



*Laboratoire de recherche sur l'industrie et  
l'innovation*  
(Equipe d'accueil 3604)

**DOCUMENT DE TRAVAIL**

***DT/51/2008***

**Les services publics, les services publics internationaux et le  
développement**

**Pierre Le Masne**

# Les services publics, les services publics internationaux et le développement

*Pierre Le Masne*

Université de Poitiers et CEDES-Lab. RII

[Pierre.Le-Masne@univ-poitiers.fr](mailto:Pierre.Le-Masne@univ-poitiers.fr)

**Résumé** : La communication montre que les services publics, au niveau national et international, sont susceptibles de favoriser un meilleur développement. Une proximité existe entre les théories du service public et les théories du développement ; les difficultés du développement depuis les années 1980 ont bien souvent été liées à un affaiblissement des services publics, associé à des politiques de privatisation. Le besoin existe également, à l'échelle internationale, de services publics, pour remplir des tâches que les marchés n'accomplissent pas, parce que ces tâches ne sont pas rentables ; il s'agit notamment de tâches sociales et de tâches d'entretien de la nature. La notion de service public international (SPI) est supérieure à celle de bien public mondial, d'origine néoclassique, qui n'est pas à la hauteur des enjeux. Une typologie des SPI est fournie. Les raisons d'espérer un accroissement du rôle des SPI sont examinées, de manière à rendre la mondialisation plus compatible avec le développement.

**Mots-clés** : Service Public, Service Public International, Mondialisation, Développement

**Abstract** : The communication shows that Public Services, at a national and international level, are able to favour a better Development. The theories of Public Service and of Development are close. Difficulties of development since the 1980's have been often connected with a weakening of Public Services, in relation with privatization politics. The need for Public Services does also exist at the international level, in order to fill non-profitable tasks that markets do not carry out, especially social tasks and nature maintenance tasks. The notion of International Public Service (IPS) is superior to the neoclassical notion of Global Public Good, which is not equal to the situation. A typology of IPS is given, and reasons to hope an increase of IPS role are examined, in order to make Globalisation compatible with Development.

**Keywords** : Public Service, International Public Service, Globalisation, Development

## INTRODUCTION

Le développement et le développement durable sont en panne un peu partout dans le monde ; les services publics sont eux aussi souvent en difficulté. Difficultés du développement et affaiblissement des services publics peuvent être reliés. Les deux concepts ont des points communs et les services publics constituent un élément important du développement.

Au-delà du service public qui s'exerce dans le cadre de l'État-nation, il existe aussi depuis longtemps des services publics internationaux (SPI) ; l'Union Postale Universelle permet depuis 1874 d'envoyer du courrier un peu partout dans le monde, le Trans-Europe-Express reliait Londres et Paris à Istanbul au 19<sup>e</sup> siècle ; on peut considérer qu'Internet est aujourd'hui un nouveau SPI. Deux raisons font que ces SPI prennent une grande importance : d'une part, dans une économie mondialisée, le besoin de ces services augmente ; d'autre part, les problèmes écologiques sont difficilement traitables par les seuls acteurs privés et le besoin d'une action publique internationale est renouvelé. Le problème de l'effet de serre et celui de la biodiversité paraissent difficiles à régler sans une action conjointe des États : les entreprises n'ont pas spontanément envie de réduire leurs émissions en CO<sub>2</sub> et on peut douter que des systèmes d'échanges de permis de polluer soient à la hauteur des enjeux. Pour régler ces

questions internationales, le concept de bien public mondial (BPM) est souvent mis en avant (Kindleberger, Stiglitz). Mais ce concept reste dans un cadre d'analyse économique néoclassique. On montre qu'un SPI peut être fondé sans recourir à la notion de BPM, en s'appuyant notamment sur la théorie économique classique (Smith et S. Mill), qui permet de justifier une action concertée des acteurs publics et privés, et qui peut être étendue à l'échelle internationale.

La première partie examine les relations entre service public et développement, la deuxième partie montre l'insuffisance de la notion de BPM pour traiter des services publics à l'échelle internationale, la troisième s'attache à la notion de SPI.

## **I Les relations entre le service public et le développement**

Un certain nombre de penseurs à partir du 19<sup>e</sup> siècle constatent que l'accroissement de la production est loin d'avoir les conséquences souhaitables supposées, qu'il laisse de côté une large partie de la population et ne résout pas le problème social. Des réformes sont nécessaires, ainsi qu'une action forte de l'État et de ses services publics.

Au 20<sup>e</sup> siècle, la question du développement devient plus complexe, avec la constatation dans les pays coloniaux d'un « *sous-développement* ». À partir des années 1970, il apparaît de plus en plus clairement que la croissance de la production a des conséquences négatives sur la nature. Le développement doit devenir « *durable* ». L'État est amené à prendre en charge de nouvelles tâches concernant l'environnement et la réglementation de la production.

Le développement peut être rapproché du service du plus grand nombre, du service public. Selon L. Duguit (1923), « *Relève du service public toute activité dont l'accomplissement doit être assuré, réglé et contrôlé par les gouvernants, parce que l'accomplissement de cette activité est indispensable à la réalisation et au développement de l'interdépendance sociale et qu'elle est de telle nature qu'elle ne peut être réalisée complètement que par l'intervention de la force gouvernante* ». Le développement, comme le service public, implique l'interdépendance sociale.

Les différentes théories économiques (classiques, néoclassiques, marxistes), à l'exception des théories néolibérales, justifient de différentes manières l'existence de services publics.

La définition qu'Adam Smith donne de l'économie dans *La Richesse des Nations* [Smith (1991, t. 2, p. 11)] fait référence au service public, qui est un des ses deux objets : « *L'économie politique ... se propose deux objets distincts : le premier, de procurer au peuple un revenu ou une subsistance abondante... le second de fournir à l'État ou à la communauté un revenu suffisant pour le service public* ». Smith admet que l'État intervienne pour des travaux publics ou pour des dépenses d'éducation, dépenses non rentables pour un particulier, mais qui ont des retombées positives à l'échelle de la société toute entière.

John Stuart Mill perfectionne la doctrine classique du service public, notamment dans ses *Principes d'Economie politique* [Mill (1854, p. 392-393)], en montrant que l'action de l'État peut concerner de très nombreux domaines : « *Il existe une multitude de cas dans lesquels les gouvernements prennent des pouvoirs et remplissent des fonctions sans qu'il soit possible d'assigner à ceci d'autre motif que l'utilité publique. Nous pouvons prendre pour exemple la fonction de battre monnaie, qui est aussi un monopole. Il n'y faut pas chercher d'autre motif que l'utilité d'épargner aux particuliers la peine, le temps et la dépense du pesage et de l'essayage des monnaies. Personne toutefois, pas même parmi les hommes les plus opposés à l'intervention de l'État, n'a signalé cette fonction comme un emploi dangereux de la*

*puissance publique. Autre exemple : l'établissement des étalons de poids et mesures. Autre encore : le pavage, l'éclairage et le nettoyage des rues et passages ; soit que le gouvernement général s'en charge, soit, comme cela est plus commun et plus convenable, que ce soin soit remis à l'autorité municipale. On peut trouver d'autres exemples dans l'établissement et l'amélioration des ports, l'érection des phares, dans les opérations géométriques destinées à fournir des cartes exactes, dans les constructions destinées à contenir la mer ou à renfermer dans leur lit les fleuves et les rivières. On pourrait multiplier les exemples à l'infini sans toucher au territoire contesté, mais j'en ai assez dit pour prouver que les fonctions incontestées du gouvernement s'étendent sur un espace beaucoup trop vaste pour qu'il soit possible de l'enclôtre en quelque sorte dans une définition restrictive ; qu'il est presque impossible d'assigner d'autre raison d'être à toutes les fonctions du gouvernement que l'utilité publique, terme qui s'étend bien loin, et presque impossible aussi de limiter l'intervention du gouvernement par aucune règle générale, à moins d'admettre la règle simple et bien vague d'après laquelle cette intervention ne doit être admise que dans les cas où l'utilité est évidente ».*

Mill admet un grand nombre d'exception à la règle du laisser-faire, l'éducation, la protection d'un certain nombre de catégories comme les enfants, la délégation de service public.

L'intervention du gouvernement est justifiée dans des cas où (Mill (1854, p. 582)) « *un service public est nécessaire sans que personne en particulier soit intéressé à s'en charger, parce que personne n'en retirerait naturellement et spontanément une rémunération suffisante* ». S. Mill donne l'exemple des explorations et recherches scientifiques, d'une grande utilité pour la nation, qui doivent être menées par des personnes très compétentes, et qui ne seront pas entreprises si l'État ne les subventionne pas. Mill a également en vue les biens publics, utiles à un grand nombre d'utilisateurs, mais pour lesquels ces utilisateurs ne sont pas disposés à payer et ne peuvent y être obligés. L'État peut être amené dans certains pays à prendre en charge des tâches qui pourraient être remplies par des particuliers, mais que ces derniers ne veulent pas faire, parce que la masse du public est trop pauvre ou parce que la volonté de s'associer ou l'esprit d'entreprise manque ; dans ces pays (on peut penser aux pays en développement aujourd'hui), l'État doit se substituer à l'initiative privée et corriger ses faiblesses.

La doctrine classique du service public admet donc de multiples interventions de l'État, au-delà du domaine régalién, pour les activités non rentables (transports et travaux publics, éducation, protection sociale et recherche), mais aussi là où l'initiative privée est défailante et dans les situations de monopole.

La doctrine néoclassique donne beaucoup plus d'importance au marché. Néanmoins, pour un auteur comme L. Walras, l'État doit accomplir diverses tâches : produire des services publics comme les tribunaux, les routes, les écoles, intervenir dans les situations de monopoles naturels (soit pour exercer lui-même le monopole, soit pour l'organiser dans l'intérêt social).

Dans la problématique néomarxiste de J. O'Connor (1973), l'État capitaliste doit remplir deux tâches contradictoires, créer les conditions d'une accumulation profitable et maintenir les conditions d'une harmonie sociale ; les services publics assument ces deux rôles. Le développement des forces productives conduit au besoin de plus d'État. La croissance est inséparable du développement des moyens de transport, notamment de routes et d'autoroutes, que seul l'État est capable de conduire. Le développement urbain appelle aussi une très forte intervention étatique : les entreprises ont besoin de transports collectifs pour que leurs salariés viennent travailler, mais ne veulent pas en assumer les coûts. Les entreprises refusent

d'assumer les dépenses relatives à la dépollution de l'air, de l'eau ou des sols, qui reviennent souvent à l'État. Selon l'expression de F. Engels, l'État crée les « *conditions extérieures* » de l'exploitation capitaliste. La lutte contre l'effet de serre est une condition extérieure nouvelle que les États doivent assumer au 21<sup>e</sup> siècle.

### **Services publics et théories du développement**

Les théories du développement, dont certaines prolongent les théories classiques et marxistes, justifient également sur un certain nombre de points le rôle des services publics ou des entreprises publiques :

- La plupart des théories du développement insistent sur l'importance de l'investissement, et de l'investissement public.

- La problématique des biens essentiels insiste sur l'importance particulière de certains biens ou services pour le développement : eau, énergie, éducation, santé, infrastructures de communication. Tous ces biens sont largement produits par des services publics. Les services publics, à la différence de la production privée, ne sont pas dans une logique « *consumentiste* » ou « *gadgétiste* »

- L'indicateur IDH alternatif au PIB, en donnant beaucoup d'importance à l'éducation et la santé, revalorise également le rôle des services publics dans le développement. Les services publics de santé et d'éducation contribuent au développement bien au delà de la dépense monétaire effectuée. Pour reprendre une grille de lecture classique, ces services publics produisent en abondance des valeurs d'usages qui contribuent à l'augmentation des indicateurs sociaux. Pour Smith, l'eau a une valeur d'usage très élevée et une valeur d'échange quasi-nulle, tandis que le diamant a des propriétés inverses. Les services d'éducation et de santé sont aujourd'hui comme l'eau du temps de Smith, très utiles socialement, mais sous-estimés socialement car non rentables. Les services de l'Internet rose sont plus rentables que l'éducation, mais moins utiles socialement. Les services publics permettent de se situer plus dans la logique de la valeur d'usage que dans celle de la valeur d'échange.

- Les théories de la « *self-reliance* » ou du « *compter sur ses propres forces* » insistent sur la dimension endogène du développement. Il faut compter en premier lieu sur soi-même, sur sa propre épargne pour investir, sur ses propres impôts et ses propres services publics.

- Les services et entreprises publics peuvent exercer des effets d'ensemble sur le développement économique ou industriel. Les effets de type keynésien sur la demande, l'emploi ou la productivité sont connus. L'État peut s'impliquer plus directement dans la production et nationaliser des entreprises essentielles. Les théories développementistes ou de la dépendance justifient ces nationalisations de différentes manières, avec des arguments économiques mais aussi politiques (indépendance nationale).

### **Et les théories néolibérales ?**

Seules les théories néolibérales refusent des services publics allant au delà des tâches régaliennes. Au 19<sup>e</sup> siècle, ces théories sont celles de Bastiat ou Spencer, dans l'après-guerre celles de Hayek ou Friedman.

Selon Spencer, l'administration de la Justice est le seul devoir de l'État. En dehors de ce cas, l'action étatique est nocive et se retourne contre ses intentions initiales. Par exemple, l'action de l'État en faveur des plus démunis finit par leur nuire, car elle se substitue à une action charitable privée. Les effets pervers de l'assistance sont systématiques et inévitables. Selon Spencer (1895, p. 35), avec les taxes sur les pauvres qui existent en Angleterre « *on aime mieux épouser des filles avec beaucoup de bâtards que d'honnêtes femmes* ». Les aides sociales dérivent, leur coût augmente et finit par créer le paupérisme. Le développement de l'État conduit à des maux bien plus importants que ceux qu'il entendait traiter. Spencer (1895, p. 86) s'oppose à ce que l'État intervienne de façon préventive contre les maladies et affirme que les mesures sanitaires étatiques, toujours mal appliquées, augmentent les problèmes. La croyance en un pouvoir absolu de régulation du marché amènent selon la même logique M. Friedman à des propositions étonnantes : si à un moment donné il n'y a pas assez de médecins, c'est parce que l'État a mal géré l'entrée dans la profession, et « *le remède est alors dans l'exercice non qualifié de la médecine* » (Friedman (1971, p. 196)).

Sur le plan théorique, le discours néolibéral est loin de mettre en échec les théories classique et néoclassique du service public. Mais il est influent en pratique, avec des effets négatifs en matière de développement.

### **Les divers services publics**

Les chemins de fer, la production et la distribution d'électricité, les télécommunications exercent des effets sectoriels et d'ensemble sur le développement économique, sur l'aménagement du territoire, sur les conditions de vie des populations. Ces services exigent la mise en place de coûteux réseaux et constituent de coûteux investissements de très long terme ; mais, une fois construit, un réseau de distribution d'eau peut durer très longtemps.

Les politiques de privatisation et de dénationalisation ont particulièrement visé ces réseaux. Elles avançaient que les privatisations aboutiraient à une forte baisse des prix. Même si ces baisse de prix ont pu se produire au début, notamment du fait de l'arrêt de l'entretien ou de l'arrêt de l'extension du réseau, la transformation d'un monopole public en oligopole privé a le plus souvent été accompagnée à long terme d'une hausse des prix et d'autres effets pervers. La privatisation des chemins de fer britanniques a abouti à des résultats caricaturaux, non-entretien du réseau, accidents, hausses de prix, retards fréquents, régression du trafic ferroviaire, au point que l'État a dû ré-intervenir. Les suppressions de lignes et le transfert du trafic vers la route (ou l'avion) ont des conséquences écologiques négatives étant donné que la dépense énergétique au kilomètre est nettement plus faible en train qu'en voiture (ou en avion). La privatisation de la production ou de la distribution d'électricité a eu pour conséquence le ralentissement de l'investissement, si bien que de nombreux réseaux électriques se sont avérés au bout de quelques années avoir des capacités d'offre insuffisantes. Des réseaux électriques ont pu s'effondrer, en Californie, aux États-Unis, au Canada, en Italie. En France, la part de la distribution de l'eau effectuée par quelques grands groupes privés a progressé aux dépens des régies publique et représente maintenant près de 80%, pour 25% en 1950. Les prix des opérateurs privés sont largement supérieurs à ceux des opérateurs publics.

D'importantes nationalisations avaient eu lieu, dans les pays européens au lendemain de la seconde guerre mondiale, et durant les années 1960-70 dans des pays en développement. Depuis 1980, les privatisations ont concerné tous les pays, et ont abouti dans beaucoup de pays en développement, à la prise de contrôle étrangère de secteurs essentiels. La baisse de l'influence des entreprises publiques a été particulièrement forte dans les pays à faible revenu. Dans les pays africains, les privatisations ont été associées à une désindustrialisation

profonde. La privatisation a pris un tour idéologique et a touché dans certains pays des entreprises publiques qui fonctionnaient bien (Stiglitz (2002)).

### **L'efficacité des systèmes publics et des entreprises publiques**

Les néolibéraux postulent l'inefficacité systématique des systèmes publics et des services publics, sauf, assez curieusement, les services publics régaliens comme l'armée ou la police : les systèmes de propriété publique sont mal gérés par l'État, les statuts des personnels des entreprises publiques et la garantie de l'emploi désincitent au travail, la productivité est faible, des intérêts privés sont susceptibles de détourner les services publics de leurs vrais objectifs, la corruption menace.

On ne peut affirmer, à l'opposé, que les systèmes publics seraient systématiquement plus efficaces que les systèmes privés. Le problème de la bureaucratie est réel, et les services publics de certains pays peuvent être pléthoriques, inefficaces, corrompus. Certains arguments permettent néanmoins d'infirmer les critiques néolibérales en montrant que des services publics peuvent être efficaces.

Herbert Simon (1991) insiste sur le fait que l'entreprise privée, l'entreprise publique et l'administration sont toutes les trois des organisations bureaucratiques, qui ont le même type de problème. Les salariés de ces organisations sont des employés, non propriétaires de leur entreprise, qui ne sont pas nécessairement intéressés par la maximisation du profit de leurs entreprises. Pour Simon, toutes les entreprises rencontrent des problèmes de motivation de leurs salariés, mais les problèmes sont identiques dans l'entreprise privée et l'entreprise publique.

Les critères d'efficacité sont nombreux. On privilégie souvent une mesure par le profit, ce qui est assez réducteur. Mais, même en utilisant ce critère, les résultats des études comparatives sont peu concluants. L'efficacité des entreprises publiques ne peut pas être mesurée seulement en termes de profit. Elle peut aussi être sociale (réduction des inégalités, sécurisation de l'emploi) ou macroéconomique (investissement, croissance, emploi). Elle peut enfin être jugée par rapport à des impératifs de politique industrielle, d'aménagement du territoire, d'indépendance nationale ou de protection de l'environnement.

L'efficacité d'un service public se mesure de façon différente d'une capacité à réaliser du profit, puisqu'il vise à répondre à des besoins sociaux, dont certains ne sont pas rentables selon des critères privés

L'État n'est pas nécessairement mauvais propriétaire ou mauvais actionnaire, comme avancent les néo-libéraux. Si des cas d'inefficacité ou de corruption existent dans les entreprises publiques, ils se produisent également dans les entreprises privées ( Société Générale en 2008). Les dérives du Crédit Lyonnais ou de France-Télécom dans les années 1990 sont largement une conséquence de la levée de la tutelle de l'État dans le cadre de la libéralisation financière et de l'internationalisation

L'efficacité des systèmes de santé publics peut également être bonne. L'Organisation Mondiale de la Santé a classé en 2011 le système français comme le meilleur du monde.

Les États effectuent des dépenses importantes pour la recherche, au travers de leurs propres institutions et en aidant la recherche des entreprises privées. Cette recherche n'aurait pas lieu si l'État ne l'entreprenait pas et la tutelle publique permet d'orienter la recherche vers des domaines fondamentaux et de long terme souvent délaissés par la recherche privée. Les

projets Ariane, Airbus et TGV n'auraient pas été menés sans l'État français. L'État, par différents services, assure une tutelle sur un ensemble de biens publics, sur un patrimoine culturel et environnemental, qu'il gère et peut protéger. Il participe, au travers des institutions internationales, à la gestion des biens publics mondiaux, et peut favoriser l'émergence d'un service public à l'échelle internationale. Sur le plan macroéconomique, les entreprises publiques ont leur importance.

Les services publics permettent la réalisation du droit à l'éducation, à la santé et à la protection sociale. Ils contribuent au droit au logement, à l'emploi, à un environnement sain. Les services publics de la culture contribuent à la création culturelle (théâtre, opéra, cinéma), permettent de préserver une culture nationale. Les grands réseaux publics favorisent l'aménagement du territoire, le droit au transport et à la communication dans des conditions accessibles à tous. En résumé, les services publics contribuent à la démocratie, donnent un contenu économique et social à des libertés qui, sans eux, restent parfois formelles.

## II BPM et développement à l'échelle internationale

Comme la notion de BPM est une extension de celle de bien public, il est nécessaire de revenir en arrière sur cette dernière notion.

La notion de bien public est très ancienne, déjà utilisée dans l'Antiquité. Aristote estime déjà nécessaire qu'un certain nombre de biens, comme des réservoirs d'eau ou des gymnases, soient publics ; le *Digeste* romain parle fréquemment de bien public ou de « *chose publique* » (« *res publica* » (P. Le Masne (2007))).

Dans la tradition classique de l'économie politique, des Physiocrates à Smith et Marx, les biens sont des richesses produites par le travail et ayant en général une forme matérielle. Selon Ph. Hugon (2004, p. 269), « *l'économie politique est l'étude scientifique de la production, de l'échange et de la distribution de la richesse matérielle* ». De même, « *le marché n'est pas pensé comme un référent supérieur* », le travail est au cœur de la création de valeur et l'homme par son travail féconde la nature. Les hommes organisent un circuit de production de biens reproductibles, qui fait appel à la nature pour y puiser ses ressources, mais ne se confond pas avec elle. L'économie politique ne s'intéresse pas aux biens non reproductibles (les tableaux pour Ricardo). Les biens publics sont des biens produits par l'homme et dont la propriété et/ou l'usage est public ; on retrouve les gymnases et les réservoirs d'Aristote. Ces biens publics sont différents des « *biens communs* », espaces naturels comme des forêts, des prairies, des fleuves ou des mers, qui peuvent constituer éventuellement une propriété publique, dont l'usage peut être public, mais qui n'ont pas été produits par l'homme ; ce dernier doit seulement les entretenir.

Dans la logique classique, l'intervention de l'Etat ne se réfère pas au marché et à ses défaillances, mais repose sur la constatation empirique que la production de certains biens et services utiles à la société n'est pas rentable et n'est pas entreprise spontanément par la société. S. Mill donne l'exemple des explorations et recherches scientifiques qui ne seront pas entreprises si l'État ne les subventionne pas. Mill a également en vue d'autres activités : « *La construction et l'entretien des phares, des bouées, etc., pour la sûreté de la navigation est encore une fonction qui convient au gouvernement : car comme il est impossible que les navires en mer qui profitent d'un phare soient soumis à un péage pour s'en être servis, personne n'élèverait des phares par intérêt particulier à moins d'être indemnisé et récompensé sur les fonds d'un impôt établi par le gouvernement* ». Dans son fameux exemple

des phares, S. Mill n'utilise pas lui-même le terme de « *bien public* ». S. Mill ne considère pas les phares comme le résultat d'une défaillance des marchés, mais comme une activité non rentable et pourtant utile, que l'Etat doit assumer. S. Mill (1854, p. 584) avance plus globalement : « *On peut dire d'une manière générale que tout ce qu'il est désirable qui soit fait dans l'intérêt général de l'humanité, ou des générations futures, ou dans l'intérêt des membres de la société qui ont besoin de secours extérieurs, sans être de nature à rémunérer les particuliers ou les associations qui l'entreprendraient, rentre dans les attributions du gouvernement* ». En suivant S. Mill, on dirait aujourd'hui que la préservation du climat rentre dans les attributions des gouvernements parce qu'elle est d'utilité publique ou d'intérêt général pour l'humanité, et que personne ne peut retirer de ces activités une rémunération suffisante pour les entreprendre.

### **Et aujourd'hui ?**

La situation au 21<sup>e</sup> siècle est différente de celle du 19<sup>e</sup> siècle. Une marchandisation généralisée a fait de toute chose, pureté de l'eau et de l'air, soleil, des arguments de vente, rendant plus difficile la distinction entre les biens publics produits par l'homme et les biens communs que l'homme doit seulement préserver ou entretenir. L'impact de l'homme sur la nature s'est profondément accru, le faisant entrer dans une ère nouvelle, où il est maintenant susceptible de transformer assez profondément la planète Terre. La production est désormais plus une production de services que de biens matériels. Cela ne remet pourtant pas en cause la façon de raisonner des classiques.

La rupture néoclassique a conduit à une nouvelle façon d'envisager les services publics. Le marché est considéré comme la voie normale pour élaborer des biens et services, mais les marchés connaissent un certain nombre de « *défaillances* », dans les cas de biens publics, rendements croissants et externalités ; un de ces 3 cas peut conduire à l'établissement d'un service public. Samuelson a donné en 1954 une définition nouvelle des biens publics. Les biens (ou services) sont « *publics* » en fonction de leurs caractéristiques intrinsèques en matière de consommation. La consommation d'un bien public par un individu ne peut pas réduire la consommation de ce même bien par un autre ; la consommation en est par nature collective. Ceci amène à définir les biens publics par deux propriétés, la « *non-rivalité* » (la consommation par un individu n'en réduit pas la consommation pour un autre) et la « *non-excluabilité* » (il est impossible d'exclure un utilisateur qui ne voudrait pas payer de la consommation de ce bien). Les biens publics sont purs lorsque ces deux propriétés sont complètement respectés, ils sont impurs lorsqu'elles ne le sont que partiellement.

I. Kaul (2006) montre que cette définition est réductrice et difficile à appliquer ; réductrice parce que par exemple l'éducation et la santé (qui sont des services largement rivaux) y échappent ; difficile à appliquer parce que les caractéristiques d'un bien n'en font que rarement un bien par nature excluable ou non excluable : une route peut être gratuite ou soumise à un péage selon les décisions prises, une chaîne de télévision peut être excluable (en la cryptant) ou gratuite selon la volonté des propriétaires. Des choix sociaux (ou politiques) interviennent dans la définition des biens publics.

L'individualisme méthodologique inhérent à la démarche néoclassique et la référence constante au marché ont éloigné des biens publics envisagés par Aristote, Smith et S. Mill. Le circuit économique de la production n'importe plus, l'activité économique n'est plus une activité de transformation de la nature, posant globalement la question des rapports des hommes à cette nature.

## **Des biens publics aux BPM**

Le concept de BPM a été inventé par C. Kindleberger en 1986. L'approche de Kindleberger insiste sur les externalités (et non sur les biens publics), certains biens ont des externalités positives (la paix) et ne sont pas suffisamment produits à l'échelle mondiale, d'où la nécessité d'interventions publiques internationales.

Par la suite (J. Coussy (2002)), le concept de BPM a été utilisé de façon croissante à des fins rhétoriques, dans un contexte assez particulier. Les organisations internationales, Banque Mondiale, FMI et OMC, avaient manifesté à partir des années 1980 des a priori très défavorables à l'intervention publique qui se sont traduits par des programmes d'ajustement aux effets souvent négatifs sur les systèmes d'éducation et de santé des pays les plus pauvres. La littérature sur les BPM vise à montrer qu'il y a une tendance spontanée à la sous-production de BPM, du fait que les Etats se comportent comme des passagers clandestins par rapport aux institutions internationales existantes (L. Tubiana, J. M. Séverino (2002)). L'objectif est de développer l'action publique des Etats, surtout au niveau international, de justifier un accroissement de l'activité des institutions internationales, tout en restant dans un cadre néoclassique. La littérature sur les BPM est souvent écrite par des auteurs proches du keynésianisme. Ces auteurs veulent limiter la marchandisation de l'économie, accroître les dépenses publique ; mais ils n'ignorent pas que de telles propositions n'ont aucune chance d'être entendues si elles se présentent comme des critiques de la théorie dominante, ce qui les amène à présenter leurs recommandations dans la langue du discours néoclassique. La théorie des BPM est orthodoxe dans ses fondements, mais s'éloigne du libéralisme dans ses conclusions.

## **Quelques critiques de la notion de BPM**

Les critiques de la notion de BPM sont tantôt empiriques, tantôt théoriques ; une critique très fréquente consiste à remarquer que très peu de biens sont des BPM.

Dans le cas de l'eau douce, il existe un consensus sur la nécessité d'une action concertée pour gérer la raréfaction des ressources en eau par habitant. Mais le débat sur l'eau s'avère complexe, sur le plan philosophique, éthique, juridique (A. Taithe (2002)). L'eau est elle un droit, un besoin économique, un simple bien économique ? L'eau est parfois déclarée BPM, mais on voit mal ce qui le justifie : s'agit-il d'un bien public ou d'un bien commun ? Pour un néoclassique, l'approche néoclassique, l'eau n'est pas un bien public, car elle est rivale et excluable. L'eau n'est pas non plus un bien « mondial » : la plupart des bassins d'eau douce sont nationaux, ils sont parfois transnationaux ou régionaux, mais jamais mondiaux.

La stabilité financière internationale est parfois qualifiée de BPM car l'instabilité financière menace la croissance économique. L'instabilité est présentée comme le résultat d'une défaillance des marchés de capitaux, justifiant le besoin d'une intervention politique (C. Chavagneux (2002)). Ces défaillances des marchés financiers sont parfois expliquées par des asymétries d'information. Mais l'instabilité financière ne date pas d'hier, elle ne peut s'expliquer seulement par des asymétries d'information, la psychologie et les phénomènes mimétiques interviennent. La finance internationale n'est ni un bien public ni un bien mondial, encore moins un BPM, car elle appartient de façon privée à un petit nombre d'opérateurs situés dans quelques pays.

Faire de la paix un BPM est également discutable (D. Battistella (2002)). Certes la guerre n'est pas souhaitable. On ne peut cependant pas assimiler la guerre au mal et la paix au bien : certaines guerres d'indépendance ont été légitimes, depuis la guerre d'indépendance américaine jusqu'aux guerres anticoloniales de l'après seconde guerre mondiale. Les questions de la guerre et de la paix relèvent du domaine du politique et non de l'économie, elles ne sont pas liées à des défaillances des marchés, même si certains problèmes économiques peuvent conduire à des guerres. La prévention internationale des conflits, qui relève de l'ONU et d'autres institutions politiques internationales, est un problème politique et ne peut être ramené au fonctionnement des marchés.

La protection de la biodiversité animale et végétale est-elle favorisée par le fait qu'on la qualifie de BPM ? Certains auteurs en doutent (D. Compagnon (2002)). Il existe des biodiversités plutôt qu'une biodiversité ; le problème est plus de protéger des biodiversités locales qu'une biodiversité mondiale. Derrière ces débats sur la biodiversité, un certain nombre d'intérêts pointent leur nez : par exemple des FMN de la pharmacie s'intéressent au patrimoine génétique de certaines plantes de pays dont elles ne sont pas originaires pour créer de nouveaux médicaments.

La notion de BPM apparaît fragile, du fait notamment de son ancrage dans la théorie néoclassique, qui conduit à des confusions et des exagérations :

- on appelle « *bien* » ce qui est le plus souvent un service, comme l'éducation ou la santé ;
- on transforme en « *bien* » des éléments comme la paix ou la finance internationale, que l'économie n'a jamais considéré comme des biens économiques ni comme des services ;
- on confond les services produits par les hommes à l'échelle mondiale, (comme la distribution du courrier, ou Internet) avec l'environnement et la nature. La chaleur du soleil et la beauté des clairs de lune ne sont pas des BPM, tout au moins d'un point de vue économique. Le soleil n'est pas dans une logique de service vis-à-vis de la terre et les marchés n'ont aucune influence sur les rayons du soleil ;
- on exagère la dimension « mondiale » de certains services (distribution d'eau, éducation, santé) qui restent principalement organisés à l'échelle nationale.

Le concept de BPM ne peut favoriser l'extension des SPM.

### **III Les SPI et leur intérêt**

Il est nécessaire pour développer les SPI de s'appuyer sur une problématique classique (plutôt que néoclassique) de l'environnement et des services publics. On produit une classification de ces SPI et on montre l'intérêt que présenterait leur extension.

#### **Une problématique classique de l'environnement et des rapports des hommes à la nature**

L'environnement est considéré dans l'approche néoclassique comme un ensemble de biens mis à la disposition de l'homme (O. Godard (2005)). L'approche est anthropocentrique. L'« *homo economicus* » effectue un certain nombre de calculs et de transformations sur cet ensemble de biens que constitue l'environnement, en se référant à des marchés. La question des rapports des hommes à la nature est éludée, les hommes sont hors d'une nature qui est à leur disposition et qu'ils maîtrisent entièrement. On tient compte d'un certain nombre d'effets

non pris en compte par les marchés en les appelant « *effets externes* », et on tente de régler les problèmes d'environnement en les « *internalisant* ». O. Godard (2005) montre de façon convaincante qu'il y a une erreur de raisonnement dans la mise en comparaison qu'opère ce schéma, dès qu'on le pousse au-delà de ses intentions initiales. En effet le schéma de l'internalisation compare deux types de coûts qui sont traités de façon symétrique, les dommages externes environnementaux et les coûts économiques de réduction de la pollution qui sont des coûts internes ; or les coûts internes peuvent être compensés par la création d'une valeur marchande au cours du cycle productif, tandis que les dommages externes imposés à l'environnement correspondent à une rupture des boucles de reproduction des systèmes biophysiques affectés. Il est nécessaire de tenir compte de façon spécifique des exigences de reproduction de l'environnement.

Dans la suite, on adopte la problématique classique des relations hommes - nature, qui est aussi celle de l'anthropologie. Pour William Petty et François Quesnay, les hommes, individuellement et collectivement, appliquent leur travail à la terre, et la fécondent par ce travail, créant un ensemble de circuits économiques, qui impliquent à la fois les hommes et la nature. Pour Smith, Ricardo, et Marx, l'économie est un processus institutionnalisé impliquant les hommes et la nature, et cette définition est reprise par Polanyi. On repart de cette logique, en donnant une description du contexte dans lequel s'inscrit l'action de l'homme sur la nature, à partir d'un petit nombre de distinctions.

La nature (ou l'univers) est le point de départ, le contexte dans lequel on se situe, et ce concept est plus clair que celui d'environnement<sup>1</sup>. Dans la nature, il est nécessaire de distinguer (à des fins analytiques), les hommes de la nature extérieure à l'homme ; toutefois l'homme appartient à la nature dont il est le produit. Les hommes construisent des sociétés, et les rapports qu'ils ont avec la nature sont interdépendants des rapports qu'ils ont entre eux, comme le comprenait déjà Quesnay<sup>2</sup>. Les rapports des hommes à la nature s'expriment par le travail et sont médiatisés par des outils et des machines. L'action des hommes modifie la nature dans le sens désiré, avec parfois aussi des effets imprévus (comme l'effet de serre) ; la production des hommes qui en résulte est agricole, industrielle, de services ; elle peut être sophistiquée, utiliser des électrons pour se chauffer, faire marcher des ordinateurs ou transporter des informations.

S'il a suffi pendant longtemps de parler de la nature en général, les pressions bien plus fortes que l'homme exerce sur certaines de ses parties conduisent aujourd'hui à distinguer trois dimensions de la nature :

- la nature 1 (nature utilisée économiquement par l'homme) est constituée des éléments naturels que l'homme utilise à la surface de la terre, dans le sous-sol ou les mers, qu'il modifie et transforme, qu'il incorpore dans des circuits économiques de production, de

---

<sup>1</sup> Le concept d'environnement suppose qu'il y a d'un côté les hommes, de l'autre la nature qui l'entoure. L'homme est exclu de l'environnement alors qu'il fait partie de la nature. Le concept d'environnement est commode pour les néoclassiques dans la mesure où il ne pose pas la question de la place des hommes dans la nature.

<sup>2</sup> Pour Quesnay, l'humanité passe par une série de stades en fonction de ses niveaux de compétence à exercer son action collective sur la nature, comme il le note dans « *Despotisme de la Chine* » (Quesnay (1958)[1767], p. 924-925) : « *Les hommes se sont réunis sous différentes formes de sociétés, selon qu'ils y ont été déterminés par les conditions nécessaires à leur subsistance, comme la chasse, la pêche, le pâturage, l'agriculture, le commerce, le brigandage ; de là se sont formées les nations sauvages, les nations ichtyophages, les nations pâtre, les nations agricoles, les nations commerçantes, les nations errantes, barbares, scénites et pirates* ».

distribution et de consommation. Depuis la cueillette, l'agriculture et l'élevage, ces transformations de la nature existent. La nature 1 peut être dégradée par l'homme. Les hommes doivent entretenir cette nature, veiller à ne pas détruire les forêts ou les sols, à ne pas faire disparaître les poissons des océans.

- la nature 2 (ou équilibres profonds de la Terre) est constituée par un certain nombre d'équilibres physiques ou biologiques propres à notre planète, concernant le climat, la teneur en gaz à effet de serre dans l'atmosphère, la couche d'ozone, la biodiversité.. Les activités économiques, à partir d'un certain niveau, ont des répercussions sur ce niveau 2, conduisent à des changements dans l'atmosphère terrestre, à une modification du climat, à une diminution de la biodiversité. Les hommes doivent agir pour préserver les équilibres de la Terre, notamment pour que les activités du niveau 1 puissent se poursuivre. Il existe désormais des tâches globales de préservation des équilibres profonds de la Terre. Nous sommes peu habitués à réfléchir à ces indispensables services d'intérêt général. Ces tâches de préservation obligent à modérer ou à réorienter les activités du niveau 1, ce qui met en cause les rapports immédiats des hommes à la nature ainsi que les rapports des hommes entre eux.

- la nature 3 est la nature hors d'atteinte de l'homme ou faiblement atteinte par lui : les étoiles, l'espace lointain, le Soleil ou la Lune, les profondeurs de la Terre, les structures des continents ou de mers, les massifs montagneux<sup>3</sup>. L'essentiel de la nature relève de cette troisième dimension. Il ne s'agit pas de « biens » : l'homme ne peut rien sur le Soleil, il a besoin de sa chaleur, il sait qu'il existe un certain nombre d'équilibres au sein de cette nature 3 (et également certains équilibres entre la nature 3 et les natures 1 et 2), mais il ne peut les modifier.

Les hommes doivent entretenir la nature exploitée économiquement (nature 1) mais aussi maintenir les équilibres profonds de la Terre (nature 2) ; ils peuvent enfin améliorer leur connaissance de la nature 3. Il serait prétentieux de leur part de croire que leurs marchés règlent la nature.

### **Une problématique classique des services publics**

Pour mettre en place des services globaux, notamment d'entretien de la nature, l'approche classique des services publics s'avère féconde. Pour S. Mill, relève du service public tout ce qui n'est pas produit par le système économique dans des conditions satisfaisantes pour l'ensemble de la population, notamment parce que ces activités sont non rentables (ou rentables seulement si on en exclut une partie de la population) ; cette approche du service public doit être étendue à l'échelle internationale, compte tenu de l'internationalisation des économies et du niveau désormais élevé des pressions exercées par les hommes sur la nature, pressions qui ne s'arrêtent pas aux frontières nationales.

Un certain nombre de distinctions sont nécessaires :

- entre la nature (nature 1) et les biens et services produits à partir de cette nature ;
- entre la nature (nature 1 et 2) et les services d'entretien et de reproduction de cette nature ;
- entre les institutions et les services produits par ces institutions. Les institutions de la police et de la justice doivent par exemple être distinguées des services de police et de justice ; il en est de même pour l'éducation, la santé, l'environnement. Un certain nombre d'institutions

---

<sup>3</sup> Les hommes, même s'ils le voulaient, ne sont pas en état d'aplanir les Alpes ou l'Himalaya. Ils peuvent diminuer la surface de neige au sommet du Kilimandjaro, laisser des boîtes de conserves vides en montant à l'Everest, mais leur action ne va pas au-delà.

peuvent être analysées sous l'angle de l'économie comme organisant une production de services. D'autres institutions peuvent difficilement être considérées comme productrices de services économiques : par exemple la paix mondiale ne relève pas d'un service économique. La première catégorie peut faire l'objet d'un service public économique (le service public de la santé par exemple, qui doit être distingué de la Sécurité sociale), la seconde non.

### **Un tableau des SPM et des institutions sur lesquelles ils s'appuient**

Diverses institutions internationales existent aujourd'hui, avec deux niveaux principaux. Le premier niveau est celui des institutions politiques, le second, plutôt technico-institutionnel, est celui d'institutions spécialisées qui mettent en place des SPI et SPM. Il paraît souhaitable que les institutions de second niveau soient soumises à une tutelle de celles de premier niveau.

L'institution internationale de niveau 1 la plus importante est l'ONU, mais, à une échelle géographique plus réduite, l'Union Européenne peut être classée dans cette catégorie ainsi que d'autres unions étatiques. Au niveau institutionnel 2 figurent des institutions comme l'OMS, le BIT, la Cour internationale de la Haye, l'OMC, le GIEC <sup>4</sup>, l'Union Postale Universelle, Interpol, les institutions chargées d'organiser la circulation internationale des avions ou des courriels, etc..

Un certain nombre de services, soumises à la tutelle des institutions précédentes, relèvent d'un SPI ou d'un SPM. Toutefois, tous les services n'ont pas vocation à se transformer en SPM. Il n'est pas souhaitable dans tous les domaines de passer d'une logique nationale à une logique internationale de service public. Au sein des services, les SPI-SPM de production doivent être distingués des SPI-SPM de préservation de la nature et des sociétés humaines. Le tableau 1 décrit un classement en 5 grandes catégories de SPI ou SPM.

La production de services internationaux - il peut théoriquement s'agir de biens, mais le cas est rare - concerne des activités comme le service du courrier international, de l'Internet, des télécommunications internationales, du transport aérien international. Une large partie de ces activités, si on prend le cas du courrier, est effectuée par des opérateurs nationaux publics ou privés. Il existe un véritable SPI dans la mesure où une coordination entre les opérateurs nationaux est nécessaire pour que le courrier international arrive à destination, un certain nombre de principes et de valeurs sont communs dans le traitement du courrier. Le transport aérien international est assuré aujourd'hui de façon dominante par des opérateurs privés, mais beaucoup d'aéroports restent publics, et des règles sont établies à l'échelle internationale de façon publique pour la coordination du trafic aérien.

La production et la diffusion de la connaissance concernent la R&D, les brevets et licences, la mise au point de standards techniques internationaux, la coopération internationale. Une partie de ces services est privée, une autre publique ; des SPI se sont établis par exemple pour réglementer à l'échelle internationale les droits de propriété intellectuelle.

---

<sup>4</sup> Le Groupe d'Experts intergouvernemental sur l'Evolution du Climat a été créé en 1988 par deux organismes de l'ONU, l'Organisation Météorologique Mondiale et le Programme des Nations Unies pour l'Environnement. Le GIEC est ouvert à tous les pays membres de ces deux organismes et compte des centaines d'experts du monde entier. Le GIEC est une association de pays et ses membres sont des nations

**Tableau 1 : Les SPI-SPM et leurs institutions**

**Institutions politiques (niveau 1) : ONU, Union Européenne ..  
Institutions technico-économiques (niveau 2) mettant en place des SPI-SPM :  
OMS, BIT, Interpol, Union postale universelle..**

<b>Domaines des SPI - SPM</b>				
<b>SPI-SPM de production</b>		<b>SPI-SPM d'entretien et de préservation de la nature et des sociétés</b>		
<b>Production de services internationaux</b> Courrier, Internet, Télécom, Transport aérien et ferroviaire international, GPS..	<b>Production et diffusion de la connaissance</b> R&D, brevets, standards techniques internationaux, coopération scientifique internationale, culture mondiale..	<b>Services régaliens internationaux</b> Police, justice internationale, lutte contre les délits financiers internationaux, armées internationales..	<b>Santé, Travail, Patrimoine, Education</b> Action internationale contre la grippe ou le SIDA, réglementation internationale du travail, préservation de patrimoines culturels mondiaux, coopération universitaire internationale..	<b>Entretien et Préservation de la nature</b> <b>Niveau 1</b> Préservation des sols, des forêts, des bancs de poisson.. <b>Niveau 2</b> Gaz à effet de serre, biodiversité, lutte contre la désertification des océans..

Les services régaliens internationaux s'attachent à la préservation de la société : police internationale, justice internationale (cours pénales internationales), lutte contre les délits économiques, fiscaux et financiers, interventions militaires internationales sous le contrôle de l'ONU. On est ici dans un domaine très généralement public et non marchand, qui existe depuis longtemps.

Les services internationaux de préservation de la santé des populations concernent la prévention de maladies, grippe, SIDA, et s'exercent sous le contrôle d'institutions comme l'OMS. Ils ne remplacent pas les services nationaux de santé, qui restent essentiels, mais s'y ajoutent dans des domaines où la coopération internationale est d'intérêt général. Ils sont principalement non marchands. Certains systèmes d'éducation des pays développés participent à des SPI, au travers par exemple des échanges d'étudiants dans le cadre du programme Erasmus. Les services de préservation du patrimoine culturel mondial (UNESCO) entrent également dans cette catégorie. On peut enfin classer dans cette catégorie les services qui réglementent le travail à l'échelle internationale, interdisant par exemple le travail des enfants.

Les services internationaux de préservation de la nature concernent au niveau 1 la préservation des sols, des forêts, des bancs de poissons ; au niveau 2 la lutte contre l'augmentation des gaz à effet de serre dans l'atmosphère, le maintien du climat, de la biodiversité, la lutte contre la stérilité et la désertification des océans. Au niveau 2, ces services sont globaux ; ils s'appuient sur un grand nombre d'institutions spécialisées (comme

le GIEC), sur les Etats nationaux et éventuellement sur l'ONU ; il sont essentiellement publics et non marchands, mais des fondations privées et des ONG peuvent aussi intervenir.

Le panorama très incomplet qui a été dressé montre qu'il existe une grande variété de SPI ou de SPM. La catégorie la plus nouvelle concerne les services de préservation et d'entretien de la nature. Tous ces services sont à la fois publics et privés, mais il est bien rare que le SPI s'établisse sur une base entièrement privée. Les SPI qui se sont créés récemment sont nombreux, du GIEC aux programmes de lutte contre le SIDA, mais la conscience est peu développée qu'il s'agit de services publics. Il serait intéressant d'étudier plus en détail les formes institutionnelles, juridiques et économiques qui ont présidé durant la dernière période à la formation de nouveaux SPI.

Un certain nombre de services internationaux nouveaux, comme Internet, sont organisés sur des bases peu claires, avec une asymétrie de pouvoir entre les différentes nations dans le contrôle et l'organisation des services. Internet est un SPI de fait, qui travaille à accroître l'interdépendance sociale chère à Duguit. Il serait utile de le faire apparaître comme tel et de clarifier en conséquence ses règles de fonctionnement.

On associe souvent au développement durable l'idée qu'il faut agir localement et penser globalement, que le niveau local d'action doit en général l'emporter sur le niveau global. Ce raisonnement peut s'appliquer au service public. Dans de nombreux cas, pour l'éducation, pour la santé, pour l'eau ou les transports, le niveau national (ou infra-national) reste le plus pertinent pour poser les problèmes du service public ; c'est à ce niveau qu'ils doivent être résolus. Ceci n'empêche pas que certains problèmes concernant l'eau doivent être posés à l'échelle régionale (au Moyen-Orient par exemple), que la coopération entre Etats pour l'enseignement supérieur puisse être développée. L'abus du discours « *mondialiste* » peut se retourner contre les services publics nationaux et internationaux. Dire par exemple que la santé est un BPM ne doit pas conduire les mutuelles (ou sociétés d'assurance privées) à inciter les patients français ou anglais à se faire soigner chez des dentistes polonais, au risque de déstructurer les systèmes de soins nationaux. Lorsqu'on dit que l'éducation est un BPM, cela ne doit pas conduire à ce que des universités des pays développés installent des filiales universitaires dans des pays moins développés, au risque d'affaiblir l'enseignement supérieur des pays d'accueil.

De nombreux SPI existent déjà. Des problèmes nouveaux (le réchauffement climatique par exemple) sont à l'origine de créations récentes. Un certain nombre d'entre eux seront amenés à se développer, mais ce développement ne peut se faire en affaiblissant les services publics nationaux ou en les soumettant à des principes marchands. Dans la plupart des cas, les SPI se constituent en tant qu'extension à l'échelle internationale de services nationaux, en respectant à cette échelle internationale des principes et des valeurs équivalents à ceux du niveau national.

Diverses actions internationales existent pour remédier aux insuffisances des services publics nationaux dans certains pays en développement, l'aide publique au développement en est une. Mais cette aide publique a vu son importance diminuer à l'échelle mondiale dans la dernière période, en dépit des engagements souscrits. Par ailleurs cette aide publique des Etats des pays développés est souvent peu transparente, peu respectueuse des systèmes publics locaux existants.

Le développement des institutions publiques au niveau international est une autre possibilité. On insiste alors sur la nécessité d'accroître les pouvoirs et les moyens d'action de l'ONU, qui se transformerait en une union d'Etats à l'échelle mondiale, avec des institutions démocratiques d'envergure mondiale, avec une fiscalité à l'échelle internationale dont elle ne dispose pas aujourd'hui. Un certain nombre de pouvoirs et de moyens seraient transférés à un niveau plus élevé. Mais ce désaisissement par les Etats-nations d'une partie de leurs pouvoirs ne fait pas l'objet d'un consensus. Il n'est souhaitable que si les instances internationales qui développent leur pouvoir sont au moins aussi démocratiques que les instances nationales qui en perdent. La démocratie à l'échelle nationale est déjà une affaire complexe, les problèmes sont renforcés au niveau d'institutions régionales comme l'Union Européenne, par rapport à l'échelle nationale, et ne manqueront pas d'apparaître à l'échelle mondiale. Les tentatives pour créer des ressources fiscales à l'échelle internationale (la taxation des transports aériens par exemple) ont eu peu de succès. Il est donc probable que dans les années à venir, la coopération internationale des différents Etats-nations et le soutien des opinions publiques nationales restent les meilleurs points d'appui pour le développement des SPI.

Malgré la difficulté des problèmes, ce développement des SPI serait le bienvenu, notamment pour la préservation de la nature. On peut sur ce point se référer à une étude récente du Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE (2007)) qui dresse un tableau alarmant de la situation écologique de la planète et étudie quatre scénarios pour 2050. La crise écologique s'articule à la crise sociale et à la montée des inégalités. Certaines régions développées ont accompli des progrès environnementaux aux dépens d'autres régions, en y exportant la production et ses impacts. Le PNUE souligne que les évolutions dépendent des choix effectués. Dans les 4 scénarios, l'un, le scénario « *marché* » suppose que les gouvernements se préoccupent surtout d'aider le secteur privé à atteindre une croissance économique maximale, la libéralisation est poursuivie, et la situation écologique continue à se dégrader. Le scénario « *écologique* » « *implique la collaboration entre le gouvernement, la société civile et le secteur privé pour améliorer l'environnement et le bien être de tous* », et obtient, sans surprise, les meilleurs résultats écologiques et sociaux. Pour le PNUE, un développement bien orienté de l'action des Etats, à l'échelle nationale et internationale, est susceptible d'aboutir à de meilleurs résultats en matière de développement durable que la solution consistant à laisser les marchés réduire l'influence des services publics.

Il est souvent avancé que l'internationalisation a abouti, durant la dernière période, à une économie et une société mondiales dérégulées. Les problèmes économiques, sociaux et écologiques sont, comme des marchandises, exportés ou rejetés vers d'autres régions du monde. Dans une perspective de re-régulation de l'économie internationale, les SPI pourraient jouer un rôle important. Une re-régulation financière internationale serait techniquement possible, si la volonté politique était là, avec, par exemple, la suppression des paradis fiscaux.

## CONCLUSION

La tradition classique des services publics peut aisément être prolongée et renouvelée à l'échelle internationale. Les bases existent pour développer des SPI sur des bases saines. De nouveaux SPI sont apparus dans la dernière période, malgré, depuis 1980, un contexte politique international défavorable. On peut donc être raisonnablement optimiste sur le développement futur des SPI, surtout si les populations mesurent l'intérêt de ces services et si le contexte politique international évolue.

## BIBLIOGRAPHIE

- Battistella D. (2002). « Faire de la paix un bien public global ? Plaidoyer pour la paix démocratique », *Les biens publics mondiaux. Un mythe légitimateur pour l'action collective ?*, F. Constantin (sous la direction de), p. 191-215.
- Chavagneux C. (2002). « La stabilité financière internationale, un BPM pour quoi faire ? », *Les biens publics mondiaux. Un mythe légitimateur pour l'action collective ?*, F. Constantin (sous la direction de), p. 135-147.
- Compagnon D. (2002), « La conservation de la biodiversité, improbable BPM », *Les biens publics mondiaux. Un mythe légitimateur pour l'action collective ?*, F. Constantin (sous la direction de), p. 163-189.
- Coussy J. (2002). Biens publics mondiaux : théorie scientifique, réalité émergente et instrument théorique. *Les biens publics mondiaux. Un mythe légitimateur pour l'action collective ?*, F. Constantin (sous la direction de), p. 67- 99.
- Duguit L. (1928). *Traité de droit constitutionnel*, 3<sup>e</sup> édition, tome 2. De Boccard.
- Engels F.(1971). *Anti-Dühring*, Editions sociales, 1971.
- Friedman M. (1971). *Capitalisme et Liberté*, Robert Laffont.
- Godard O. (2005). Les trois courants complémentaires du champ de l'économie de l'environnement : une lecture systémique. *Cahiers d'épistémologie*, n°332, UQUAM.
- Hugon Ph. (2004). Les frontières de l'ordre concurrentiel et du marché : les Biens Publics Mondiaux et les patrimoines communs. *Géographie, Economie, Société*, n° 3, p. 265-290.
- Kaul I. (2006). Une analyse positive des biens publics. *L'avancée des biens publics*, sous la direction de J. P. Touffut, p. 23-54, Albin Michel.
- Kindleberger C. (1986). International Public Goods without International Government, *American Economic Review*, vol. 76, n° 1, p. 1-13.
- Le Masne P. (2006). Services publics et développement. *Le développement en question(s)*, E.Berre et J. M. Harribey (sous la direction de), p. 243-263, Presses Universitaires de Bordeaux.
- Le Masne P. (2007). *Les services publics : approches économiques et enjeux sociaux*, Presses universitaires de Rennes.
- Mill J. S. (1854). *Principes d'économie politique avec quelques unes de leurs applications à l'économie sociale*, 2 tomes, Guillaumin.
- O'Connor J. (1973). *The fiscal crisis of the State*, Saint Martin's Press.
- PNUE (2007). *Rapport GEO4, L'environnement pour le développement*, [www.unep.org/geo/geo4/report/](http://www.unep.org/geo/geo4/report/).
- Quesnay F. (1958). *François Quesnay et la Physiocratie*, t. 2, INED.
- Samuelson P. (1954). « The pure Theory of Public Expenditure », *Review of Economics and Statistics*, n°4, p. 387-389.
- Smith A. (1991 [1776]). *La richesse des nations*, Garnier Flammarion, 2 tomes.
- Simon H. (1991). « Organizations and Markets », *Journal of Economic Perspectives*, p. 25-44, n° 2.
- Spencer H. (1895). *L'individu contre l'État*, Alcan.
- Stiglitz J. (2006). L'organisation politique du monde permet-elle de servir l'intérêt général de la planète ?. *L'avancée des biens publics*, sous la direction de J. P. Touffut, p. 181-202, Albin Michel.



*Le Centre d'Etudes sur le Développement Economique et Social (CEDES) a été créé par des enseignants-chercheurs de l'Université de Poitiers. Préoccupés par les inégalités économiques et sociales et par la montée des difficultés dans de nombreuses régions du monde, ces chercheurs estiment nécessaire et urgent de promouvoir un développement économique humain, harmonieux et durable. Composé en majorité d'économistes, le CEDES propose une approche transdisciplinaire autour d'une préoccupation fondamentale qui est l'avenir des nations. Il organise un séminaire de recherche, des conférences et publie des études.*

*Intitulé au départ Groupe d'Etudes sur le Développement Economique et Social (GEDES), le CEDES s'est réorganisé en Centre en intégrant en juillet 2006 le Laboratoire de Recherche sur l'Industrie et l'Innovation (Equipe d'accueil 3604 de l'Université du Littoral).*

*Le CEDES s'est fixé les deux axes de recherche suivants :*

- Innovation sociale et Développement*
- Services et Développement durable*

*Dans la série Document de travail ont été publiées notamment les études suivantes :*

- DT/29/2004 Pierre Le Masne, Internationalisation et nouvelles formes de l'exploitation et de la dépendance*
- DT/30/2004 Gilles Caire, Solidarités familiales et « vacances gratuites » : un élément méconnu des inégalités sociales*
- DT/31/2004 Samuel Ferey, Théorème de Coase et normativité*
- DT/32/2004 Pierre Le Masne, Le rôle des services publics pour Galbraith*
- DT/33/2004 Pierre Le Masne, Services publics et Développement*
- DT/34/2005 Gilles Caire, Le Tiers secteur, une troisième voie vers le développement durable ? L'exemple des ambitions et des difficultés d'un « autre tourisme »*
- DT/35/2005 Éliane Jahan, Mondialisation et régulation : la problématique des biens publics mondiaux appliquée au changement climatique*
- DT/36/2005 Alain Batsale, Structuralisme et économie : formalisation et essai d'épistémologie.*
- DT/37/2005 Gilles Caire, Tourisme solidaire, capacités et développement socialement durable.*
- DT/38/2005 Anne-Marie Crétiéneau, Les stratégies industrielles de survie : quelle apport à l'approche des capacités ?*
- DT/39/2005 Gilles Caire (sous la direction de), Critères opérationnels d'évaluation de l'utilité économique et sociale : l'exemple du tourisme associatif, Rapport pour la DIES.*
- DT/40/2005 Gilles Caire, Les associations françaises de tourisme social face aux politiques européennes.*
- DT/41/2005 Gilles Caire, A quoi sert l'évaluation de l'utilité sociale ? L'exemple du tourisme associatif.*
- DT/42/2006 Romuald Dupuy, Baudeau et l'explication du Tableau économique.*
- DT/43/2006 Pierre Frois, La marchandisation du carbone ou l'émergence d'un nouveau marché.*
- DT/44/2006 Gilles Caire et Pierre Le Masne, La mesure des effets économiques du tourisme international sur les pays de destination.*
- DT/45/2006 Pierre Le Masne, La restructuration des services publics en France.*
- DT/46/2007 Gilles Caire, Pierre le Masne et Sophie Nivoix, Les vacances non marchandes : désirs de convivialité et économie de moyens*
- DT/47/2007 Gilles Caire, Les mutuelles face à leur responsabilité d'utilité sociale : la construction du « parcours de santé mutualiste »*
- DT/48/2007 Alain Batsale, Google et les moteurs de recherche : vers un nouveau paradigme de l'industrie informatique*
- DT/49/2007 Gilles Caire et Christian Lemaignan, Les nouveaux créateurs sociaux vus à travers les porteurs de projets FSE 10b*
- DT/50/2007 Pierre Le Masne, Réseaux internationaux de production, division du travail dans la création de connaissance et internationalisation de la recherche*