisations de solidarité internationales (OSI) et la mise en œuvre d'agences privées permettant des régulations sectorielles. Le concept de bien public mondial est mobilisé par les *décideurs* publics, par les organisations internationales et par les acteurs de la société civile pour réduire le coût des maux publics, penser et construire une nouvelle architecture internationale fondée sur des coalitions "vertueuses" et un minimum de consensus permettant de dépasser la myopie des marchés et les affrontements inter-étatiques. Le concept de bien public mondial permet de refonder l'aide publique au développement, de la cadrer ou de la légitimer sur de nouvelles bases. La globalisation des enjeux donne la priorité à un traitement multilatéral des questions mobilisant une pluralité d'acteurs. En arrière plan, se pose la question de la régulation mondiale, de l'émergence d'une citoyenneté transnationale voire d'une taxation mondiale permettant de financer ces biens publics mondiaux.

2.2.2 Les biens publics mondiaux : une auberge espagnole ?

Le succès du terme bien public mondial, kaléidoscope ou auberge espagnole, peut être comparé à celui des mots gouvernance ou de développement durable. Un signifiant a d'autant plus de chance de devenir hégémonique qu'il est vide et pour cette raison est susceptible de se lester des signifiés les plus divers (Caillé, 2003). Le sens métaphorique du BPM l'emporte souvent sur le sens analytique et le discours rhétorique sur l'analyse théorique.

L'ouvrage de I. Kaul (1999), faisant suite au travail pionnier de Kindleberger (1986) a suscité une multitude d'ouvrages et d'études sur les biens publics mondiaux (Banque mondiale 2001, Coussy 2001, Faust et Kaul 2001, Gabas et Hugon, 2001, Gabas et al 2001, Kaul et al (2002), MAE 2002, Smouts 2001, Solagral 2002, Vinokur, 2001, Constantin, 2002, Lille, Verschave, 2002). La demande des biens publics mondiaux est croissante que celle-ci résulte de la société civile demandeur de biens publics mondiaux ou du monde des affaires demandeur de biens intermédiaires (Couvranski, 2001). Or, face à cette demande, on peut noter un sous investissement et des coûts élevés tant de l'instabilité financière, que des épidémies, du crime international, de la prolifération nucléaire ou de la dégradation de l'environnement. Certaines crises sont irréversibles ou ont des réversibilités à des coûts considérables. A titre exemplaire, les coûts de renflouement des huit principaux pays en crise entre 1995 et 2000 sont estimés à près de 300 milliards \$ dont 100 milliards pour le FMI et 135,4 milliards pour l'aide bilatérale. Les accords interétatiques, les conventions, les protocoles ou les fixations de normes internationales, de même que les horizons bornés des oligopoles privés transnationaux, ne sont pas à la hauteur des enjeux de la globalisation.

Plusieurs *critères* peuvent être proposés pour différencier les BPM :

- Selon la *caractéristique intrinsèque* des biens : on opposera les biens naturels (eau, climat, air), les biens matériels (médicaments, satellites) et les biens immatériels (connaissance). On peut différencier les biens publics mondiaux intermédiaires, permettant l'efficacité des marchés, des biens publics mondiaux finaux.
- Selon leur *dimension spatiale ou territoriale* allant du mondial ou planétaire (ex de la couche d'ozone) à l'international ou au régional (ex de l'eau).

- Selon leur *dimension inter-temporelle*. Les biens publics ont des effets temporels et inter-générationnels différents. Leur analyse suppose de définir les horizons temporels retenus et donc le taux d'actualisation choisi. Les risques environnementaux concernant la couche d'ozone ou le recyclage des déchets nucléaires ne se situent pas dans le même horizon que la stabilisation financière. L'eau pose des problèmes de régénération à long terme. Certaines destructions sont irréversibles (ex. de la biodiversité détruite) ou ont des coûts considérables de réversibilité (ex. des traitements des déchets nucléaires).
- Selon qu'ils sont des *flux ou des stocks*. On peut différencier les biens de consommation collective et les stocks ou patrimoines collectifs. Ceux-ci dépendent des stocks de connaissances, de diversité génétique, de pollution ou de ressources naturelles accumulés dans le temps. On peut avec Nordhaus (1999) parler d'externalités de stocks avec des stocks trop élevés (pollution) ou trop faibles (air pur).
- Selon les *pays concernés*. On peut différencier trois types de biens (Hirsheifler, 1983 ; Sandler, 2001) :
 - a) les biens publics dits "*à la portée du meilleur*" ("*best shot goods*") : la production et l'acquisition de connaissances par exemple la mise au point de vaccins contre les grandes endémies, en particulier le sida, font partie de cette catégorie, à base de haute technologie ; ces biens sont produits par les pays les plus performants. La question posée est celle de l'accessibilité des exclus du fait de l'appropriabilité des biens et de l'insuffisance de la demande solvable ;
 - b) les biens ou les maux publics considérés comme "*dépendant du maillon le plus faible*" ("*weakest link goods*") : par exemple, l'éradication des épidémies, la lutte contre le terrorisme, le contrôle des paradis fiscaux. Ainsi, le contrôle des épizooties est clairement menacé par l'État qui a la moins bonne politique, et chez qui des foyers de maladie vont subsister ; la question est celle des risques subis par les pays riches prêts à financer des incitations (pollué payeur), ou à mettre en œuvre des sanctions (ex. contrôle des paradis fiscaux) pour produire ces biens ou limiter les maux publics ;
 - c) les biens publics "additifs" ("*summation goods*"), qui résultent de la somme des efforts de tous les acteurs ; ainsi, la réduction d'émission de gaz à effets de serre n'est efficace que par addition de tous les efforts de tous les pays selon leur contribution respective.

De plus, les pays sont différemment concernés par le financement de ces biens. Alors que les pays riches ont les moyens financiers de satisfaire au sous investissement des BPM, il n'en est pas de même pour les pays pauvres.

- On peut enfin avoir une lecture *dynamique* des biens publics mondiaux en considérant que certains biens publics nationaux, tels l'éducation et la santé ont tendance à se globaliser du fait des interdépendances des sociétés ou des mouvements de population (exode des compétences). Certains biens libres deviennent rares par suite de leur surconsommation. Les biens environnementaux tels le changement climatique ou la couche d'ozone, les ressources naturelles dont l'eau, ou bien la recherche scientifique fondamentale sont devenus des problèmes d'envergure régionale et mondiale. La réglementation et la stabilisation des marchés financiers, la sécurité internationale ne peuvent aussi être abordés de façon pertinente que dans un cadre international. Enfin, la coordination des réseaux transfrontaliers de

transport, les systèmes de satellite et les câbles à fibre optique ou les réseaux électriques sont par nature d'une dimension internationale.

Il ne peut y avoir évidemment de consensus sur ce qui est bien public mondial ou non. Les contenus diffèrent selon les époques, notamment du fait de l'évolution des techniques et de la demande, et selon les sociétés en raison des spécificités socioculturelles ou des écarts de développement et des systèmes de valeurs. Les acteurs des pays en développement n'ont ni les mêmes préférences ni les mêmes priorités que ceux des pays industriels. Plusieurs argumentaires théoriques ou référents doctrinaux peuvent être mobilisés.

2.3. Les biens (ou les maux) collectifs et publics mondiaux : du cadre national au cadre mondial ou l'ouverture de la boîte de Pandore

Le débat précédent sur les biens publics était implicitement "territorialisé" dans l'espace de l'État-nation. Sa transposition au niveau international et mondial crée un problème délicat de "no bridge". Le dilemme des biens collectifs ou publics mondiaux renvoie à l'absence d'autorité transnationale, face à la mondialisation des marchés et des oligopoles privés et à leurs défaillances "markets failures", mais également aux défaillances des États pour produire des biens collectifs et publics "states failures" au niveau mondial.

Le marché ne permet pas une production optimale de ces biens et les États ont, en revanche, intérêt à être des "passagers clandestins" (free rider) en laissant aux autres le soin de les financer et de les produire. Les biens publics mondiaux posent la double question de la faible incitation des États nations individuels à les prendre en compte et de leur insuffisante production. Il y a, dès lors, nécessité d'une action commune lorsque la coordination et l'harmonisation des procédures conduit à une efficacité supérieure à celle qui serait obtenue au niveau de chaque État pris individuellement. Ces biens supposent, dès lors, une action collective internationale de la part d'acteurs publics ou une régulation par des agences privées et associatives indépendantes.

2.3.1 Argumentaire 1 : les biens collectifs mondiaux et les défaillances des marchés

On peut mobiliser la théorie standard de l'échange pur en mettant les biens internationaux et mondiaux au filtre des critères de non rivalité, de non exclusion et d'externalités et de défaillances des marchés. On différencie alors les biens collectifs purs, les biens communs (rivalité et non exclusion) et les biens mixtes (non rivalité et exclusion) (cf. tableau 5)

Tableau 5 : Typologie des biens collectifs mondiaux ou internationaux

	<i>Exclusion</i>	<i>Non exclusion</i>
<i>Rivalité</i>	<i>Bien privé</i> par secret, savoir-faire et compétences internes aux firmes transnationales.	<i>Bien commun</i> (ressources halieutiques, bio-diversité)
<i>Non-rivalité</i>	<i>Bien mixte</i> Par les codes linguistiques Par la propriété : connaissance scientifique et technique Par les prix : brevets, droits propriété intellectuelle. Par l'effet club	<i>Bien collectif pur</i> : Résultat de la recherche fondamentale, couche d'ozone, éradication des épidémies. Patrimoines de l'humanité. Ressources génétiques. Diversité culturelle et linguistique.

Comment décliner les différents biens au regard de ces critères ?

Les questions de non rivalité, de non exclusion et d'externalités se posent de manière croissante au niveau global pour un certain nombre de biens environnementaux, pour l'éradication des maladies, la diffusion des savoirs ou le partage de la connaissance.

- *A priori*, la *couche d'ozone* est un bien mondial ou planétaire par excellence. En réalité, il n'y a pas d'accord sur ce qui est le bien public mondial : le contrôle de l'effet de serre, la couche d'ozone, l'atmosphère, le réchauffement de la planète. S'agit il d'un bien collectif pur ou au contraire d'un bien commun du fait de la rivalité se caractérisant par une utilisation trop intense de ce bien alors qu'il n'y a pas de possibilité d'exclusion ? Selon l'interprétation choisie, les solutions de gestion et de financement varient. Le principe de l'exclusion consiste à rendre privé un bien commun en fournissant ce bien par le marché. A l'inverse, les limites de la rivalité consistent à rendre public le bien et à créer des actions collectives pour leur gestion.
- *L'eau* pose un problème différent dans la mesure où elle est une ressource géographiquement fragmentée qui suppose un renouvellement et se situe à des niveaux territorialisés. tout en étant en interdépendance avec le climat. Elle est principalement un bien régional.
- La *connaissance* scientifique est un savoir universel mais qui renvoie à des codes linguistiques et culturels spécifiques. On peut également considérer que le bien public mondial est la diversité culturelle et linguistique comme l'est la diversité génétique. *La connaissance* mobilise les critères de non rivalité, de coûts de production élevé mais de diffusion faibles et de dilemme entre l'accès à la connaissance et les droits incitatifs à sa production. La connaissance est appropriée de manière croissante par des acteurs privés et correspondant ainsi à la demande solvable et donc aux disparités croissantes internationales. Quatre-vingt-dix % de la recherche scientifique et technique concerne les demandes des pays industriels (produits pharmaceutiques, recherche agronomique...). D'un côté, on observe notamment par les nouvelles technologies de l'information et de la communication une mondialisation du savoir. De l'autre, il y a marchandisation de la production, de la transmission de l'acquisition des connaissances. Il en résulte des asymétries internationales. Les processus cumulatifs liés aux rendements croissants et aux externalités de la connaissance se traduisent par des divergences internationales. De manière plus large les tensions caractérisant la connaissance apparaissent au niveau mondial (cf. le quatrième chapitre consacré à la connaissance).
- Les *ressources génétiques* ne sont pas reliées à un territoire, leur valorisation n'entraîne pas de rivalité. On constate, en revanche, une exclusion liée à la mise en place de droits de propriété intellectuelle.
- La *biodiversité* "diversité au sein des espèces et entre espèces ainsi que celle des écosystèmes" se rapproche d'un bien commun. Elle est caractérisée par une non rivalité mais le libre accès se heurte au principe de territorialité.

Les biens communs non appropriés comme les eaux internationales à des fins de pêche, les risques d'extermination des espèces posent la question de la mise en place de droits de propriété ou d'usage privés ou de règles de gestion commune.

Les biens environnementaux (eau, air, climat, forêt) mobilisent également la théorie des externalités et le débat entre les marchés des droits relatifs à la production des effets externes (ex des marchés des droits à émettre) et les taxes ou gestion centralisée.

Les contradictions d'une économie publique internationale sans Etat

Y a t il une légitimité à mobiliser cet appareillage théorique de la théorie micro des biens collectifs pour traiter des échelons mondiaux ? Peut-t-on fonder un principe de

centralisation ou de décentralisation selon la nature des biens collectifs purs et impurs ? Est-il possible de mobiliser la théorie des externalités ou des jeux coopératifs pour traiter des défaillances des marchés mondiaux ?

La transposition du niveau micro et national au niveau mondial n'est pas sans poser des problèmes théoriques quasi insolubles. Il existe un *"no bridge"* entre les modèles micro fondant la théorie des biens collectifs, des biens communs, des externalités et des jeux coopératifs posés en termes d'agents représentatifs et de *"market failures"* et l'économie internationale posant la question de l'État et des *"state failures"* mais également celle de l'appropriation des biens collectifs par des oligopoles privés dans un univers de concurrence imparfaite. L'implicite du débat est celui du rôle de l'État, de la société civile et des firmes dans la production du collectif et la séparation de la sphère privée et publique pensée par Pigou ou par Samuelson dans le cadre d'un territoire national implicite.

Le passage au "mondial", de la théorie canonique néoclassique est loin d'être évident. Il n'y a pas d'incohérence dans la théorie pure néo classique supposant un marché mondial (Menger, Jevons, Walras) mais ce référent n'est pas très intéressant pour penser une économie internationale où interviennent des États. Au contraire, dans les théories de type HOS (Heckscher, Ohlin, Samuelson) où les échanges se font entre des "pays" blocs de facteurs, on bute inévitablement sur l'incohérence qui consiste à fonder une économie internationale sans État ni nation. Le "pays" est considéré comme un simple lieu de viscosité des marchés, l'expression de fonctions collectives spécifiques ou comme étant caractérisé par des immobilités de facteurs. Il y a négation de la dimension collective et conflictuelle de la nation et de la violence légitimée de l'État donnant une épaisseur à l'État-nation. La théorie pure de l'échange international repose sur des hypothèses très restrictives concernant l'absence d'externalités et de rendements croissants ou la construction de fonctions "collectives" supposant des comportements identiques ou homothétiques des agents individuels.

D'où la "schizophrénie" ou du moins le dualisme des théories de type Samuelson qui analysent l'échange international en faisant abstraction de l'État-nation alors que sur le plan interne l'État est fondé par rapport aux *"market failures"*. La théorie néo classique est dans l'incapacité de penser le saut du marché et de ses défaillances au niveau international et inter-étatique (Hugon, 1997) sauf à jeter un pont entre la théorie des biens collectifs et publics et la théorie de l'économie internationale. La théorie des *"public choice"* par exemple de l'électeur médian en démocratie directe ouvre la porte à un lien entre ces deux registres.

Le premier domaine des "biens publics mondiaux" est ainsi celui des biens collectifs purs, des biens de club et des biens communs supposés libres et vis-à-vis desquels s'exercent des rivalités croissantes et des pratiques d'exclusion. D'où un non-renouvellement des stocks et l'apparition de rareté source de conflits. Des solutions doivent être trouvées pour internaliser les externalités, résoudre les problèmes d'action collective avec risque de passer clandestin. La question est également de gérer les ressources renouvelables et non renouvelables d'envergure mondiale ou régionale en prenant en compte les temps ou les coûts de renouvellement, en mettant en place des droits d'usage et d'accès (rationnements, quotas, prix, marché des droits) tout en réduisant les inégalités quant à l'accès à ces biens communs.

2.3.2 Argumentaire 2 : les biens publics mondiaux et les défaillances des États "state failures"

Mobiliser la théorie de la contrainte et de la conception organiciste de l'État et de l'intérêt général est cohérent avec la conception réaliste des relations internationales stato-centrées mettant en avant les conflits d'intérêt général entre les États nations. On peut intégrer les fonctions régaliennes qui dans de nombreux États en décomposition « collapsed states » ne peuvent être assurés. On peut dans une conception *lato sensu* des biens publics mondiaux transposer les fonctions de l'État de Musgrave et y ajouter les règles concurrentielles

permettant d'éviter les monopoles. On se heurte alors non plus aux seuls défaillances des marchés "*market failures*" mais aux défaillances des Etats "*state failures*" au niveau international ou mondial. Les fonctions de sécurité, de stabilité, de redistribution et de régulation de la concurrence se limitent aux frontières des États nations souverains ayant le monopole de la violence légitimée dans l'espace national et considérés comme les seuls acteurs des relations intergouvernementales. La question de BPM s'explique par l'absence d'État supranational.

Les missions de service public ou d'intérêt général se posent au niveau mondial du fait de l'interconnexion des réseaux (électricité, aérien, chemin de fer, télécommunications) et du processus en cours de libéralisation remettant en question les monopoles publics avec de nombreuses défaillances des régulations privées. De nombreux biens publics ne peuvent être assurés par les États débordés que ce soit au niveau de l'éducation(exode des compétences, de la santé, de la sécurité ou de la stabilisation financière).

Selon une conception d'économie politique, analysant les interdépendances entre les pouvoirs privés et publics dans un contexte de concurrence imparfaite, la définition des biens publics mondiaux est à la fois économique et politique et ne peut être donnée *a priori* (Gilpin, 1987 ; Keohane, Nye, Strange..). Les oligopoles privés et les puissances publiques en relations asymétriques font des biens publics mondiaux des enjeux stratégiques du point de vue commercial, géopolitique ou militaire. Elle suppose la prise en compte des conflits et leur mode de régulation. D'un côté, elle ne peut se limiter à une définition utilitariste en termes d'intérêts ; le politique définit les biens publics et collectifs et la place spécifique qu'occupe le marché. D'un autre côté, il existe des asymétries internationales, des rapports de pouvoirs des puissances hégémoniques. A titre exemplaire, l'espace peut certes être défini comme un bien mondial caractérisé par la non rivalité et par la non exclusion. En réalité, il est l'enjeu de pouvoirs privés et publics, d'intérêts stratégiques militaires et de rentabilité privée notamment dans le domaine de l'économie de l'information. Les conflits/ coopérations, contrats/ combats apparaissent notamment pour les projets Galiléo européen et GPS américain (Serfati, 2001). Les enjeux sont proches pour les eaux maritimes.

On peut adopter une conception d'économie politique de biens publics mondiaux comme des construits historiques à la suite de décision collective de la part des acteurs internationaux en positions asymétriques : États, firmes, organisations de solidarité internationale. Il faut prendre en compte les interrelations asymétriques entre les pouvoirs privés et les pouvoirs publics jouant sur la scène mondiale (Hugon, 1997). La coopération internationale ne peut se limiter à la mise en place de règles ou de régimes comme le supposent les néo-institutionnalistes. D'un côté, les relations internationales expriment des rapports de force entre les pouvoirs qui définissent les BPM. en fonction de leurs intérêts. De l'autre, une société internationale ou une communauté internationale constituent des contre pouvoirs, font émerger les notions de biens ou de patrimoines communs, d'intérêt général ou d'intérêt public universel. De ces processus conflictuels résultent le domaine évolutif des BPM. La conception des BPM renvoie alors à celle de *l'espace public* défini, au sens de Habermas, comme le lieu où les interprétations et les aspirations en question se manifestent et acquièrent consistance aux yeux de chacun, s'interpénètrent, entrent en synergie ou en conflit.

Comment décliner les BPM au regard des défaillances des Etats "state failures" ?

Stiglitz (1995) dans une approche néo keynésienne inclut l'aide humanitaire, l'aide au développement, la sécurité et la stabilité internationale comme des BPM.

- La *sécurité internationale* ou la paix peut être considéré comme un bien *public lato sensu* mondial par excellence. Il se traduit par la disparition de la rivalité entre les États et comme une condition pour le bon fonctionnement du marché.

- La *monnaie internationale* peut être également considérée comme un bien public mondial traduisant une relation de confiance et un lien social.
- La *stabilité financière* est également un bien public mondial *lato sensu*. Elle permet d'allonger l'horizon temporel et est réductrice de risques et d'incertitude.

La *redistribution internationale* renvoie à l'aide, aux transferts internationaux et à la mise en place de taxes internationales. Sans mécanismes compensateurs, le marché conduit à une aggravation des inégalités de revenus et donc à une exclusion du marché mondial d'une part importante de la population mondiale et à des divergences entre les pays pris dans les trappes à pauvreté et les pays en voie de croissance. Des solutions keynésiennes à l'échelle internationale permettant de relancer la demande grâce à des transferts sont dès lors nécessaires.

Le second domaine des "biens publics mondiaux" est ainsi très différent du précédent. Il s'agit des fonctions régaliennes et régulatrices de l'Etat qui ne peuvent être assurées par des Etats dans un territoire national. Il s'agit de biens tutélaires nationaux en voie de régionalisation ou de mondialisation du fait du débordement des frontières et des espaces d'action politique: éducation, santé, sécurité physique ou alimentaire, stabilisation financière. Il s'agit alors de mettre en œuvre des actions publiques dans un cadre transnational.

2.3.3 Argumentaire 3 Les biens collectifs internationaux et les défaillances des règles "rules failures"

L'argumentaire néo-institutionnaliste, selon lequel les agents peuvent choisir les institutions et les règles adéquates, a été transposé au niveau international. Il y a défaillance de règles et d'institutions mondiales pour répondre à la mondialisation des marchés et à la transnationalisation des firmes.

Les règles ou "biens collectifs internationaux" peuvent ressortir de plusieurs cas. Un régime ou la production de biens collectifs internationaux est nécessaire dans tout jeu de type dilemme du prisonnier. Un bien collectif n'est pas produit si les joueurs sont laissés libres de choisir entre coopérer à sa production C ou faire défection D (passager clandestin). La solution est DD (équilibre de Nash). Selon la *stabilité hégémonique*, la création de biens collectifs ou de régimes internationaux tient à un *hégémon* ayant le pouvoir d'imposer un système de règles et de veiller à son respect. Dans la conception de la stabilité hégémonique de Kindleberger (1986), l'*hégémon* (A leader) prend en charge le bien collectif que les autres pays (B suiveur) décident ou non de participer à son financement. La solution d'équilibre est C, D (Kebadjian 1999) La théorie des *régimes* (Krasner) explique les accords sans hégémon. L'épaisseur des régimes va au-delà des contrats ou des arrangements institutionnels.

L'inventeur du concept de biens collectifs internationaux, Kindleberger (1986) définissait les standards de mesure, les définitions des droits de propriété, la fixité des taux de change et l'ouverture commerciale comme des BPM. Les intérêts peuvent diverger et certains biens collectifs pour certains peuvent être privés pour d'autres (Olson, 1965).

On constate, au niveau international, des conflits normatifs liés aux changements d'échelle et à la pluralité des référents. La question est alors de savoir qui impose des meta-règles et quelles sont les règles qui s'imposent.

Ce troisième domaine des "biens publics mondiaux" renvoie à la nécessité de régimes, d'institutions et de règles mondiales pour permettre les jeux des marchés, des stratégies des oligopoles privés ou des relations inter-étatiques. Il vaut mieux parler de règles et d'institutions internationales sauf à confondre les cadres et les mécanismes.

2.3.4 Argumentaire 4 : Les biens premiers mondiaux et les défaillances des droits « entitlements failures »

La question des BPM est nécessairement conflictuelle. Elle renvoie notamment aux conflits entre les droits de propriété et les droits d'accès aux biens premiers. D'un côté, il y a marchandisation croissante de biens non marchands, droits de propriété sur des biens communs, allant depuis l'aliénation de ressources naturelles jusqu'au brevetage du vivant. De l'autre, les États exercent leur monopole dans l'espace national. Il existe des collusions mais également des conflits entre ces pouvoirs privés et publics. Les biens collectifs ne peuvent être les mêmes selon les sociétés, leur niveau de développement et leur mode d'insertion dans l'économie mondiale. Les ressources communes de l'humanité sont aujourd'hui largement appropriées par des pouvoirs privés ou publics et conduisent à des exclusions. Les relations de coopération ne peuvent être traitées indépendamment des rapports de force et des relations de conflits. Enfin, dans un contexte de mondialisation et d'interdépendance croissante des flux de marchandises, de capitaux, d'informations, il y a émergence d'une conscience d'appartenance à la même planète et de nécessité de préservation d'un patrimoine commun. La question centrale est de savoir comment s'exprime la demande de biens publics mondiaux en l'absence de marché politique.

Ce quatrième domaine des "biens publics mondiaux" renvoie à la question des droits d'usage et d'accès sur des biens privés ou publics, marchands, associatifs ou étatiques. Enfin on retrouve au niveau mondial la question éthique des droits. Il existe une hiérarchie des droits et des conflits entre les droits de propriété privé, les droits aux biens premiers et les droits des communautés sur les ressources. Il n'est pas légitime d'introduire les droits comme des biens publics mondiaux sauf à les instrumentaliser. En revanche se pose la question de la répartition des droits sur les biens. Les biens communs mondiaux peuvent se définir comme des biens premiers (au sens de Rawls) dont dérivent les autres biens ou comme les biens satisfaisant des besoins communs (couverture des coûts de l'homme au sens de Perroux).

L'analyse des BPM suppose ainsi dans une conception d'économie politique :

1. de prendre en compte, au départ, les asymétries de pouvoirs relationnels et structurels de la part des acteurs privés et les puissances publiques dans les principales "structures" de l'économie mondiale : la sécurité, la production, la finance, les savoir. Alors que le pouvoir relationnel retenu par les institutionnalistes est marqué par une intersubjectivité entre agents, le pouvoir structurel est le pouvoir de façonner et de déterminer les structures de l'économie politique globale toute entière au sein desquels les autres acteurs devront forcément s'inscrire.. Une structure selon S Strange est "l'ensemble des accords qui fixent pour un temps les conditions d'exercice du pouvoir dans ce domaine et les valeurs prioritaires qui en découlent". Ces pouvoirs se déploient notamment dans le champ mondial et non seulement national ;
2. de repérer les conflits d'intérêts et de valeurs liés aux asymétries mais également les chevauchements "*straddling*" existant entre les pouvoirs privés et les pouvoirs publics pour définir le champ de l'espace privé (celui des marchandises) et le champ de l'espace public (celui des biens publics). On peut noter ainsi, depuis une vingtaine d'années, un glissement lié aux transformations des systèmes de valeur et des rapports de force en faveur des pouvoirs privés et un certain retrait de l'État dans certains domaines en voie de privatisation. Il s'agit d'une "Grande transformation" inversée au sens de Polanyi (1994) ;
3. d'analyser les conflits de rationalité selon les acteurs compte tenu de leurs divergences d'objectifs, d'horizon temporel, d'espace de référence retenus. Les

échelles de temps ne sont pas les mêmes pour les oligopoles privés, les décideurs politiques et les agents voulant préserver les patrimoines communs environnementaux. Il ne peut y avoir consensus sur les hiérarchies des BPM entre les acteurs des sociétés industrielles, ceux des économies émergentes et les acteurs des pays sous développés. Des critères économiques pluriels en termes de coûts/avantages peuvent servir à guider la décision permettant de définir le champ des biens publics mondiaux. Mais, face aux menaces, aux incertitudes, aux événements ni probabilisables, ni calculables, les logiques d'action reposent sur des principes d'États soucieux (Hegel), de précaution. L'important est qu'il existe des espaces de négociation et de décision où les différents acteurs confrontent leurs critères de décision. Face aux oligopoles privés, aux actionnaires ou aux puissances publiques, des contre-pouvoirs sont nécessaires de la part d'organisation de solidarité, d'experts. Ceux-ci sont fondés sur des valeurs et des préférences élargissant les espaces (au-delà de la Triade), les horizons temporels (inter-générationnels) et les risques liés à la marchandisation et à la privatisation.

2.4. L'échelle territoriale des biens publics

Une autre question fondamentale est de savoir à quelle échelle territoriale ces biens publics doivent être efficacement et équitablement fournis en fonction de leurs coûts de production, de leurs coûts d'usage.

On peut dans la vision minimaliste de la coopération internationale reprendre la distinction entre les biens collectifs purs et impurs et l'importance des externalités. Une décentralisation de la gestion est d'autant plus possible que l'on a affaire à des biens collectifs impurs et que les externalités concernent un nombre limité d'agents. On peut définir un principe de subsidiarité dans la gestion des biens publics selon l'aire géographique de leur champ. La lutte contre le bruit d'un aéroport ou une congestion du réseau urbain suppose une action locale. La sécurité nationale est assurée au niveau de l'État avec possibilité d'actions pluri nationales régionales. La lutte contre les pluies acides au sein de l'ALENA ou la gestion de nombreux lacs, fleuves ou corridors se situent à un niveau régional. La préservation de la couche d'ozone (cf. la taxe sur les émissions de gaz), le respect de la biodiversité (cf. la convention sur la biodiversité), la maîtrise des risques alimentaire ou génétiques (cf. le protocole bio-sécurité), le contrôle des circuits maffieux (cf. la taxe sur les trafics d'armes), les limites des mouvements financiers spéculatifs (cf. la taxe Tobin) ou de la diversité culturelle et linguistique (cf. l'exception culturelle au sein de l'OMC), supposent des actions au niveau mondial. Cette question de l'échelle territoriale est toutefois remise en question par les conflits d'intérêts de type Nord/Sud et par le fait que de nombreux biens publics sont de fait des biens de club du Nord.

La *région* est un fournisseur de biens publics internationaux. Les régimes commerciaux, telles que les unions douanières, les accords de libre échange qui introduisent des règles du jeu de nature coopérative peuvent être considérés comme une forme de biens publics internationaux. Ils se heurtent aux risques de "*free rider*" : externalités tarifaires pour l'union douanière, effets de la clause de la nation la plus favorisée sur l'efficacité du multilatéralisme (Siroën, 2000). Il importe de différencier les biens publics globaux à portée régionale et les biens globaux pour lesquels des clubs régionaux peuvent être constitués (Benaroya, 2001).

La fourniture des biens publics au niveau *régional* comparé au niveau national permet un accès à un marché plus vaste, une plus grande cohérence dans les infrastructures, des jeux d'économie d'échelle une meilleure harmonisation et standardisation entre systèmes

juridiques, financiers et monétaires, un plus grand pouvoir de négociation vis-à-vis du reste du monde. En revanche, elle se heurte aux différences de préférences des États, aux délais de fourniture des biens publics qui sont de fait allongés de par les processus de décision plus complexes, aux répartitions inégales des bienfaits attendus entre les États, aux conflits concernant la répartition des financements. Elle dépend des effets de création et de détournement des biens publics. En principe, le multilatéralisme crée des biens publics plus efficaces. Elle évite les effets négatifs des clubs vis à vis des pays tiers : externalités négatives, exclusion des plus pauvres. En pratique, les effets de resquille y sont plus élevés. Les efficacités des normes mondiales peuvent traduire des hégémonies de certains États ou firmes. La fourniture de biens publics régionaux est le plus souvent complémentaire de celle des biens publics mondiaux.

L. Cook et J. Sachs (2001) proposent une "liste" de huit biens collectifs qui pourraient être "produits" à l'échelle régionale. L'environnement, dont de nombreux aspects ne connaissent pas de frontières (ex. de la lutte contre la pollution). La santé publique qui transcende les frontières (exemple de la lutte contre les maladies infectieuses, le sida ou le paludisme). La réglementation et la stabilisation des marchés financiers qui est du domaine régional, de même que la question cruciale de l'harmonisation des politiques. La coordination des réseaux transfrontaliers qui s'avère essentielle, de même que la fourniture d'une infrastructure à vocation régionale comme un port. Les télécommunications et transmissions de données : les satellites et câbles à fibres optiques desservent davantage un ensemble d'États que des États particuliers : les réseaux électriques pour lesquels la coopération doit se faire au niveau régional (énergie hydroélectrique, oléoducs transfrontaliers) ; la recherche et vulgarisation agricole avec l'existence de stations météo régionales pour la prévision de récoltes, et la recherche sur les biotechnologies ; enfin, l'application des lois pour éviter que des pays dans une région deviennent des refuges pour des individus opérant hors la loi.

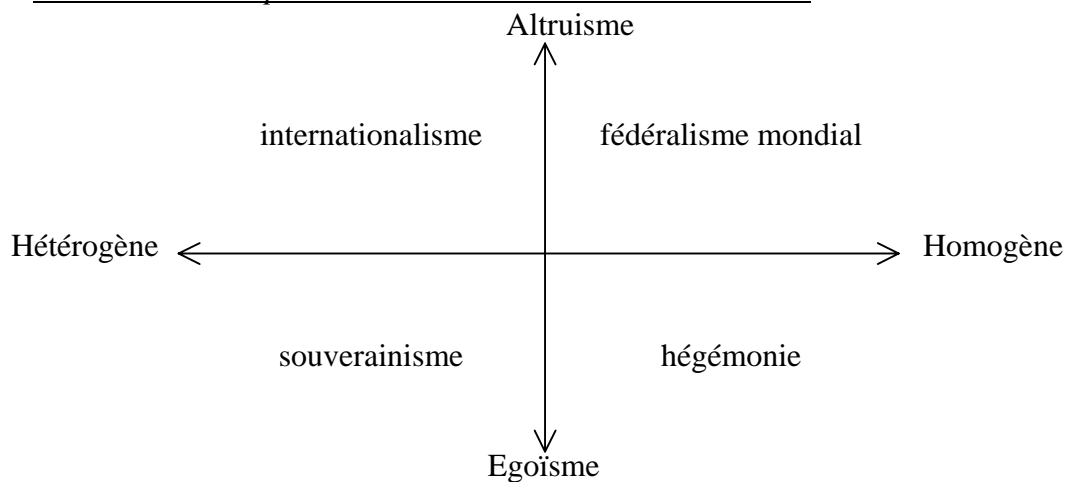
La question de la régulation à des échelles territoriales diverses ne peut être réduite à un principe pyramidal de subsidiarité. Il y a enchevêtrement des niveaux de décision et des pouvoirs économiques, sociaux, politiques et symboliques aux niveaux locaux, régionaux, nationaux et internationaux. Les liens entre les pouvoirs globaux et les pouvoirs locaux court-circuitent souvent les pouvoirs nationaux. Les pouvoirs centraux hégémoniques structurent les pouvoirs semi-périphériques ou périphériques.

III. Les conceptions doctrinales fondant l'action publique au niveau international et mondial

On trouve implicitement dans le débat théorique précédent des questions d'ordre très différent, celle de l'exclusion des pauvres vis-à-vis de biens premiers et de non respect des droits (question éthique ?). Le fait que la montée des interdépendances et des risques planétaires, la prise en compte des générations futures rend nécessaire des actions collectives ou publiques transnationales. Ni la myopie des marchés, ni les égoïsmes des États-nations, ni les stratégies de rentabilité et de puissance des oligopoles privés ne peuvent répondre aux défis de la globalisation. Dans un monde défini par des rapports de force, il existe des conflits entre la privatisation et la marchandisation des biens et son appropriation collective. De fait, dans les débats des organisations internationales, des bailleurs de fonds et des ONG, les fondements théoriques des biens publics mondiaux sont ainsi très variés. La référence aux biens collectifs purs et aux externalités fonctionne souvent plus comme une rhétorique que comme un argumentaire théorique (Coussy, 2001). Les doctrines qui fondent l'action publique ou la rhétorique traduisent un éclectisme et se réfèrent à des fondements théoriques multiples éloignant de la cohérence des modèles purs. Il faut dès lors reconnaître qu'il existe

une pluralité de référents théoriques pour fonder les biens publics mondiaux et accepter un certain bricolage avec la cohérence des corpus.

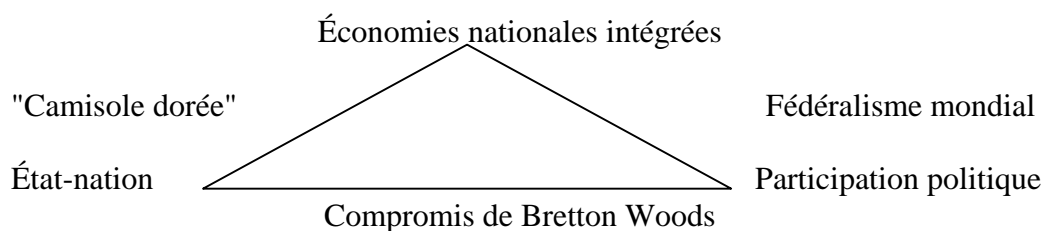
Schéma 4 : Conceptions de l'action collective internationale



Plusieurs conceptions de l'action collective internationale s'opposent. On peut différencier selon un double critère d'hétérogénéité et d'homogénéisation, d'intérêts égoïstes et de quatre conceptions : le souverainisme, l'hégémonisme, l'internationalisme et le fédéralisme mondial (Jacquet et *al.*, 2002).

On peut, avec Rodrik (2000), construire un triangle d'incompatibilité en différenciant trois pôles : l'intégration, la souveraineté des États-nations et la participation politique. Seuls deux de ces trois critères sont compatibles ; l'ordre de Bretton Woods reposait sur une combinaison d'États-nations et de participation politique. La globalisation a conduit à renforcer l'intégration des économies. Elle peut conduire soit à un scénario de gouvernance régionale ou mondiale avec transferts de compétences au niveau régional ou mondial (fédéralisme mondial), soit à des liens États-nations et intégration normalisant les économies aux dépens de la participation politique.

Schéma 5 : Triangle d'incompatibilité de Rodrik



Ces deux évolutions conduisent à deux conceptions opposées de l'action publique internationale.

3.1 Les conceptions de l'action publique internationale

Deux conceptions doctrinales des biens publics mondiaux, plus ou moins justifiées par les fondements théoriques précédents, renvoient à deux "anti-mondes" différents : celui du marché et des relations inter-étatiques et celui d'un patrimoine commun et universel et d'une citoyenneté transnationale. La représentation minimaliste adoptée par les organisations intergouvernementales justifie l'existence de ces biens par la défaillance des marchés et des

États et adopte une approche utilitariste en termes d'intérêts ; celle adoptée par les organisations de solidarité internationale (OSI), maximaliste, analyse les mécanismes d'appropriation privée et publique de ces biens, pose la question de savoir qui décide de produire et de financer des BPM et aborde la notion de patrimoine commun, de biens premiers et de besoins fondamentaux de l'humanité.

Tableau 6 : Les deux conceptions des biens publics mondiaux et de la coopération internationale

Conception des BPM en termes de défaillance des marchés, des règles et des États : une vision minimaliste de la coopération internationale	Conception des BPM en termes de biens premiers, de patrimoines et de biens communs : une vision maximaliste des conflits/concours entre pouvoirs
<p>Bien public mondial : critère de défaillance des marchés et des États</p> <p>Référent : le marché et les États égoïstes fondant des relations internationales</p> <p>Respect des souverainetés nationales et des relations intergouvernementales</p> <p>Primauté du marché</p> <p>-Analyse positive en termes d'intérêts et de critères normatifs d'efficience de la théorie néo-classique des biens collectifs. Théorie réaliste de l'État guidé par son intérêt. L'économie délimite le champ du politique. Primauté du marché et de la souveraineté nationale.</p> <p>-Acteurs : les entreprises privées interviennent dans la fixation des normes, comme force de lobby sur les décisions prises par les autorités publiques.</p> <p>-Projet : mettre en place des marchés des droits de propriété, d'accès et d'usage, de droits à produire des externalités ou (et) favoriser des mécanismes coopératifs inter-étatiques</p> <p>-Conception d'une « démocratie » internationale uniquement fondée sur une légitimité élective des représentants dans les instances internationales ; un Etat, une voix.</p> <p>- Multilatéralisme de Bretton Woods et acceptation de l'architecture internationale (1\$ ou un État une voix avec système censitaire)</p>	<p>Bien public mondial : construit historique renvoyant à un référent d'intérêt général, de biens ou de patrimoines communs.</p> <p>-Référent : les oligopoles privés en concurrence imparfaite et les puissances hégémoniques face à l'émergence d'une citoyenneté transnationale</p> <p>Régulation internationale avec transferts de souveraineté et sanctions à un niveau transnational. Primauté des droits sur le marché.</p> <p>-Analyse positive en termes de rapports de pouvoirs et normative en termes d'équité. Le politique définit le champ de l'économie ou est en interrelation avec l'économie</p> <p>Conflits entre la gestion des patrimoines communs face à la concentration des pouvoirs et à la propriété privée et étatique des biens communs</p> <p>-Acteurs : prise en compte et intégration de la pluralité des centres de décisions internationaux (privés, publics, associatifs).</p> <p>-Projet : mettre en place des procédures de négociations et de définition des BPM, des pouvoirs transnationaux avec fiscalité permettant de financer les biens publics mondiaux et des. sanctions internationales.</p> <p>-Conception d'une démocratie internationale conduisant à un espace public de décision modifiant les systèmes censitaires actuels et démocratie participative avec émergence d'une société civile mondiale accompagnant une gouvernance régionale et (ou) mondiale. La question est celle de la légitimité des acteurs privés.</p> <p>- Multilatéralisme à réinventer en termes d'émergence de pouvoirs transnationaux et de nouvelle architecture de la gouvernance mondiale. La priorité est de trouver des procédures pour définir et hiérarchiser les biens publics mondiaux.</p>

Source : Gabas et Hugon (2001)

3.1.1 La conception minimaliste : marché, règles et relations inter-étatiques.

La première conception, en terme de défaillance des marchés et de défaillance des États combine l'analyse néoclassique des défaillances des marchés, la théorie de la contrainte d'intérêts nationaux et la théorie réaliste des politistes supposant des États égoïstes guidés par leurs intérêts et intervenant dans un monde anarchique. Les biens publics globaux n'ont pas d'exclusion aux frontières ou de rivalités de consommation entre pays. On suppose à la fois

qu'il existe des défaillances de marché et des défaillances des États dans les relations internationales. La question des BPM doit ainsi être traitée en termes d'intérêts, de coûts et d'avantages et de dédommagement des différents agents et de rationalité dans l'allocation des ressources. L'économie ou du moins le jeu des intérêts délimitent le champ du politique. L'on reste dans un monde de calcul, du mesurable, de la rationalité en internalisant les externalités et en compensant les "market ou les states failures". Pour la conception utilitariste en termes de défaillances de marché, dans les domaines de risques d'épidémies telles le sida ou le paludisme ou de risques de prolifération de rayons nucléaires, il est de l'intérêt des pollués éventuels de financer les mesures d'éradication dans les pays à risques (principe du pollué payeur). Dans le cas de la pollution, des cessions de droits à polluer permettent une gestion des risques environnementaux par des mécanismes de marché ? Cette conception ne remet pas en question l'architecture internationale de la coopération inter-étatique. Elle conduit seulement à donner une plus grande dimension internationale aux politiques sectorielles et à trouver des moyens incitatifs vis à vis des firmes privées pour qu'elles produisent des BPM. Le multilatéralisme demeure inter-étatique. Les rapports de pouvoir et les institutions internationales ne sont pas remis en cause et la question des BPM vise à mettre un peu de rationalité dans l'allocation et dans la gestion des ressources mondiales.

Il est reconnu légitime de déléguer aux acteurs privés la mission de fournir des besoins fondamentaux (eau, éducation, santé) voire de déléguer des fonctions régulières de sécurité. La régulation de la mondialisation se fait par les agences privées, par la mise en place de règles internationales et par des partenariats privés/publics correspondant à des gouvernances mondiales.

La problématique des biens publics suppose une mise en cohérence des politiques publiques nationales et de la coopération internationale et un lien entre l'unilatéralisme, le bilatéralisme, le régionalisme et le multilatéralisme. Elle implique une mobilisation et une concertation des différents acteurs : pouvoirs publics, société civile, secteur privé. Les pouvoirs publics peuvent inciter les entreprises privées à produire des BPM (ex d'incitations fiscales pour les génériques) ; ils doivent délimiter le champ de la marchandisation et de la sphère privée (ex des risques de brevetage du vivant) ; ils peuvent agir de concert avec les entreprises privées pour réguler les paradis fiscaux ou une économie criminelle internationale.

3.1.2 La conception maximaliste : patrimoines communs et conflits d'appropriation

Pour la conception maximaliste d'économie politique, les biens publics mondiaux sont des construits qui dépendent des décisions politiques.

Le concept de *patrimoines communs* renvoie à une propriété commune de biens qui doivent être gérés dans une optique intergénérationnelle. Ce référent pose évidemment plusieurs problèmes si on le transpose au niveau mondial. Il est peu conforme au droit positif qui ne reconnaît de patrimoine commun de l'humanité que pour la lune ou les patrimoines culturels gérés par l'UNESCO. Il a une dimension universaliste qui va à l'encontre de la pluralité des droits d'usage des biens. Il a, par contre, une consistance au niveau local et national et peut en avoir au niveau régional.

La question des *patrimoines communs* et des choix intergénérationnels est révélatrice des défaillances de l'architecture internationale issue de Bretton Woods. Les relations asymétriques, la répartition des pouvoirs privés et publics ne peuvent prendre en compte certains domaines de manière efficiente et équitable. Il importe, dès lors, de voir comment des compromis internationaux permettent de dépasser les conflits, de les transformer en négociation et coopération mais également de modifier l'architecture internationale.

Le patrimoine est pluridimensionnel. Il comprend des actifs matériels et naturels et des institutions. Il a une logique hétéronome à la logique marchande. Sa prise en compte suppose

le passage d'une possession d'un capital régulée par l'échange et le monde du calculable et du mesurable à un problème d'identité historique d'une communauté sous tendue par des rapports de transmission entre générations. Le patrimoine est à la fois le produit d'un legs et d'une transmission dans un futur incertain. Sa valeur est à la fois celle d'une accumulation passée et de la préservation des options futures pour les nouvelles générations.

Le patrimoine peut être défini comme "l'ensemble des éléments matériels et immatériels qui concourent à maintenir et à développer l'identité et l'autonomie de son titulaire dans le temps et dans l'espace par adaptation en milieu évolutif" (Ollagnon 1989). L'auteur rappelle qu'il n'y a pas de patrimoine sans relation patrimoniale à un titulaire qui l'investit. La gestion patrimoniale repose sur un double principe, éthique en termes d'équité intergénérationnelle, et d'incertitude. Le futur incertain, en ce qui concerne notamment les préférences des futures générations, suppose des réversibilités de choix.

Ce concept peut s'appliquer aux patrimoines fonciers, culturels, naturels. Il remet en question la valeur du capital qui ne peut, ni être réduite à un détour productif, à une cristallisation d'un travail passé, ou aux flux d'investissement l'ayant constitué, ni être assimilé à un flux actualisé de revenus futures résultant de son usage. Sa valeur est un compromis prenant en compte le passé et le futur.

La négociation patrimoniale est fondée sur la définition conjointe d'objectifs du long terme par différents acteurs dont les savoirs, les intérêts, les représentations et les pouvoirs diffèrent et qui n'ont *a priori* ni les mêmes objectifs, ni les mêmes horizons temporels ni les mêmes échelles de référence. La négociation consiste alors à trouver une stabilité acceptable de l'accord se confortant avec sa légitimité traduite par un contrat ou une convention et la mise en place d'un cadre incitatif ou contraignant permettant son application.

La gestion patrimoniale suppose à la fois des lieux de négociation et de gestion, des langages acceptés et adaptés aux problèmes et des règles de gestion et des procédures de négociation visant à la redéfinition de ces règles (Karsenty 1992). Elle conduit au « compromis paradoxal » de Godard (1989), conciliant deux principes, celui qui fait tenir ensemble des éléments du nouvel ordre virtuel et celui qui se nourrit de la légitimité que lui apportent les ordres constitués.

La mise en place de taxes sur les flux mondiaux (taxe Tobin sur les mouvements de capitaux à court terme, taxe sur les émissions de gaz ou sur les trafics d'armes) sont des ébauches d'une fiscalité mondiale à même de financer les biens publics mondiaux ou les patrimoines communs.

Selon cette conception, il existe des besoins fondamentaux de l'humanité, des biens premiers au sens de Rawls ou des moyens d'existence "*livelihood of man*" au sens de Polanyi qui concernent l'ensemble de l'humanité. La priorité est de répondre dans un souci d'équité intra-générationnelle (entre riches et pauvres) et d'équité intergénérationnelle à la réduction des inégalités d'accès à ces besoins fondamentaux. Ceci ne peut se faire que par des nouveaux modes de produire et de consommer des sociétés industrielles, des modes de produire et de consommer non mimétiques des sociétés émergentes et des mécanismes de redistribution des revenus et des actifs à l'échelle internationale.

Des principes d'« États soucieux », des limites à la marchandisation l'emportent dans un univers incertain sur les calculs, la mesure et la rationalité économique. La définition des *patrimoines communs* dépend des choix collectifs des citoyens. Dès lors, qu'est ce qui "peut faire partie" d'un patrimoine commun de l'humanité : la diversité linguistique ? les droits de l'homme ? le respect de la vie ? les chefs d'œuvre artistiques ? les ressources naturelles ? la connaissance ? la sécurité internationale ? Qui établira cette "liste" hiérarchisée et selon quelles procédures ? Quelle est la légitimité des droits de propriété des agents privés ou des

États sur ces biens considérés comme publics tels que la connaissance, la santé, la sécurité, la biodiversité etc. Au nom de quelle légitimité des pouvoirs privés (par exemple des firmes multinationales ou transnationales) ou des pouvoirs publics ont-ils le droit de s'approprier ou de détruire ces patrimoines communs ?

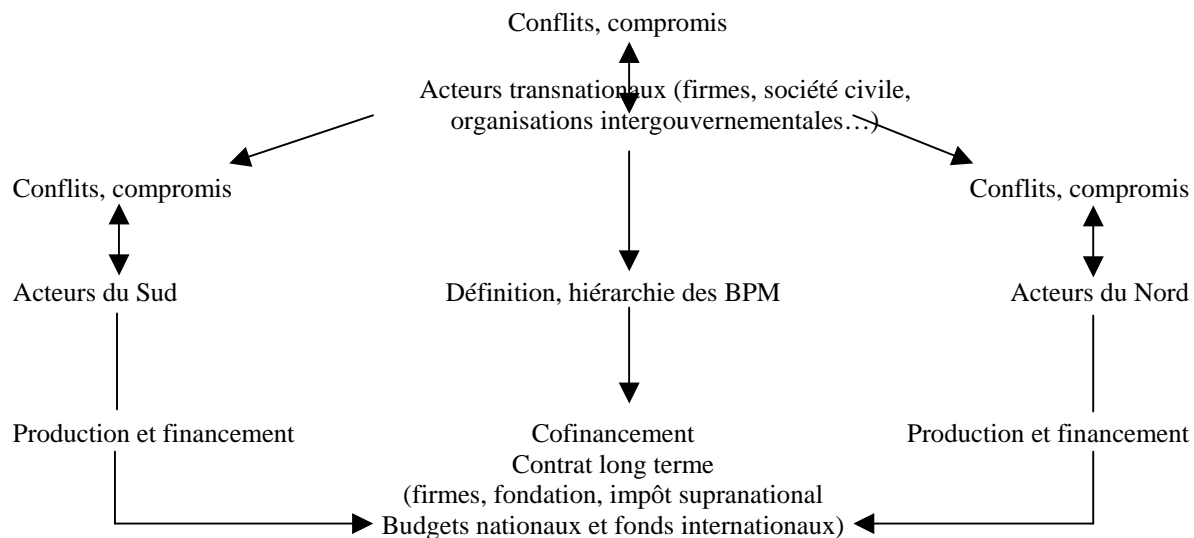
Les conflits entre droits de propriété et droits à la santé ont opposé l'Afrique du Sud et le Brésil et les firmes pharmaceutiques pour la diffusion des génériques et l'accès à l'AZT. Ces firmes ont préféré, pour des questions d'images, se retirer du procès. Elles ont été incitées fiscalement par les pouvoirs publics. La conférence de Doha (2002) a entériné un droit à la santé qui a été ensuite en partie remis en cause.

Le concept de biens publics mondiaux, selon une approche d'économie politique, a un caractère subversif puisqu'il souligne les limites du système international actuel et le décalage entre la mondialisation des questions centrales de l'humanité et le caractère borné des décisions par les souverainetés nationales et par le poids des pouvoirs privés. Ce système "décalé" est organisé sur le principe de la souveraineté des États et des organisations internationales où les États ont une voix alors que la question posée est celle des choix collectifs par des citoyens, choix s'imposant au niveau mondial. La question des biens publics mondiaux renvoie donc à la décision politique, à la souveraineté des citoyens faisant des choix collectifs et donc à la question de l'émergence de la citoyenneté mondiale. Il s'agit de trouver des critères de décision permettant de définir les biens publics mondiaux. Il s'agit ensuite de faire des choix politiques s'imposant au niveau mondial. A défaut de démocratie représentative (un citoyen, une voix au niveau international), des formes de démocratie participative de la part d'une société civile internationale émergent avec bien entendu la question de la légitimité de cette société civile. Le caractère opérationnel des BPM suppose d'avoir des capacités de proposition, de participation aux négociations et de mise en application des BPM (Solagral, 2002).

3.2 Quelles implications pour une régulation mondiale ?

Il y a passage d'une conception verticale de l'aide Nord/Sud à une gestion de biens et de patrimoines communs. La conception faible, en termes de défaillance des marchés et des États, ou forte en termes de gestion d'un patrimoine collectif des biens publics mondiaux peut refonder les relations internationales et faire passer d'une conception de l'aide à une coopération internationale. Dans la conception traditionnelle de l'aide, il existe des relations verticales entre donateurs et bénéficiaires de l'aide. D'un côté, il y a des transferts du Nord au Sud motivés par une pluralité de considérants au Nord (utilitaristes, altruistes, géopolitiques...). De l'autre, il existe des conditionnalités avec plus ou moins de contrôle, de ruse et de jeu de dissimulation. Dans la conception des biens publics il y a codécision et définition de priorités permettant de hiérarchiser les BPM et les priorités de voir qui les financent et qui les produit (cf. schéma 5).

Schéma 5 : Coproduction et cofinancement des BPM



Les résultats concernant la production et le financement des biens publics mondiaux demeurent limités. On observe toutefois quelques résultats dans le domaine environnemental (protection de la couche d'ozone, biosécurité, pesticides...). Certains résultats avaient été obtenus à Doha dans le domaine de la santé.

Il existe actuellement une spécialisation des organisations internationales et régionales dans la prise en charge des biens publics internationaux (paix : ONU ; santé : OMS ; préservation du patrimoine culturel : UNESCO ; environnement durable : future organisation mondiale de l'environnement OME ?), cadre juridique ouvert pour les échanges commerciaux (OMC) et liberté monétaire et financière (FMI) ; développement (Banque mondiale) ; respect des droits sociaux (OIT). En revanche, les liens entre ces organisations sont limités et les rapports de pouvoir sont asymétriques ce qui conduit à une primauté de fait de la Banque mondiale, du FMI et de l'OMC sur les autres organisations.

3.2.1 Production et financement différenciés selon la nature des biens publics mondiaux

On peut reprendre la distinction entre les biens à la portée des « meilleurs », ceux dépendant du maillon le plus faible et les biens additifs. Actuellement, le premier type de bien relève plutôt de la compétition entre pays développés mais il pourrait aussi faire l'objet d'une coopération. Les deux autres, par contre, concernent clairement la coopération internationale. On constate, dans le second cas, des situations dans lesquelles le pollué est le payeur ; c'est le cas du Japon qui finance des installations (dans le cadre de son aide publique au développement) en Chine pour éviter d'être pollué sur son propre territoire. Les pays en développement sont d'accord pour le principe pollué payeur mais refusent l'ingérence et l'universalité des normes. Le bien public additif est le plus difficile à produire, car les trois comportements négatifs classiques de la gestion des biens publics s'y manifestent : la "resquille" ("*free riding*") : pourquoi faire des efforts pour mieux gérer un bien public s'il n'y a pas de sanction de ces efforts ? ; le "dilemme du prisonnier", lorsque les partenaires d'un jeu ne se font pas confiance (ou n'ont pas assez d'information sur la stratégie des autres joueurs), il y a un grand risque que les décisions qu'ils prennent individuellement soient globalement sous-optimales (c'est-à-dire n'atteignent pas l'objectif de production du bien public) ; le comportement "moutonnier", face à un problème important aucun acteur ne prend l'initiative pour le résoudre, chacun "contournant" les difficultés.

Les modalités de financement diffèrent selon les types de biens.

- Dans le domaine de la *santé*, plusieurs modalités de financement sont envisageables : la création d'un fonds mondial de la santé, l'incitation des groupes privés à produire des BPM, à réduire les délais de droits de propriété, la pratique de prix différenciés selon le revenu ou de prix au coût marginal pour les population pauvres. (cf. l'art 2 de la résolution de l'OMS en 2002).
- Plusieurs modalités sont envisageables pour limiter *l'instabilité financière* allant des taxations des mouvements de capitaux à court terme (Chili, Malaisie) jusqu'à la mise en place d'une taxe Tobin.
- La protection de la couche d'ozone résulte suite à l'accord de Kyoto du marché des droits à émettre. Il faut comme le montre la théorie des jeux des conditions permettant à une coalition d'être stable et à réduire l'incitation à quitter la coalition. Une coalition de taille réduite semble possible. Dans la pratique en 2002 le principal émetteur de CO₂, les États-Unis, n'avaient pas ratifié cet accord. Selon le rapport Zedillo, la taxe sur les émissions de carbone permettrait à la fois de lutter contre les émissions de gaz à effets de serre et d'apporter des ressources substantielles. Les recettes appropriées par les PED seraient réinjectée dans leurs économies. Celles des pays industrialisés seraient reversées à des organisations internationales responsables du financement des biens collectifs mondiaux. La taxe appliquée universellement rapporterait 125 milliards \$ par an. De même la taxe sur les transactions courantes à court terme pourrait rapporter à 0,1 % sur un volume réduit à 1000 milliards \$ par jour (contre 1600 sans taxes) rapporterait plus de 300 milliards \$ par an. Les taxes sur les émissions de gaz à effets de serre rapporteraient pour 7 milliards de tonnes d'émission de carbone entre 160 et 209 milliards.

Le financement des BPM suppose au moins un doublement de l'APD. Il peut résulter des DTS (droits de tirage spéciaux), de fonds d'assistance mutuelle libellés en monnaies euro, yen à défaut de dollar, ou de revenus tirés des ressources planétaires, minerais de fonds de mer, droits de pêche des océans (Stiglitz, 2002). Il peut également être assuré par des fonds privés philanthropiques.

3.2.2 Vers une gouvernance ou une citoyenneté mondiale ?

La gouvernance mondiale peut se définir comme « l'ensemble des transactions par lesquelles des règles collectives sont élaborées, décidées et légitimées, mises en oeuvre et contrôlées » (P. Lamy in Jacquet et *al.*, 2002) ou comme « l'élaboration collective de corps de principes, de normes et de règles conduisant les nations à coopérer entre elles en se partageant la charge du fardeau économique, financier, technologique » L.Tubiana, *Le monde* 15 avril 2003). Elle vise à réduire les affrontements géopolitiques et à infléchir l'architecture internationale reposant sur les relations inter-étatiques et les pratiques fondées sur les rapports de forces des puissances hégémoniques.

Outre ce qu'elle implique dans le changement des rapports de forces internationaux, les limites de la gouvernance mondiale tiennent à l'hétérogénéité et aux asymétries des fonctions de préférence collective, à la grande difficulté de faire converger les anticipations des décideurs sur les risques, les coûts et les bénéfices, voire également aux incertitudes rendant difficile un consensus entre experts, politiques, citoyens et opérateurs privés. Les critères de décision sont multiples : efficacité, équité, précaution, responsabilité.

Les acteurs sont multiples. *Le Global Issues Network* proposé par la Banque mondiale ou le *Global Compact* initié par Kofi Anan visent à associer gouvernements, société civile, entreprises privées et organisations internationales pour élaborer des recommandations ou des cadres de cohérence à caractère non coercitif.

La démocratisation dépasse la légitimité électorale et met en oeuvre des politiques délibératives au sens de Habermas.

Plusieurs projets de gouvernement mondial ont été proposés (démocratie cosmopolite de Held, fédéralisme global de Rodrik selon lequel, nous l'avons vu, il existe un triangle d'impossibilité entre globalisation, souveraineté politique et démocratie. Cette conception a été critiquée. Selon Rosanvallon, la citoyenneté renvoie à des différenciations productrices d'identité ; la démocratie est l'espace du partageable alors que le monde renvoie à l'espace du droit. De même pour Habermas (2000), les référents universels sont d'ordre juridico-moral (droits de l'homme) et non des identités, des traditions et des valeurs. La démocratie, faite de représentation est construite par des procédures, des délibérations, des expertises et des opinions qui ne peuvent s'exprimer que dans un cadre institutionnel supposant des inclus et des exclus.

La gouvernance est censée penser la complexité et les processus. Il s'agit d'un ensemble de régulations fonctionnant même si elles n'émanent pas d'une autorité officielle. Elle est le produit de la prolifération de réseaux dans un monde de plus en plus interdépendant (Rosenau). Elle est un processus continu mis en oeuvre par des acteurs de toute nature et obéissant à des rationalités diverses. La régulation est moins encadrée par un corps de règles que par un jeu permanent de contrats et de combats, de négociations et d'ajustement. La gouvernance suppose que des compromis sont possibles entre parties prenantes et qu'un bien commun ou collectif résulte de ce processus.

Les modèles de régulation ou de gouvernance mondiale sont multiples à défaut d'un gouvernement mondial reposant sur un principe démocratique (1 citoyen, une voix). On peut différencier : a) les décisions prises dans des domaines spécialisés par les organisations internationales (FMI, Banque mondiale, FAO, BIT, ONUDI...), b) les négociations et les coopérations entre gouvernements, c) les réseaux d'autorités indépendantes émettant des normes à partir de la légitimité de l'expertise, les droits et les jurisprudences transnationales (ex. de l'office de règlement des différends au sein de l'OMC), d) l'autorégulation privée par des arrangements contractuels, des codes et des normes mis en place par les firmes privées multinationales (Jacquet, Pisani-Ferry, Tubiana, 2002).

A défaut de gouvernement mondial capable d'imposer des disciplines et des sanctions, il y a mise en place de différents modèles de gouvernance mondiale, à travers les négociations des règles internationales, l'élaboration de normes et de valeurs et un ensemble de régulations assurées par les acteurs pluriels. Ces modèles expriment plus ou moins le poids des puissances hégémoniques et des oligopoles privés imposant leurs normes et leurs valeurs.

La conception *d'économie publique mondiale* remet en question l'architecture de la gouvernance mondiale ; elle met l'accent sur les processus de décision politique et sur les procédures permettant de définir et de hiérarchiser les biens qui constituent un patrimoine commun et sont du domaine du collectif inter ou transnational. Cette conception implique en arrière plan des fonds publics transnationaux qui permettent de financer et de produire les BPM, des mécanismes de régulation et de sanction ; les fondements de l'accès aux génériques pour les maladies, les mesures protégeant la couche d'ozone, le respect des droits de l'homme supposent des pouvoirs transnationaux dotés des attributs de la souveraineté.

IV. L'éducation, la culture, la communication, la connaissance : biens publics face à la privatisation

« *Le savoir c'est le seul bien qui ne diminue pas quand on le partage* » Spinoza

« *J'étais un nain assis sur les épaules des géants qui m'ont précédé* » Newton

« *La connaissance scientifique est un patrimoine commun* » Pasteur

Encadré 2

L'eau, la santé, l'énergie, biens privés ou publics mondiaux

Le sommet de la terre à Johannesburg (septembre 2002) est venu confirmer les appréhensions du sommet de Rio, une décennie auparavant, quand à l'urgence à agir pour permettre l'accès aux biens essentiels que sont la santé, l'alimentation, l'énergie et l'eau. Un tiers de l'humanité ne dispose ni de l'électricité, ni des vaccins et des médicaments de base, ni d'eau potable. Seuls 20 % des habitants de la planète ont correctement accès à ces trois biens essentiels. En 2003, 1,3 milliards d'hommes n'ont pas accès à l'eau potable ; 1,6 milliards n'ont pas accès à l'électricité, 2 milliards ont moins de 1\$ par jour. 1,3 milliards habitent sur des terres fragiles.

- **L'eau** (or bleu) est un bien renouvelable, fluide, vital des écosystèmes, qui pose des problèmes de renouvellement et de régénération. Elle peut être analysée comme une ressource géopolitique, un bien privé marchand, un bien ou un patrimoine commun et un droit. Elle est une ressource planétaire qui tend à se raréfier et qui est très inégalement distribuée selon les régions. On observe un cycle de l'eau relativement immuable. La raréfaction et le gaspillage de l'eau conduisent à mettre en place des règles de gestion et à lui attribuer une valeur marchande. La recherche d'efficacité conduit notamment à des concessions de services publics à des opérateurs privés en liaison avec les grandes municipalités. En même temps on constate de très grandes inégalités d'accès à l'eau et ¼ de l'humanité est privée d'eau potable. Elle est également un besoin vital qui en fait un bien premier ou collectif qui ne peut être traité comme une simple marchandise. Certains pays comme l'Afrique du Sud ont inscrit dans leur constitution le droit à l'eau. L'eau est ainsi à la fois un bien privé, commun collectif voire sacré dans certaines sociétés. Elle a une dimension à la fois locale et mondiale. Le rôle du marché et des opérateurs privés doit être analysé au regard des critères d'efficacité et d'équité mais également des enjeux sociaux et politiques. En décembre 2002 le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations unies a proclamé le « droit humain à l'eau.. condition préalable à la réalisation des autres droits de l'homme ». En mars 2003 les doubles conférences sur l'eau de Kyoto et de Florence témoignent de conflits majeurs sur le statut de marchandise et bien privé versus bien commun et besoin vital.

- **L'énergie**. On observe un poids essentiel des énergies non renouvelables et polluantes, de grandes inégalités internationales et une surconsommation énergétique de la part des pays développés. Depuis 1992 (Rio), il y a eu accroissement de l'émission de gaz à effets de serre de 13 %. En 1997, la consommation de TEP (tonne équivalent pétrole) par habitant était de 1,6 dans le monde avec des écarts allant de 8,1 aux États-Unis, 4,1 en France, 0,7 en Chine. Au regard des avantages et des contraintes, le gaz offre de bonnes alternatives.

- **La santé**. On observe une amélioration de l'espérance de vie mondiale avec une baisse importante toutefois dans les pays pauvres touchés par l'épidémie HIV/sida mais de grandes inégalités mondiales dans l'accès aux soins et aux médicaments. Les écarts tendent à croître entre les populations des pays développés et celles des pays pauvres. Le brevetage des produits réduit leur accessibilité pour les populations pauvres. Plus de 90 % de la recherche concerne moins de 20 % de la population mondiale. Les médicaments vis à vis des grandes maladies tropicales sont délaissés par les laboratoires faute de rentabilité. Les défis en cours exigent de gigantesques investissements en matière d'infrastructures, avec des financements multilatéraux incluant États et institutions et des financements privés.

Le débat précédent peut être décliné pour les domaines relevant de l'UNESCO notamment la connaissance (culture, éducation, recherche, communication) ou des biens essentiels tels l'eau (cf. l'encadré). On observe une privatisation croissante des biens et des services publics et une libéralisation des services dans un contexte de libre-échange. Au sein de l'OMC, les accords généraux sur le commerce et les services concernent aujourd'hui l'eau (marché de 1000 milliards de \$), l'éducation (marché de 2000 milliards \$), la santé (marché de 3500 milliards \$). Un accord de libéralisation consisterait à aligner les subventions reçues par

les organismes publics et privés et à permettre l'entrée d'opérateurs privés étrangers avec un traitement égal. Les TRIPS sont devenus un des enjeux majeurs des débats au sein de l'OMC. Au sein de l'Union européenne, la règle pour les services est celle de la concurrence. Les services d'intérêt général ou universel sont des exceptions. On observe au niveau international un débat stratégique sur les droits de propriété dans les différents domaines (produits pharmaceutiques, brevetage du vivant, gènes). Il existe ainsi une "triadisation" et non une mondialisation de la connaissance et une forte exclusion des pays en développement.

Quatre questions peuvent être différenciées à propos de la production et de la diffusion de la connaissance.

- 1/ La production de nouveaux savoirs versus la capitalisation des savoirs anciens : Comment jouent le processus de destruction créatrice, l'obsolescence des savoirs, l'acquisition par apprentissage. En quoi y a-t-il uniformisation ou diversification universalisme ou particularisme des savoirs (savoirs pluriels) ? Les savoirs des grandes firmes organisées en réseaux transnationaux et les processus de destruction créatrice des connaissances se développent en concurrence ou en relations de conflits/ coopérations avec les savoirs locaux des petites unités territorialisés.
- 2/ L'appropriation versus la diffusion de la connaissance : l'appropriation privée par les individus ou les organisations se fait aux dépens de l'accessibilité par le plus grand nombre. Les critères d'efficacité (incitation, coûts de transaction, risque de droits) jouent à côté des critères d'équité (intra et intergénérationnel). Le brevet, équilibre entre l'incitation à créer de nouvelles connaissances et la diffusion du savoir (monopole limité dans le temps, traduction en licences...) ne conduit-il pas à un déplacement du curseur favorisant l'appropriation aux dépens de la diffusion. On observe des conflits croissants entre droits de propriété intellectuelle et droits aux savoirs et à leur application.
- 3/ La question du financement public ou privé : on observe également un déplacement du curseur vers la privatisation de la production et de la diffusion des savoirs d'où de nombreuses implications en termes de téléguidage par la demande solvable (objectifs de commercialisation) et de disparités internationales.
- 4/ La polarisation et la diffusion de la connaissance : il y a débat entre les polarisations territoriales (effets d'agglomération, externalités de type Silicon Valley ou Sophia Antipolis) versus les réseaux (réseaux de recherche ou enseignement à distance, rôle des NTIC). On peut observer une hiérarchie entre les centres, les semi périphéries et les périphéries (exode des compétences vers les pôles). Il y a des convergences et des divergences liées à l'économie de la connaissance ; on constate un processus de filialisation par les multinationales du savoir (universités, entreprises, centres de recherches publics ou privés) versus communautarisation (savoirs et langues spécifiques).

Le dilemme entre la production privée et l'usage collectif des connaissances ou des savoirs a changé de dimension dans le contexte de mondialisation ou plutôt de « triadisation » de la connaissance scientifique et technique et avec la réduction de savoirs pluriels.

D'une part, l'économie de la connaissance ou immatérielle est désormais au cœur même des compétitions des grandes firmes et des processus de destruction créatrice qui les caractérisent dans un monde de concurrence imparfaite. La connaissance scientifique et technique et la "captation" des compétences, sont des enjeux stratégiques. Les entreprises sont les sources d'innovations et sont génératrices de diversité à partir de leur savoir-faire et de leurs compétences c'est-à-dire de l'efficacité des procédures de résolution des problèmes. Elles sont soumises à un processus de sélection des connaissances liées à la production.

De l'autre, la connaissance a pris une dimension transnationale alors que l'on observe une privatisation et une marchandisation croissante de l'éducation, de la recherche et des connaissances techniques liées à la production. On constate au niveau international un débat stratégique sur les droits de propriété intellectuelle dans les différents domaines (produits pharmaceutiques, brevetage du vivant, ressources génétiques...). Les TRIPS (*Trade related aspects of intellectual property rights*) ou ADPIC (aspects de droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce) sont devenus un des enjeux majeurs des débats au sein de l'OMC.

Enfin, on note des divergences croissantes au niveau international entre les pays pris dans des "trappes à pauvreté" et les pays disposant de systèmes nationaux d'innovation dynamiques. L'exode des compétences s'accroît vers les pôles scientifiques, techniques et les cœurs du capitalisme. Il existe ainsi une forte exclusion des pays en développement et en dehors des pays émergents des processus de divergence entre les principales zones économiques. Les pays en développement cherchent à séduire les oligopoles privés pour bénéficier de leurs savoirs (Michalet, 2000). On constate une focalisation de la recherche sur des objets répondant aux besoins d'une partie limitée de la population. La recherche est largement téléguidée par la demande sociale répondant aux stratégies des grandes puissances notamment pour des objectifs militaires et à la demande solvable déterminant les investissements des firmes.

Nous présenterons les disparités concernant le savoir au niveau mondial avant de le mettre à l'épreuve de l'économie éthique publique.

4.1 Les asymétries internationales dans un contexte de privatisation du savoir

Le système mondial peut être hiérarchisé en pays innovateurs, suiveurs, importateurs de technologies et exclus. Il y a émergence de milieux innovants créateurs d'externalités, d'agglomération, d'apprentissage collectif et d'attractivité du capital. Les exemples emblématiques sont la "Silicon Valley" ou les districts industriels marshalliens. Si l'on considère que jouent des économies d'échelle, que les nouvelles inventions rendent obsolètes les produits et les techniques anciens et que les effets de destruction créatrice l'emportent sur les effets de capitalisation, l'innovation est créatrice de disparités croissantes entre les espaces nationaux d'innovation et les espaces marginalisés.

4.1.1 Les déséquilibres Nord/ Sud en matière de recherche scientifique

Le nombre de dépôts de brevets à l'OMPI (Organisation mondiale de la propriété intellectuelle) est passé de 7095 (1985) à 103 947 (2001). Le clivage Nord/Sud s'aggrave fortement en matière de recherche et développement. En 1997, sur 84530 brevets déposés à l'Office européen des brevets(OEB), 82846 venaient de l'OCDE. Les pays de l'OCDE représentent 85 % de l'investissement en recherche et développement, la Chine, le Brésil, l'Inde et l'Asie du Sud-Est 11 %. Il existe de fortes relations entre les investissements en recherche et développement par secteurs et les taux de rentabilité. Il y a certes, *a priori*, accès à la connaissance codifiée, à Internet ou à certaines technologies en voie d'universalisation. L'expérience montre que dans un monde cloisonné, la technologie avancée est interdite pour les pauvres et les pauvres des pauvres (J. Sachs, 1999).

La bibliométrie, mesure de l'activité scientifique ou technologique par le dénombrement des publications et des brevets, montre ainsi que les États-Unis produisent 36 % de la production scientifique, l'Union européenne 30 % et le Japon 8 %. Depuis l'effondrement du communisme, la part des pays de la CEI a baissé de trois fois. L'Afrique compte pour moins de 1 % (0,5 % pour la seule Afrique du Sud), les NPI et l'ASEAN pour 0,5 % (Sources Office scientifique et technique OST, 1995).

Les écarts de recherche scientifique sont supérieurs aux écarts en termes de revenu par tête. Les membres de l'Union européenne consacrent 2 % de leur PNB à la recherche développement (RD) contre moins de 0,5 % pour les pays en développement. Dans l'ensemble, la science suit le marché et la demande solvable avec des processus de polarisation liés à des économies d'échelle. Il en résulte une orientation de la recherche en fonction des priorités du Nord et des questions concernant les pays tempérés ou enneigés (où habite 92,6 % de la population des pays riches), alors que plus de 55 % de la population des 42 pays les plus pauvres habite des régions tropicales, et plus de 17 % des régions sèches. Ainsi la recherche en vaccin pour lutter contre la malaria est elle peu développée. Il en est de même des recherches biotechnologiques pour les productions agricoles de première nécessité pour les pays tropicaux, pour la lutte contre la dégradation de l'environnement.

Parallèlement, on note dans l'ensemble, une grande faiblesse des dispositifs scientifiques nationaux ou régionaux dans les pays en développement et une tendance à la décapitalisation. Certains parlent d'une "*dutch disease* intellectuelle" pour caractériser les captures des élites scientifiques par les pays du Nord et l'état de pauvreté de centres de recherche poussiéreux. Encore faut il prendre en compte la grande diversité des situations selon les pays ou noter quelques initiatives comme le centre de physique théorique de l'UNESCO à Trieste créé par Abdus Salam, ou le TWNSO (*Third World Network of Scientific Organizations*).

Si on prend le cas de l'Afrique, on peut constater pour l'Afrique subsaharienne après les indépendances faisant passer d'un système colonial à un système national la constitution de recherches impulsées par l'État assurée par des fonctionnaires et répondant à des objectifs nationaux. Ce système était appuyé par la coopération internationale bilatérale. Il s'est transformé en un libre marché du travail scientifique répondant aux besoins du Nord, avec une régulation par le marché et non par les pairs, s'appuyant sur une privatisation des activités de chercheurs individuellement insérés pour les meilleurs dans des réseaux mondiaux et financés par des organisations internationales (Waast, 2001). Bien entendu cette évolution conduit à des contre tendances. En revanche, en Afrique du Sud, on constate le maintien d'un réseau efficace de recherche et de formation supérieure (30 % de la production scientifique du continent avec 13500 chercheurs et 600 000 étudiants). En Afrique du Nord, le potentiel est relativement élevé (environ 6000 chercheurs et 2 200 000 étudiants). Le nombre de chercheurs par million d'habitants le plus élevé se trouve en Afrique du Sud et en Tunisie avec 350 chercheurs/1 million d'habitants.

4.1.2 *Les asymétries en matière de potentiels éducatifs*

On note des divergences croissantes des systèmes éducatifs au niveau international entre les pays pris dans des "trappes à pauvreté" et les pays disposant de systèmes nationaux de formation et d'innovation dynamiques. On constate de fortes différenciations concernant les inscriptions scolaires entre les pays du Sud. Ces différences s'expliquent largement par des facteurs économiques et financiers. Les coûts unitaires moyens annuels internationaux sont respectivement de 1,5 % du PNB par tête pour le primaire, de 20 % pour le secondaire et de 50 % pour le supérieur. Les fortes disparités entre pays sont liées principalement aux écarts de salaires des enseignants en % du PIB par tête et aux différences de taux d'encadrement.

Tableau 7 : Taux d'inscription scolaire comparés

	Taux de scolarisation par classe d'âge (en %, 1997)		Taux brut d'inscription du primaire et secondaire (en %, 1999)	Taux d'analphabétisme+ 15 ans (en %, 1998)	
	Primaire	Secondaire		Hommes	Femmes
Asie de l'Est	89	63	63	9	22
Asie du Sud	77	55	53	35	50
Amérique latine	94	66	71	11	13
Afrique du Nord/Moyen Orient	87	66	63	24	48
Afrique subsaharienne	60	-	42	32	49

Sources : Rapports Banque mondiale 2002 ; PNUD 2001

Plusieurs facteurs interviennent pour expliquer les différences de *qualité* évaluées à partir des tests d'acquisition et du rapport coût/efficacité : les taux d'encadrement, les coûts unitaires, les pratiques pédagogiques, les types d'organisation, la qualité des enseignants. L'explosion quantitative a conduit dans de nombreux pays à une *implosion scolaire*. Il en résulte, semble-t-il, une détérioration de la qualité de l'enseignement même si celle-ci doit conduire à des constats nuancés (cf. les travaux de l'IREDU montrant que les acquisitions de connaissances étaient proches dans certaines écoles primaires africaines et européennes).

On note également une privatisation croissante de l'enseignement supérieur, même si le secteur privé n'absorbe aujourd'hui que 20 % du total des dépenses éducatives. Le marché mondial de l'éducation, en voie d'émergence, concerne notamment certains secteurs de l'enseignement supérieur et de la formation professionnelle. Ce marché s'accompagne d'une normalisation des certifications. Selon Glenn Jones, magnat de la télévision câblée "l'éducation est le plus vaste marché de la planète, celui qui croît le plus vite".

L'éducation tend à devenir un service marchand faisant l'objet d'une concurrence sur des marchés nationaux ouverts et relevant du droit privé.

Les règles générales de l'OMC largement suivies par l'Union européenne sur la libéralisation des services, conduisent à traiter les services publics en référence à une norme de marché et de concurrence et donc à inverser l'ordre juridique entre le droit public et le droit privé. Dans l'AGCS les services publics ne sont qualifiés comme tels ; ils renvoient aux seuls services publics administratifs relevant de fonctions régaliennes. L'AGCS au sein de l'OMC permet ainsi de faciliter l'accès aux marchés de l'enseignement, d'accorder aux « entreprises éducatives » étrangères le traitement de la clause de la nation la plus favorisée et un traitement identique aux « entreprises » éducatives nationales en ce qui concerne notamment les subventions publiques. L'AGCS supprime automatiquement les mesures réglementaires de protection des marchés domestiques, étend le droit de la concurrence et généralise le modèle de partenariat public/ privé. Au sein de l'Union européenne, le Traité de Rome reconnaît certes la notion d'intérêt général mais, selon la jurisprudence de la Cour de justice, le service public se définit par le financement public. Le service universel est défini comme un service de base offert à tous dans l'ensemble de la communauté à des conditions tarifaires abordables et avec un niveau de qualité standard. Cette définition diffère ainsi fondamentalement du concept français de service public qui suppose notamment égalité de traitement des usagers.

On constate effectivement un développement des filiales d'universités ou d'écoles supérieures (enseignement tertiaire) aux dépens des monopoles publics nationaux ou des universités et établissements travaillant dans le cadre d'un cahier des charges. L'enseignement est devenu largement un service marchand international conduisant soit à une

privatisation soit à des partenariats privés /publics. Ce processus observable en Europe est devenu essentiel en Afrique et en Amérique latine.

Ce processus en cours résulte à la fois des nouvelles règles internationales dans le cadre de l'OMC ou de l'Union européenne, aux stratégies de pénétration des marchés éducatifs de la part d'universités ou d'écoles des pays industrialisés notamment anglo-saxons ; au dysfonctionnement voire à la faillite des systèmes publics nationaux et à des stratégies de formation des compétences et (ou) de reproduction sociale de la part des élites ou des couches sociales dominantes privilégiant les filières internationales privées.

Les technologies de l'information et de la communication (*e-learning*) se développent rapidement dans les réseaux mondiaux d'apprentissage à distance (*global distance learning network*) ou dans les systèmes d'enseignement virtuels avec les effets d'exclusion des non branchés et les risques de déstabilisation des systèmes universitaires locaux.

Les pays pauvres subissent un *exode des compétences*. Dans une optique individuelle, l'effet est neutre pour le pays de départ puisque la productivité marginale de ceux qui restent n'est pas modifiée. Certes l'éduqué ne rembourse pas l'éducation financée sur impôt qu'il a reçu mais dans une optique intergénérationnelle on peut supposer qu'il y a neutralité. De plus, on peut prévoir un transfert de revenus vers la famille d'origine. En revanche, la migration permet une plus grande productivité, peut contribuer à l'accumulation du savoir dont le pays d'origine pourra bénéficier. Cet argumentaire ne prend pas en compte les externalités et les processus cumulatifs d'accumulation ou de désaccumulation des connaissances. Le départ des éduqués rétroagit à la baisse sur la productivité de ceux qui restent. Il y a perte d'un investissement financé sur impôt. L'acquisition ultérieure du savoir produit à l'étranger se fera à titre onéreux.

L'exode croissant des compétences s'explique à la fois par des effets *push* et par des effets *pull*. Il renvoie à des stratégies des grandes puissances et des firmes multinationales pour attirer les compétences. Ce processus se réalise de manière hiérarchisée. Le départ des éduqués rétroagit à la baisse sur la productivité de ceux qui restent. Il y a perte d'un investissement financé majoritairement sur impôt. On estime qu'au cours des dernières décennies au moins six millions de personnes très qualifiées ont émigré des PVD vers les pays de l'OCDE. Depuis 40 ans, le nombre des étudiants ne regagnant pas leur pays a été multiplié par 7, de 245 000 en 1960 à 1,7 millions aujourd'hui dont 44 % sont d'origine asiatique.

L'éducation scolaire est un des facteurs premiers de la croissance et du développement. Elle accroît la productivité et les valeurs motrices du développement à la condition de favoriser l'acquisition de savoirs et de former des compétences. Elle est un support qui ne véhicule que les informations qui lui ont été confiées. A défaut de formation du capital productif et de milieu valorisant les connaissances, la scolarité peut conduire à une évasion des connaissances, à un analphabétisme de retour ou à un exode des compétences. La mobilité internationale des compétences s'est également fortement accrue. Elle peut pour les économies en développement être l'occasion d'un accès à la connaissance ou inversement traduire une déperdition de compétences. Les PED peuvent tirer profit de leurs chercheurs et ingénieurs expatriés pour le développement grâce aux effets de réseaux et de préférences nationales. On constate toutefois globalement une forte décapitalisation accélérée par des facteurs internes tels le sida.

L'éducation est multifonctionnelle et elle suppose dès lors des politiques publiques. Les effets démographiques, sociaux, culturels et politiques de l'enseignement sont aussi importants que les seuls effets économiques. A titre exemplaire, l'enseignement des femmes réduit le taux de fécondité ou la scolarisation des jeunes diminue les risques d'enfants soldats. L'enseignement participe à la dynamique structurelle ; il modifie les raretés futures qui sont les paramètres de la future rentabilité. Il exerce des effets inter-temporels et intergénérationnels et crée des externalités qui ne peuvent être prises en compte par les

signaux du marché. L'investissement scolaire est ainsi un facteur potentiel important du développement en diffusant les valeurs motrices de la croissance, l'innovation et l'esprit expérimental, en modifiant la conception du temps.

Les asymétries en matière de savoirs spécifiques aux firmes

Les pays en développement et émergents représentent un flux d'investissements directs étrangers (IDE) de l'ordre de 240 milliards \$ soit 19 % du total mondial. Le processus en cours de développement des IDE est créateur de différenciation et de divergences entre les pays émergents et les pays les moins avancés en voie de marginalisation et pris dans des "trappes à pauvreté". La montée en puissance des IDE est le fait de 10 à 12 pays (Mexique, Brésil, Chine, Inde, Asie du Sud-Est). Il s'agit de pays à salaires moyens et à forte capacité technologique et à marché actuel et anticipé important.

Le croisement recherche et développement, stratégique dans la compétitivité des firmes et des disparités territoriales, recouvre les aspects liés à l'utilisation et à l'application des sciences pour le développement, à l'intégration de la science et des scientifiques dans la société, et à la coopération scientifique (Raoult-Wack et al., 1999).

4.1.3 Fracture scientifique et divergences de développement

Le débat analytique précédent permet de rendre compte des asymétries internationales dans le domaine de la connaissance scientifique et technique. Celle-ci est appropriée de manière croissante par des acteurs privés et correspondant ainsi à la demande solvable et donc aux disparités croissantes internationales. 90 % de la recherche scientifique et technique concerne les demandes des pays industriels (produits pharmaceutiques, recherche agronomiques). Les nouvelles technologies de l'information et de la communication (l'économie) ont conduit au mythe de l'information bien quasi libre et accessible aux pays en développement du fait des coûts décroissants et du fonctionnement en réseaux caractérisés par des avantages croissants des consommateurs en fonction du nombre d'utilisateurs. En réalité l'information suppose des supports matériels onéreux, des compétences pour les décrypter et les comprendre et renvoie ainsi à une territorialité caractérisée par de grandes disparités entre les États-nations. Les externalités de la connaissance "*knowledge spillovers*" résultent des caractéristiques intrinsèques de la connaissance scientifique et technologique. Elles sont localisées ou territorialisées. Elles sont produites et appropriées par les firmes multinationales. La recherche et développement joue un rôle central dans l'innovation technologique et la concurrence oligopolistique. En amont, la connaissance suppose un potentiel de recherche fondamentale appuyé par les pouvoirs publics et elle implique en aval un système éducatif performant. On observe ainsi des tensions croissantes entre les systèmes nationaux de connaissances et l'internationalisation/internalisation des connaissances techniques et scientifiques par les firmes multinationales.

Les connaissances scientifiques et techniques dépendent de la recherche et développement assurés par les firmes multinationales, du potentiel national ou régional de recherche, généralement public, en amont et du système éducatif. Les pays en développement sont ainsi largement et traditionnellement exclus des connaissances scientifiques et techniques tacites. Le marché mondial des logiciels éducatifs est passé entre 1996 et 2000 de 1,1 milliards à 4,4 milliards de \$. L'industrie de la formation et de l'éducation représente 10 % du PIB américain. Les exportations américaines de services éducatifs couvrent près de 10 milliards \$ et en quelques années, le nombre d'universités ouvertes par des firmes est passé de 400 à 1800.

L'accès à la connaissance permet de faire jouer les rendements croissants. Les modèles de croissance endogène ont mis en relief le rôle de la connaissance comme faisant échec aux rendements décroissants des facteurs et créant des externalités. D'où des séquences vertueuses jouant au delà d'un certain seuil. Les processus cumulatifs liés aux rendements croissants et aux externalités de la connaissance se traduisent par des divergences internationales. Des solutions keynésiennes à l'échelle internationale permettant de relancer la demande grâce à des transferts sont dès lors nécessaires. L'économie mondiale repose de plus en plus sur le savoir et exclure des sociétés de ce savoir c'est également les exclure de leur intégration à l'économie mondiale.

Les avancées techniques et scientifiques sont également largement induites par les grandes puissances militaires. Exception faite des biotechnologies, toutes les grandes révolutions scientifiques connues depuis la seconde guerre mondiale ont été impulsées par les financements publics à des fins militaires.

D'un côté, on constate une montée en gamme des services immatériels et des produits technologiques, une croissance de l'internationalisation de la recherche et développement et une circulation internationale des technologies sous forme de licences, de services d'ingénierie et une concurrence entre les oligopoles internationaux favorisant l'innovation technologique (Delapierre, Moatti, Mouhoud, 2000). De l'autre, on observe une polarisation des connaissances scientifiques et technologiques et des processus cumulatifs d'auto renforcement. Les stratégies oligopolistiques s'appuient sur le renforcement de la propriété intellectuelle notamment à l'OMC. Les appareils territorialisés de formation et de recherche tendent à se différencier. Les exodes de compétences traduisent une attractivité des compétences vers certains pôles. Comme le montrent les modèles de croissance endogène (Romer, 1990), il en résulte des marginalisations des territoires pris dans les trappes à pauvreté et des divergences internationales.

4.2 La connaissance au regard de l'économie éthique publique

L'économie de la connaissance oppose une analyse standard en termes d'information et une analyse en termes de processus cognitifs d'apprentissage, de compétences et prenant pour référent principal la firme, expression d'un collectif processeur de connaissances. On peut distinguer, la production des connaissances scientifiques et techniques par la recherche fondamentale, appliquée et la recherche et développement, la diffusion, la transmission et l'acquisition de la connaissance par l'éducation et la formation au sein des systèmes éducatifs et par l'apprentissage au sein des firmes.

La recherche est une activité qui consiste à accroître la connaissance dans un domaine scientifique, à la soumettre à débat et à la mettre en question. La recherche fondamentale a pour but la création de savoir, l'accroissement du stock de capital de connaissances, la production de nouvelles informations scientifiques permettant la compréhension du monde. La recherche appliquée coordonnée avec la production de nouvelles connaissances permet le progrès technique. La séquence va de la recherche à l'invention (nouvelles combinaisons de connaissances existantes sous formes de dispositifs potentiellement utiles pour la production économique) et à l'innovation (production à grande échelle par les firmes ou par les entrepreneurs). Il y a destruction créatrice et obsolescence des savoirs anciens.

Le savoir est acquis par apprentissage. Celui-ci est un construit nouveau résultant de processus cognitifs, d'essais/ erreurs, d'où l'importance des processus mentaux par lesquels les agents forment leurs représentations imparfaites du monde, leurs routines comportementales et la manière dont elles se modifient au cours du temps. Dans la théorie évolutionniste, la firme peut être analysée comme un processus de connaissances caractérisées par l'existence d'une base collective des savoirs, une définition d'un ensemble de règles, de codes et d'un

langage commun aux acteurs de l'organisation. La création de connaissances nouvelles et la formation de procédures d'apprentissage sont au cœur des processus cognitifs (Cohendet, Favereau in Petit, 1998).

Les processus d'apprentissage permettant d'apprendre à apprendre sont multiples. Ils sont liés, en amont, à l'acquisition des mécanismes fondamentaux par l'école, en aval, à l'existence d'un milieu professionnel permettant l'acquisition des savoir-faire et à une combinaison des différentes formes de savoirs dispensés par les différentes instances familiales, religieuses, associatives. On peut avec Hirschman parler de *Social learning* ou apprentissage collectif par incitation (Quiers-Valette, 1999). Les innovations scientifiques et techniques résultent largement des petites unités en réseaux, des "start up" du fait que des appuis de capital risque ou des appuis publics peuvent jouer un rôle incitatif stratégique.

L'acquisition et la transmission de la connaissance se fait plus spécialement par l'enseignement, processus institutionnalisé de formation et de transmission des connaissances qui développe des aptitudes, des habitudes et des attitudes. L'enseignement se réalise au sein d'une institution l'école qui se caractérise par plusieurs traits : hiérarchie des cycles de formation, séparation vis-à-vis de la production, corps spécialisé d'enseignants, sanction des acquisitions des savoirs par des promotions et par des diplômes. Ce processus éducatif est de longue durée.

4.2.1 La connaissance, bien économique spécifique

Dans la théorie standard, l'information est considérée comme un flux de données codifiées ; elle est traitée en termes d'un ensemble fini d'états auxquels on peut assigner des probabilités. Au contraire, la connaissance est un processus, une capacité d'engendrer de nouvelles connaissances par apprentissage et par capacité cognitive. La connaissance est un stock qui a une dimension en partie non codifiable et qui inclut la notion de compétences. Une information devient connaissance dans la mesure où celui qui la détient est capable de la comprendre, de la combiner avec d'autres savoirs, de l'utiliser et de la stocker. Elle résulte d'un processus d'apprentissage individuel et collectif.

Dans la théorie standard, la connaissance est assimilée à de l'information codifiée, générique et disponible. La technologie est supposée facilement transférable. Arrow a montré dans son article fondateur de 1962 les caractères spécifiques de la connaissance en tant que bien économique de production et de consommation, bien non rival à usage partiellement exclusif (Arrow, 1962). La connaissance est plus ou moins générique ou spécifique, codifiée, complexe et isolable. Plus elle est spécifique, tacite, complexe et peu indépendante et plus son acquisition suppose un apprentissage par des relations de proximité territorialisées et interpersonnelles. Il y a, en revanche, non rivalité ; le coût marginal est nul pour un individu supplémentaire de disposer des avantages de la connaissance mais exclusion du fait des droits de propriété intellectuelle, de l'existence de codes d'accès. Ses propriétés d'incertitude, de non rivalité et d'indivisibilité peuvent justifier une appropriation et un usage partiellement exclusif.

Plusieurs débats peuvent être différenciés à propos de la connaissance :

La connaissance, bien libre ou économique ?

Dans la théorie néoclassique (cf.1.2.1), une chose devient bien économique quand elle détient une valeur pécuniaire et est susceptible d'appropriation. Les biens économiques supposent que les quantités désirées soient supérieures aux quantités disponibles. Ils se définissent par les trois critères de rareté, de possibilité de choix et de satisfaction des besoins. La connaissance scientifique peut apparaître comme un bien supposé libre donc sans valeur

marchande pour une partie du savoir universel (ex. des théorèmes). La connaissance est un bien économique dès lors qu'elle a un coût de production et qu'elle contribue indirectement à la production. Sa production a un coût : production du savoir par la recherche scientifique et technique, transmission et acquisition par l'éducation et par l'apprentissage. Ce coût est d'autant plus élevé que les connaissances sont complexes, qu'il y a forte incertitude dans le passage de la recherche à l'invention et à l'innovation, que le temps d'apprentissage scolaire ou professionnel est long.

La connaissance est un bien économique particulier. Elle est caractérisée par son caractère inépuisable (le stock ne s'épuise que par oubli et non usage), fluide et immatériel mais stockable (dans la mémoire, dans un support matériel), par son absence de rivalité. Il ne peut y avoir dès lors coïncidence entre optimum privé et social. Le savoir est approprié par des individus, fécondé par des processus socialisés (famille, organisations...). Il est un enjeu majeur de la croissance en temps que processus cumulatif faisant échec aux rendements décroissants des facteurs. Dans un monde de concurrence imparfaite, où la concurrence se fait de manière croissante sur des biens incorporant du savoir et de la compétence complexe, la connaissance est devenue un bien économique privé stratégique conduisant à des efforts de production, de protection et de diffusion internalisés au sein des grandes organisations. Les pouvoirs de marché sont liés à la maîtrise de la connaissance, ressource rare. L'importance des bénéfices privés résultant de l'utilisation du savoir est fonction de l'échelle de production (l'étendue de la production n'est pas limitée par la matérialité du savoir), et le degré d'appropriation des informations par les utilisateurs ou producteurs (appropriation par le secret, légale par le brevet, de fait par la langue, par les codes).

4.2.2 La connaissance et l'éducation : bien publics mondiaux ?

La mondialisation de la connaissance, la circulation des élites, le débordement des États pour financer les systèmes éducatifs et la recherche, l'appropriation des savoirs par les firmes et la création d'un marché mondial de l'éducation ont conduit à transposer ce débat "territorialisé" dans l'espace national au niveau international ou mondial.

La question de la mondialisation de la connaissance se pose dans le contexte de montée en puissance des firmes multinationales internalisant la connaissance bien privé transnational, de la circulation des compétences et d'attraction vers les pôles scientifiques et techniques, d'accès aux informations par les nouvelles technologies et de constitution de communautés scientifiques. On observe un processus de filialisation par les multinationales du savoir (universités, centres de recherche public ou privé). Celles-ci constituent des "*universitas*" c'est-à-dire une capacité pour un ensemble de se déterminer et de réguler par soi-même. On observe une filialisation croissante de la part des universités mères et un rôle croissant des entreprises et des fondations privées dans ce processus.

La compétition entre les firmes au niveau de l'appropriation et de la production de la connaissance se déroule aujourd'hui sur la scène mondiale. L'internalisation privatisée de la connaissance au sein des grandes organisations privées est transnationale. Les jeux de concurrence conduisent à des "guerres" en termes d'espionnage industriel, dépôt de brevets, captation de compétences. A l'opposé, on voit se développer des processus de décentralisation, de communautarisation autour de savoirs et de langues spécifiques.

Les quatre argumentaires précédents peuvent être mobilisés pour justifier le statut de bien commun, collectif, premier ou public.

Argumentaire 1. L'éducation et la connaissance : défaillance des marchés et externalités

L'éducation est génératrice de fortes externalités liées à sa production : bénéfiques externes intergénérationnels internalisés au sein de la famille, au sein d'une équipe de travail, allant à la collectivité. L'enseignement est un service mixte. La divisibilité des services, le fait que la qualité soit fonction des effets d'encombrement et de congestion, la possibilité d'exclusion et de production concurrentielle l'éloignent d'un bien collectif pur. Par contre, les externalités positives qu'il crée, les asymétries informationnelles, le rôle de ciment national et de transformation ou de reproduction des hiérarchies sociales l'éloigne d'un service marchand privé où le marché conduit à l'optimum. L'enseignement exerce des effets inter-temporels et intergénérationnels et crée ainsi des externalités qui ne peuvent être prises en compte par les seuls signaux des marchés.

La connaissance est un bien collectif pur ou impur car on ne peut s'appuyer exclusivement sur un système de marché concurrentiel pour en assurer de manière efficiente la production. Dès lors que le coût marginal d'usage est nul, son prix d'usage devrait être nul et donc la connaissance se rapprocherait d'un bien libre. Ceci n'implique pas qu'elle doive être fournie par une instance publique pour deux principales raisons :

-La connaissance, bien collectif, fait ainsi l'objet de droits de propriété et peut être appropriée privativement. Le brevet d'invention est un titre délivré par l'Etat assurant à un inventeur pendant une certaine période le droit exclusif d'exploiter à son profit la nouveauté technique dont il est l'auteur. Il se veut un équilibre entre l'incitation à créer de nouvelles connaissances et la diffusion du savoir (monopole limité dans le temps, traduction en licences...). Le brevet peut être vendu ou cédé sous forme de licence. Les droits de propriété intellectuelle (DPI) sont des droits attribués à des acteurs privés pour leur contribution au développement de nouvelles technologies. Ils prennent plusieurs formes : brevets, droits d'auteur copyright, marques déposées. Il existe également des certificats d'activation végétale. Le brevet a l'avantage d'éviter le secret et de permettre des bénéfices externes ; son caractère temporaire favorise la production de nouveaux savoirs par des agents privés. Il correspond toutefois à des prix monopolistiques. Il faut ajouter le fait que la production du savoir est affectée d'une incertitude forte voire radicale qui éloigne de l'égalité entre taux d'intérêt et taux de profit pour la firme. D'où la nécessité d'incitation forte de la part des agents réducteurs d'incertitude (Maunoury, 1972).

Les savoirs des grandes firmes organisées en réseaux transnationaux et les processus de destruction créatrice des connaissances se développent en concurrence ou en relations de conflits/coopérations avec les savoirs locaux des petites unités territorialisés.

Selon cette approche, l'enseignement est un bien public impur (ou mixte) national et international. La divisibilité des services, le fait que la qualité soit fonction des effets d'encombrement et de congestion, la possibilité d'exclusion et de production concurrentielle l'éloignent d'un bien collectif pur. Par contre, les externalités positives qu'il crée, les asymétries informationnelles, le rôle de ciment national et de transformation ou de reproduction des hiérarchies sociales l'éloignent d'un service marchand où le marché conduit à l'optimum. Plusieurs modalités de financement sont possibles. L'Etat ou les collectivités publiques décentralisées peuvent décider de les produire et de les financer (services publics). Les pouvoirs publics peuvent inciter le secteur privé à les produire ou adresser des injonctions. La société civile, le tiers secteur peuvent prendre en charge le collectif selon des principes de solidarité et non de rentabilité.

La connaissance mobilise à l'échelle internationale ou mondiale les critères de non rivalité, de coûts de production élevé mais de diffusion faibles et du dilemme entre l'accès à la connaissance et les droits incitatifs à sa production. On peut mettre la connaissance, bien

collectif international et mondial, au filtre des critères de non rivalité, de non exclusion et d'externalités. La connaissance scientifique est un savoir universel mais qui renvoie à des codes linguistiques et culturels spécifiques. La science est la connaissance de la diversité, de la complexité et elle suppose la prise en compte des diversités linguistiques, sociales ou culturelles dans le domaine des sciences sociales, de la diversité génétique. Le fondement théorique des biens collectifs mondiaux se décline différemment selon le type de biens.

Tableau 8 : Typologie de la connaissance bien collectif mondial ou international

	Exclusion	Non exclusion
Rivalité	Bien privé par secret, savoir-faire et compétences internes aux firmes transnationales	Bien commun (Ressources halieutiques, bio diversité)
Non-rivalité	Bien mixte Par les codes linguistiques Par la propriété : connaissance scientifique et technique Par les prix : brevets médicaments Par l'effet : club	Bien collectif pur résultat de la recherche fondamentale, théorèmes de Thalès ou de Pythagore Patrimoine de l'humanité Ressources génétiques Diversité culturelle, linguistique

Le résultat de la recherche fondamentale peut être considéré comme un bien collectif mondial pur. Les autres connaissances sont des biens collectifs impurs. Les ressources génétiques ne sont pas reliées à un territoire, leur valorisation n'entraîne pas de rivalité. On constate en revanche une exclusion liée à la mise en place de droits de propriété intellectuelle. La biodiversité "diversité au sein des espèces et entre espèces ainsi que celle des écosystèmes" se rapproche d'un bien commun. Elle est caractérisée par une non rivalité mais le libre accès se heurte au principe de territorialité.

Ces différentes caractéristiques conduisent à une inefficience des marchés et de l'appropriation privative de la connaissance.

Argumentaire 2. L'éducation et la connaissance, biens publics sous tutelle et les défaillances des Etats

Un second argumentaire peut être tiré d'une analyse privilégiant l'État et la contrainte. L'intervention des pouvoirs publics se justifie pour accroître le stock de connaissances et favoriser leur diffusion en termes d'efficience et d'équité.

Des limites apparaissent en termes d'efficience quant à un usage abusif des brevets qui justifient une intervention des pouvoirs public et une "science ouverte" par financement public. Si le brevet présente des avantages en termes d'incitation et de diffusion de la connaissance, il conduit selon Polanyi (1944, p. 70) "à diviser un courant de pensée créatrice en une série de droits distincts". On observe alors une "tragédie des *anticommons*" (Heller 1998) : situation dans laquelle plusieurs acteurs détiennent une fraction d'une ressource ce qui se traduit par l'impossibilité de l'exploiter. On observe de tels dysfonctionnements dans le domaine des propriétés de fragments de gènes ou de semi conducteurs. L'octroi des droits de propriété intellectuelle accroît fortement les coûts de transaction notamment en termes de litiges. Les brevets concernent principalement les firmes oligopolistiques. Les grandes entreprises sont dépositaires de savoir-faire et de compétences. Elles réalisent des investissements dans la connaissance sous formes de "recherche et développement" (R&D). Elles sont soumises à la concurrence qui conduit à sélectionner les savoirs efficaces du point de vue de la seule demande solvable. Le critère privé de production du savoir conduit *in fine* à rechercher, inventer et innover en fonction de la demande solvable d'où un biais essentiel dans le type de savoir produit. On peut considérer qu'il y a pilotage croissant par l'aval des

connaissances scientifiques et techniques mais également du savoir-faire, des compétences, des apprentissages collectifs spécifiques aux organisations.

La question d'équité paraît évidente pour justifier les pouvoirs publics. La recherche et l'éducation publique favorisent l'accessibilité aux savoirs. Le critère de la demande solvable favorise les seules populations disposant d'un pouvoir d'achat. Ainsi 90 % de la recherche des firmes est consacrée aux seuls besoins des pays industrialisés. L'équité peut être également posée en termes intergénérationnel puisque la privatisation actuelle de la production et de la diffusion de la connaissance bénéficie du caractère public du stock de connaissances passées et qu'elle peut porter préjudice aux générations futures.

On peut noter des défaillances des Etats au niveau international ou mondial. Les fonctions de recherche, d'éducation, de redistribution se limitent aux frontières des États nations souverains ayant le monopole de la violence légitimée dans l'espace national et considéré comme les seuls acteurs des relations intergouvernementales. Les "*state failures*" conduisent à des inefficiences allocatives et productives de la recherche, de l'éducation ou de la connaissance scientifique et technique contrôlées par les pouvoirs publics dans un espace national. Or, dans l'architecture internationale, seuls les Etats sont dotés de la personnalité juridique leur permettant d'avoir des droits sur les biens publics. Ils sont supposés représenter l'intérêt général en ayant par exemple le monopole des dépôts des brevets, en étant chargé du respect de la biodiversité.

La redistribution internationale renvoie à l'aide, aux transferts internationaux ou à la mise en place de taxes internationales. Sans mécanismes compensateurs, le marché conduit à une aggravation des inégalités de revenus et donc à une exclusion du marché mondial d'une part importante de la population mondiale et à des divergences entre les pays pris dans les trappes à pauvreté et les pays en voie de croissance. La conditionnalité de l'affectation des remises de dette à l'éducation est un exemple de cette aide.

L'éducation supérieure tend à se privatiser au niveau de son financement et devient un enjeu de déploiement d'intérêts commerciaux croissants. Or l'université crée des externalités à l'échelle mondiale et favorise la circulation des savoirs et des compétences. La recherche et la séquence recherche/invention/innovation conduisent à une privatisation croissante à l'échelle mondiale de la part des firmes multinationales. Il y a brevetage de domaines considérés jusqu'alors comme des biens libres. Les informations brevetables font l'objet d'échanges internationaux sous formes d'achats ventes de brevets octroi/acquisitions de licences souvent accompagnées de "*know how*". A défaut de juste prix ces transferts résultent principalement de rapports de force dans un monde oligopolistique et s'éloignent d'un prix de marché liés au coût de production ou aux recettes nettes actualisées résultant de cette vente. On note une privatisation des systèmes publics de recherche dans plusieurs pays (aux USA ou au Royaume Uni). Des pans entiers de connaissances notamment liées aux ressources génétiques ou aux denrées alimentaires sont appropriés par des groupes privés en fonction du seul marché solvable.

Face à ce processus se pose la question de la production et du financement public de la connaissance bien public mondial par l'aide publique au développement, l'affectation de taxes.

Argumentaire 3. L'éducation et la connaissance et les défaillances des droits « entitlements failures »

Un troisième argumentaire peut être mobilisé en termes de droits sur des biens premiers ou sur la couverture des coûts de l'homme. La connaissance, son acquisition par l'éducation, sa production par la recherche peuvent être considérés comme des droits préalables permettant l'exercice des libertés ou des capacités et potentialités "*capabilities*" (Sen). Selon

l'UNESCO il faut identifier "de nouveaux principes pour sauvegarder le statut de la connaissance scientifique en tant que bien public" (Conférence mondiale de l'UNESCO sur la science, juin 1999).

On peut, à l'opposé dans une perspective institutionnaliste, considérer qu'il y a pluralité des droits et des savoirs. Il peut exister des droits de propriété privés, des droits d'usage ni exclusifs ni transférables. Ces droits d'usage conduisent à la gestion de patrimoines communs dans une perspective intergénérationnelle.

L'éducation et l'accès à la connaissance peuvent être considérés comme des droits indépendamment de l'expression d'une demande solvable. Il s'agit de biens premiers au sens de Rawls ou de biens permettant la couverture des coûts de l'homme au sens de Perroux.

Le concept de connaissance bien public ou collectif, soulève évidemment des questions d'ordre éthique. Il renvoie de manière implicite ou explicite à la question des droits et des conflits entre les droits de propriété et d'échange des titres de propriété fondant le statut de marchandise des biens ou celui des droits de l'homme, des droits économiques et sociaux. Définir des limites à la marchandisation du génome, au brevetage du vivant ou à la réduction de la biodiversité peut être argumenté par des critères éthiques ou des normes juridiques d'un ordre supérieur aux critères d'efficacité ou d'équité. Deux argumentaires opposés peuvent être mobilisés, celui de l'universalisme des droits et celui du particularisme des droits.

On peut considérer qu'il existe des droits à l'éducation universelle, des patrimoines communs de l'humanité concernant la connaissance, mais l'argumentaire des droits est d'un registre éthique autre (et supérieur) à celui de l'efficacité de la théorie économique des biens (cf. Sen, 2000 ; Rawls, 1971). En revanche, il est moins légitime de traiter les droits comme des biens publics mondiaux sauf à les instrumentaliser.

On peut également parler de particularismes des droits et considérer que le patrimoine universel est la diversité des savoirs, de la culture ou des langues. Alors qu'un droit de propriété est une relation entre un sujet et un objet, le droit d'usage ou de "propriété" intellectuelle implique une relation triangulaire entre un produit, un mode d'utilisation et un mode de contrôle (Leroy, 2001). La science est au cœur des tensions entre particularismes et universalisme. Les savoirs scientifiques et techniques dominants et s'universalisant conduisent à l'échelle mondiale à une destruction créatrice vis-à-vis des savoirs spécifiques. Cette destruction observée au niveau des domaines aussi variés que la pluralité linguistique, la diversité génétique, les apprentissages est téléguidée par des objectifs de puissance et de rentabilité. Elle peut aussi conduire à des pertes de savoirs, et de capacité de résilience qui rétroagissent au niveau mondial. En situation d'incertitude forte, il existe une forte valeur d'option pour les savoirs devant permettre des réversibilités. Le patrimoine scientifique de l'humanité est ainsi à la fois la résultante de sélection caractérisé par des découvertes progrès dans la compréhension et par une unification excluante et destructrice.

L'enseignement est un lieu de tension entre le particularisme et l'universalisme. Il est au cœur de la construction de la citoyenneté et de la nation, du fonctionnement de l'Etat, de la langue de communication et de diffusion de savoirs spécifiques liées aux cultures diverses. Il est en même temps un lieu de diffusion de savoirs universels, de maîtrise des mécanismes fondamentaux, d'apprentissage de langues de communication véhiculaires internationales et de connaissances permettant de dépasser les appartenances identitaires culturelles, religieuses...

Argumentaire 4. La connaissance et les pouvoirs privés et publics mondiaux

On peut enfin considérer que le savoir est source de pouvoir et que les appropriations de la connaissance sont des enjeux stratégiques. Les oligopoles privés et les puissances hégémoniques sont en compétition pour produire et contrôler la connaissance. Il importe de

prendre en compte les asymétries de pouvoirs relationnels et structurels de la part des acteurs privés et des puissances publiques. La connaissance fait partie du pouvoir structurel, pouvoir sur les structures "ensemble des accords qui fixent pour un temps les conditions d'exercice du pouvoir dans ce domaine et les valeurs prioritaires qui en découlent (Strange,1968). La connaissance suppose dès lors dans une conception démocratique un espace public "lieu où les interprétations et les aspirations en question se manifestent et acquièrent consistance aux yeux de chacun, s'interpénètrent, entrent en synergie ou en conflit "selon Habermas.

On peut transposer au niveau mondial l'argumentaire en termes de conflits de pouvoirs quant à la production et au contrôle de la connaissance. Il existe des conflits mais également des arrangements entre les pouvoirs privés et les pouvoirs publics pour définir le champ de l'espace privé (celui des marchandises et des droits de propriété privée) et le champ de l'espace public (celui des biens publics des patrimoines communs) et du débat public.

Les savoirs scientifiques et techniques dominant et s'universalisant conduisent à l'échelle mondiale à une destruction créatrice vis à vis des savoirs spécifiques. Cette destruction observée dans des domaines aussi variés que la pluralité linguistique, la diversité génétique, les apprentissages, est téléguidée par des objectifs de puissance et de rentabilité. Elle peut aussi conduire à des pertes de savoirs et de capacités de résilience qui rétroagissent au niveau mondial. Le patrimoine scientifique de l'humanité résulte ainsi d'une sélection caractérisée à la fois par des progrès dans la compréhension et par une unification excluante et destructrice.

Les implications en termes de programmes d'action

Il y a apparemment consensus de la communauté internationale vis-à-vis de l'éducation. Depuis la conférence d'Addis-Abeba (1961) jusqu'au Forum de Dakar (2000), l'objectif de l'éducation pour tous est affirmé comme facteur de croissance, de réduction des inégalités et de construction de la citoyenneté. Or il y a peu de domaine où les enjeux ne soient aussi conflictuels que ce soit en termes de valeurs et de connaissances transmises, d'accès différencié à l'école, ou de divergences internationales. L'horizon fixé de l'éducation pour tous s'éloigne et l'objectif relève plus de la rhétorique utopiste que de l'argumentaire économique et politique. Le rôle de l'éducation paraît renforcé dans la nouvelle économie de l'information et de la connaissance. L'économie mondiale repose de plus en plus sur le savoir. Les processus cumulatifs liés aux rendements croissants et aux externalités de la connaissance se traduisent par des divergences internationales. La fracture scientifique et technique conduit à une polarisation des savoirs et à une décapitalisation des compétences des pays les plus pauvres.

Les conflits concernant les droits de propriété intellectuelle : transfert international ou gestion de patrimoines communs ?

Il y a des conflits croissant d'appropriation au niveau international. Quel droit une firme privée peut-elle avoir vis-à-vis d'un patrimoine façonné par des millions d'années d'évolution et des millénaires de pratiques humaines ? En quoi le patrimoine génétique peut-il être assimilé à une marchandise ? Le droit d'usage des groupes dans l'ordre de la pharmacopée traditionnelle rentre en conflit avec le brevetage par une société à des firmes commerciales. L'essor des biotechnologies et les appropriations des gènes remettent en question le libre accès aux ressources phytogénétiques considérés comme un patrimoine commun de l'humanité. Comment concilier les rémunérations des innovations, les conservations de la biodiversité, l'accès aux ressources génétiques et la protection des savoirs traditionnels ?

On peut prendre pour illustration les conflits concernant la brevetabilité et les ADPIC signés à Doha (2001). La bio-prospection, exploration de la biodiversité en vue des ressources

génétiques et biochimiques à valeur commerciale est en plein essor, tant au niveau des firmes pharmaceutiques que des firmes agro-alimentaires. Un régime mondial a été créé pour les droits de propriété intellectuelle sur la biodiversité (1992) et a ouvert la voie au brevetage des formes de vie. L'ADPIC protège les lourds investissements. La convention internationale sur la diversité biologique de juin 1992 déclare dans son art 3 que "les Etats ont des droits souverains d'exploiter leurs propres ressources selon leur politique d'environnement. L'accord de Marrakech oblige les pays membres de l'OMC à se doter d'un système de protection des droits de propriété intellectuelle. Il a pour objectif de "contribuer à la promotion de l'innovation technologique, au transfert et à la diffusion de la technologie, à l'avantage mutuel de ceux qui génèrent et de ceux qui utilisent les connaissances techniques". Le principe de système *sui generis* a été accepté. Les risques sont toutefois considérables. En assurant une protection élevée des droits de propriété intellectuelle, les ADPIC renchérissent l'accès aux technologies et ils renvoient à un développement mimétique en terme d'innovation technique et de transfert des technologies. Les pays en développement représentent 90 % des ressources biologiques du monde. Or les ADPIC, reposant sur le principe de droits individuels, ne prennent pas en compte les droits d'usage communautaires et la protection des savoirs traditionnels (Ortiz et al, 2002).

*Encadré 3
Les accords sur les ADPIC*

L'accord sur les ADPIC indique dans l'article 8 que « Les Membres pourront, lorsqu'ils élaboreront ou modifieront leurs lois et réglementations, adopter les mesures nécessaires pour protéger la santé publique et la nutrition et pour promouvoir l'intérêt public dans des secteurs d'une importance vitale pour leur développement socio-économique et technologique, à condition que ces mesures soient compatibles avec les dispositions du présent accord ». L'article 30, lui permet la mise en place d'exception sur les droits conférés par les brevets.

Le rôle de l'ADPIC pourrait être positif dans le sens où il pourrait limiter la circulation de médicaments falsifiés ou de mauvaise qualité dans les pays pauvres, mais il a un effet négatif car la protection des brevets influence les prix qui augmentent sensiblement quand il n'y a pas de concurrence. Dans l'article 31 de l'accord sur les ADPIC, des options et des mécanismes sont prévus pour introduire des dispositions dans les lois nationales sur les brevets, afin de protéger en particulier le domaine de la santé publique qui devient un secteur particulièrement menacé par cette course aux brevets. Ces mécanismes sont les licences obligatoires et les importations parallèles. La licence obligatoire autorise un gouvernement, pour des raisons d'intérêt public, à donner la licence de production d'un médicament breveté à une entreprise locale afin que le médicament en question puisse être délivré à un prix raisonnable, évidemment en échange une faible compensation doit être attribuée au propriétaire du brevet. Une autorité légale, par exemple une cour de justice ou un gouvernement, est indispensable pour accorder la licence sans autorisation du détenteur du brevet. Le concept de licences obligatoires est aussi présent dans un autre domaine des droits de propriété intellectuelle qui est celui des droits d'auteurs. Les licences ici appelées « licences légales » permettent l'utilisation d'une œuvre protégée par des droits d'auteur en échange d'une redevance fixée soit par la loi soit par un organisme habilité public ou privé. Un droit à la rémunération remplace les droits exclusifs, car l'auteur est incapable de contrôler une utilisation à grande échelle. Le sens donné à ce concept est différent selon les pays. Seuls les juges ou les autorités administratives sont jugés comme aptes à savoir si l'octroi d'une licence obligatoire est de nature à servir l'intérêt public.

Dans les pays peu industrialisés, on peut considérer par exemple que la possibilité de développer l'industrie nationale sert l'intérêt public. Les Etats-Unis ont déjà eu à invoqué cette raison pour la mise en place de licences obligatoires sur la loi de l'énergie atomique ou sur la loi de la pureté de l'air.

Dans les pays peu industrialisés, on peut considérer par exemple que la possibilité de développer l'industrie nationale sert l'intérêt public. Les Etats-Unis ont déjà eu à invoqué cette raison pour la mise en place de licences obligatoires sur la loi de l'énergie atomique ou sur la loi de la pureté de l'air.

Des dérives apparaissent dans la technologie Terminator pour les OGM de la Cie Monsanto. Les enjeux économiques sont considérables. Ils se situent dans le domaine génétique entre 20 et 30 milliards \$ par an et sont estimés à 110 milliards \$ en 2005. Le marché des plantes transgéniques serait de 6 milliards \$. Les conflits entre droits de propriété et droits à la santé ont de même opposé l'Afrique du Sud et les firmes pharmaceutiques pour

la diffusion des génériques et l'accès à l'AZT ; ces dernières ont préféré pour des questions d'images se retirer du procès mais ont été également incitées fiscalement par les pouvoirs publics. La question des DPI peut être posée en termes internationaux de conflits Nord/Sud à propos de l'appropriation de la marchandise et de compensation des "pays pauvres".

La question fondamentale des DPI est celle de la gestion collective des patrimoines de l'humanité. Ceux-ci concernent la sauvegarde de la diversité et des droits d'accès à ces patrimoines face aux droits de propriété intellectuelle. La richesse des patrimoines est liée à la diversité des actifs. La gestion patrimoniale suppose un maintien de la diversité et des capacités de se repositionner sur de nouveaux savoirs en fonction des nouvelles priorités. Bien entendu, cette question peut être posée de manière éthique "*science sans conscience n'est que ruine de l'âme*". Elle peut l'être également en termes de survie des espèces. La question peut également être posée en termes de finalités de la science et de pluralité des objets scientifiques. Les progrès de la connaissance répondent aux financements des activités militaires de puissance et de destruction, aux manipulations conduisant à des comportements d'apprentis sorciers, à la destruction des variétés de savoirs et des objets de recherche et à des savoirs répondant aux priorités de la seule partie solvable de la population. Le débat sur les droits de propriété ne peut ainsi être posé qu'en termes conflictuels.

Il n'est évidemment pas question dans ce débat de minimiser les innovations scientifiques et techniques induites par les DPI et les progrès qui en résultent. Il s'agit de rappeler que ces progrès sont excluants et que les créations/destructions de savoirs conduisant à réduire la pluralité des savoirs accroît les risques de régression dans un contexte d'incertitude.

Les conflits concernant la polarisation des systèmes éducatifs

La polarisation des savoirs, reflet des asymétries liées au processus d'accumulation, se traduit par des effets de captation des élites et d'écart croissants au niveau international entre les pôles d'excellence exerçant des effets "*pull*" et les systèmes éducatifs et de recherche plus ou moins sinistrés conduisant à des effets "*push*". Les réponses dans les pays pauvres sont individuelles et conduisent souvent à des replis identitaires éloignés de l'accès à la connaissance scientifique, à l'esprit critique.

Plusieurs axes généraux peuvent être privilégiés dans une véritable coopération ou prise en compte des interdépendances au niveau mondial :

- reconstituer les systèmes d'information permettant les diagnostics, les pilotages et les planifications des systèmes complexifiés ;
- fixer comme objectif une éducation de base généralisée ce qui suppose que les traitements des instituteurs soient en relation avec le PIB par tête ou la productivité moyenne nationale ;
- réduire le *gap* entre l'univers scolaire et l'univers professionnel dès le secondaire notamment en développant la formation professionnelle en alternance vis à vis des micro, petites et moyennes entreprises ;
- permettre à des élites d'être au diapason de l'évolution scientifique et technique internationales en favorisant des centres d'excellence nationaux ou régionaux avec appui d'une coopération universitaire et scientifique internationale.

La prise en compte de la connaissance comme bien public, collectif ou premier mondial doit conduire à des actions permettant de tenir les deux bouts de la chaîne.

1/ Il s'agit à la fois de considérer qu'il y a un universalisme de la science, d'un savoir transnational où chacun a droit à la connaissance et que les conditions objectives de la

production scientifique conduisent à une marginalisation, à un exode des compétences dans les pays les plus pauvres.

2/ Mais également que l'universalisme renvoie à la pluralité des savoirs et donc aux particularismes. La dimension collective de la connaissance bien public mondial peut être assurée par des incitations vis à vis du secteur privé et par des actions directes des autorités publiques.

Plusieurs propositions techniques peuvent être envisagées permettant d'avancer vers la dimension publique mondiale de la connaissance.

Dans le domaine de l'éducation, il paraît souhaitable de constituer des pôles d'excellence au niveau régional ou national pour les grands pays. A défaut de remboursement des frais de formation dans les pays de départ par les "cerveaux", il paraît souhaitable d'instaurer un système d'emprunt garanti par des organismes internationaux. Le remboursement serait assuré quelque soit le lieu d'implantation moyennant convention (rendue possible par l'octroi des visas). Une des modalités de remboursement pouvant être un temps court de travail affecté dans le pays d'origine.

Dans le domaine de la recherche, il est essentiel de délimiter le champ des inventions brevetables et de favoriser au maximum leur mise dans le domaine public et leur accessibilité pour les exclus. Face aux exodes des compétences et aux polarisations dans les pays industrialisés plusieurs solutions sont envisageables. Les diasporas scientifiques sont des collectifs organisés (associations, réseaux...) de personnes expatriés hautement qualifiées. Elles expriment les effets d'attractivité des pays développés, les appartenances réticulaires (liées aux pays d'origine, appartenance à la langue) les relations d'échange avec leurs pays d'origine. Il y a possibilité d'appuyer des mouvements pendulaires, d'accéder à des connaissances, de participer à des réseaux de recherche à distance. L'essentiel de la coopération scientifique doit fonctionner en réseau, s'appuyer sur des structures décentralisées, renforcer les structures régionales.

Dans le domaine de l'application de la recherche (médicaments par exemple), il est possible de dissocier le financement de la recherche par des fonds du Nord (fondations privées, fonds publics, firmes, associations) et la diffusion des médicaments à leur coût de production dans les pays pauvres Les pouvoirs publics peuvent avoir des effets incitatifs pour réduire ou supprimer la durée de certains brevets (cas des médicaments génériques).

Les transferts de technologies sont une manière de réduire les disparités Nord/Sud. La technologie est un processus traduisant une capacité de créer, d'utiliser, de perfectionner les techniques. Elle renvoie à la maîtrise des savoirs, savoirs-faire, capacités d'ingénierie. Le processus de transfert passe par l'achat de licences ; le transfert de système de formation, le processus d'apprentissage. La maîtrise de la technologie renvoie à l'existence d'un tissu économique, social et culturel. L'expérience montre que les sauts technologiques sont difficiles et que l'efficience des nouvelles technologies dépend des tissus économiques, technologiques, sociaux liés notamment aux petites, moyennes et très petites entreprises mais aussi à des stratégies volontaristes des États. Les pouvoirs publics peuvent avoir des effets incitatifs pour réduire ou supprimer la durée de certains brevets (cas des génériques).

La notion de bien public mondial appliquée à la connaissance n'est pas sans ambiguïté. Les biens publics mondiaux sont à la fois un concept permettant au sein d'un système d'analyse économique, de comprendre une réalité et de proposer des solutions rationnelles fondant l'aide et un enjeu idéologique pour les bailleurs de fonds leur permettant de mettre en avant leur préférences et de les imposer au nom d'une logique économique. Le risque est derrière un concept englobant, de ne pas hiérarchiser les systèmes de valeur et de mettre sur le même plan les droits de l'homme, les droits sociaux, le droit des affaires ou les droits de propriété. Il est également de ne repérer que les seuls interdépendances et jeux coopératifs en occultant les conflits et les rapports de force qui dominent la scène internationale. Le concept

de bien public mondial ne peut se substituer ni à celui des droits ni à celui du développement. La mondialisation de la connaissance est la prise en compte dans un univers asymétrique de la pluralité des savoirs construits collectifs.

La question éminemment politique est celle des procédures et des conventions ou constitutions internationales permettant de hiérarchiser les biens publics mondiaux et de traduire les relations de conflits en relations de coopération. Il s'agit de gérer, par des citoyennetés transnationales, un espace public international.

Les relations entre le savoir, l'avoir et le pouvoir expriment les rapports complexes du champ éducatif. La question éducative déborde aujourd'hui largement le cadre des États-nations. L'enseignement s'est mondialisé ou "triadisé". Les enjeux de compétitivité des firmes et des nations concernent la création et la captation des savoirs et des compétences. Les élites formées dans les pays pauvres sont attirées dans les pôles de croissance. Les seules logiques du marché et de la compétitivité ne peuvent qu'accentuer les divergences internationales. Des actions mondiales sont nécessaires pour arrêter et inverser le processus de décapitalisation liées à des facteurs multiples allant du sida jusqu'à la fuite des compétences. La mondialisation des problèmes éducatifs conduit à lui donner de manière croissante le statut de bien public régional ou mondial.

V. Les propositions pour le programme interdisciplinaire Ethique de l'économie

Il s'agit pour le programme Ethique de l'économie d'aider à penser le monde et sa complexité, à dialoguer avec l'incertitude (Morin), à construire des boussoles morales et des référents éthiques face aux risques, aux périls, aux inégalités.

L'UNESCO a un rôle essentiel pour favoriser une humanisation de la mondialisation : définir la promotion et la diffusion dans la vie économique de valeurs éthiques susceptibles de contribuer à l'humanisation de la mondialisation" conçu dans le paradigme du développement humain, durable et partagé c'est-à-dire du développement durable dans sa dimension économique, sociale et environnementale ou de ce que Perroux appelle, dans sa communication au Congrès de l'UNESCO à Quito : "le développement global endogène et intégré". L'émergence d'une "économie de l'homme et de tous les hommes" s'oppose à l'économie avare de l'argent et de la solvabilité. Elle privilégie l'homme et son épanouissement multidimensionnel et solidaire. L'argent et la rentabilité ne peuvent être que des moyens et non des fins. Il s'agit de permettre aux hommes d'avoir le savoir et le pouvoir de décider ce qui est bon pour eux.

Le programme Ethique de l'économie doit approfondir les domaines où l'UNESCO a des avantages comparatifs, innover les autres programmes à partir des questionnements fondamentaux, favoriser des synergies avec les autres organisations, institutions et acteurs de la société internationale et créer des effets de démultiplication en mobilisant les médias et les divers acteurs de la société civile .

1/ Approfondir les concepts et les terminologies notamment de biens publics et de patrimoines communs.

Le rapport précédent a montré quels sont les enjeux stratégiques qui se nouent derrière les biens et les patrimoines collectifs, communs, premiers ou publics dans un contexte de privatisation. Il s'agit de voir quelles sont les frontières de l'ordre concurrentiel et du marché mais également les formes d'hybridation entre différents ordres et donc de clairement définir le rôle des politiques et de l'espace public. Le programme doit permettre d'approfondir les concepts et de préciser les terminologies. Les frontières des ordres concurrentiels et

marchands, des biens publics, des patrimoines communs doivent être ainsi approfondies. La croissance économique mesurée par les indicateurs de la comptabilité nationale n'est pas le développement. Il s'agit de prendre en compte, non pas uniquement des besoins solvables, mais des besoins réels d'une population, besoins économiques, certes, (alimentation, logement, vêtement, etc.), mais aussi culturels et sociaux (animation, information, éducation, santé etc.) et de calculer "les coûts de l'Homme", c'est-à-dire "les coûts du statut humain de la vie pour chaque travailleur et chaque citoyen". Ils se répartissent en trois groupes : ces coûts assurent la subsistance physique de l'individu, ceux qui permettent à chacun une vie mentale (éducation) et ceux qui procurent à chacun le loisir minimum sans lequel est impossible la conscience de soi". Seule une approche multidimensionnelle prenant en compte les dimensions économiques, sociales, juridiques, politiques et environnementales permet de penser les interdépendances et de prendre en compte le long terme.

La prise en compte de la dimension éthique, globale et solidaire de la connaissance ne peut se faire sans analyses et débat à propos des principaux argumentaires économiques concernant notamment le marché et le capital humain.

2/ Mettre à l'épreuve les analyses et les principes au regard de la pluralité des contextes

L'économie éthique publique doit chercher à lier terrains et théorie, à mettre les principes universels au regard des spécificités et diversités contextuelles. Il s'agit d'éviter une approche occidentalocentrée consistant à présenter la trajectoire singulière occidentale comme étant universelle. Il s'agit, aussi, d'éviter un relativisme culturel niant les référents universels et supposant des référents identitaires figés dans une altérité radicale. Seuls des regards croisés permettent de révéler les contradictions, de montrer les ambivalences et les évolutions. Il s'agit de voir comment on peut gérer les tensions entre les processus de privatisation en cours et le caractère de biens communs ou collectifs des biens tels que l'eau, la connaissance. Il s'agit de voir en quoi l'universel est une tension entre les particularismes/les diversités et l'universalisme. Travailler sur les économies non occidentales oblige à aller au delà des limes et des analyses occidentalocentrées et à changer de focalisation.

Réfléchir sur les trajectoires plurielles suppose de relier les outils d'analyse économique forgée pour comprendre les sociétés industrielles, les contextualiser dans les différentes sociétés et donc les questionner. L'économie éthique publique a ainsi un statut critique en relativisant les catégories forgées dans des contextes spécifiques. La conception du développement s'inscrit dans les mythes fondateurs de la modernité, la Raison, le Progrès, la Croissance. Elle a été, en partie, remise en question dans ce que certains appellent la post modernité. Elle renvoie ainsi à des représentations différentes du monde notamment entre une vision anthropocentrée et prométhéenne où la nature est au service de l'homme qui la maîtrise et une vision écocentrée où l'homme est une simple espèce de la biosphère.

Le développement ne peut être réduit à la simple expansion du capitalisme ou de la croissance économique. Il est un concept multidimensionnel ayant une dimension économique, sociale, environnementale. Il pose la question des équités intra et inter-générationnelles ;

3/ Traduire les programmes de recherche en principes d'actions

Le programme de recherche doit évidemment approfondir les modalités d'actions, avoir un caractère opératoire en traitant des modes de négociation et des coûts. Il ne sert à rien de déclarer des principes du type l'enseignement est un bien public si on ne met pas ce principe en relation avec les procédures nécessaires pour y parvenir et les questions de financement.

Le programme doit à la fois approfondir les créneaux de compétences de l'UNESCO et positionner son action en relation avec les autres organisations internationales. Elle doit lancer des programmes de recherche dans ses domaines de compétences. Il s'agit de constituer des espaces de débat public au niveau international permettant de confronter une pluralité d'éclairages notamment sur le champ du collectif, du public et des patrimoines communs et de les traduire en compromis permettant des principes d'action prenant en compte à la fois les disparités internationales et les perspectives intergénérationnelles.

Plusieurs modalités concrètes sont possibles : organiser des réunions interdisciplinaires, prévoir une conférence, produire des documents. Il nous semble qu'une des propositions serait de constituer un petit groupe d'appui au programme Ethique de l'économie qui à la fois pourrait communiquer par courriel (*mail*), participer à l'élaboration d'un site sur internet et diffuser des textes communs qui permettraient de peser dans le débat et de participer à l'approfondissement d'un espace public international.

Conclusion

Considérer qu'il y a des priorités, des hiérarchies et que celles-ci doivent faire l'objet d'un consensus minimum entre les pouvoirs publics, que ces problèmes prioritaires tels que le sida ne trouveront de solution que dans le cadre d'une coopération qui ne se limitera pas à des accords ou négociations inter-États mais qui prendront en considération tous les acteurs impliqués : États, mais aussi, les ONG, les syndicats, les partis politiques, les entreprises privées. Cela signifie rien de moins que d'inventer un nouveau multilatéralisme. Le concept de BPM renvoie à l'utopie réaliste de formes de gouvernance mondiale. Il renvoie à la prise en compte d'un intérêt général (Vinokur, 2001) à la gestion de patrimoines communs dans une logique intergénérationnelle et solidaire qui suppose à long terme l'émergence d'une citoyenneté mondiale et un pouvoir politique transnational sans tomber dans l'utopie d'un "*jus cosmopolitum*" kantien ou d'un monde néo-wilsonian.

Nous sommes évidemment loin de cette souveraineté mondiale et plutôt en situation de "déficit institutionnel" international, c'est-à-dire d'absence d'espace institutionnel capable de gérer ces biens publics mondiaux. Inge Kaul (1999), pense que trois décalages majeurs existent dans les enceintes de régulation internationales qui permettraient de produire et financer ces biens publics mondiaux. En premier lieu, le "*jurisdiction gap*" ou écart croissant entre un marché mondialisé et des centres de décision nationalisés, ensuite le "*participation gap*" ou manque de légitimité et de représentativité des instances en charge des négociations intergouvernementales et enfin l'"*incentive gap*" ou manque de sanctions.

Pour répondre aux questions essentielles de survie de la planète, de paix, de protection de la couche d'ozone, il ne suffit pas de créer des droits à polluer ou encore des puits à carbone. Pour lutter contre la prolifération des armes légères afin d'atteindre l'objectif de paix et de sécurité dans plusieurs régions du monde, il ne suffit pas de faire une déclaration d'intention. Il faut s'attaquer aux lobbys, intégrer dans le concert de la négociation internationale les acteurs privés, trouver des formes de sanction et surtout mettre en place des systèmes de taxation transnationale (taxe sur le commerce des armes, écotaxes sur les émissions de carbone, taxe sur les flux de capitaux à court terme, etc.). La régulation de la mondialisation et la taxation internationale proposées à la Conférence de Monterey seraient alors liées au financement du développement (ministère des Affaires étrangères, MAE/DGCID, 2002).

Bien entendu de très nombreux problèmes se posent ; ils sont liés aux comportements des tricheurs, aux effets pervers de contournement de la taxation, aux modalités de la taxation, à la gestion des ressources par des organismes sectoriels ou par des organisations internationales à vocation générale. Une des solutions serait la production et la gestion des

biens publics et de l'affectation des taxes à des agences sectorielles avec des représentants des firmes, de la société civile, des gouvernements, des experts et des organisations internationales concernées pour lier gestion sectorielle et dimension géopolitique...

Plusieurs enjeux assez différents apparaissent derrière ce concept de biens publics mondiaux. Ceux-ci peuvent être analysés comme une manière tactique de réintroduire le débat du collectif au sein d'une vision libérale du marché ; les biens publics mondiaux renvoient alors à une conception intéressée constituant un puissant levier politique. Il s'agit d'un concept permettant de relégitimer l'aide publique au développement autrement que par des justificatifs de solidarité ou d'éthique et de refonder la coopération internationale en retrouvant un fondement théorique ou idéologique aux politiques publiques. Dans cette logique, il s'agit d'un concept permettant de relégitimer certaines instances de régulation ou institutions internationales notamment celles des Nations unies. Il s'agit également, d'intégrer les acteurs nouveaux dans le jeu international. La gestion des biens publics globaux est du ressort des acteurs gouvernementaux, du secteur privé et des différents acteurs internationaux : société civile, collectivités territoriales. Les négociations intergouvernementales sont évidemment insuffisantes. Mais il se pose, en revanche, la question de la légitimité des organisations de solidarité internationale (OSI) nouveaux acteurs internationaux (Lerin, Tubiana, 2002).

La question éminemment politique est celle des procédures, des négociations, des conventions ou des constitutions internationales permettant de hiérarchiser les biens publics mondiaux et de traduire les relations de conflits en relations de coopération.

Il s'agit ainsi de trouver une voie médiane : d'un côté, se méfier à la fois d'une vision utopique en termes de communauté internationale, de droit supranational, de construction d'un nouveau multilatéralisme ou d'un monde multipolaire et de l'autre accepter le réalisme d'un monde hiérarchisé et inégalitaire dominé par une hyper puissance pratiquant l'unilatéralisme. Il faut à la fois prendre en compte les contradictions et voir les processus permettant de traduire des utopies réalistes en projets construits. La gouvernance mondiale et la prise en compte du politique au niveau international se heurte à deux principaux obstacles. Il n'y a pas de consensus sur les valeurs et les valeurs supposées universelles sont perçues par beaucoup de sociétés comme étant occidentales. L'unilatéralisme de l'hyper puissance et l'égoïsme des pays nantis conduit à une gestion d'un monde limité et non de la planète. Les réformes réalistes passent par une modification de l'architecture internationale notamment, une représentation des puissances émergentes au conseil de sécurité, au renforcement de puissances équilibrantes par le régionalisme, à la mise en place d'un conseil de sécurité économique et sociale aux Nations unies ou la reconnaissance des droits d'urgence dans la Charte des Nations Unies. Ces réformes *top down* doivent être accompagnées de processus *bottom up* portée par la société civile porteurs d'interdépendances et de solidarité transnationale.

Bibliographie

Economie publique et éthique

- AFD (2001), "Note de problématique sur les biens publics globaux. Comment aborder la question à l'AFD ? *Etude ronéotée*, Paris.
- Aglietta M, Orléans A., (2002) *La monnaie entre la violence et la confiance*, Paris, Fayard
- Arendt H, (1961), *Condition de l'homme moderne*, Agora Pocket
- Arrow, K (1951), *Social Choice and Individual Values*, New York: Wiley
- Batifoulier P(ed) (2001) *Théorie des conventions*, Paris, Economica
- Beaud, M (1997), *Le basculement du monde*, Paris, La Découverte
- Benaroya, F (2001), Organisations régionales et gouvernance mondiale, *Rapport CAE*, Paris oct.
- Boltanski L, Thevenot L (1991), *De la justification. Les économies de la grandeur*, Paris, Gallimard
- Buchanan, J, Musgrave, R (1999), *Public finance and Public Choice: two Constrasting Visions of the State*, Cambridge Mass: the MIT Press.
- Caillé, A (2003), « Sur les conceptions d'économie en général et d'économie solidaire en particulier », Nanterre, FORUM, *Ron*.
- Chevallier, J (2003), *L'État post moderne*, Paris LGDJ.
- Colloque de Biarritz (1966), *Economie publique*, Paris ed CNRS
- Constantin, F (2002) (ed), *Les biens publics mondiaux. Un mythe légitimateur pour l'action collective ?*, Paris, L'Harmattan.
- Cook L, Sachs J (1999), " Les biens collectifs régionaux dans le cadre de l'assistance internationale" in Kaul et al *Les biens publics à l'échelle mondiale-la coopération internationale au XXIème siècle*, Oxford University Press, 1999.
- Corybeare, JAC (1984)., "Public Goods Prisoner's Dilemma and the international Political Economy" *International Studies*, Quaterly, 28.
- Coussy, J (2001), Biens publics mondiaux : théorie scientifique, réalité émergente et instrument rhétorique, *Colloque Section d'études internationales de l'Association française de science politique*, Pau, 25-26 oct.
- Deblé I, Hugon Ph (1981) (eds), *Vivre et survivre dans les villes africaines*, Paris, PUF.
- Drache D (ed (2001) *The market and the Public Domain. Global Governance and the Asymetry of Power*, Londres, New York, Routledge.
- Even-Gronboulan, G (1998), *Ethique et économie*, Paris, L'Harmattan.
- Faust, M et al (2001), *Global Public Goods: Taking the concept Forward*, New York, PNUD.
- Garabaghi, N (2002), *Schéma directeur du programme Ethique de l'économie*, Paris, UNESCO.
- Gabas, JJ, Hugon, Ph, Le Roy et al (2001), *Biens publics à l'échelle mondiale*, Bruxelles, Collophon.
- Gabas, JJ, Hugon, Ph (2001), « Les biens publics mondiaux et la coopération internationale" *Economie Politique*, ° 12,4^{ème} trim.
- Gemdev (2000), « Développement : douze thèmes en débat", Paris, *ron*, MAE/DGCID.
- Gérard, Ch.D, Ferroni, M, Mody, A (eds) (2001), *Global Public Policies and Programms. Implications for Financing and Evaluation*, World Bank, Washington.
- Gilpin, RG (1987), *The Political Economy of International Relations*, Princeton NJ: Princeton University Press.
- Gouwranski, P (2001), "Global public Goods Need Financing". *Finance et bien commun*, Genève.
- Grefte, X (1985), *Economie publique*, Paris, Economica.

- Habermas, J., (2000), La constellation post nationale et l'avenir de la démocratie in *Après l'État nation*, Paris, Fayard.
- Hardin, G., (1968), "The Tragedy of the Commons", in *Science*, 162:1243-1248.
- Held, D (1995), *Democracy and the Global order*, Stanford University Press.
- Hirsheifler, J (1983), "From weakest-link to Best Shot. The Voluntary Provision of Public Goods", *Public Choice*, 41, pp. 371-86.
- Hugon, Ph. (1997), *Economie politique internationale et mondialisation*, Economica-Poche, Paris.
- Hugon, Ph (1998), "Les cadres de cohérence à l'épreuve des interdépendances des niveaux de décision" in Vinokur A (ed.) *Décisions économiques*, Paris, FORUM/Economica.
- Hugon, Ph (2000), Economie politique de l'ajustement, *Economie et société*.
- Hugon, Ph (2001), "La mondialisation implique-t-elle moins d'Etat ?", *Science de la société*, n° 54, oct, pp. 189-208.
- Jacquet, P, Pisani-Ferry, Tubiana, L (2002), *La gouvernance mondiale*, Paris, La Documentation Française, CAE.
- Kambur, R, Sandler, T, Morrisson, K (1999), *The Future of Development Assistance: Common Pools and Public Goods*. ODC Policy Essay N°25. John Hopkins University Press. Baltimore.
- Kaul, I, Grunberg, I, Stern, M (1999), *Les biens publics à l'échelle mondiale-la coopération internationale au XXIème siècle*, Oxford University Press.
- Kaul, I (et al) (2003), *Providing global public goods. Managing globalization*, PNUD, New York.
- Keohane, R O (1984), *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton NJ: Princeton University Press.
- Kindleberger, Ch P (1986), "International Public Goods without International Government" *American Economic Review*, 76:1, p.1-13.
- Kindleberger, Ch P (1986), *The international economic order, Essays on financial crisis and international public goods*, Berkeley, University of California Press.
- Krasner, S.D, (1983), *International Regimes*, Ithaca, Cornell University Press.
- Laville J-L(1994) (ed), *L'économie solidaire ; une perspective internationale*, Paris : Desclée de Brouwer
- Laïdi, Z (1994), *Un monde privé de sens*, Paris, Fayard.
- Lerin, F, Tubiana, L (2002), « Le rôle des acteurs non gouvernementaux dans la définition et la fourniture de biens publics globaux », Solagral, *doc ron*.
- Leroy, E (2001), "Quels biens, dans quel espace public mondial ?" in Gabas, JJ, Hugon, Ph, Le Roy et al (2001), *Biens publics à l'échelle mondiale*, Bruxelles, Colophon.
- Lille F, Verschave F-X (2002), *On peut changer le monde. A la recherche des biens publics mondiaux*, Paris, La découverte.
- MAE/DGCID (2001), "La production des biens publics mondiaux Un nouvel impératif pour la coopération française", *Ron*, Paris.
- Mahieu, FR (2001), *Ethique économique*, Paris, L'Harmattan, "Fondements anthropologiques".
- Musgrave, R A, Peacock (1958), *Classics in the Theory of Public Finance*, Londres, Mac Millan.
- Morin, E (1982), *Science avec conscience*, Paris, Fayard.
- Olson, M (1965), *The Logic of Collective Action, Public Goods and the Theory of Groups* Cambridge Mass: Harvard, University Press.
- Ostrom, E (1990), *Governing The Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action* Cambridge, Cambridge University Press.
- Perroux, F (1960), *Economie et société. Echange, contrainte, don*, Paris, PUF.

- Picard, P (1994), *Eléments de micro économie 1. Théorie et applications*, Paris, Montchrestien.
- Rawls, J (1971), *Théorie de la justice*, Paris, Le Seuil.
- Renversez, F Abraham-Frois, G, Caire, G, Hugon, Ph, Llau, P (2002), *Economie. Dictionnaire encyclopédique*, Paris, Sirey 2^{ème} ed.
- Robbins, L (1935), *An Essay on the Nature and Significance of Economic Science*, London.
- Rodrik, D (2000), "How Far Will International Economic Integration" in *Journal of Economic Perspectives*, vol 14, N°1, pp 177-186.
- Ruggie, J.G (1975), "International Responses to Technology : Concepts and Trends" *International Organization*, 29,3.
- Samuelson, P A (1954), "The Pure Theory of Public Expenditure" *Review of Economics and Statistics*, Nov.
- Sandler, T (1997), *Global Challenges. An Approach to Environmental, Political and Economic Problems*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Sen, A K (1993), *Ethique et économie*, Paris, PUF.
- Sen, A K (2000), *Un nouveau modèle économique. Développement ; justice, liberté*, Paris, O Jacob.
- Serfati, Cl (2001), *La mondialisation armée. Le déséquilibre de la terreur*, Paris, Textuel.
- Severino, J M (2001), Les fondements stratégiques de l'aide au développement au XXIème siècle ; *Critique internationale*, Janvier.
- Siroën, J M (2000), *La régionalisation dans la mondialisation*, Paris, Repères.
- Smouts, M Cl (2001), *Forêts tropicales jungle internationale. Les revers d'une politique mondiale*, Presses de Science Po., Paris.
- Solagral (2000), "Naissance des biens publics globaux", *Le courrier de la planète*, N° 55.
- Solagral (2002), "Analyse des négociations internationales suivant une grille BPM", *étude pour le MAE*, Fev., ron.
- Stiglitz, J E (1999), "Knowledge as A Global Public Good", *miméo*, World Bank.
- Stiglitz, J E (2000), *Principes d'économie moderne*, De Boeck, Bruxelles, Paris.
- Stiglitz, J E (2002), *La Grande Désillusion* Paris, Fayard.
- Strange, S (1968), *States and Markets. An Introduction to International Political Economy*, Londres, Pinter Publishers.
- Vinokur, A (1998) (ed), *Décisions économiques*, Paris, FORUM/Karthala.
- Vinokur A (2001), "Aide, Biens publics, intérêt général" in Gabas JJ, Hugon Ph, Le Roy et al (2001) *Biens publics à l'échelle mondiale*, Bruxelles, Colophon.
- Wolfesperger, A (1995), *Economie publique*, Paris, Themis.
- Wolfesperger A (1969), *Les biens collectifs*, Paris coll sup, PUF
- Mondialisation et économie publique internationale**
- Adda, J. (1996), *La mondialisation de l'économie*, TI *La genèse*, TII *Problèmes*, Paris, La Découverte, Repères.
- Aglietta, M. et al (1990), *Globalisation financière : l'aventure obligée*, Paris, Economica.
- Andreff, W. (1996), *Les Multinationales globales*, Paris, La Découverte, Repères.
- Aron, R. (1962), *Paix et guerre entre les nations*, Paris, Calmann Levy.
- Badie, B. (1992), *L'Etat importé. Essai sur l'occidentalisation de l'ordre politique*, Paris, Fayard.
- Badie, B., Smouts, M.Cl. (1992), *Le retournement du monde*, Paris, FNSP.
- Bairoch, P. (1994), *Mythes et paradoxes de l'histoire économique*, Paris, La Découverte.
- Bourguinat, H. (1995), *La tyrannie des marchés, Essai sur l'économie virtuelle*, Paris, Economica.
- Braudel, F. (1985), *La dynamique du capitalisme*, Flammarion, coll. champs 1993.
- Bye, M., Destanne de Bernis G. (1987), *Relations économiques internationales*, Paris Dalloz, 5^{ème} éd.

- Castells, M. (2001), *La société en réseaux*, Paris, Fayard.
- Cerny, PG (1995), "Globalization and the Changing Logic of Collection Action", *Internationalisation Organization*, vol. 49, n° 4, pp. 595-625.
- Chavagneux, Ch, Coussy, J. (1998) (eds), *Etudes d'économie politique internationale, Economie et société*, T. 32, n° 4, série P.
- Chemillier Gendreau M. (1995), *Humanité et souverainetés. Essai sur la fonction du droit international*, Paris, La Découverte.
- Coussy, J., Hugon, Ph. (eds) (1992), *L'intégration régionale et l'ajustement structurel en Afrique subsaharienne*, Paris, La Documentation Française.
- Coussy J (2003) "Les politiques publiques dans la mondialisation" in Laroche J (ed) *Mondialisation et gouvernance mondiale*, Paris, IRIS/PUF
- de Jouvenel, B. (1944), *L'économie mondiale au XX^e siècle*, Paris, PUF.
- Delmas Marty, M. (1994), *Pour un droit commun*, Paris, Le Seuil.
- Dunning, J.H. (1972), *International Investment*, Penguin Books, Harmondsworth.
- Gemdev (2000), *La mondialisation : les mots et les choses*, Paris, Karthala.
- Giraud, P.N. (1996), *L'inégalité du monde. Economie du monde contemporain*, Paris, Folio actuel.
- Godard, O (1989), "Jeux de nature: quand le débat sur l'efficacité des politiques publiques contient la question de la légitimité" in Mathieu, N, Jollivet M (eds) *Du rural à l'environnement-la question de la nature aujourd'hui*, Paris L'harmattan
- Grossman, G., Helpman, E. (1991), *Innovation and Growth in the Global Economy*, MIT Press.
- Hardt M, Negri A (2000) *Empire*, Paris, Exils
- Hibou, B. (2000) (ed.), *La privatisation de l'Etat*, Paris, Karthala.
- Hicks J R (1946) *Value and Capital*, Oxford Press University ; trad, *Valeur et capital* (1965), Paris, Dunod.
- Hugon, Ph. (2000), "L'économie politique de l'ajustement", *Economie et société*, T. 34, n° 8, pp. 37-63.
- Hugon, Ph (2002) (ed), *Les économies en développement à l'heure de la régionalisation*, Paris, Karthala.
- Karsenty, A (1992), « Contrat et gestion patrimoniale ». *Colloque CIRAD Economie institutionnelle et agriculture*, Montpellier
- Kebadjian, G. (1999), *Les théories de l'économie politiques internationale*, Paris, Le Seuil.
- Kenen (éd.) (1994), *Managing the World Economy. Filty years alter Bretton Woods*, Institute for International Economics.
- Keohane, R., Nye, J. (eds) (1971), *Transnational Relations and World Politics*, Cambridge, Mass., Harvard University Press.
- Krugman, P. (1991), *Geography and Trade*, MIT Press, Cambridge.
- Laroche J (ed) *Mondialisation et gouvernance mondiale*, Paris, IRIS/PUF
- Melo de, I., Panagariya, A., Rodrik, D. (1992)., *Regional Integration : An Analytical and Empirical Overview*, Washington, Banque Mondiale, April.
- Michalet, Ch.A. (2002), *Comprendre la mondialisation*, Paris, Le Seuil.
- Michalet Ch A (2003) "Souveraineté nationale et mondialisation " in Laroche J (ed) *Mondialisation et gouvernance mondiale*, Paris, IRIS/PUF
- Millon Delsol, Ch. (1992), *L'Etat subsidiaire*, Paris, PUF.
- Minc, A. (2000), *www.capitalisme.fr*, Paris, Seuil.
- Morgenthau, H.J. (1950), *Politics among Nations*, New York, A. Knopf.
- Olivier de Sardan J-P (1995), *Anthropologie et développement: essai en socio-anthropologie du changement social*, Paris Karthala

- Ollagnon, H (1989), "Une approche patrimoniale du milieu naturel" in Mathieu, N, Jollivet (eds) *Du rural à l'environnement-la question de la nature aujourd'hui*, Paris L'Harmattan
- Perroux, F. (1966), *L'économie du XX^e siècle*, Paris, PUF.
- Polanyi, K. (1944), *La grande transformation : aux origines politiques et économiques de notre temps*, Gallimard 1983.
- Rainelli, M. (1997), *La nouvelle théorie du commerce international*, Paris, La Découverte, Repères.
- Roche, J.J. (1994), *Théories des relations internationales*, Paris, Montchrestien, Clefs.
- Rosenau, J. (1980), *The Study of Global Interdependence*, New York, Nichols.
- Ruggie J G (1983), "International Regimes. Transactions and Change. Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order" in Krasner S D (ed (1983) *International Regimes*, Ithaca, Cornell University press
- Strange, S. (1988), *States and Markets. An Introduction to international Political Economy*, Pinter Publishers, Londres.
- Strange, S. (1996), *The Retreat of the State. The Diffusion of Power in the World Economy*, Cambridge University press, Cambridge.
- La connaissance, bien public mondial**
- Arrow, K.J. (1962), "The Economic Implications of Learning By Doing", *Review of Economic Studies*, 29.
- CIEST (1998), Colloque "Sciences et développement. Regards croisés, propositions d'action", Ed. CIEEST, Paris.
- Cohendet P (1998), « Information, connaissance et théorie de la firme évolutionniste » in in Petit, P., *L'économie de l'information*, Paris, La Découverte.
- Delapierre, M., Moati, Ph., Mouhoud (El), M. (eds) (2000), *Connaissance et mondialisation*, Paris, Economica.
- Favereau, O. (1998)," Note sur la théorie de l'information à laquelle pourrait conduire l'économie des conventions", in Petit, P., *L'économie de l'information*, Paris, La Découverte.
- Foray, D. (2000), *L'économie de la connaissance*, Paris, La Découverte, Repères.
- Helpman, H. (1993), "Innovation, Imitation and Intellectual Property Rights", *Econometrica*, 61, p 1247-80.
- Hugon Ph., (1996)," Les effets sociaux de l'ajustement "in Vernières M., *Education, emploi et ajustement*, Paris, Economica.
- Hugon, Ph. (1997), *Economie politique internationale et mondialisation*, Economica-Poche, Paris.
- Maunoury, J.L. (1972), *L'économie du savoir*, Paris, A Colin.
- Michalet, Ch.A. (2000), *La séduction des nations*, Paris, Economica.
- Ortiz R M et al (2002), *Commerce, propriété intellectuelle, Développement durable vis de l'Afrique*. Solagral, ICTSD, ENDA, Doc Ron Paris
- OST (1995), Lettre de la production scientifique européenne, in *Problèmes Economiques*, n° 2430, 28 juin.
- Perroux, F. (1960), *Recherche et activité économique*, Paris, A. Colin, Col U.
- Petit, P. (1998) (ed), *L'économie de l'information*, Paris, La Découverte.
- Polanyi, M. (1944), "Patent Reform", *Review of Economics and statistics*.
- Quiers-Valette, S. (1999)," Apprentissage collectif et incitations. Une approche par l'apprentissage gestuel" *Revue économique* N° 5, septembre
- Raoult-Wack, A.-L., Toulouse, G., Kahane, J.P., Bricas, N. (1999), Sciences et développement, *Conférence Mondiale sur la Science pour le XXI^{ème} siècle*, Budapest, juin.

- Romer P.M (1990), "Endogeneous Technical Change, " *Journal of Political Economy*, 98, S71-S102.
- Roqueblo ,Ph (1974), *Le partage du savoir . Science, culture, vulgarisation*, Paris Seuil
- Samuelson, P.A. (1954), The Pure Theory of Public Expenditures, *Review of Economic and Statistics*, 36, pp. 387-9.
- Sen, A.K. (2000), *Un nouveau modèle économique. Développement ; justice, liberté*, Paris, O. Jacob.
- Stiglitz, J.E. (1999), "Knowledge as A Global Public Good", *miméo*, World Bank.
- Vinokur, A. (2001), "Aide, Biens publics, intérêt général ?", in Gabas JJ et al (2001) *Biens publics à l'échelle mondiale*, Bruxelles, Colophon
- Vinokur A., 2002, "Education publique, privée et hybridation", colloque AES, Strasbourg, Mai
- Waast, R., Gaillard, Krishna (2001), *Scientific competences in the Developing Countries*. DGCID/MAE Paris.

Publications du programme interdisciplinaire Ethique de l'économie* :

Schéma directeur du programme Ethique de l'économie, 2002, anglais/français, (SHS-2002/CONF.603/2).

Série « Economie Ethique »

1. Pour une éthique de l'économie : le droit, élément de frein ou de progrès?, *par Monique Chemillier-Gendreau*, 2003, (SHS-2003/WS/21).
2. L'émergence contemporaine de l'interrogation éthique en économie, *par René Passet*, 2003, (SHS-2003/WS/22).
3. L'économie éthique publique : biens publics mondiaux et patrimoines communs, *par Philippe Hugon*, 2003, (SHS-2003/WS/23).

Contact :

Dr Ninou Garabaghi, UNESCO

Secteur des Sciences sociales et humaines

Tél. : +33 (0)1 45 68 45 14 / e-mail : n.garabaghi@unesco.org

*Documents accessibles en ligne : <http://unesdoc.unesco.org/ulis/index.html>