



Laboratoire de recherche sur l'industrie et l'innovation

(Equipe d'accueil 3604)

DOCUMENT DE TRAVAIL

DT/62/2009

Service public international et développement soutenable

Pierre Le Masne (CEDES)

*Faculté de Sciences Économiques 93, avenue du Recteur Pineau 86022 Poitiers Cedex
tél. : 05 49 45 31 35 fax : 05 49 45 33 19
cedes@mshs.univ-poitiers.fr*

Service public international et développement soutenable

Pierre Le Masne

Laboratoire de recherche sur l'Industrie et l'Innovation (CEDES)
Université de Poitiers

Le concept de bien public mondial (BPM) s'avère être une notion confuse mêlant la préservation du climat, le clair de lune, les enfants, et la paix mondiale. La notion de service public international (SPI) est mieux à même de favoriser le développement de l'action publique internationale et la protection des « biens communs » de l'humanité. Les SPI, dans une tradition classique du service public qui doit être prolongée et renouvelée, justifient leur action par l'incapacité des systèmes économiques à produire certains biens ou services. Une définition et une classification des SPI sont données. Leur nécessaire développement est analysé en liaison avec la mondialisation et avec la montée des préoccupations de développement soutenable.

International Public Service and Sustainable Development : The Global Public Good (GPG) concept has turned out to be an heterogeneous notion where climate preservation is next to moonlight, children and world peace. The notion of International Public Service (IPS) is more favourable to the development of international public action and the protection of « common goods » of mankind. IPS, extending the Classical Public Service approach (that may be renewed), justify their actions by the incapability of the economic systems to produce certain goods and services. The paper gives a definition and a classification of IPS. Their necessary development is analysed in relation with globalization and with the rise of sustainable development concerns.

INTRODUCTION

Ce texte montre que le service public, notamment dans sa dimension internationale, est susceptible de contribuer de façon active à un développement soutenable. La notion de service public international (SPI), qui n'est pas en vogue, s'avère plus favorable au développement soutenable que celle de bien public mondial (BPM). La notion de SPI est précisée, tandis que celle de BPM est critiquée. Les SPI sont un moyen souple de répondre à un besoin d'action publique internationale et de protéger les « biens communs de l'humanité », dans un contexte où la gouvernance et le pouvoir international sont insuffisamment développés par rapport à l'internationalisation très avancée de la vie économique.

Le concept de bien public mondial (BPM), s'il a permis d'utiles discussions autour du thème de l'action publique internationale, reste très flou. Les BPM ne sont pas toujours des « biens », ne sont pas toujours « publics » ou « mondiaux ». Leur liste s'est étendue de façon démesurée. I. Kaul (2006, p. 48) considère ainsi comme BPM le clair de lune, la paix et la sécurité, la stabilité financière et la stabilité économique, l'efficacité des marchés, l'éradication des maladies contagieuses. J. Stiglitz (2006, p. 184-186) classe dans

les BPM la paix dans le monde, la stabilité économique, l'environnement, l'aide humanitaire, le savoir et même l'économie mondiale. N. Folbre (1994), dans un article de l'*American Economic Review*, intitulé « *Children as Public Goods* » avait déjà fait des enfants un bien public et de l'éducation parentale un service public¹. Le concept de BPM devient tellement général - l'humanité et l'économie mondiale sont des BPM - qu'on ne voit plus son intérêt.

Avec les BPM, on confond bien « public » et bien « commun », on traite des « services » comme des « biens ». Le concept de BPM a été créé par des économistes désireux de limiter la réduction de l'intervention étatique, mais soucieux aussi de rester dans le cadre néoclassique des « biens publics » de Samuelson. Cette approche néoclassique refuse de faire de l'éducation ou de la santé un « bien public ». Le caractère flou du concept de BPM est lié à la volonté de développer l'action publique internationale tout en restant dans un cadre d'analyse néoclassique où l'existence de biens publics permet d'établir un service public. Il faut sortir du cadre d'analyse néoclassique sous-jacent au concept de BPM pour revenir à un cadre classique d'analyse des services publics, qui justifie leur existence par l'incapacité du système économique à produire certains biens ou services ou à tenir compte des atteintes portées à la nature.

Un service public est défini ici comme une activité de service, qui, pour être réalisée dans l'intérêt général, exige une intervention des autorités publiques dans son organisation. Les services publics concernent des activités particulièrement importantes pour la population et pour la vie économique, sociale et politique d'un pays. Les services régaliens, l'éducation et la santé, divers services publics de réseau ou locaux (autobus par exemple) sont publics selon cette définition : si les autorités publiques n'organisent pas la justice, l'éducation ou la santé, ces services ne seront pas rendus à tous dans l'intérêt général. Un service public peut être marchand ou non marchand, gratuit ou payant, mis en œuvre par des entreprises publiques, privées (en délégation de service public) ou directement par l'Etat lui-même, avec une large gamme de solutions économiques, juridiques et organisationnelles.

Un service public international est un service public organisé de façon conjointe ou coordonnée par des autorités publiques d'au moins deux pays, ou organisé directement à l'échelle internationale par des autorités publiques internationales. Dans le cadre de l'Union Européenne, et même si cette dernière ne leur a jamais été favorable, il existe, sous le nom de service d'intérêt général, des SPI pour diverses activités. D'autres SPI peuvent ont été créés directement à l'initiative d'autorités publiques internationales ou mondiales (comme l'ONU) : dans le passé l'Organisation de l'Aviation Civile Internationale, et plus récemment le Groupe d'Experts intergouvernemental sur l'Evolution du Climat (GIEC). Lorsqu'un SPI concerne l'ensemble des pays du monde, et non pas seulement un groupe limité de pays, on peut parler de service public mondial (SPM).

La crise écologique a conduit à l'émergence de nouvelles catégories de SPI (ou SPM), notamment de services chargés de la préservation à l'échelle internationale des « biens communs » de l'humanité. Le concept de SPI peut permettre une meilleure coopération entre pays du Nord, mais également entre pays du Sud, et entre pays du Nord et du Sud. Le partenariat entre SPI constitue une modalité possible de l'aide au développement et du co-développement.

¹ Selon N. Folbre (1984, p. 86), « *as children become increasingly public goods, parenting becomes an increasingly public service* ».

Le développement soutenable a besoin d'action internationale. Cette action internationale ne peut être laissé aux seules FMN et au seul mécénat privé. La préservation du climat exige une coopération internationale des Etats, autour d'un certain nombre de SPI existants ou à créer, l'action internationale est également nécessaire pour la protection de l'Arctique, de la biodiversité, des réfugiés climatiques, tous problèmes qui ne peuvent être résolus qu'en conjuguant des actions nationales dans un cadre international. Le contexte de la crise économique mondiale aggrave les difficultés du développement et renforce le besoin d'action publique internationale. La construction de SPI sur une base démocratique constitue une possibilité concrète allant dans ce sens.

La première partie revient sur les notions de bien public mondial et de service public. La deuxième partie définit les SPI. La troisième partie montre que dans le contexte mondialisé d'aujourd'hui, qui est aussi un contexte de crise, le développement soutenable a besoin d'action publique internationale. Le service public constitue un vecteur important de cette action.

I. - Bien public, bien public mondial et service public

On revient sur la différence entre « bien public » et « bien commun », puis on s'attache au service public et à ses approches, enfin on critique le concept de BPM.

I.1. Bien « public » et bien « commun »

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.

L'adjectif « *public* », emprunté au latin « *publicus* », signifie, selon le Robert, « *qui concerne le peuple, qui appartient à l'Etat, relève de l'Etat* » et « *de propriété ou d'usage commun* ». En français, le terme de bien public (« *bien publique* », attesté en 1362) est au départ équivalent de celui de « *chose publique* » (« *res publica* »). Depuis fort longtemps, l'adjectif « *public* » qualifie ce qui concerne le peuple, la collectivité dans son entier, ce qui est relatif à l'Etat, ce qui est à l'usage de tous et non d'une minorité. Comme le remarque Ph. Hugon (2004, p. 268), le terme « *public* » est un construit social, renvoyant depuis longtemps à des pratiques et des normes sociales, variables selon les sociétés et évolutives selon leurs trajectoires.

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. Le travail est au cœur de la création de valeur et l'homme par son travail transforme la nature. Les hommes organisent des circuits de production de biens reproductibles, qui font appel à la nature pour y puiser des ressources. 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* », forêts, prairies, fleuves ou mers, qui peuvent constituer éventuellement une propriété publique, dont l'usage est public, mais qui n'ont pas été produits par l'homme ; l'homme doit seulement les préserver et les entretenir.

I.2. Le service public

Dans la logique des Classiques, 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. Déjà pour Adam Smith [1991, l. 5, ch. 1, p. 345], « *Le troisième et dernier des devoirs du suzerain ou de la république est celui d'élever et d'entretenir ces ouvrages et ses établissements publics dont une grande société retire d'immenses avantages, mais qui sont néanmoins de nature à ne pouvoir être entrepris ou entretenus par un ou par quelques particuliers, attendu que, pour ceux-ci, le profit ne saurait jamais leur en rembourser la dépense.. Après les travaux et établissements publics nécessaires pour la défense de la société et pour l'administration de la justice, deux objets dont nous avons parlé, les autres travaux et établissements de ce genre sont principalement ceux propres à faciliter le commerce de la société, et ceux destinés à étendre l'instruction parmi le peuple* ». S. Mill élargit les motifs d'intervention donnés par Smith. L'Etat peut intervenir pour l'éducation, la protection des enfants et des démunis, et divers autres cas pour lesquels [S. 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 qui ne seront pas entreprises si l'Etat 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 que les phares sont construits par suite d'une défaillance des marchés, mais parce qu'il s'agit d'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 s'inspirant de S. Mill, on peut dire 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.

S. Mill est proche de la définition plus sociale et juridique du service public donnée en France par 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 courant radical affirme également dès le 19^e siècle, d'une façon un peu différente, qu'un certain nombre de tâches non rentables doivent être prises en charge par l'Etat. Pour F. Engels (1971, p. 315]), l'Etat doit prendre en charge les « *conditions extérieures générales du mode de production capitaliste* ». En prolongeant cette tradition, on dirait que

de même qu'au 19^e siècle seul l'Etat a été capable d'interdire le travail des enfants, aujourd'hui seuls les Etats sont susceptible de s'opposer à la dégradation du climat : s'ils ne le font pas, la production ne sera plus à long terme possible.

La situation au 21^e siècle est différente de celle du 19^e 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 - W. Steffen, P. Crutzen, J. McNeill (2007) parlent à ce propos d' « *anthropocène* » -, où il est maintenant susceptible de transformer assez profondément la Terre. Ces évolutions ne remettent pourtant pas en cause le raisonnement précédent.

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 précise 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, très particulières, 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).

Cette définition est réductrice et difficile à appliquer ; réductrice parce que par exemple l'éducation et la santé (qui sont des services rivaux) y échappent ; difficile à appliquer parce que les caractéristiques d'un bien n'en font que rarement un bien par nature exclurable ou non exclurable : une route peut être gratuite ou soumise à un péage selon les décisions prises, une chaîne de télévision peut être exclurable (en la cryptant) ou gratuite selon la volonté des propriétaires. Des choix sociaux (ou politiques) interviennent aussi dans la définition des biens publics de Samuelson. La définition de Samuelson ne correspond pas au sens du « bien public » pour la plus grande partie de la population. Celle-ci réfère ce terme aux notions de propriété publique ou de service rendu à un très large public.

I.3. Des biens publics aux BPM

L'internationalisation de la production conduit, dans une démarche néoclassique, à passer d'une logique de bien public national à une logique de BPM. Les défaillances du marché s'exercent désormais à l'échelle internationale et mondiale ; on peut donc étendre la définition du bien public pour l'appliquer à l'échelle internationale. Mais de nombreuses difficultés apparaissent...

Le concept de BPM a été inventé par C. Kindleberger en 1986. Kindleberger ne se réfère pas dans son article fondateur de 1986 à Samuelson, qui n'est pas cité et ne figure pas en bibliographie. 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. Ceci a abouti à des programmes d'ajustement aux effets 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'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 rédigée par des auteurs proches du keynésianisme. Ces auteurs veulent limiter la marchandisation de l'économie, accroître les dépenses publiques ; 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. Dans certains cas, les auteurs introduisent furtivement des éléments contraires à la théorie néoclassique, par exemple en faisant de l'éducation ou de la santé un bien public (alors qu'il s'agit dans cette théorie de services rivaux et excluables).

I.4. Quelques critiques de la notion de BPM

Les critiques de la notion de BPM sont tantôt empiriques, tantôt théoriques ; une critique fréquente consiste à remarquer que très peu de biens sont vraiment 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 [A. Taithe (2002)]. L'eau est-elle un droit, un besoin économique, un simple bien économique ? S'intéresse-t-on à l'eau comme bien matériel et à sa régénération, ou au service de l'eau qui achemine une eau propre au domicile du consommateur et récupère des eaux usées ? L'eau est parfois décrétée BPM. Pourtant, on voit mal ce qui le justifie. Dans une logique néoclassique, l'eau n'est pas un bien public, car elle est rivale et excluante. Selon d'autres logiques, l'eau est plus un bien « commun » qu'un bien « public ». L'eau n'est pas non plus un bien « mondial » au sens géographique du terme : 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 peut s'expliquer seulement par des asymétries d'information. La finance internationale n'est ni un bien public, ni un bien mondial, encore moins un BPM. Elle n'est pas un bien, car la finance ne porte pas des intérêts comme le poirier porte des poires. Elle appartient de façon privée (et non publique) à un petit nombre d'opérateurs situés dans quelques pays. En l'absence de communauté mondiale organisée sur le plan économique et social et d'émission contrôlée à l'échelle mondiale de la monnaie, il est prématuré de considérer que la finance incarne un lien social transnational.

Faire de la paix un BPM est également discutable [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 plus du domaine du politique que de celui de l'économie. La prévention internationale des conflits, qui relève de l'ONU ou d'autres institutions publiques internationales, est un problème politique qui 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 apparaissent : par exemple des firmes de la pharmacie s'intéressent au patrimoine génétique de certaines plantes de pays dont elles ne sont pas originaires, qu'elles décrètent BPM, pour faire de nouveaux médicaments sur lesquels elles établissent des brevets. Il semble plus logique de considérer que le maintien de la biodiversité exige la mise en place d'un certain nombre de services de protection, à l'échelle nationale et internationale.

Le droit public international a élaboré différents concepts pour traiter des espaces internationaux. Mais il n'utilise pas la notion de BPM. La haute mer est considérée depuis longtemps en droit comme une « res communis », chose commune accessible à tous mais soumise néanmoins à un certain nombre de règles et de conventions [P. Daillet, A. Pellet (2002, p. 1194)]. L'espace est traité de la même manière, avec des réglementations permettant le survol des pays étrangers mais interdisant de placer des ogives nucléaires dans des satellites ; il est aussi considéré comme « l'apanage de l'humanité toute entière » [P. M. Dupuy (2008, p. 814)]. Pour d'autres éléments, le droit international public a été plus loin. Le fond des mers, mais aussi une liste d'éléments culturels et patrimoniaux (tenue par l'UNESCO) ainsi que les éléments du système solaire ont été déclarés « patrimoine mondial de l'humanité », avec un système de propriété qui échappe aux Etats-nations. Le fond des mers est par exemple régi par la convention de Montego Bay de 1982 et par un Agence du fond des mer (située à la Jamaïque) qui peut concéder des droits d'exploitation. Les réserves halieutiques et les éléments biologiques de la haute mer n'ont toutefois pas été déclarés « patrimoine mondial de l'humanité ». Cette notion est toutefois susceptible d'une extension progressive.

Le vocabulaire juridique se réfère donc plus à la notion de « bien commun » que de « bien public », la notion de « patrimoine mondial » permettant un heureux dépassement du cadre national. Pour le droit public international, les organisations internationales ne jouissent pas de compétences générales et sont régies par un principe de spécialité. Les organisations internationales [P. Daillet, A. Pellet (2002, p. 602)] « .. constituent des moyens pour la poursuite en commun d'objectifs d'intérêt général. Dans cette mesure, les organisations peuvent être rapprochées des « services publics » du droit administratif interne ».

Le concept de BPM est confus et ne peut constituer un point d'appui pour des services publics internationaux :

- il transforme en « *bien* » des éléments comme la paix ou la stabilité financière internationale, que l'économie n'a jamais considéré comme des biens économiques ou

comme des services ; il appelle « bien » ce qui est le plus souvent un « service », comme l'éducation, la santé ou la protection de la nature ;

- il confond les services produits par les hommes à l'échelle internationale, (comme le courrier international ou le transport aérien) avec les « biens communs » de la nature. La chaleur du soleil n'est pas un BPM. Le soleil n'a pas été produit par l'homme et les marchés n'ont aucune influence sur les rayons du soleil ;

- il exagère la dimension « mondiale » de certains services (distribution d'eau, éducation, santé) qui restent principalement organisés à l'échelle nationale.

Le concept de BPM peut aisément être remplacé par ceux de « bien commun de l'humanité » et de SPI, un SPI concernant souvent un « bien commun ». Plutôt que d'affirmer que la santé est un BPM, mieux vaut dire que l'OMS est un SPI traitant de certains problèmes de santé (grippe) à l'échelle mondiale. Plutôt que de dire que la paix est un BPM, mieux vaut dire que les Casques Bleus de l'ONU envoyés pour maintenir la paix dans une région du monde réalisent une mission relevant d'un SPI. L'UNESCO est un SPI qui protège les chefs d'œuvre du patrimoine mondial de l'humanité.

II. LES SPI

Une réflexion à propos des SPI nécessite d'abord, compte tenu de l'importance des problèmes d'environnement aujourd'hui, de se donner une approche précise des rapports des hommes à la nature. Il est ensuite possible de préciser sur quelles bases un service public peut se construire à l'échelle nationale et internationale (notamment en matière environnementale), de donner une classification des SPI et de montrer sous quelles formes ils se développent.

II.1 Une problématique classique 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' « *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 faut tenir compte des exigences de reproduction de l'environnement.

Dans la suite, la problématique classique des relations hommes – nature est adoptée. 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. Pour Smith, Ricardo, et Marx, l'économie est un processus

institutionnalisé impliquant les hommes et la nature. 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'environnement². Dans la nature, il est nécessaire de distinguer les hommes de la nature extérieure à l'homme ; toutefois l'homme appartient à la nature dont il est le produit. Les hommes élaborent des sociétés, et les rapports qu'ils ont avec la nature sont interdépendants des rapports qu'ils ont entre eux. Les rapports des hommes à la nature s'expriment par le travail, sont médiatisés par des outils et des machines, font appel à la science. 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.

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 différentes 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 distribution et de consommation. Depuis la cueillette, l'agriculture et l'élevage, ces transformations de la nature prennent place. 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 de 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 internes de la Terre, sans quoi les activités du niveau 1 sont menacées. 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 de niveau 2 obligent à modérer ou à réorienter les activités du niveau 1, ce qui met en cause les rapports des hommes à la nature et 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, le Soleil, les profondeurs de la Terre. L'homme ne peut rien sur le Soleil même s'il a besoin de sa chaleur. Il sait qu'il existe un certain nombre d'équilibres au sein de cette nature hors d'atteinte, mais il ne peut les modifier.

Les hommes doivent entretenir la nature utilisée économiquement (nature 1) mais aussi maintenir les équilibres profonds de la Terre (nature 2) ; ils peuvent enfin améliorer leur connaissance de la nature 3.

² Le concept d'environnement suppose qu'il y a d'un côté les hommes, de l'autre la nature qui l'environne. L'homme est exclu de l'environnement alors qu'il fait partie de la nature.

II.2. Une problématique des services publics et des SPI

L'approche classique des services publics reste féconde. Selon cette approche classique, 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 ne sont pas rentables. Cette approche du service peut être étendue à l'échelle internationale, compte tenu de l'internationalisation des économies et des pressions élevées exercées par les hommes sur la nature. Il importe ici de distinguer la nature (nature 1) et les biens et services produits à partir de cette nature, la nature (nature 1 et 2) et les services d'entretien et de reproduction de cette nature, enfin les institutions internationales des services liés à ces institutions.

Diverses institutions internationales existent aujourd'hui, avec deux niveaux principaux. Le premier niveau est celui des institutions politiques, le second niveau, plus technique, est celui d'institutions spécialisées qui mettent en place des SPI-SPM. L'institution internationale de premier niveau la plus importante est l'ONU, mais, à une échelle géographique plus réduite, l'Union Européenne (UE) peut être classée dans cette catégorie ainsi que d'autres unions étatiques, comme l'Union Africaine (UA) ou l'Union des Nations Sud-Américaines (UNASUR, créée en 2008). Au deuxième niveau institutionnel figurent des institutions comme l'OMS, le BIT, la Cour Pénale Internationale, l'OMC, le GIEC³, l'Union Postale Universelle, Interpol, les institutions chargées d'organiser la circulation internationale des avions.. La plupart de ces institutions ont été créées par l'ONU. P. Daillier et A. Pellet (2002, p.) citent une vingtaine de ces institutions⁴.

Un certain nombre de services, soumises à la tutelle des institutions précédentes, relèvent d'un SPI (ou d'un SPM). Mais tous les services n'ont pas vocation à se transformer en SPI. Il ne paraît pas souhaitable dans tous les domaines de passer d'une logique nationale à une logique internationale de service public : dans la plupart de ses dimensions, le service public de l'éducation peut très bien être rendu au niveau national. Les SPI de production doivent être distingués des SPI de préservation de la nature et des sociétés. Le tableau 1 donne un classement des SPI-SPM en 5 grandes catégories.

³ Le GIEC a été créé en 1988 par deux institutions 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.

⁴ L'Organisation de l'Aviation Civile Internationale (OACI, créée en 1944), l'Organisation pour l'Alimentation et l'Agriculture (FAO en Anglais, 1945), l'Organisation des Nations Unies pour l'Education, la Science et la Culture (UNESCO, 1945), le Fonds Monétaire International (FMI, 1945), l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS, 1946), la Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement (BIRD, 1945), l'Organisation Internationale du Travail (OIT, réorganisée en 1946), l'Union Internationale des Télécommunications (UIT, réorganisée en 1947), l'Union Postale Universelle (réorganisée en 1947), l'Organisation Météorologique Mondiale (OMM, réorganisée en 1947), l'Organisation Maritime Internationale, la Société Financière Internationale (filiale de la BIRD créée en 1955), l'Association Internationale pour le Développement (AID, créée par la BIRD en 1960), l'Organisation Mondiale de la Propriété Intellectuelle (OMPI, 1967), le Fonds International de Développement agricole (FIDA, 1976), l'Organisation des Nations Unies pour le Développement Industriel (ONUDI). On peut ajouter à cette première liste l'Agence Internationale de l'Energie Atomique (AIEA, 1956), l'Organisation Mondiale du Tourisme (OMT, 1970), l'Autorité des fonds marins, la Cour Pénale Internationale, l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC, réorganisée en 1994).

Tableau 1 : Les SPI-SPM et leurs institutions

Institutions politiques (niveau 1) : ONU, Union Européenne, Union Africaine ..				
Institutions technico-économiques (niveau 2) mettant en place des SPI-SPM : OMS, BIT, Interpol, Union postale universelle..				
Domaines des SPI - SPM				
SPI – SPM de production		SPI-SPM d'entretien et de préservation de la nature et des sociétés		
Production de services internationaux	Production et diffusion de la connaissance	Services régaliens internationaux	Santé, Travail, Patrimoine, Education	Entretien Entretien et Préservation de la nature
Courrier, Courier, Internet, Télécom, Transports internationaux	R&D, standards techniques internationaux, coopération scientifique internationale, culture mondiale..	Police, justice internationale, lutte contre les délits financiers internationaux, accueil des réfugiés, armées internationales, émission de monnaie internationale (DTS)..	Action internationale contre la grippe ou le SIDA, réglementation internationale du travail, migrations, préservation des patrimoines culturels mondiaux, coopération universitaire internationale..	<p>Niveau 1 Préservation des sols, des forêts, des bancs de poisson, zones naturelles protégées...</p> <p>Niveau 2 Gaz à effet de serre, biodiversité, lutte contre la désertification des océans..</p>

La production de services internationaux concerne des activités comme le service du courrier international, de l'Internet, des télécommunications internationales, du transport aérien international (pour certains de ses aspects). Si on prend le cas du courrier, une large partie des activités reste intra-nationale ; mais une partie de la production est effectuée à l'échelle internationale, par divers opérateurs nationaux publics ou privés. Il existe un SPM dans la mesure où une coordination entre les opérateurs nationaux du monde entier 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 compagnies aériennes 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 recherche, la mise au point de standards techniques internationaux, la coopération internationale. Une partie de la recherche mondiale est privée, mais une autre est publique. Des SPI se sont établis à l'échelle internationale pour réglementer les droits de propriété intellectuelle, mais aussi pour établir une collaboration entre organismes scientifiques publics de différents pays, sur

des thèmes très divers⁵. La production d'informations et la production culturelle sont également concernées, comme le montre l'exemple en France de la chaîne Arte.

Les services régaliens internationaux s'attachent à la préservation des sociétés : 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. L'émission de monnaie internationale (DTS) relève également de cette catégorie, dans laquelle on pourrait placer aussi les agences de notation financière.

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. Certains systèmes d'éducation participent à des SPI, au travers par exemple d'échanges internationaux d'étudiants. 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, de certains animaux ; l'Union européenne gère par exemple des services, qui, en collaboration avec des services nationaux, permettent de suivre l'évolution des populations de poissons dans les zones côtières ; les données produites par ces services permettent l'établissement des quotas de pêche. Au niveau 2, les services internationaux de préservation de la nature concernent 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 mais aussi sur le Groupe Intergouvernemental d'experts sur la biodiversité⁶), sur les Etats nationaux et éventuellement sur l'ONU. Les accords internationaux du type de ceux de Kyoto prennent place dans ce cadre : il faut pour tomber d'accord sur un système de limitation des gaz à effet de serre, se doter d'institutions de repérage des problèmes à l'échelle international, analyser les données. Ces services sont nouveaux mais promis à un fort développement. Ils sont essentiellement publics et non marchands, mais des fondations privées et des ONG peuvent aussi y participer.

Le panorama très incomplet qui a été dressé montre qu'il existe une grande variété de SPI-SPM. Certains d'entre eux existent depuis très longtemps (l'Union postale universelle a été créée en 1874 et le Trans Europe Express reliait déjà Londres et Paris à Istanbul au 19^e siècle). La catégorie la plus nouvelle concerne les services de préservation et d'entretien de la nature. La dimension publique de ces services est variable, mais un SPI-SPM ne peut pas s'établir 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.

⁵ On peut penser à la collaboration internationale autour de l'anneau du CERN de Genève, aux programmes internationaux d'exploration de l'espace ou d'étude de l'Antarctique, etc...

⁶ Le Programme des Nations Unies pour l'Environnement a réuni en novembre 2008 en Malaisie les représentants de 96 pays ainsi que de nombreux experts et créé un groupe intergouvernemental sur la biodiversité, l'International Science-Policy Platform on Biodiversity and Economic Services (IPBES) [B. Perucca (2008)].

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 accroît l'interdépendance sociale à l'échelle internationale, et constitue un SPM de fait, qui est rarement reconnu comme tel, même si la plupart des Etats ont été amenés à élaborer une législation s'y appliquant. Il serait utile de faire mieux apparaître sa dimension de service public, de façon à pouvoir clarifier ses règles de fonctionnement. Divers services internationaux, qui relèvent du service public international (au sens où il a été entendu ici), sont aujourd'hui assumés par des opérateurs privés, souvent installés aux Etats-Unis, par exemple l'élaboration des normes comptables internationales ou l'attribution des noms de domaines sur Internet.

III.3 Service public international et Partenariat Public-Public (PPP)

Le néolibéralisme s'est servi du concept de Partenariat Public-Privé pour mettre en avant un modèle faible de service public et pour privatiser les services produits par des entreprises publiques. Ces partenariats permettent aux entreprises privées de réaliser des profits substantiels mais la notion d'intérêt général est souvent loin.

Le secteur de l'eau a fait l'objet de privatisations dans différents pays. Mais la majorité des opérateurs de l'eau dans le monde sont des opérateurs publics, qui desservent 90% des grandes villes du monde (la France faisant exception avec des opérateurs privés puissants comme Véolia ou Suez). L'expérience et l'expertise publique sont importantes dans le secteur de l'eau. Les entreprises publiques de l'eau ont développé des Partenariats Public-Public (PPP), des collaborations nationales ou internationales avec d'autres opérateurs publics du même secteur. Ce sont des relations entre égaux, forgées autour de valeurs et d'objectifs communs, dont le profit est exclu (D. Hall et alii (2009)).

Les PPP sont très différents des partenariats public-privé. Ils permettent d'éviter un certain nombre de risques comme la remise en cause des contrats, le coût élevé des transactions, la complexité de la régulation et du contrôle des situations de monopole privé, le manque de légitimité publique. Les PPP peuvent être financés par les divers opérateurs publics concernés, correspondre à une initiative de solidarité, ou être financée par l'aide publique au développement. Les PPP peuvent assez facilement impliquer les syndicats, les diverses communautés, les citoyens ; des contrôles locaux sur les projets restent possibles. Les PPP montrent la flexibilité d'un certain nombre de services publics, qui arrivent à s'adapter à des situations nouvelles, pour des dépenses finalement faibles. Les partenaires peuvent être du Nord, du Sud, du Nord et du Sud.

D. Hall et alii (2009) fournissent une liste de 137 PPP concernant l'eau dans 70 pays. Une bonne partie de ces PPP restent nationaux, un opérateur public (une ville) de l'eau en aidant un autre du même pays. Mais il existe aussi des PPP internationaux. Le PPP de la mer Baltique a été établi au début des années 1990 un partenariat entre un ensemble d'opérateurs publics de Suède, Finlande, Lituanie, Lettonie et Estonie à propos du retraitement des eaux usées de villes riveraines. Des opérateurs publics néerlandais de l'eau ont établi des partenariats avec de nombreux opérateurs publics, en Egypte, Indonésie, Roumanie, au Soudan, des opérateurs publics de Paris, Grenoble et Limoges avec le Maroc, la Tunisie, le Vietnam. Le partenariat peut également s'effectuer entre pays du Sud. Après renationalisation du secteur de l'eau en Argentine, des opérateurs publics

argentins ont signé en 2007 un contrat de coopération avec la ville péruvienne de Huancayo.

A côté de l'eau, les PPP concernent aussi les transports, la production hydro-électrique, la santé, l'éducation et la coopération scientifique. La coopération et le partenariat entre des universités publiques (ou établissements de santé) de différents pays existent depuis longtemps. Coopération et PPP sont des modalités de l'action publique qu'on peut classer dans la catégorie des SPI. Les modalités sont souples, n'exigent pas nécessairement d'institutions spécifiques, sont peu coûteuses. Elles exigent seulement une concertation entre autorités locales : le global se construit à partir du local, dans la logique du développement soutenable.

La fédération « Public Services International » [PSI (2009)], qui regroupe 620 syndicats du secteur public représentant dans le monde 20 millions de salariés, et qui soutient les PPP, a lancé une campagne en faveur d'un « *General Agreement on Public Services* ». Le nom est calqué sur le nom du GATT mais il est destiné à promouvoir le service public et non la libéralisation du commerce international. Cette fédération dénonce la position de la Banque Mondiale, qui continue à soutenir dans le secteur de l'eau les grandes FMN privées [E. Lobina (2009)].

III. Mondialisation, développement soutenable et besoin de SPI

La société mondiale a besoin d'une action internationale adaptée, notamment en matière de développement soutenable. On montre ce besoin, puis on fait apparaître que les SPI constituent aujourd'hui l'un des moyens de promouvoir le développement soutenable, notamment dans sa dimension internationale et mondiale.

III. 1. Mondialisation et besoin d'action publique internationale

La mondialisation capitaliste, telle qu'elle s'est déroulée depuis une trentaine d'année, est très insatisfaisante. Elle a abouti à une redoutable crise écologique (dont deux aspects essentiels sont l'émission excessive de gaz à effet de serre et la réduction de la biodiversité) ainsi qu'à une crise économique mondiale. Il faut donc inverser les tendances de la dernière période, de manière à aboutir à une « meilleure » mondialisation. Cette meilleure mondialisation pourrait obéir à quatre principes énoncés par M. Husson (2009) : être parcimonieuse, donner la priorité à la satisfaction des besoins sociaux, favoriser une division internationale coopérative, favoriser une planification écologique.

La mondialisation a conduit dans la dernière période à un extraordinaire développement des échanges entre les différents endroits du globe et à une croissance énorme des transports qui a des conséquences écologiques désastreuses. Des pots de yaourt (ou leurs éléments) parcourent des milliers de kilomètres avant d'arriver dans l'hypermarché qui les distribue. Réduire l'intensité des échanges extérieurs représente une contribution importante à la réduction de l'émission de gaz à effet de serre. Ceci ne signifie pas la fin des échanges internationaux, qui restent indispensables pour certains produits et pour certaines technologies. Mais, en unifiant le marché mondial et en établissant des normes de rentabilité applicable partout, le système économique a abouti à de redoutables exclusions : au Nord pour les salariés peu qualifiés mis en concurrence avec ceux des NPI, au Sud en mettant à l'écart toute une série de pays et de secteurs (agriculture) qui ne répondent pas

aux critères de rentabilité globaux. Ces exclusions, accompagnées d'une montée générale des inégalités, n'ont pas de justification.

La mondialisation récente, en mettant en concurrence les salariés partout dans le monde, a sélectionné les seuls besoins sociaux qui pouvaient être satisfaits tout en répondant aux critères de rentabilité extravagants des FMN. L'agriculture vivrière africaine n'est pas rentable selon ces critères et a dû se reconvertis en une agriculture d'exportations : elle nourrit de plus en plus mal sa propre population et sa dépendance s'est accrue. L'accent doit être mis de nouveau sur le marché intérieur, qui doit redevenir le moteur de la croissance, et le rôle des exportations doit être réduit. Pour se concentrer sur leurs besoins fondamentaux, un certain nombre de pays du Sud sont obligés de se détacher partiellement du marché mondial, d'établir un certain nombre d'« écluses » avec lui. Les publiques doivent se centrer sur un certain nombre d'activités, eau, électricité, logement, transports, santé, éducation, pour lesquelles les services publics sont adaptés et efficaces.

Les orientations précédentes conduisent à des changements dans la division internationale du travail. Est-il bon que certains pays du Sud deviennent l'atelier du Nord, d'autres de simples pourvoyeurs de matières premières, tandis que les pays du Nord fournissent les technologies ? Est-il bon qu'une grande partie des chaussettes utilisées en France, mais aussi dans les pays du Sud, viennent de Chine ? La logique aveugle des marchés ne doit pas tout décider. Il serait bon de renouer avec une politique de coopération entre pays du Nord et du Sud, ainsi qu'entre pays du Sud, de manière à ce que les échanges internationaux se recentrent sur la satisfaction des besoins fondamentaux. Des politiques de ce type étaient menées dans les années 1960-70, qui conduisaient à des échanges internationaux plus soucieux de fournir des valeurs d'usage aux populations que de dégager des surplus sur des valeurs d'échange. Il faut reprendre cette logique d'un commerce international orienté par une action étatique concertée entre nations, et l'améliorer. Ceci exige le développement de la coopération et des PPP, notamment entre pays du Sud, de façon à substituer des échanges Sud-Sud à des échanges Sud-Nord, et à opposer une autre logique économique (nécessairement contrôlée par les Etats) à la redoutable puissance des marchés mondiaux. La liberté complète de déplacer les capitaux d'un endroit à l'autre de la planète (en passant notamment par des paradis fiscaux) ne peut plus être admise. Il faut renouer avec la tradition keynésienne, en insistant, à la suite de J. K. Galbraith, sur la nécessité d'un keynésianisme plus international que l'ancien.

La mondialisation a entraîné des dépenses énergétiques inconsidérées. L'augmentation du PIB mondial n'est pas un véritable problème si, simultanément, l'intensité en énergie (et en gaz à effet de serre) du PIB mondial diminue. Les systèmes actuels du calcul économique ne prennent pas en compte les dégâts occasionnés à la nature lors de la production ou de la consommation. Les marchés de permis d'émission ne sont pas à la hauteur des problèmes, qui peuvent être résolus que par une concertation internationale des autorités publiques de chaque pays. Cette concertation peut aller jusqu'à la mise en place de systèmes de programmation et de planification écolo-économique, à l'échelle régionale et mondiale. On a là une dimension nouvelle de l'action publique internationale. La question de l'évolution du climat concerne la planète toute entière, et certains aspects des problèmes ne peuvent être traités qu'à l'échelle mondiale. La gravité des évolutions devrait conduire à des changements rapides dans la façon de concevoir la production et le développement, à une rupture avec ce qui s'est fait depuis 30 ans, dans le sens d'un nouveau compromis écologico-social.

La vie économique a enfin besoin, dans un contexte de crise, d'une action publique internationale pour soutenir de façon coordonnée la consommation des ménages et les dépenses publiques ; les leviers institutionnels d'une telle action sont insuffisants, faisant ressentir le besoin de SPI.

II.2 SPI et cosmopolitisation de l'Etat

Les théories du service public évoquées jusqu'ici, celles de Mill ou Duguit, sont des théories du 19^e et 20^e siècle ; elles sont utiles et profondes mais ne suffisent plus à embrasser l'étendue des questions posées aujourd'hui. Elles restent sur l'idée que l'Etat-nation est le centre de la vie économique et politique, et que les services publics sont nationaux. Le développement des transports et des moyens de communication, l'extension de la production internationale par les FMN nécessitent d'aller au delà, même si l'Etat reste un lieu privilégié de la vie économique, politique et sociale.

Il se produit une cosmopolitisation de l'Etat, dont il faut tirer la leçon pour le service public. U. Beck (2003) nous rappelle que le nationalisme est un phénomène dont l'histoire est récente et remonte au mieux au 18^e siècle en Europe. Le cosmopolitisme, beaucoup plus ancien, remonte à l'Antiquité et notamment au philosophe Diogène. Diogène s'éleva à son époque contre la distinction entre les Héllènes et les Barbares, entre ceux qui faisaient partie de la communauté et ceux qui en étaient exclus. Dans son idée, la mobilité des hommes devait estomper les frontières, les Héllènes se mêler aux Barbares, « nous » avec « les autres » (U. Beck (2003), p. 88-89).

Le cosmopolitisme signifie que la distinction entre « nous » et « les autres » est renouvelée, avec une double appartenance pour tous. Le cosmopolite a deux patries et éprouve deux loyalismes : il est à la fois citoyen du « cosmos », citoyen du monde, et citoyen de la « polis », de la Cité ou de l'Etat. Tous les hommes sont à la fois citoyens du monde et citoyens de la « polis », ils ont des ailes et des racines. Le ressortissant africain sans papiers arrêté en France n'est certes pas dans une situation légale vis-à-vis des autorités françaises, mais à le droit, en tant que citoyen du monde, à un traitement humain et non dégradant de la part de ces autorités. Il n'est pas dans l'absence absolue de droits. Le cosmopolitisme ne nie pas l'identité nationale mais la remet au contraire à sa place.

Le cosmopolitisme peut aujourd'hui être replacé dans une théorie plus vaste des systèmes sociaux, celle des systèmes-mondes de Braudel et Wallerstein [Wallerstein (1990)]. Le capitalisme est depuis le début un système à la fois national et mondial. Il existe au dessus des Etats un système inter-étatique, qui les constraint (par un droit international privé et public) et qui limite leur pouvoir. Depuis 30 ans, le pouvoir des FMN s'est déployé à plein et s'est opposé le plus possible à l'extension de l'action publique internationale. Face à la crise écolo-économique, l'action publique internationale est seule en mesure d'organiser des concertations et des compromis entre les divers acteurs concernés.

Le service public comporte désormais une série de niveaux géographiques. Il est municipal ou urbain, régional (au sens d'infra-national), national, régional (au sens de supranational), international ou mondial. Des liens complexes existent entre ces différents niveaux. Le service public urbain peut se réclamer par exemple du droit européen contre l'Etat-nation, on peut se prévaloir en justice du droit international contre le droit national. Le service public est devenu cosmopolitique, national et international à la fois. Il s'appuie tantôt sur un niveau tantôt sur l'autre, est obligé de confronter les règles nationales à celles

des autres pays, l'intérêt général « national » est relativisé par rapport à celui qui est pratiqué à l'étranger. De nombreuses situations de la vie de tous les jours mettent en lumière la contradiction entre les droits nationaux et la nécessité d'une concertation : garde des enfants après le divorce d'un couple binational, reconnaissance ou non en France des enfants nés à l'étranger d'une mère porteuse, etc... En matière économique et écologique, les différences de sensibilité nationale restent importantes, comme le montre la difficulté en Europe pour établir un système communautaire de services publics. De ces confrontations naît la possibilité d'une amélioration, mais aussi d'une régression des services publics, notamment dans les pays les plus avancés. On peut penser que le service public sortira finalement renforcé de cette confrontation de l'« intérieur » avec l'« extérieur », du national avec l'international.

La raison qui reste fondamentale du développement du service public international est que toute une série de problèmes économiques, écologiques, fiscaux, qui sont d'intérêt général, ne peuvent pas être réglés par chaque Etat-nation. La réduction de l'émission de gaz à effet de serre est un problème qui exige une action concertée au niveau mondial ; après cette concertation mondiale, le niveau national reste adapté à l'exécution locale du plan d'ensemble.

III.3 Les relations entre SPI et développement soutenable

Le contexte du développement soutenable est à même de fortifier les SPI. La notion de développement durable rejoint un certain nombre de valeurs du service public, à l'échelle nationale et internationale, comme celles de démocratie, d'égalité (entre citoyens, entre hommes et femmes, entre ethnies), de respect des peuples et nations [V. Barbier, P. Frois, P. Le Masne (2003), P. Le Masne (2006)]. Elle donne une grande importance à la protection de l'environnement, à l'éducation et à la santé, elle refuse de séparer l'économique de l'environnemental et du social.

On associe souvent au développement soutenable 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* » sur les BPM 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 leurs patients français ou anglais à se faire soigner chez des dentistes polonais, au risque de déstructurer les systèmes de soins nationaux. Lorsque certains disent que l'éducation est un BPM, ils ont parfois en tête l'installation de filiales privées d'universités des pays développés dans des pays moins développés, au risque d'affaiblir l'enseignement supérieur public des pays d'accueil.

Le développement soutenable a besoin d'action internationale. Cette action internationale ne peut être laissé aux seules FMN et au seul mécénat privé. La préservation du climat, le maintien de la biodiversité, la sortie de la crise économique exige une coopération internationale des Etats, autour d'un certain nombre de SPI existants ou à créer. Les SPI constituent un cadre institutionnel démocratique, en principe égalitaire, ou un Etat du Sud

vaut un Etat du Nord, et où de meilleurs accords Nord-Sud pourraient se former. Les SPI peuvent se développer de deux façons, soit par le bas, en tant que création ou extension concertée d'institutions publiques de divers pays dans un domaine particulier, soit par le haut, l'ONU ou l'Union Européenne créant ou développant un nouveau SPI ou SPM.

L'action publique internationale, à la différence de l'action publique nationale, manque des attributs du pouvoir d'Etat, n'a pas d'armée en propre et ne collecte pas d'impôt [J. Mathiason (2007)]. Certains évoquent la nécessité d'accroître les pouvoirs et les moyens d'action de l'ONU, qui se transformeraient 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 [F. Lille, X. Verschave (2002)]. Un certain nombre de pouvoirs et de moyens seraient transférés à un niveau plus élevé.

Le 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 ou l'Union Africaine, par rapport à l'échelle nationale, et ne manqueront pas d'apparaître à l'échelle mondiale. Les tentatives novatrices pour créer des ressources fiscales à l'échelle internationale (la taxation des transports aériens par exemple) ont eu peu de succès. Il est donc peu probable que dans les années à venir se constitue un embryon d'Etat mondial, exerçant directement lui-même un service public à l'échelle internationale. Les SPI devraient continuer à résulter principalement dans les prochaines années d'une coopération internationale des Etats-nations.

Aller vers une Union mondiale d'Etats est souhaitable. Mais comme beaucoup s'obstacles se présentent, la construction de SPI-SPM sur une base démocratique et le développement des PPP constituent une solution alternative crédible à moyen terme, susceptible de faciliter à long terme l'émergence d'une Union Mondiale. Pour U. Beck (2003), la « transnationalisation » de l'Etat pourrait d'abord s'effectuer dans une région particulière du monde, avant une généralisation à l'échelle mondiale.

Le développement des SPI serait le bienvenu, notamment pour la préservation de la nature et des éco-systèmes. On peut sur ce point se référer à une étude 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 pollutions. Le PNUE souligne que les évolutions dépendent des choix effectués. 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.

Parmi les domaines dans lesquels l'action publique internationale devraient s'élargir à l'avenir (et qui sont peu développés dans le tableau 1) figurent des domaines comme la création de monnaie à l'échelle international, la fiscalité internationale, la programmation écologique et économique à l'échelle mondiale.

CONCLUSION

Les SPI constituent une alternative crédible à la notion de BPM. Les SPI sont notamment utiles pour la préservation des biens communs de l'humanité. La tradition classique des services publics, qui justifie l'intervention publique dès lors qu'une tâche d'intérêt général n'est pas réalisée par le système économique, peut être prolongée à l'échelle internationale pour les SPI, et être modernisée pour tenir compte des évolutions.

L'internationalisation très forte des 30 dernières années a créé en retour un besoin d'interventions publiques internationales et de SPI, dans le domaine économique, social et environnemental. Le développement durable exige des SPI mieux reconnus qu'ils ne le sont aujourd'hui. La mondialisation 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 sur des bases nouvelles sur le plan écologiques et sociales, les SPI ont un rôle important à jouer.

A quelles conditions les SPI peuvent-ils se développer. Il semble que les problèmes soient plus socio-politiques que techniques. Il serait nécessaire que les populations adhèrent à leurs objectifs et constatent les effets favorables de leur action. La population française est attachée à la sécurité sociale car elle en mesure les effets. A l'échelle internationale, tout est plus délicat, et peut-être faudra-t-il partir du national pour arriver à l'international ; en ce sens il s'agirait plus d'une « transnationalisation » que d'une « internationalisation » du service public. En même temps, il faut des services publics qui restent proches des populations, qui ne s'autonomisent pas par rapport à elles.

Les SPI constituent un champ de recherche novateur. Il serait intéressant d'étudier plus en détail les formes institutionnelles, juridiques et économiques sous lesquelles de nouveaux SPI se sont créés durant la dernière période. Il serait également important de mieux comprendre comment des SPI peuvent se financer et exister, quelles sont les formes de gouvernance possibles pour eux, quelle est leur efficacité (notamment par rapport aux services privés), quelles sont les valeurs qui les animent et comment les populations les perçoivent.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

ARISTOTE [1993], *Les Politiques*, Garnier-Flammarion.

BARBIER V. , FROIS P. , LE MASNE P. [2003], « Service public local et développement durable », *Revue d'Economie Régionale et Urbaine* , n° 2, p. 317-338.

BATTISTELLA D. [2002], « Faire de la paix un bien public global ? Plaidoyer pour la paix démocratique », p. 191-215, in F. CONSTANTIN.

BECK U. [2003], *Pouvoir et contre-pouvoir à l'ère de la mondialisation*, Aubier.

CHAVAGNEUX C. [2002], « La stabilité financière internationale, un BPM pour quoi faire ? », p. 135-147, in F. CONSTANTIN.

COMPAGNON D. [2002], « La conservation de la biodiversité, improbable BPM », p. 163-189, in F. CONSTANTIN.

CONSTANTIN F. (sous la direction de) [2002], *Les biens publics mondiaux. Un mythe légitimateur pour l'action collective ?*, L'Harmattan.

COUSSY J. [2002], « Biens publics mondiaux : théorie scientifique, réalité émergente et instrument théorique », p. 67- 99, in F. CONSTANTIN.

DAILLIER P., PELLET A., *Droit International Public*, LGDJ, 2002.

DUGUIT L. [1923], *Traité de droit constitutionnel*, 3^e édition, tome 2, De Boccard.

DUPUY P. M., *Droit International Public*, Dalloz, 2008.

ENGELS F. [1971], *Anti-Dühring*, Editions sociales.

FOLBRE N. [1994], « Children as Public Goods », *American Economic Review*, May, p. 86-90.

GODARD O. [2005], « Les trois courants complémentaires du champ de l'économie de l'environnement : une lecture systémique », *Cahiers d'épistémologie*, n°332, UQUAM.

HALL D., LOBINA E., CORRAL V., « Public-Public partnerships (PUPs) in water », <www.psiru.org/reports>, mars, 2009, (consulté en mai 2009).

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.

HUSSON M., « Repères pour un autre mondialisation », <<http://hussonet.free.fr>>, avril, 2009, (consulté en mai 2009).

KAUL I. [2006], « Une analyse positive des biens publics », p. 23-54, in *L'avancée des biens publics*, J. P. TOUFFUT (sous la direction de), 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 », in *Le développement en question(s)*, E. Berr et J-M. Harribey éditeurs, p.243-263, Presses universitaires de Bordeaux.

LE MASNE P. [2007], *Les services publics : approches économiques et enjeux sociaux*, Presses universitaires de Rennes.

LE MASNE P. [2009], « Biens publics mondiaux, services publics internationaux (ou mondiaux) et développement durable », *Economies et Sociétés*, série EGS, à paraître.

LILLE F., VERSCHAVE F. X. [2003], *On peut changer le monde. A la recherche des biens publics mondiaux*, La Découverte.

LOBINA E., « Thinking inside the box : the World Bank position on the private and public sector », <www.psiru.org/reports>, mars, 2009, (consulté en mai 2009).

MATHIASON J. [2007], « What Kind of International Public Service do we need for the 21st Century », *Communication to the Wilton Park Conference On Creating an International Public service for the 21st Century*.

MILL J. S. [1854], *Principes d'économie politique avec quelques unes de leurs applications à l'économie sociale*, 2 tomes, Guillaumin et C^{ie}.

PERUCCA B. [2008] , « Consensus sur un forum mondial de la biodiversité », *Le Monde*, 14 novembre, p. 4.

PNUE, *Rapport GEO4, L'environnement pour le développement*, <www.unep.org/geo/geo4/report/>, 2007.

PUBLIC SERVICE INTERNATIONAL, *Site de Public Service International*, <www.psiru.org>.

QUESNAY F. [1958[1767]], *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.

STEFFEN W., CRUTZEN P., MCNEILL J. [2007], « The Anthropocene: Are Humans Now Overwhelming the Great Forces of Nature », *Ambio*, December.

STIGLITZ J. [2006], « L'organisation politique du monde permet-elle de servir l'intérêt général de la planète », p. 181-202, in *L'avancée des biens publics*, J. P. Touffut (sous la direction de), Albin Michel.

WALLERSTEIN I. , *Le Capitalisme historique*, La Découverte, 1990.

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 pour l'avenir les deux axes de recherche suivants :

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

La série Document de travail du CEDES est disponible en ligne sur :

- du n°1/2000 au n°35/2005 : <http://sceco.univ-poitiers.fr/gedes/index.htm>*
- à partir du n°40/2006 : http://riifr.univ-littoral.fr/?page_id=127*