

Biens publics, biens collectifs

Pour tenter d'en finir avec une confusion de vocabulaire

Alain Beitone¹

Avril 2010

L'usage de l'expression « biens publics » s'est généralisé. Les plumes les plus autorisées traitent de « l'Europe des biens publics »² et, dans le cadre des débats sur l'environnement et la gouvernance mondiale, on fait souvent référence aux « biens publics mondiaux »³. Il existe même en France, depuis mai 2009, une direction des biens publics mondiaux au sein du Ministère des affaires étrangères et européennes⁴. L'emploi de ce terme est néanmoins souvent ambigu et sa définition changeante en fonction des personnes ou institutions qui l'utilisent. Il nous semble néanmoins important de stabiliser sa définition et de préciser notamment la différence entre bien public et bien collectif.

Pour J.-P. Fitoussi et J. Le Cacheux, les « *biens publics européens* » sont « *ceux qui bénéficient à l'ensemble des populations européennes et non seulement à tel ou tel Etat-membre* » (Fitoussi et Le Cacheux, 2007, page 14). Ils précisent : « *Un exemple type de bien public européen est la défense : la totalité du « bien » défense profite pareillement à chaque citoyen, et le fait qu'il profite à l'un d'entre eux n'exclut en aucun cas les autres de son bénéfice. Il existe quantité d'autres biens publics européens : la stabilité macroéconomique, le plein emploi, la cohésion territoriale, le progrès de la connaissance et sa transmission, la protection de l'environnement tant naturel qu'humain (qui préside à la notion de développement durable), la mobilité, l'indépendance énergétique et, enfin, la cohésion nationale par l'intégration sociale au sein de chaque Etat membre, parce que c'est elle qui est la meilleure protection contre les risques de conflit à l'échelle du continent et préserve ainsi le bien public le plus précieux : la paix* » (Fitoussi et Le Cacheux, 2007, page 14).

¹ Je remercie pour leurs remarques sur une première version du texte Emmanuel Buisson, Laurent Braquet, Christophe Rodrigues et Marion Navarro. Il va sans dire que les erreurs ou omissions que le texte pourrait contenir sont de la seule responsabilité du signataire.

² Par exemple : J.P. Fitoussi, J. Le Cacheux et E. Laurent
<http://www.ofce.sciences-po.fr/pdf/ebook/ebook315.pdf>

³ « *Un bien public est un bien ou un service qui, une fois mis à la disposition d'un consommateur, est immédiatement disponible pour tous les autres sans coût supplémentaire. En l'absence de coopération, personne ne souhaite donc payer le coût de production, puisque le bien sera disponible si d'autres le financent. La production de biens publics pose ainsi directement le problème de la coopération. Or, plusieurs « biens » sont candidats au qualificatif de bien public international : la qualité de l'air, la préservation du climat, la biodiversité, la stabilité des changes, la supervision financière internationale, l'absence de conflits, militaires ou commerciaux, la standardisation de méthodes de mesure, l'harmonisation de certaines normes, etc.* » (Jacquet, 1999 (p. 183-184). L'auteur donne la définition de « bien collectif » et utilise le terme « bien public ». On trouve la même confusion entre « bien collectif » et « bien public » dans un texte de Philip Golub et Jean-Paul Maréchal (Golub et Maréchal, page 67)

⁴ Mise en place et dirigée par Laurence Tubiana

Cette définition nous semble problématique dans la mesure où elle assimile bien public et bien collectif⁵. La science économique définit un bien collectif comme un bien non rival⁶ et non excluible⁷ : la consommation du bien par un consommateur n'empêche pas la consommation de ce bien par un autre consommateur et il est impossible d'exclure par les prix un consommateur de l'usage du bien (exemple de la lumière fournie par un réverbère dans une rue)⁸. La définition, au sens strict, d'un bien public est fort différente : un bien public est un bien à la fois produit et fourni par la puissance publique (par exemple en France l'école publique). La production des biens collectifs⁹ n'étant pas optimale dans le cadre du marché (défaillance du marché), ces derniers 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 bien : un bien collectif n'est pas forcément un bien public et vice-versa.

L'usage du terme « bien public » à la place de bien collectif est un anglicisme problématique qui constitue un obstacle aux apprentissages de la science économique par les élèves et les étudiants et une difficulté pour le bon déroulement du débat public¹⁰.

En français le mot « public » renvoie à la sphère étatique au sens large (Etat central, collectivités territoriales, administrations de sécurité sociale). Le terme a donc un sens très juridique comme le montre la construction progressive par la jurisprudence du Conseil d'Etat

⁵ On comprend le choix des auteurs. D'une part, dans un contexte où la priorité est donnée au marché et à la propriété privée, ils entendent rappeler la légitimité et la nécessité de l'intervention publique. D'autre part, ils utilisent le vocabulaire très largement en usage dans les organisations internationales (PNUD, FMI) et se donnent donc les moyens d'être compris par les lecteurs familiers de la littérature anglo-saxonne (Kaul *et alii*, 1999).

⁶ La non-rivalité des consommateurs est la conséquence de l'indivisibilité de l'offre : chaque individu consomme la totalité du service et la consommation du service par un individu supplémentaire ne réduit pas la satisfaction des autres consommateurs.

⁷ La formulation adoptée par Xavier Greffe pour définir les biens collectifs est éclairante : « *Le bien collectif est un bien :*

- *Consummé simultanément par plusieurs personnes sans que la quantité consommée par l'une diminue les quantités disponibles pour les autres,*
- *Dont on ne peut exclure le consommateur moyennant le paiement d'un prix »* (Greffe, 1997, page 127).

⁸ « *Le Bien Collectif Pur est un bien à consommation indivisible c'est-à-dire que c'est un bien dont la quantité disponible est entièrement consommée par chacun des agents économiques membre de la collectivité* » (Bénard, 1985, page 117). Cette formule de J. Bénard conduit à introduire une distinction entre l'indivisibilité de l'offre et l'indivisibilité d'usage. Un pont est indivisible du point de vue l'offre, mais il est divisible du point de vue de l'usage et on peut donc pratiquer l'exclusion par les prix (cas du viaduc de Milhau). Par contre une émission de télévision non cryptée est indivisible à la fois du point de vue de l'offre et du point de vue de l'usage.

⁹ L'usage s'est imposé d'appeler « biens collectifs » les « biens collectifs purs ». Nous ne retiendrons donc pas la distinction entre les biens collectifs purs et les biens collectifs impurs ou mixtes, mais nous distinguerons « biens collectifs », « biens communs » et « biens de club ».

¹⁰ J.M. Harribey (2006) tout en s'interrogeant sur la distinction entre bien public et bien commun, insiste sur le caractère de construit social des biens publics. Il considère que l'essentiel est de conquérir de nouveaux droits plutôt que de « *chercher vainement de nouveaux critères de définition distinguant plus que de raison des notions très voisines* ». Cependant, la clarté des définitions semble une condition d'un débat nécessaire sur la partage entre sphère publique, sphère marchande et sphère privée non marchande.

du concept de « service public »¹¹. En ce sens, les entreprises publiques se distinguent des entreprises privées, l'école publique de l'école privée, etc¹². En France, cette conception se manifeste notamment par la distinction entre le juge judiciaire et le juge administratif.

Le sens du mot anglo-saxon « *public* » est très différent. Une *public company*, n'est pas une entreprise publique, mais une entreprise dont le capital est détenu par le public via les transactions sur le marché boursier. Les *public companies* se distinguent donc des entreprises dont le capital est non coté et qui relèvent du *private equity*¹³. Le *private equity* n'est pas plus « privé », au sens français, que les *public companies*. Il n'y a donc pas de difficulté particulière à parler de *public goods* en anglais car le terme a bien le sens de « collectif »¹⁴ et n'est pas nécessairement connoté avec la conception française de l'intervention publique¹⁵. Un grand spécialiste français de l'économie publique, J. Bénard, l'avait fait remarquer il y a longtemps déjà : « *La terminologie anglo-saxonne classique emploie les mots « public goods » et « private goods ». Compte tenu de la consonance juridique et donc institutionnelle qu'ont en français les termes « public » et « privé » nous avons préféré les termes « collectifs » et « privatifs » comme l'ont fait avant nous la plupart des économistes français tels que X. Greffe, S.C. Kolm, E. Malinvaud, J.C. Milleron et G. Terny » (Bénard, 1985, page 33).*

Ainsi donc, au milieu des années 1980, la plupart des spécialistes français de l'économie publique parlaient de « biens collectifs »¹⁶ et non de « biens publics ».

Si les deux termes pu être ensuite assimilés, et si le terme « biens publics » a eu tendance à l'emporter, c'est qu'on a souvent considéré à tort la prise en charge par la puissance publique de la production et de la fourniture des biens collectifs comme seule réponse

¹¹ Voir pour une synthèse sur la question des services publics le numéro 2 (2007) de la revue *Regards Croisés sur l'économie*.

¹² La situation est évidemment complexe. Il existe des sociétés d'économie mixte et les établissements d'enseignement privés sous contrat assurent une mission de service public.

¹³ Voir le rapport de J. Glachant, J.H. Lorenzi, Ph. Trainar : <http://www.cae.gouv.fr/spip.php?article23>

¹⁴ Même en anglais la généralisation de l'expression "*public goods*" n'est pas vraiment satisfaisante. Dans son article fondateur de 1954 (*The pure Theory of Public expenditure*), Paul A. Samuelson distingue « *private consumption goods (...) wich can be parcelled out among different individuals* » et "*collective consumption goods (...)wich all enjoy in common in the sense that each individual's consumption of such a good leads to no subtraction from any other consumption of that good*" (Samuelson, 1954, page 387). Pour Samuelson, "*private*" s'oppose donc à "*collective*" et pas à "*public*".

¹⁵ A titre d'exemple, un extrait d'un cours d'économie de l'université de Berkeley : "Public goods are goods or services that can be consumed by several individuals simultaneously without diminishing the value of consumption to any one of the individuals. This key characteristic of public goods, that multiple individuals can consume the same good without diminishing its value, is termed non-rivalry. Nonrivalry is what most strongly distinguishes public goods from private goods. A pure public good also has the characteristic of non excludability, that is, an individual cannot be prevented from consuming the good whether or not the individual pays for it. For example, fresh air, a public park, a beautiful view, national defense". <http://are.berkeley.edu/courses/EEP101/spring05/Chapter07.pdf>

¹⁶ Cependant, comme le fait remarquer J. Bénard, ces « biens collectifs » sont la plupart du temps des services : « *A noter que la plupart des biens collectifs purs sont des « services » issus d'équipement collectifs, qui eux sont durables, et avec lesquels il ne faut pas les confondre. Ainsi les services routiers sont distincts de l'équipement routier, l'éclairage public distinct des réverbères, la défense nationale distincte des armements, etc.* » (Bénard, 1985, page 117).

possible à la défaillance du marché¹⁷. Jean Cartelier, tout en différenciant les deux termes, met ainsi en avant un lien de nécessité entre les deux types de bien : tous les biens collectifs doivent devenir pour lui des biens publics étant donné qu'ils mettent en échec le marché. *« Un bien est dit collectif lorsque la consommation par un consommateur supplémentaire ne diminue en rien le niveau de satisfaction des autres. Corrélativement, il est impossible d'exclure quiconque par le prix de l'usage d'un tel bien. Ces deux caractéristiques entraînent que la production par le marché des biens collectifs est sous-optimale, chacun ayant intérêt à se comporter en passager clandestin. C'est donc à l'Etat de remplacer le marché dans la production des biens publics, en prélevant sur les agents privés des impôts qui reflètent globalement leur préférence collective pour plus de sécurité ou de justice que ce que le marché pourrait leur assurer »* (Cartelier, 1994, page 28).

Cette assimilation reste néanmoins problématique dans la mesure où il existe d'autres réponses aux défaillances du marché que la prise en charge par la puissance publique des biens collectifs, comme en atteste notamment l'existence de partenariat publics/privés. Tous les biens collectifs ne sont donc pas des biens publics et tous les biens publics ne sont pas forcément des biens collectifs. Il n'est pas douteux en effet que l'éducation et la santé sont des biens (ou des services) qui sont parfaitement divisibles et facilement excluables. S'ils sont, à des degrés divers, pris en charge par l'Etat dans de nombreux pays, ce n'est pas parce qu'ils sont des biens collectifs mais tout simplement par choix politique. Un bien public peut donc ne pas être un bien collectif. Réciproquement, une fondation privée qui gère un espace naturel ouvert à tous, offre un bien collectif¹⁸, qui n'est pas pour autant un bien public (au sens français). Les deux expressions « bien public » et « bien collectif » ne sont donc pas synonymes.

Les spécialistes ne manquent pas, et depuis fort longtemps, d'attirer l'attention sur cette confusion de vocabulaire. Olivier Godard écrit : *« On a coutume en français de traduire l'anglais « public goods » par « biens publics ». Cette traduction est maladroite car elle caractérise non la nature du bien mais son mode de mise à disposition : une institution publique. Il est préférable d'employer l'expression « biens collectifs », qui ne préjuge pas du mode de production ou de gestion de ces biens, qui peut être public, communautaire ou même privé dans certaines circonstances »* (Godard, 2004, page 8). Jean Bénard pointait lui aussi les difficultés liées à l'assimilation abusive entre biens publics et bien collectifs : *« Les termes de « biens publics », « biens collectifs », « biens non-marchands » sont le plus souvent employés de façon synonyme, le penchant juridique naturel du vocabulaire français le conduisant à considérer comme « collectif » tout bien échappant au marché et géré par une autorité publique ; par exemple : l'éducation ou les soins dispensés par le secteur public. Or il est bien des systèmes sociaux où ces mêmes biens sont fournis par des entreprises, publiques ou privées, mais à travers le marché »* (Bénard, 1985, page 31).

Au-delà de la confusion entraînée par l'usage non rigoureux du terme bien public, il nous semble que l'assimilation entre bien public et bien collectif occulte des débats importants. Examinons rapidement quelques-uns de ces débats.

¹⁷ Ce que contestent bien sûr les économistes autrichiens.

¹⁸ De même qu'un parc naturel national ou régional est un bien collectif.

1/ La question des biens tutélaires

Si certains biens, qui ne sont pas techniquement des biens collectifs, sont cependant des biens publics, cela résulte notamment du fait qu'il s'agit de biens tutélaires¹⁹ (*merit goods*). C'est-à-dire de biens dont la puissance publique a considéré qu'ils devaient être consommés de façon obligatoire (obligation scolaire, vaccinations obligatoires) ou qu'ils devaient être accessibles sans qu'interviennent une exclusion par les prix. Leur caractère public ne résulte donc pas d'une contrainte technique, mais d'un choix politique qui est toujours susceptible d'évoluer²⁰. On parle à ce propos de « concernement collectif » et de « biens préférés par la communauté ». Or, comme le souligne Jean Bénard : « *La tutelle de l'Etat peut donc se manifester aussi bien vis-à-vis des biens privatifs que des biens collectifs.*

Vis-à-vis des biens privatifs elle se manifeste soit en déformant leurs prix de marché soit en soumettant leur production ou leur consommation à des contraintes physiques voire en assurant directement leur production qui devient alors « publique non-marchande » et comme telle gérée par l'Etat.

Vis-à-vis des biens collectifs (purs ou impurs), elle se manifeste le plus souvent par une prise en charge de leur production (biens publics non-marchands) et parfois par une fiscalisation (biens publics semi-marchands) de sorte que ce ne sont plus les concernements collectifs des individus mais ceux de l'Etat qui guide cette production » (Bénard, 1985, page 45).

La distinction biens tutélaires/biens non tutélaires ne recouvre donc pas la distinction biens collectifs/biens privatifs (ni la distinction biens publics/biens privés puisque comme le dit Bénard la puissance publique peut ne pas décider de prendre en charge la production de biens tutélaires mais par exemple de simplement jouer sur leurs prix par l'outil fiscal). Richard Musgrave, l'un des grands théoriciens de l'économie publique a particulièrement insisté sur la distinction entre bien collectif et bien tutélaire : « *Dans la mesure où l'on admet les besoins tutélaires, leur satisfaction est fondamentalement différente de celle des besoins collectifs purs. En ce qui concerne ces derniers, le problème consiste à mettre en œuvre des*

¹⁹ « *Outre les préoccupations politiques évidentes en la matière, deux grandes raisons semblent pouvoir être invoquées en justification de la gestion tutélaire. La première est une préoccupation de redistribution, mais de redistribution plus contraignante que celle portant seulement sur les revenus ou les richesses monétaires, puisqu'elle se concentre sur certains biens, ainsi : l'éducation, les soins de santé, les transports urbains, les logements sociaux, etc. La seconde est de pallier les insuffisances d'information des individus, supposés méconnaître sinon leurs véritables intérêts du moins la façon la plus efficace de les satisfaire ; en témoignent certaines obligations de consommation (éducation obligatoire, vaccinations, visites prénatales...) ou prohibitions (alcool, drogues...)* ». (Bénard, 1985, page 45-46)

²⁰ On trouve sur un site du Ministère de l'éducation nationale destiné à des enseignants d'économie et gestion des lycées un bel exemple d'assimilation entre bien collectif et bien public et de confusion entre bien tutélaire (l'éducation en l'occurrence) et bien collectif.

« *La distinction entre bien publics (ou bien collectifs, caractérisés par la non rivalité et la non exclusion), et les biens de clubs (ou biens publics impurs dont la consommation présente la caractéristique de non rivalité mais pas celle de non exclusion – exemple : les chaînes de télévision à péage) doit amener à formuler un mécanisme de prix sans référence à la propriété privée. Alors que la consommation obligatoire (école par exemple) relève des biens publics, la consommation non obligatoire (autoroute) relève des biens publics impurs. Dans ce dernier cas, on peut fixer un prix (celui du péage) sur un bien collectif (l'autoroute) sans référence à la propriété privée (par un mécanisme provisoire de concession) »*

<http://www.educnet.education.fr/ecogest/ega/18/eco/default.htm> (consulté le 12/10/07)

évaluations individuelles. (...) mais dans le cas des besoins tutélaires, l'ingérence de certains, et probablement de la majorité, dans la structure des préférences des autres, peut constituer l'objectif même à atteindre » (Musgrave, 1959/1996, page 104).

Confondre bien public et bien collectif revient ainsi à mettre de côté les raisons politiques qui peuvent pousser la puissance publique à produire des biens privatifs et met ainsi de côté la question des biens tutélaires. Ainsi, alors que la production des biens collectifs répond à une contrainte technique et peut être analysée dans le cadre d'une approche individualiste, la production des biens tutélaires relève d'un choix politique et d'une approche organique de l'Etat²¹.

2/ La question de l'exclusion par les prix

Dans l'approche traditionnelle des biens collectifs, l'impossibilité de pratiquer l'exclusion par les prix est souvent présentée comme une contrainte technique (le cas du phare maritime), mais de nombreux exemples montrent que l'excluabilité relève de conditions techniques évolutives et de choix politiques. Le cas des autoroutes à péage est éclairant. On avait envisagé en France de rendre les autoroutes gratuites à l'issue de la concession et donc de l'amortissement de l'investissement initial. Plus récemment la décision a été prise de maintenir le péage (exclusion par les prix) afin de permettre aux sociétés d'autoroute de financer l'entretien et d'éventuels nouveaux investissements autoroutiers. La non exclusion par les prix pour les routes nationales et l'exclusion par les prix pour les autoroutes n'est donc pas un problème technique. La technique par ailleurs évolue. La télévision hertzienne a été un temps considérée comme non excluable par nature. L'utilisation des décodeurs, puis la télévision par câble ont changé la donne. Aujourd'hui, la question du paiement de la musique ou des films en ligne pose un problème d'exclusion par les prix, de rémunération des artistes, de révélation des préférences, les solutions techniques existent, mais le débat est politique (loi Hadopi en France). On pourrait poser aussi la question de la numérisation des livres et la question de la photocopie. De même, les défenseurs des logiciels libres dénoncent les mécanismes artificiellement créés pour pratiquer l'exclusion par les prix et ils revendiquent la gratuité de ces logiciels.

En bref la question de l'exclusion par les prix, comme la question des biens tutélaires, est une question plus politique que technique, puisque la frontière entre ce qui est excluable ou pas relève à la fois de conditions techniques changeantes et de choix institutionnels susceptibles d'évoluer²².

²¹ En dépit des précisions de Musgrave qui datent donc de 1959, la confusion reste totale dans les ouvrages destinés au grand public. Par exemple, l'extrait suivant de l'encyclopédie Larousse confond bien public, bien collectif, bien tutélaire et service public : « *Toutefois, certains biens collectifs ne sont pas foncièrement indivisibles : en France, l'électricité relève de cette catégorie, de même que l'éducation, en partie publique et en partie privée. On appelle ces biens des biens tutélaires (sur lesquels l'État exerce sa tutelle). Comme ces services publics constituent des acquis de longue date, la privatisation de certains d'entre eux (comme celle des services postaux, des réseaux de transports ou de télécommunications) soulève de vives controverses* ».

<http://www.larousse.fr/encyclopedie/nom-commun-nom/bien/26802> (Consulté le 15 décembre 2009). Evidemment l'électricité n'est en rien un bien collectif (elle est divisible et excluable même dans le cadre du service public assuré par une entreprise publique).

²² Cela pose le problème (qui dépasse largement le cadre de cet article) de l'économie de la gratuité. Par exemple la mise en place d'un droit de prêt en bibliothèque pour assurer la rémunération des auteurs et des éditeurs a suscité de vives polémiques.

3/ La question de la production associative des biens collectifs

Un bien collectif peut être un bien privé, c'est le cas par exemple des radios libres associatives : dès lors que l'émission a lieu, elle est mise à la disposition de tous (indivisibilité d'usage) et le coût marginal de l'auditeur supplémentaire est nul (indivisibilité de l'offre). De la même façon, les cérémonies religieuses sont privées (sauf dans les pays à religion d'Etat), mais ce sont des services collectifs (pas de rivalité lors de la distribution de la bénédiction pontificale *urbi et orbi* et pas d'excluabilité car il n'y a généralement pas de péage à l'entrée des édifices religieux²³ et nul n'est contraint de faire des dons).

C'est donc à tort que l'on oppose les biens « privés »²⁴ relevant du marché et les biens collectifs relevant de l'Etat. Les biens collectifs n'ont pas forcément à être produits par la sphère publique. Si cette relation est généralement exacte, elle n'a rien de nécessaire et un vaste champ de réflexion est ouvert depuis fort longtemps par les auteurs qui cherchent à échapper à l'alternative Etat/marché en mettant en avant des formes diverses d'association.

4/ La question des biens communs

La question des biens communs fait l'objet d'un intérêt accru depuis l'attribution du Prix Nobel à Elinor Ostrom en 2009. Mais là encore, les confusions sont fréquentes²⁵. Par exemple, à l'occasion d'un colloque organisé par l'Association Française de Science Politique à propos des biens publics mondiaux, un contributeur mélange allègrement biens publics, biens communs, biens collectifs et activités non marchandes. Il écrit : « *La notion de « public goods » recouvre à la fois ce que l'on appelle, dans la comptabilité nationale française, les biens et services non marchands c'est à dire fournis soit à titre gratuit, soit à un prix très inférieur au coût de revient, et à la fois ce que les économistes appelaient traditionnellement « biens libres » tels l'air ou l'eau, souvent qualifiés aujourd'hui de biens communs. Les « public goods » s'opposent a priori aux « private goods » offerts par le marché* » (Compagnon, 2001).

Au sens strict, en science économique, les biens communs sont les biens qui sont caractérisés à la fois par la rivalité et par la non exclusion. Ce ne sont donc pas des biens collectifs²⁶ et ils ne sont pas forcément des biens publics. Les pâturages communs (*commons*²⁷) dans l'Angleterre pré-industrielle ne faisaient pas l'objet d'une exclusion par les prix (jusqu'aux enclosures), mais l'herbe mangée par un troupeau ne pouvait pas être mangée par un autre (rivalité). L'eau destinée à l'irrigation est dans beaucoup de

²³ A l'inverse, lorsqu'un édifice religieux est utilisé par exemple pour l'organisation d'un concert, un système de paiement à l'entrée est mis en place.

²⁴ D'où l'importance de bien distinguer ce qui est privatif et ce qui est privé (au sens de non public). Par exemple au sein d'une propriété privée, il y a des parties communes et des espaces privatifs.

²⁵ Par exemple : « *Les biens communs, tels que les économistes et les juristes les conçoivent, se définissent par le double critère de non-rivalité et de non-exclusion : routes, éclairage public, émissions de radio, qualité de l'air, sécurité publique, etc.* ». (Flahault, 2008) Ainsi l'auteur adopte la définition de biens collectifs pour désigner les biens communs et dans la suite du texte, il assimile biens communs, biens collectifs et biens publics.

²⁶ Au sens où l'on a parlé pendant longtemps de « biens collectifs purs ».

²⁷ Alain Lipietz rappelle que le terme est lié à la féodalité et d'origine latine.

<http://lipietz.net/spip.php?article2344>

communautés agricole un bien commun²⁸. On applique aujourd'hui ce concept aux ressources halieutiques (le thon rouge de méditerranée, les baleines). La non exclusion par les prix est une construction sociale. Par exemple aujourd'hui en France les greffons et le sang humain destinés aux greffes et aux transfusions sont des biens communs : ils sont rivaux (puisque divisibles, le rein qui bénéficie à un malade ne peut pas être greffé à un autre) et ils ne font pas l'objet d'une exclusion par les prix. Mais cette situation n'a rien de « naturel », dans d'autres pays, il existe une allocation marchande de ces mêmes biens et donc une exclusion par les prix. Dans tous les cas, il faut mettre en œuvre une procédure d'allocation qui peut relever de la hiérarchie, de normes éthiques ou professionnelles (le choix des personnes greffées), de la tradition (la gestion de l'irrigation, de la pêche, de la chasse, des terrains communaux, etc.).

Le concept de bien commun est donc important pour traiter de nombreux problèmes aujourd'hui, mais il est employé de façon contestable dans le débat public. Par exemple, la qualité de l'air ou l'absence de trou dans la couche d'ozone ne sont pas des biens communs, comme on l'écrit parfois, mais des biens collectifs (pas de rivalité). Les défenseurs des logiciels libres utilisent fréquemment le terme « bien commun », mais en faisant référence au « Bien commun » (conforme à une certaine conception de la « vie bonne » en philosophie politique). Il y a là un glissement de sens qui rend le débat plus obscur. Ce qui relève du « Bien commun » renvoie plutôt au concept économique de concernement collectif. Il est clair en effet que les logiciels libre ne sont pas (ou de façon très marginale) par des biens rivaux. Bien mieux, plus le nombre d'utilisateur est grand, plus se produisent des externalités positives. De la même façon les connaissances sont un bien collectif (et non un bien commun, puisque le fait que j'utilise le théorème de Pythagore, n'empêche pas un autre utilisateur de l'employer lui aussi). La question de savoir s'il faut breveter le vivant, favoriser les logiciels libres, etc. n'est pas une question technique mais une question politique et sociale. On peut, au moyen de brevets ou de techniques informatiques, rendre excluable un bien qui ne l'est pas. On peut aussi rendre gratuitement accessible un bien ou un service qui faisait jusque là l'objet d'une exclusion par les prix.

5/ La question des biens de club

Les biens de clubs sont des biens qui sont non rivaux, mais excluables par les prix. Un premier exemple vient à l'esprit, celui d'une séance de cinéma. Dans la limite de la taille de la salle²⁹, c'est un bien non rival (indivisibilité d'usage) et l'entrée d'un nouveau spectateur

²⁸ De façon plus générale, l'eau est aujourd'hui un bel exemple de bien commun (potentiel) : par exemple au niveau régional au Proche Orient, l'eau est à l'évidence un bien rival et elle ne fait pas l'objet dans ce cadre d'une exclusion par les prix mais d'une allocation qui repose sur la souveraineté politique (et éventuellement sur le conflit militaire). L'eau est donc un bien privatif (elle est par nature divisible et excluable), si l'on veut en faire un bien commun (plus d'exclusion par les prix), il faut trouver un autre mode de rationnement (par les quantités puisque l'eau potable n'existe pas en quantité illimitée). Certains proposent la municipalisation de l'eau (en mettant en avant le concernement collectif), cela reviendrait à en faire un bien public (mais qui resterait privatif et faisant l'objet d'une exclusion par les prix puisque les régies municipales facturent l'eau à un prix déterminé du m³).

²⁹ La question de l'encombrement doit bien évidemment être prise en compte. Mais il faut souligner que les routes nationales (en France aujourd'hui) sont non rivales dans la limite de l'encombrement et qu'elles sont non excluables par choix politique. Les autoroutes à péage (et donc excluables) sont une alternative possible à la saturation du réseau routier gratuit...sauf quand elles sont elles-mêmes engorgées (mais toujours payantes). Il faut noter que R. Musgrave soulignait déjà ce point, il prenait quant à lui l'exemple d'un spectacle de cirque :

dans une salle en partie vide où la projection doit avoir lieu a un coût marginal nul (ou négligeable)³⁰. Cependant, les normes sociales admises ainsi que les possibilités techniques (contrôle de l'entrée) conduisent à la mise en place d'une exclusion par les prix. Cela s'applique à la plupart des spectacles, mais aussi à des équipements sportifs (terrains de golf, club de tennis, etc.). On voit bien, là encore, que la question du caractère public ou privé est posée. On peut avoir un cinéma municipal (public) avec exclusion par les prix, un club de tennis municipal sans exclusion par les prix, mais avec une procédure d'allocation de l'usage des terrains pour lesquels existe une certaine rivalité, etc. On peut élargir encore la réflexion. En France le système de l'avance sur recette et l'attachement au concept d'exception culturelle montrent que le cinéma est, jusqu'à un certain point, un bien tutélaire (tout en restant pour l'essentiel privé et marchand). On voit donc que les biens de clubs permettent une organisation collective, mais que le recours à l'exclusion par les prix peut revêtir un caractère ségrégatif. Par exemple le développement de zones d'habitation privées dotées de leur propre service de sécurité peut s'interpréter en termes de biens de club³¹.

Conclusion :

Ce texte a un objectif assez modeste. Il s'agit de tenter de clarifier quelques concepts dans une perspective didactique (éviter aux élèves de commettre des erreurs, concevoir des dispositifs d'apprentissages permettant aux élèves de s'approprier les distinctions pertinentes). Il s'agit aussi de faire en sorte que le débat public se déroule de façon suffisamment claire pour préciser les enjeux qui sont trop souvent confondus. Ainsi les biens publics sont des biens produits et fournis par la puissance publique alors que les biens collectifs sont des biens non rivaux et non excluables. Les biens collectifs peuvent être des biens publics mais ils ne le sont pas forcément. A l'inverse, tous les biens publics ne sont pas forcément des biens collectifs. La puissance publique peut décider pour des raisons politiques de produire et fournir certains biens même s'il n'existe pas de raisons techniques à cela (exemple des biens tutélaires). Il est important de noter que les biens tutélaires ne sont pas non plus forcément des biens publics. La puissance publique dispose de différents moyens, autres que la production publique, pour encourager la production d'un bien voire en rendre la consommation obligatoire. Ainsi, la distinction entre bien collectif, bien de club, bien commun et bien privatif renvoie à des caractéristiques techniques et à des choix sociaux qui peuvent évoluer au cours du temps. La distinction entre bien public et bien privé renvoie elle à la nature du producteur. Enfin la distinction entre bien tutélaire et bien non tutélaire renvoie à un jugement normatif sur les biens.

Il nous semble important de faire preuve de rigueur dans l'usage des différents termes pour que les différentes notions puissent être bien comprises et pour que le débat public soit posé

« Un spectacle de cirque implique une consommation collective de la part des spectateurs. Mais un prix d'entrée peut être demandé, des individus différents peuvent consommer des quantités différentes, et le service peut être offert par l'intermédiaire du marché. (...) Pour que l'on ait affaire à un besoin social, il faut que la condition de consommation égale s'applique à tous, qu'ils paient ou non. Autrement dit nous devons combiner la condition de consommation collective avec celle de l'inapplicabilité du principe d'exclusion » (Musgrave, 1959/1996, page 100)

³⁰ Le coût marginal est soumis à des effets de seuil. Nul jusqu'à ce que la salle soit pleine, il devient très élevé ensuite si on doit ouvrir une autre salle pour quelques spectateurs.

³¹ Des millions d'américains auraient leur résidence dans des *Gated Communities*.

dans des termes clairs. De plus, il nous semble que la confusion entre bien public et bien collectif est problématique parce qu'elle sous-entend que la puissance publique ne devrait intervenir qu'en cas de défaillance du marché, occultant ainsi la dimension politique de son intervention en la limitant à des critères techniques. Par ailleurs, cette confusion ne permet pas de penser la production par le secteur associatif des biens collectifs et présente ainsi de façon binaire la distinction entre public et privé, omettant l'existence au sein du privé du secteur de l'économie sociale et solidaire et ne permettant pas d'analyser l'existence de formes hybrides tels que les partenariats publics privés.

Annexes

Annexe 1 : Une présentation traditionnelle de la classification des biens

	Excluabilité	Non excluabilité
Rivalité	Biens privatifs (ex. : des aliments, des vêtements, etc.)	Biens communs (ex. ressources halieutiques)
Non rivalité	Biens de club (ex. : télévision à péage)	Biens collectifs (ex. : défense nationale)

Annexe 2 : Production privée ou publique et fourniture privée ou publique

	FOURNITURE PRIVEE	FOURNITURE PUBLIQUE
PRODUCTION PRIVEE	La majorité des biens et services du marché	Ex : construction de routes, entretien d'équipements collectifs, etc. (exemple des partenariats publics-privés)
PRODUCTION PUBLIQUE	Entreprises nationalisées	La majorité des biens (et services) publics (exemple l'école publique)

Source : J.D. Lafay : Economie publique normative, Université de Paris I, Cours de maîtrise de sciences économiques, 2002-2003. jaep.univ-paris1.fr/jdlafay/teaching/Ecopubno.doc

Annexe 3 : Caractéristiques techniques des biens et choix politiques de leur mode de gestion

	Biens privés	Biens de clubs	Biens en commun	Biens collectifs
Activités privées marchandes et lucratives	Marchés de la plupart des biens de consommations finale, des biens intermédiaires et des biens de production Contrats d'assurance vendus par des entreprises du secteur privé lucratif	Réserves de chasse privées Enseignement privé hors contrat Hospitalisation privée Clubs sportifs (football professionnel, salles de gymnastique privées à but lucratif)	Marchés de permis d'émission négociables Téléphonie mobile Télévision à péage Autoroute à péage	Non
Activités privées marchandes non lucratives	Assurances mutualistes Centre de santé mutualistes Structures associatives de prise en charge des personnes âgées ou handicapées		Associations de production et de consommation de produits biologiques ou de commerce équitable	Non
Activités privée non marchandes	Biens de consommation finale distribués par des organismes caritatifs	Mouvements de jeunesse et d'éducation populaire	Associations de défense de l'environnement	Réserves naturelles gérées par une fondation mise gratuitement à la disposition Radio libre associative Activités politiques et syndicales Activités religieuses
Etat	Eduction publique Santé publique	Musées nationaux Théâtres nationaux	Parcs naturels nationaux et régionaux Détermination de la liste des espèces protégées et prohibition de la chasse, de la pêche et du commerce de ces espèces.	Défense nationale Eclairage public

Bibliographie

- Ballet J. (2008), *Propriété, biens publics mondiaux, bien(s) commun(s)*, Développement durable et territoires, <http://developpementdurable.revues.org/index5173.html>
- Bellon B. *et alii* (1994), L'Etat et le marché, *Economica*
- Bénard J. (1985), Economie publique, *Economica*
- Benkler Y. (2003), L'économie politique des biens communs, <http://www.april.org/files/documents/PoliticalEconomyCommonsFr.pdf>
- Cartellier L. (1994), *L'Etat et le marché quelques éléments de problématique*, in Bellon B. *et alii* (1994)
- Compagnon D. (2001), La conservation de la biodiversité, improbable bien public mondial, Colloque AFSP, Pau, 25-26 octobre 2001
<http://www.afsp.msh-paris.fr/archives/archivessei/biensmondtxt/compagnon.pdf>
- Fitoussi J.-P. et Le Cacheux J. (dirs), L'Etat de l'Union européenne 2007, Fayard/Presses de Sciences Po
- Flahault F. (2008), *Les biens communs vécus : une finalité non utilitaire*, Développement durable et territoires, <http://developpementdurable.revues.org/index5173.html>
- Généreux J. (éd.) (1996), L'économie politique. Analyse économique des choix publics et de la vie politique, Larousse, Coll. Textes essentiels
- Godard O. (2004), *La pensée économique face à la question de l'environnement*, Cahiers du laboratoire d'économétrie de l'Ecole polytechnique, n°2004-025
<http://ceco.polytechnique.fr/fichiers/ceco/publications/pdf/2004-12-17-194.pdf>
- Golub Ph. et Maréchal J.-P. (2006), *Biens public mondiaux*, in Laville J.-L. et Cattani A. D. (2006), Dictionnaire de l'autre économie, Gallimard, Coll. Folio-actuel
- Harribey J.M. (2006), Un bien commun n'est pas banal, *Politis*, n°892, 9 mars 2006, <http://harribey.u-bordeaux4.fr/travaux/soutenabilite/bien-commun.pdf>
- Jacquet P. (1999), *Gouverner l'économie mondiale*, in IFRI, RAMSES 2000, Dunod.
- Kaul I., Grunberg I., Stern M. A., eds, (1999), *Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century*, Oxford University Press/PNUD (traduction française *Economica*, 2002)
- Laville J.-L. et Cattani A. D. (dirs) (2006), Dictionnaire de l'autre économie, Gallimard, Coll. Folio.

Musgrave R.A. (1959/1996), The Theory of Public Finance (1959), traduction française partielle dans Généraux J. (1996). Nous citons Musgrave à partir de cette traduction.

Vievard L. (2009), Biens publics mondiaux (BPM), Biens communs (CPR) : deux notions émergentes concurrentes ?

http://www.millenaire3.com/uploads/tx_reesm3/Biens_publics_biens_communs_01.pdf