

Jean-Claude Vérez, 15 octobre 2015*

CIFE note de recherche n°23

Comment désigner des biens publics, collectifs ou communs en Europe?

Les concepts de biens publics, biens collectifs, biens communs sont polysémiques et ne recouvrent pas de facto les mêmes définitions selon qu'ils soient analysés par des philosophes, des juristes ou des économistes. Au sein des sciences économiques, les débats sont nombreux et, selon les écoles de pensée, il existe de fortes disparités quant à leur champ respectif, leur mode de régulation, leur financement, leur réglementation etc. Dans les théories de l'économie de la réglementation, les questions clés tournent autour de la propriété, de la tarification, de l'incitation ou du rationnement. Qui ou quelle institution détermine qu'un bien est public ou commun ? Comment inciter les acteurs à le respecter en évitant les comportements de passager clandestin ? Les mesures incitatives (impôt négatif) sont-elles préférables aux mesures coercitives (taxes) ?

Les questions d'efficacité et/ou d'équité sont omniprésentes et nous renvoient au champ de l'intervention publique : est-elle plus adaptée que le libre marché pour régler, par exemple, les problèmes de pollution ? Le service public est-il remis en cause par la déréglementation ou, au contraire, la réglementation est-elle avant tout un instrument de redistribution ? A priori, la supériorité de l'intervention publique pour remédier aux défauts de marché n'est pas acquise. Il faut l'aborder au cas par cas. Transposée au niveau européen, on est tenté de considérer que l'interrogation est encore plus fondamentale du fait de réglementations nationales hétérogènes. La diversité des territoires, la taille du marché européen et la pluralité des acteurs rendent la question plus complexe.

Essayons dans un premier temps de dissocier les biens. Un **bien collectif** est un bien non rival et non excluible tel l'éclairage public, quiconque ne peut individualiser la consommation de cet éclairage. La définition, au sens strict, d'un bien public est différente : un **bien public** est un bien à la fois produit et fourni par la puissance publique, soit par exemple en France l'école publique mais celle-ci peut être excluible. Comme la production des biens collectifs n'est pas optimale dans le cadre du marché (coût

d'entrée élevé, rendement incertain), ces biens sont souvent produits et fournis par la puissance publique et sont donc souvent aussi des biens publics mais il n'existe pas de relation nécessaire entre les deux types de biens : un bien collectif n'est pas forcément un bien public et vice-versa. Il ne faut donc pas préjuger du mode de production et de gestion de ces biens, qui peuvent être publics, communautaires voire privés.

Dès le 18^e siècle, Adam Smith avait relevé les défauts de marché. Si les intérêts individuels ou égoïstes doivent être respectés au sein du libéralisme, ils ne correspondent pas nécessairement -malgré la main invisible- aux intérêts de tous. L'auteur soulignait par exemple les avantages procurés par les routes, les ponts, les travaux publics tout en admettant qu'aucun particulier (voire quelques-uns) ne saurait obtenir un retour sur investissement eu égard au coût initial puis au coût d'entretien de telles infrastructures. Le concept de défaut de marché nous renvoie à l'impossibilité de satisfaire les intérêts privés des consommateurs et des producteurs et la satisfaction de l'intérêt général.

Outre les biens collectifs et publics, on dissocie encore les biens de club ou les biens communs. **Les biens de club** sont exclusifs et non rivaux (abonnement à une chaîne de TV par exemple) ; diverses communautés ont ainsi des intérêts en commun avec comme interrogation majeure la taille de leur communauté ou association. On les distingue **des biens privés** non accessibles à tous et consommés par un individu et un seul.

Les propriétés de rivalité et de non exclusion définissent **les biens en commun**. On les différencie des biens publics dont l'objet est d'accroître le bien-être collectif, après avoir désigné ce type de bien (qui ne serait généralement pas produit s'il était laissé à l'initiative des individus). Un bien commun est un bien partagé pour lui-même et résulte des interactions individuelles comme par exemple un ballet de danse classique. Il a pour objet de procurer du bien-être. Ainsi, contrairement au bien public, c'est plus le fait de le produire en

commun qui crée des externalités positives que le bien en tant que tel. Et c'est en raison de ces externalités et pour cette qualité qu'il convient de le désigner.

Quand un bien est élevé au rang de bien commun, la question de sa protection devient cruciale. Si, par exemple, les chasseurs d'un pays chassent un animal en voie de disparition, ils mettent en danger sa reproduction. Pour éviter une disparition complète, les autorités peuvent élever au rang de bien commun l'espèce menacée. Ce choix implique une réglementation d'où la nécessité pour l'économiste (sans que cela lui soit exclusif) de réfléchir à la « meilleure » réglementation. On peut privilégier une réglementation préoccupée par l'efficacité et non par les problèmes de redistribution, respectant en cela la tradition de l'économie publique. Ce qui compte tient à la dissociation de l'efficacité (objet de l'analyse économique) et de la redistribution (à la charge des institutions publiques). C'est parce qu'il existe un défaut de marché qu'il devient possible de désigner un bien commun ou collectif ou public, mais il faut veiller à ce que cette solution soit réellement efficace ce qui inclut une autonomie pour le réglementeur afin qu'il puisse échapper à toute forme de pression ou de lobbying.

C'est justement pour pallier à ces pressions que l'économie politique se dissocie de l'économie publique en matière de réglementation. On peut admettre d'une part, que les partis politiques sont mus par des considérations électorales et que, d'autre part, les entreprises, bien que favorables a priori au libéralisme et aux règles du marché, tentent d'être protégées de la concurrence de sorte que les intérêts des uns et des autres peuvent parfaitement être compatibles. Pour cette raison, la nouvelle économie publique cherche à pointer les défauts du réglementeur et la manière de les corriger.

On peut encore mobiliser les travaux de l'économie institutionnelle qui s'appuie sur les travaux de Coase (1960), lequel critique en partie les raisons de l'intervention publique développée par Pigou dans les années 1930. Pour mémoire, Pigou est le père de l'économie du bien-être qui s'intéresse à la manière d'augmenter la satisfaction des individus ? L'auteur aborde les externalités tant positives que négatives et tant des producteurs que des consommateurs. Chaque acte individuel peut influencer positivement ou négativement sur la situation d'un autre agent, sans que cette relation fasse l'objet d'une contrepartie

monétaire. Prenons l'exemple d'un de mes voisins qui dispose d'un beau jardin, fleuri et qui me réjouit (si j'aime les fleurs) lorsque je passe devant, à l'opposé d'un autre voisin qui transforme son jardin en dépôt de pièces détachées avec à la clé des réparations sources de nuisances sonores et de pollution. Pigou considère que les externalités ne sont pas prises en compte par le marché et si, chacun poursuit son seul intérêt, on s'éloigne d'une situation optimale : le premier voisin ne mettra pas assez en valeur son jardin quand le second polluera trop. Cette situation justifie donc chez Pigou l'intervention publique tandis qu'elle interpelle davantage Coase en raison des coûts de transaction.

Outre la question de la réglementation, la problématique des biens collectifs, publics ou communs pose également la question des droits de propriété ? Quel est le système de droits de propriété le mieux adapté pour assurer de manière efficiente la production et la gestion des biens communs ou des biens collectifs ? On dissocie le régime d'accès libre où il n'y a ni droit, ni contrôle à l'opposé du régime de propriété privée. On distingue encore le régime communautaire (ou de club) avec un accès restreint aux membres de la communauté et le régime de propriété publique où l'État contrôle l'accès aux ressources et leur mode de régulation.

C'est en raison de ces différents régimes de propriété et des diverses conceptions de la réglementation que le débat sur les biens collectifs, communs ou publics au sein de l'Europe est complexe. Autant l'UE-28 est globalement d'accord sur la nécessité de la Défense ou de la protection contre les risques de conflit à l'échelle du continent afin de préserver le bien européen le plus précieux, la paix, autant les manières d'y parvenir, les moyens à allouer, les stratégies à déployer suscitent de nombreuses controverses. En outre, ce qui a trait aux questions de défense ou de sécurité (contre le terrorisme par exemple) ne s'arrête pas aux frontières de l'Europe ? Quelle serait l'efficacité d'une défense comme bien commun si aux frontières extérieures, la menace étrangère devait frapper ? Idem en matière environnementale : la pollution ne s'arrête pas au continent européen. S'il y a une différence essentielle entre ces deux exemples dans la mesure où la Défense doit être conçue, financée, dotée d'une politique de recrutement et de formation, l'environnement n'est pas à construire mais à préserver, il n'en reste pas moins vrai que ces deux biens exigent de régler leur mode de gouvernance, de régulation soit, in fine, leur mode de réglementation.

La temporalité et la territorialité étendues de l'espace européen ainsi que la pluralité des acteurs ne garantissent en rien un accord à 28. L'Union européenne n'a pas de facto une vision commune à propos du champ de l'espace public et du choix des biens collectifs ou des biens communs. Si, malgré tout, les 28 pays venaient à être d'accord sur le choix de l'un d'entre eux, le seraient-ils sur le mode de financement du bien, sur la réglementation à adopter et à faire respecter, sur l'accès totalement ouvert au bien ? Les réponses communes à ces questions permettraient d'avancer vers la détermination des biens communs dont l'Union européenne a urgemment besoin. On aura compris que ce type d'accord exige des compromis politiques autour de la question de la souveraineté nationale, nécessairement limitée face à l'interrogation posée et aux défis à relever.

**Jean-Claude Vérez est économiste, maître de conférences habilité à diriger des recherches à l'Université d'Artois. Il enseigne à l'Institut Européen - European Institute depuis 2005.*