

Eclairages sur la notion de biens communs.

LAURENT CORDONNIER

La notion de biens communs introduite par la mission d'enquête, que l'on retrouve au fondement des opérations de développement, se distingue assez nettement de la notion de biens publics (ou biens collectifs) utilisée par les économistes.

Pourtant, que l'on invoque les biens communs ou les biens collectifs, au départ la question est la même. Il s'agit de répondre à ce qui fait la curiosité principale de la théorie normative de l'action publique : pour quelle bonne raison faudrait-il que l'Etat (les pouvoirs publics) intervienne dans l'économie... et comment doit-il s'y prendre ?

1. Les fondements de l'intervention de l'Etat (dans la théorie économique dominante): les défaillances de marché... parmi lesquelles l'existence de biens collectifs.

La théorie dominante (d'inspiration néoclassique) répond que l'Etat doit intervenir dans l'économie – plutôt que de laisser libre cours au jeu concurrentiel – lorsque le marché connaît des défaillances. Il existe quatre types de « défaillance du marché » reconnues : l'existence de biens publics, l'existence de rendements d'échelle croissants, l'existence d'externalités, la présence de défauts d'information. Hormis ces défaillances, les pouvoirs publics n'ont pas de raison de se mêler des questions économiques, puisque le marché s'en occupe très bien tout seul (la liberté d'échanger et la concurrence assurent une allocation optimale des facteurs de production et des biens utiles). Richard Musgrave¹ a complété ces quatre raisons en ajoutant l'objectif de justice sociale et l'objectif de stabilisation macroéconomique (concernant ces deux dernières justifications de l'intervention publique, les controverses restent encore plus vives qu'au sujet des défaillances du marché).

1.1. Nature des biens publics (ou collectifs).

L'existence de biens publics fournit donc une des raisons essentielles qui légitiment l'intervention des pouvoirs publics. Cette raison procède du caractère particulier des biens collectifs. A la différence d'un bien privé pur, un bien collectif pur présente deux caractéristiques essentielles (presque par nature) : i) il n'entraîne pas de rivalité et ii) il ne peut faire l'objet d'une exclusion d'usage.

i) La première propriété signifie que le bien en question (les manuels d'économie prennent souvent l'exemple de la lumière du phare pour les navigateurs) peut être consommé par un agent sans que cela ne dégrade son utilité pour un autre agent qui voudrait le consommer aussi (après ou en même temps). Ce qui n'est évidemment pas le cas d'un plat de pâtes. Pour le dire

¹ *A theory of Public Finance*, New York, Mc Graw Hill, 1959.

de manière moins exacte, mais peut-être plus parlante, la non-rivalité signifie que nous pouvons tous profiter de ce bien (d'où son caractère « collectif ») sans que cela empêche quiconque d'en jouir autant que son voisin. Tels sont, par exemple, les biens régaliens fournis par l'Etat : la sécurité publique, la défense nationale, la justice.

ii) La seconde propriété (non exclusion d'usage) signifie qu'en plus de leur caractère non-rival, on ne pourrait raisonnablement envisager un dispositif qui en réserverait l'accès par un système de péage. Sans doute moins par nature que pour des raisons pratiques. On peut certes instaurer un accès payant à des ondes hertziennes (décodeur + abonnement télé), mais il paraît difficile (quoique cela reste évolutif) d'instaurer un péage à l'entrée de chaque rue ou chaque route.

1.2 Justification de l'intervention de l'Etat

Les biens qui présentent ces deux propriétés ne seraient pas fournis correctement si on laissait faire le marché. Du fait que chacun peut accéder sans perte d'utilité à leur consommation (quel que soit le nombre d'utilisateurs) et sans payer, personne ne livrerait spontanément sa quote-part pour couvrir le coût de production du bien. Ce dernier serait donc produit en moins grande quantité que ce que chacun désirerait en consommer. Certes, chacun dispose d'une « propension » à payer pour ce bien (puisque'il le désire jusqu'à un certain point), mais chacun préférerait compter sur les autres pour franchir le pas entre cette « propension » et le paiement effectif, si les choses se font sur une base volontaire (ce problème est connu sous le nom de « passager clandestin »).

Là se trouve précisément le fondement de l'intervention publique. Pour que le coût de production du bien soit financé, il faut forcer les individus à payer... ce qu'ils sont prêt à payer, mais qu'ils ne se décident pas à faire, en raison du caractère non-rival et non excluant du bien. Dans cette conception du bien public, l'Etat ne fait que contraindre les agents, par l'impôt, à payer la somme d'argent qu'ils auraient sorti spontanément de leur poche si le bien en question avait été rival.

On pourrait dire que dans cette conception des biens publics, la différence entre biens privés et biens publics n'a qu'un caractère « formel », dépouillé de tout contenu. Ces biens ne font que poser un problème de financement. Les pouvoirs publics sont légitimement investis du pouvoir de traiter ce problème, pour suppléer le marché (tout en mimant le marché et en prolongeant son programme d'optimisation) lorsque ce dernier est défaillant. L'Etat n'est dans cette conception qu'un financeur. La production des biens publics elle-même peut être renvoyée, à quelques nuances près, au secteur privé.

2. Les biens communs se distinguent en première instance des biens collectifs par le jugement commun d'utilité et par l'idée d'une dotation commune.

Au regard de cette doctrine normative de l'intervention publique, la notion de bien communs introduit une première différence fondamentale, au niveau du caractère désirable des biens en question. Dans la pensée économique dominante, les biens collectifs sont désirés par les

agents exactement comme le seraient les biens privés. Chacun a dans sa boîte à désirs (sa fonction d'utilité, comme disent les économistes) des biens collectifs et des biens privés... et ceci est une affaire purement privée ! Chacun désire la lumière du lampadaire comme il désire les saveurs d'un bon vin : pour lui. C'est une relation de pur consommateur, une relation directe entre le bien en question (public ou privé, peu importe) et la faculté personnelle de chacun d'en tirer un certain bien-être en le consommant.² A contrario, dans la notion de bien communs, il y a de manière complètement polaire l'idée que ces biens que je désire... les autres devraient les désirer également et en être également dotés, car ces biens sont « collectivement » utiles et désirables. Par exemple, « l'autonomie des personnes » est un bien commun (si c'en est un) dans le sens où c'est quelque chose que je désire pour moi-même, mais aussi pour les autres, et je n'imagine pas que les autres puissent en être privés (pas plus que je n'imagine les autres pouvant s'imaginer que je puisse en être privé). Pour bien comprendre : le critère de distinction n'est pas l'unanimité du désir. Un bien collectif peut très bien être unanimement désiré. Tout le monde peut trouver désirable la sécurité publique... parce que tout le monde veut se sentir personnellement en sécurité (et le « tout le monde » n'a dans cette perspective pas d'autre sens que « tout un chacun »). Mais si l'on pense que la sécurité publique est un bien commun (au-delà ou indépendamment de sa qualité de bien collectif), cela requiert autre chose que le constat d'un désir unanime. Un bien commun est un bien dont nous pensons tous, en cherchant à nous fondre dans un jugement collectif, qu'il devrait être considéré comme un bienfait par tous, et auquel chacun devrait avoir accès. Jugement commun d'utilité ou de désirabilité, et vœu de dotation commune sont donc autre chose que le recensement d'un appétit présent chez chacun pour un bien donné. Le bien commun ne procède pas de la collection de désirs privés tournés unanimement vers tel ou tel bien, il procède d'un jugement commun authentifiant le caractère collectivement désirable du bien.

Ceci ne veut pas dire qu'il n'existe pas des connexions entre la notion de biens communs et celle de biens publics. Il existe au moins une connexion forte à travers la question des externalités. Dans un grand nombre de cas, on constatera que la fourniture de biens communs se traduit par des externalités positives (ou par la réduction d'externalités négatives)³. Prenons un exemple qui n'a rien d'un bien public au sens de la théorie économique dominante : « être en bonne condition physique ». Admettons que ceci puisse constituer un bien commun.⁴ Si tel est le cas, l'encouragement de la pratique régulière d'une activité physique, non seulement peut augmenter directement le bien-être des personnes concernées (une bonne condition physique permet d'améliorer sur de nombreux plans la qualité de la vie et permet de jouir plus pleinement des autres sources d'utilité), mais cela améliore aussi la santé de ces personnes et, par là même, diminue les dépenses de santé : ce qui profite à la collectivité (externalité

² Cela va mieux à dire qu'à concevoir, d'ailleurs.

³ Ce qui est proche de l'idée que les biens publics dispensent leur utilité sans entraîner de rivalité.

⁴ En effet, « une bonne condition physique » se présente au départ comme un bien dont ne peut jouir que celui qui le possède (bien rival). Ce n'est donc pas un bien public. Cependant, peu de gens pourraient contester que i) c'est une chose que chacun devrait considérer comme précieux, et ii) que tout un chacun devrait en être pourvu. Ce bien vérifie donc les deux critères qui définissent un bien commun.

positive). Des gens en meilleure santé sont par ailleurs plus productifs, ce qui soulage la peine de leurs collègues... ou améliore en retour leur productivité (autre externalité positive). Si les biens communs ne se définissent pas en première instance par leur capacité à générer des externalités, un grand nombre d'entre eux doivent cependant avoir ce caractère hybride : à la fois source de satisfaction privative et source de bienfaits généraux.

L'autre connexion forte qu'il convient de noter est la suivante : si les biens communs n'ont pas de raison a priori d'être des biens collectifs (ils ne sont pas forcément non rivaux et non excluables), à l'inverse un grand nombre de biens collectifs (dont ceux qui fondent les fonctions régaliennes de l'Etat) seront assez facilement considérés comme des biens communs. Ainsi de l'ordre public, de la justice, de la sécurité extérieure...

3. Les biens communs sont repérables, en seconde instance, par leur économie générale : économie des fins plutôt qu'économie des moyens.

3.1. Les biens communs ne sont pas donnés, ils doivent être énoncés, ou institués.

Avant même la question de leur production et de leur répartition, les biens communs posent la question de leur énoncé. Il n'existe pas de nomenclature donnée a priori des biens communs. Contrairement à la conception dominante en économie, la liste des biens (privés comme publics, d'ailleurs) n'est pas supposée donnée une fois pour toute aux agents économiques, antérieurement à leur entrée en relation... et l'économie elle-même ne saurait être traitée comme une question purement « technique » d'allocation optimale de ces biens entre les agents. Les biens communs font l'objet d'une délibération collective entre acteurs visant à dégager les finalités du développement économique. Cela introduit une rupture fondamentale avec la conception standard de l'agent économique, et des performances attendues des dispositifs qui coordonnent ces agents (marché, Etat, organisations...). On doit supposer – et faire en sorte que les conditions soient réunies pour ce faire – que les agents se posent la question des fins avant celle de l'agencement des moyens. La question du sens et de la pertinence précède celle de l'efficacité.

3.2. Les biens communs sont « collectifs » parce qu'ils sont énoncés par des collectifs.

Les énoncés qui portent sur les biens communs procèdent donc d'instances délibératives dans lesquelles les agents (acteurs, représentants d'institutions, élus, parties prenantes du développement économique, producteurs, consommateurs, citoyens) tentent de formuler des jugements collectifs aux sujets des bienfaits que nous devrions poursuivre ensemble, au travers de nos activités économiques (production, répartition, consommation). C'est donc d'abord à travers leur processus d'énonciation que les biens communs sont des biens collectifs. Etant le produit d'assemblées ou de collectifs délibérant sur les finalités, les biens communs peuvent être qualifiés en toute noblesse de biens « politiques ».

3.3. Les biens communs sont formulés dans des énoncés substantiels (et non des formules vagues et éthérées).

Les énoncés que dégagent ces assemblées ou ces collectifs sont des déclinaisons substantielles du bien-être individuel, articulé à l'être ensemble. Ils ne s'en tiennent pas à des formules grandioses et cependant assez creuses, du type : « l'objectif du développement économique est de maximiser le bien-être de l'ensemble des individus ». S'obliger à énoncer les biens communs consiste précisément à sortir du piège des énoncés sans contenu pour éviter que la conception du développement ne se rabatte sur le PIB ou quelque autre « maximisation de la consommation par tête », lesquels font passer une mesure de la forme (le paiement en monnaie) pour le summum d'un contenu... sur lequel l'assentiment est facile à recueillir du fait précisément qu'il ne dit rien de substantiel sur les finalités. A l'autre extrémité, les biens communs n'ont pas la précision des discours qui fragmentent le bonheur de vivre en maximes pratiques (se faire des amis sur Facebook, avoir un bon garagiste, trouver facilement un stationnement, avoir un jardin fleuri en toute saison...). Les biens communs occupent un registre intermédiaire, qui est celui dans lequel des citoyens en prise avec leur époque, instruits de leur profession, qualifiés par la vie collective de leurs institutions, riches de leurs multiples affiliations sociales, tentent de trouver le bon degré d'abstraction pour formuler les « choses qui valent la peine d'être faites ensemble ». Ce registre est celui du politique... quand les acteurs renoncent à faire du politique une instance séparée du social. Les biens communs qui se dégagent de ces délibérations sont du type : « la sécurité économique des travailleurs, la santé, un emploi décent, une alimentation de qualité, l'égalité entre les hommes et les femmes, l'autonomie des personnes, un bon niveau d'éducation, la sécurité énergétique, la biodiversité, la convivialité dans l'espace public, un logement décent, la sobriété en carbone, etc. ».

3.4. Les biens communs sont portés et débattus par l'ensemble des parties prenantes d'une opération de développement.

Dans la conduite d'une opération de développement, les finalités poursuivies au travers de l'opération doivent faire l'objet d'une discussion permanente avec les parties prenantes du collectif de développement. Lorsque l'on inaugure la phase de travail avec le collectif de développement, il importe de présenter quelques hypothèses au sujet des biens communs poursuivis. Mais ces hypothèses n'ont rien d'une vérité révélée. Elles doivent au contraire susciter le désir de remettre leurs énoncés en chantier, soit pour valider ces hypothèses, soit pour les amender, les compléter, les préciser, les hiérarchiser... ou les traduire, quand c'est pertinent, en indicateurs d'évaluation de l'action menée. Le rôle des parties prenantes, sur ce point, n'est pas d'écrire un beau livre des biens communs, mais de faire remonter en permanence sur la table ces biens communs, en sorte qu'ils soient intégrés dans les solutions que l'on veut apporter à l'enjeu traité. C'est une véritable discipline qu'il s'agit d'imposer au collectif de développement car, dans l'action, nous manquons généralement moins d'efficacité technique que de pertinence dans nos résolutions.

3.5. Les biens communs ne sont pas consensuels... mais ils chassent l'indifférence à leur endroit, et excluent un comportement de véto.

Les biens communs ne sont pas forcément consensuels. Mais l'un de leurs traits caractéristiques (qui constitue un véritable test) est qu'une fois énoncés (dans une assemblée, une réunion de travail, un groupe de projet, un collectif de développement, une discussion entre amis...), ils ne peuvent être écartés d'un revers de manche. Une fois mis sur la table, on peut en discuter l'importance, en contester la priorité, mettre en doute le bien fondé de leur invocation relativement à l'enjeu traité, on peut les mettre en conflit avec d'autres biens communs, on peut arguer des difficultés de les mettre en œuvre, on peut en dénoncer le caractère vague ou trop spectral... mais on peut difficilement les mettre hors jeu. La discussion doit s'en emparer et « en faire quelque chose ».

3.6. Les biens communs ne dissipent pas les conflits, ils leurs fournissent une ligne de tension dynamique.

Les biens communs n'ont pas pour vertu de dissoudre les contradictions qui traversent notre mode de production, de distribution et de consommation actuel. La formulation de finalités collectives visant à donner du contenu au développement économique ne saurait avoir la prétention de résorber les conflits entre le capital et le travail, entre la croissance infinie et la finitude du monde, entre la consommation privée et la consommation collective, entre le désir de souveraineté individuelle et le besoin de règles collectives, etc. Les opérations de développement elles-mêmes ne sont pas le chaudron dans lequel on trouvera la formule d'un monde réconcilié autour de la sagesse de ses biens communs. Les opérations de développement sont plutôt une manière de conduire les politiques publiques en acceptant de prendre en charge une partie de ces contradictions, en les mettant en tension dynamique avec des objectifs partagés, en sorte que ces contradictions ne s'abîment pas dans un pur rapport de force stérile, et qu'elles se recomposent à la marge suivant de nouvelle ligne de force intégrant davantage de bien communs.

3.7. Les biens communs sont davantage le résultat d'une bonne organisation collective que d'une production.

Les biens communs ne peuvent pas faire l'objet, la plupart du temps, d'une production, au sens courant du terme. Il n'existe généralement pas de fabriques à biens communs, auxquelles nous pourrions déléguer leur production. L'égalité entre les hommes et les femmes, l'autonomie des personnes, la biodiversité, la santé, une alimentation de qualité, la sécurité économique, la sécurité énergétique... sont plutôt le résultat d'un bon agencement entre les parties prenantes du développement économique, que le produit d'une manufacture ou d'une entreprise de service particulière. On peut dire que leur « production » dépend plus d'une bonne coordination entre les acteurs, de bons principes d'organisation, de dispositifs ou d'arrangements institutionnels ingénieux, de règles de conduite, que d'une fabrication. Certes, les biens communs ont vocation à s'intégrer progressivement à nos processus de production et dans nos produits, mais ce qui peut conduire à cette montée en valeur ajoutée de nos productions (enrichies en biens communs) a besoin de trouver des contreforts et des garanties dans une bonne distribution des rôles entre les différents agents qui concourent à leur production. La santé, pour prendre cet exemple, n'est pas uniquement l'affaire de l'hôpital.

Elle dépend, en plus de la performance des institutions qui dispensent des soins, de la bonne organisation de l'ensemble du système de soins. Elle dépend aussi, et au moins autant, des modalités de son financement. Elle dépend encore des pratiques sportives, des horaires scolaires, des modes de production agricoles, des habitudes culinaires, de l'insertion sociale, de l'hygiène en général... La « production » des biens communs, si l'on tient à parler ainsi, interpelle ainsi les pouvoirs publics davantage comme chef d'orchestre que comme instrumentiste. Le rôle des *pouvoir publics* est à cet égard de créer une nouvelle alliance avec la société civile (les parties prenantes) en vue de recréer de la *puissance publique*.

3.8. Les biens communs s'inscrivent dans une logique de progression (et non d'optimisation statique)

La production des biens communs s'inscrit dans une logique incrémentale. On part toujours d'une situation dans laquelle ils sont déjà (pour partie) pris en compte dans le cours des activités régulières des agents, déjà plus ou moins intégrés dans les pratiques, les processus de production, les produits, les politiques publiques. Le but d'une opération de développement est alors de franchir une étape, en réactivant leur prise en compte, en élargissant le spectre des finalités considérées, en redonnant du sens à la division institutionnelle de nos activités, en recombinaison la distribution des rôles que les agents se sont mutuellement attribués sans toujours tenir compte de leurs effets de composition... Ce faisant, on se situe dans une dynamique de progrès, de recherche collective des points de passage pour « augmenter la dose » de biens communs.

3.9. Les biens communs investissent les pouvoirs publics d'une fonction de « coordination » ou d'organisation des parties prenantes du développement économique.

La reconnaissance de finalités collectives, sous le vocable de biens communs, ne désigne pas forcément l'Etat (ou les pouvoirs publics en général), comme l'acteur qui doit les produire ou les « délivrer » aux « usagers ». Les bienfaits auxquels nous accordons collectivement de l'importance, et pour lesquels nous pensons qu'il vaut la peine de s'organiser pour se les procurer, résultent bien souvent d'une coproduction. Celle-ci mobilise une pluralité d'acteurs, eux-mêmes déjà organisés, détenteurs d'une partie des ressources, compétences, intérêts, et capacité d'action, qui méritent d'être réassemblées pour « produire » davantage de biens communs. Dans cette perspective, les pouvoirs publics interviennent comme « coordinateur » des parties prenantes, en vue de les aider à recomposer le puzzle d'une action collective davantage orientée à la fourniture de biens communs (ce qui n'est pas nécessairement ce qui résulterait en première intention du jeu spontané des acteurs).

La notion de « coproduction » invoquée ici est un peu différente de celle utilisée par le courant anglo-saxon partisan d'un nouveau « public management ». Ce courant entend valoriser la participation des citoyens à la production des services publics, en s'appuyant sur le « cœur de l'économie », c'est-à-dire sur la capacité des citoyens et des « communautés » – les « gens », les amis, la famille, le voisinage – à autoproduire une partie des biens qu'ils se fournissent déjà mutuellement. Suivant la définition qu'en donne La New Economics

Foundation,⁵ : « Co-production signifie fournir des services publics à travers une relation d'égalité et de réciprocité entre les professionnels, les usagers, leur famille et leur voisins. » Comme le précise le manifeste que la fondation a consacré à cette nouvelle approche des services publics : « Il ne s'agit pas de consultation ou de participation – ou alors dans le sens le plus large. L'enjeu n'est pas de consulter davantage, ou d'impliquer davantage le public dans les décisions : l'enjeu est d'encourager les gens à utiliser les compétences humaines et l'expérience dont ils sont dotés pour contribuer à la production de services publics ou d'actions bénévoles (...) en sorte que [la délivrance de ces services] ne soit plus l'apanage des professionnels ou des officiels, mais une responsabilité partagée, les uns et les autres construisant et utilisant un réseau pluriel d'appuis mutuels. »⁶.

Si l'idée de s'appuyer sur la capacité d'autoproduction des « biens publics » par les agents est commune aux deux approches, la notion de biens communs invite, d'une part, à penser l'intervention publique en termes plus généraux que la fourniture – même mutualisée – de « services publics ». Les biens communs sont des idées directrices avant que d'être des biens formulables en « services » ou en « produits ». Ces idées directrices (comme la santé, l'égalité entre les hommes et les femmes, la convivialité des espaces publics, un emploi décent, etc...) sont à organiser plus qu'à produire, à coordonner plus qu'à délivrer, à promouvoir plus qu'à dispenser, à mutualiser plus qu'à consommer... Les biens communs prennent corps et réalité davantage à travers une recomposition de l'activité des parties prenantes elles-mêmes, autour des résolutions collectives d'action qu'elles prennent (à l'occasion d'une opération de développement), qu'en se matérialisant dans des « services public ». La notion de biens communs invite, d'autre part, à s'appuyer davantage sur les parties prenantes organisées que directement sur les citoyens... ce qui n'empêche pas qu'une qualité essentielle de ces acteurs organisés est de se situer à l'interface des acteurs publics et des citoyens.

On pourrait dire, en utilisant un concept emprunté à E. Ostrom, que la coproduction de biens communs exige un « commun »,⁷ mais que ce commun, cette instance de gouvernance, n'a pas pour but, généralement, de gérer collectivement une ressource en commun (quoique rien n'exclue ce cas de figure a priori), il a pour but de produire des biens communs, et il doit réunir pour ce faire l'ensemble des acteurs organisés dont les intérêts, les compétences, les ressources et les capacités d'action peuvent avantageusement se recomposer, en sorte que ces qualités parcellaires et décentralisées puissent se recombinaisonner en une action plus collective.

⁵ La NEF est un Think Tank basé au Royaume-Uni et créé dans le sillage du TOES (The other economic summit), en 1986. Cette fondation se consacre à la promotion de solutions innovantes, en rupture avec « la pensée dominante en matière économique, sociale, et environnementale. »

⁶ « Co-production : A manifesto for growing the core economy », New economics foundation, 2008. Le texte est librement accessible sur le site de la NEF : http://neweconomics.org/sites/neweconomics.org/files/Co-production_1.pdf.

⁷ Elinor Ostrom, *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for collective action*, Cambridge University Press, 1990.