

# Que sont les biens publics mondiaux ?

Les institutions mondiales doivent se coordonner pour protéger ces biens dont nous profitons tous

Moya Chin



**LA PANDÉMIE DE COVID-19**, les crises des réfugiés, le changement climatique sont autant de problèmes mondiaux qui ont mis en lumière la nécessité de disposer de biens publics eux aussi mondiaux. En quoi consistent ces biens publics et comment peuvent-ils être fournis à l'échelle mondiale ?

Il s'agit de biens accessibles à tous (critère de non-exclusivité) et dont tout un chacun peut bénéficier à volonté sans que cela ne soit jamais au détriment d'autrui (critère de non-rivalité). Ces biens peuvent être locaux, nationaux, voire mondiaux. Les feux d'artifice sont un bien public local, car toute personne à proximité du spectacle peut en profiter. La défense nationale est un bien public national, car elle bénéficie à tous les citoyens de l'État. Les *biens publics mondiaux* sont ceux dont peuvent profiter les citoyens du monde entier. Ils touchent à de nombreux aspects de notre vie, de l'environnement naturel, de la culture, de l'histoire et du progrès technique à des instruments du quotidien, comme le système métrique.

Personne ne peut se voir empêché d'utiliser le système métrique, et son utilisation par quelqu'un ne diminue en rien son utilité pour les autres. La nature des avantages procurés par les biens publics les place à part ; ils se distinguent des biens privés proposés en magasin ou des biens dits « de club », dont nous pouvons disposer moyennant le paiement d'un droit d'accès ; mais on ne les trouve donc pas en magasin ni en s'acquittant d'une redevance. Créer des biens publics est bien plus difficile

que fournir des biens privés, et la fourniture de biens publics *mondiaux* représente un défi sans précédent.

## Pourquoi l'offre de biens publics est-elle insuffisante ?

En bref, il n'y a pas assez d'incitations. Pour qu'une entreprise à but lucratif fournisse un bien public, il faut qu'elle en escompte un bénéfice supérieur au coût. S'agissant des biens publics, c'est généralement le contraire, et ce pour plusieurs raisons :

- **Leur utilisation n'est pas facturée.** La nature même des biens publics fait que le fournisseur ne peut empêcher quiconque de s'en servir. Une fois qu'il est fourni, n'importe qui peut l'utiliser, même sans avoir contribué à sa création, un phénomène appelé « problème du passager clandestin ».
- **Pour la plupart des biens publics, l'avantage au niveau individuel est minime.** Il en va souvent ainsi quand l'utilisation d'un bien par une personne a une incidence sur les autres. En raison de ces « répercussions » ou « externalités », le bénéfice pour chaque personne peut être trop limité (si les retombées sont positives) ou trop important (si elles sont négatives). C'est le cas pour les biens tels que la *santé mondiale* : en choisissant d'être vaccinée, une personne reste en bonne santé (un avantage individuel éventuellement modeste pour ceux qui ne sont pas à risque) et empêche les autres d'être malades (retombée largement positive).
- **Pour de nombreux biens publics, les avantages se matérialisent dans un futur lointain, tandis que les coûts sont immédiats.** Le présent tend à être survalorisé par rapport à l'avenir. Cette vision à court terme peut fausser les coûts et les avantages de biens tels que l'*éducation* (le coût des écoles est engagé aujourd'hui, alors que le bénéfice se matérialise quand les élèves deviennent adultes) et l'*environnement naturel* (le coût de l'atténuation du changement climatique est payé aujourd'hui, mais les bénéfices seront récoltés principalement par les générations futures).

Ces raisons font que l'offre de biens publics tendra à être insuffisante si le secteur privé est laissé à la manœuvre.

À ce jour, la solution au problème a été la coordination, qui permet que chacun contribue à la fourniture d'un bien public et que les coûts et les avantages soient soupesés sans risque de distorsions. Les institutions officielles, en

particulier les gouvernements, sont les principaux coordinateurs de la fourniture de biens publics locaux et nationaux.

Les pouvoirs publics sont très efficaces quand ils s'appuient sur des institutions solides. En veillant au respect de la réglementation et de la fiscalité, les gouvernements augmentent les ressources utilisables pour fournir des biens publics et supprimer le problème du « passager clandestin ». Un État inclusif veut le bien-être de tous les citoyens présents sur son territoire et de toutes les générations. Il est capable de tirer pleinement parti des avantages sociétaux d'un bien public (la somme des avantages individuels et les retombées) et d'arbitrer entre les besoins des citoyens actuels et futurs.

### Les biens publics mondiaux sont-ils différents ?

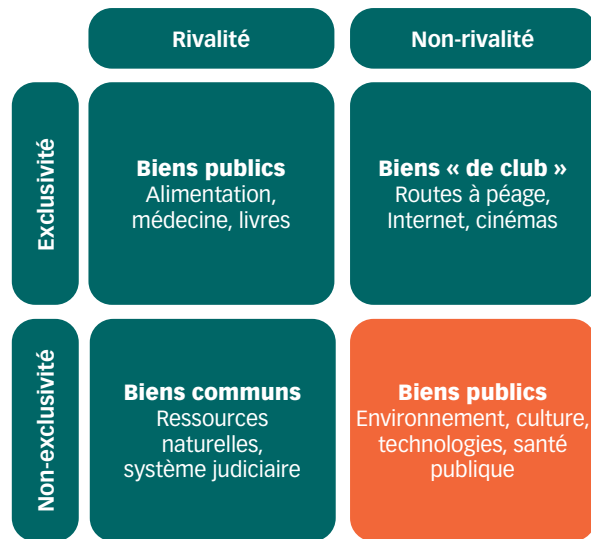
Théoriquement, ils ne diffèrent pas des biens publics locaux ou nationaux. Ils n'entraînent ni exclusivité ni rivalité et se caractérisent par des problèmes de passagers clandestins, des retombées et des horizons à court terme. Pourquoi l'offre de biens publics locaux et nationaux est-elle donc supérieure à celle des biens publics mondiaux ? Pourquoi la défense nationale est-elle mieux financée que la lutte contre le changement climatique ?

L'incapacité des pouvoirs publics à fournir assez de biens publics est amplifiée quand il s'agit de biens publics mondiaux. Les institutions mondiales, lorsqu'elles existent, ont rarement la capacité juridique de faire appliquer la réglementation et la fiscalité et n'ont souvent pas la compétence institutionnelle requise pour coordonner les besoins des citoyens du monde entier, toutes générations confondues. Le défi de la coordination est plus difficile aussi. Les interlocuteurs des institutions internationales sont des gouvernements nationaux, et non des individus. Bon nombre de gouvernements nationaux peinent à fournir des biens publics, y compris à l'intérieur de leur propre pays.

La ratification de l'accord de Paris a été à la fois un succès et une démonstration des limites de la coordination internationale. En tenant compte des besoins et des responsabilités des différents pays, cet accord se soucie du bien-être de chacun d'entre eux. L'engagement des pays développés à financer la lutte contre le changement climatique à raison de 100 milliards de dollars par an a permis de lever des fonds pour les pays émergents et en développement. Toutefois, le retrait des États-Unis en 2020 et l'insuffisance chronique des financements pour le climat soulignent la capacité limitée de l'accord à faire respecter les engagements en matière de contributions et à supprimer le problème des passagers clandestins.

### L'offre et la demande

Néanmoins, notre incapacité à produire des biens publics mondiaux n'est pas gravée dans le marbre. Parmi les



**Note :** Les biens sont cités à titre d'exemples ; la liste n'en est pas exhaustive.

institutions qui fournissent des biens publics aujourd'hui, un grand nombre ne sont pas apparues spontanément, mais en réponse à une demande. Aux États-Unis, l'enseignement public s'est développé sous la pression des citoyens, dans un monde caractérisé par le progrès technique. Le FMI a vu le jour après la Crise de 1929 et la Seconde Guerre mondiale, quand les pays ont pris conscience de la nécessité de promouvoir la stabilité financière mondiale.

Nous sommes fondés à penser que la demande de biens publics mondiaux augmente. Que ce soit par le commerce, les mouvements de capitaux ou les migrations, le monde est bien plus interconnecté qu'en 1945, époque où ont été créées de nombreuses institutions internationales comme les Nations Unies, le FMI, la Banque mondiale et l'Organisation mondiale de la santé. Le rôle des biens publics mondiaux dans notre vie quotidienne devient plus important à chaque crise : la COVID-19 a stimulé la demande de santé publique mondiale, les crises des réfugiés, la demande de paix mondiale, et le changement climatique, la demande de préservation de l'environnement mondial. Ces crises réclament un cadre mondial qui reconnaisse une obligation commune, définisse clairement les responsabilités de chaque pays et fasse respecter les engagements. Pour que les institutions mondiales favorisent la coordination, elles doivent être dotées de structures de gouvernance complètes afin de prendre des décisions légitimes et de représenter tous les citoyens du monde actuels et à venir. Si l'élan qui prend forme aujourd'hui peut être exploité et mobilisé pour construire ce cadre mondial, la fourniture de biens publics mondiaux pourrait devenir une réalité. **FD**

**MOYA CHIN** est économiste à l'Institut pour le développement des capacités du FMI.