



Essai de comparaison des approches économique et juridique de la notion de « bien public » : quelles conséquences pour la future réforme de la politique agricole commune de 2013 ?¹

François Gaël LATASTE, Doctorant, UMR-1041 INRA-AgroSupDijon CESAER
mail : fg.lataste@gmail.com, tel : 03 80 77 23 77

¹ Cette réflexion s'intègre dans une thèse de doctorat co-financé par la région Bourgogne et le programme ANR ADD, projet BipPop (Berriet-Sollicec (dir) 2009).

Résumé

Dans la lignée de la multifonctionnalité de l'agriculture européenne, la notion de « bien public » est de plus en plus citée dans les discours européens relatifs à la réforme de la Politique Agricole Commune (PAC) programmée en 2013.

D'après certains rapports (OCDE, 2006 ; IEEP, 2010 ; Thematic Working Group 3, 2010), cette notion légitimerait l'intervention des pouvoirs publics, et donc de la PAC, lorsque des défaillances de marché relatives à la production de « biens publics » seraient constatées. Cette argumentation repose quasi exclusivement sur une définition des « biens publics » issue de l'économie publique. D'autres approches économiques, comme celles qui s'inscrivent dans la mouvance institutionnaliste, prônent par exemple une confrontation interdisciplinaire, en particulier avec les sciences juridiques. Dès lors, il est intéressant de nous interroger sur les frontières conceptuelles et les divergences entre les notions de « biens publics » dans les domaines du droit et de l'économie.

Suite à un premier travail de synthèse bibliographique sur la notion de « bien public » en économie, nous confrontons la définition qui en est classiquement donnée en économie publique, avec celle explicitée par Chardeaux (2006) dans un cadre juridique. Cette comparaison nous permet de préciser, dans l'état actuel des réflexions, en quoi le droit et l'économie publique diffèrent dans les définitions qu'elles proposent du terme de « bien public ». Ce constat nous amènera à nous interroger sur la place et le rôle que jouera la notion de « bien public » dans la réforme de la PAC de 2013.

Abstract

In line with the multifunctionality of European agriculture, the notion of “public good” is increasingly cited in the European discourses about the reform of the Common Agricultural Policy (CAP) scheduled in 2013.

According to some reports (OECD, 2006; IEEP, 2010; Thematic Working Group3, 2010), this notion would legitimize the government intervention, and thus the CAP, when market failures relating to the production of “public good” occur. This argumentation is based on the definition of “public good” through the public economics. Other economic approaches, such as the “old institutionalism”, advise an interdisciplinary confrontation, particularly with the juridical approach. Therefore it is interesting to wonder about the conceptual boundaries and differences between the concept of “public goods” in the field of law and economics.

Following an initial review of the literature work on the concept of “public goods” in economics sciences, we try to compare the definition which is usually given in public economics, with the definition of “public goods” in a juridical framework according Chardeau (2006). This comparison allows us to specify how juridical and economical approaches differ in their definition of the “public good”. This observation leads us to wonder about the place and role that “public goods” will play in the CAP reform of 2013.

Mots-clés : bien public, politique agricole commune, réforme, droit, comparaison

Références JEL : H41, H50, Q18

Introduction:

Dans ses « Recherches sur la nature et les causes de la richesse des nations »², Adam Smith (1776), n'assignait à l'Etat « que trois devoirs à remplir » dans une économie de marché : i) la défense nationale³, ii) la police ainsi que la justice, et finalement, iii) les services collectifs qu'aucun agent privé n'aurait les moyens de financer (Généreux, 1996, p.22). Les approches économiques tendent ainsi à circonscrire les interventions publiques aux fonctions considérées comme régaliennes ainsi qu'à la régulation des défaillances marchandes.

Depuis la fin des années 1980, dans un contexte de crise socio-économique et de réduction budgétaire, cette conception visant à cantonner le rôle des pouvoirs publics à ses fonctions régaliennes, s'est progressivement imposée dans les politiques de l'Union Européenne (UE). La Politique Agricole Commune (PAC) a vu notamment ses outils de régulation progressivement démontés au cours des différentes réformes menées depuis 1992, du fait notamment de tensions internes et externe à l'UE (Butault, Gohin, Guyomard, 2004).

Dès lors, comment justifier des interventions publiques dans le secteur agricole ? Sur quel argumentaire repose la légitimité de la PAC ?

Alors qu'une nouvelle réforme de la PAC est prévue en 2013, la notion de « *bien public* » semble un moyen d'alimenter ce débat dans les discours politiques et institutionnels. Cette notion s'inscrit dans le sillon du discours sur la « multifonctionnalité agricole »⁴ (MFA) qui est évoquée depuis le milieu des années 1990, et à l'origine du second pilier de la PAC instauré à partir de 1999 pour soutenir le développement rural. Bien que la MFA fût déjà associée aux effets externes et à d'autres défaillances de marché dans la sphère académique, cette notion ne préexistait pas dans la théorie économique. A l'inverse, la notion de « bien public » semble trouver aujourd'hui une certaine légitimité du fait de son ancrage dans ce champ théorique. Il est néanmoins important de souligner que cette notion existait déjà bien avant les fondements de l'économie classique, en droit romain, ainsi que dans la philosophie politique grecque.

Dans la continuité d'Adam Smith (1776), l'économie néoclassique ne considère le rôle de l'Etat « qu'à partir des défaillances de l'économie de marché » (Généreux, 1996). Ainsi, la non-prise en compte par le marché des biens publics produits par l'agriculture serait un argument légitimant une intervention étatique à travers la Politique Agricole Commune, et justifierait donc son maintien après 2013.

Bien que cette argumentation semble être justifiable dans le champ théorique des sciences économiques, il ne faut pas perdre de vue que la PAC sera inscrite et existera à travers des textes législatifs qui détermineront les objectifs, et les règles de cette politique. Dans cette perspective, il nous semble intéressant et pertinent de nous interroger sur la définition des « biens publics » qu'en donne le Droit.

Le terme de « bien public » en passe d'être galvanisé par les discours politiques et institutionnels qui cherchent à justifier une Politique Agricole Commune à travers une argumentation basée sur la théorie économique, désigne-t-il le même objet en sciences économiques et en Droit ?

² « discours originel de l'économie politique à propos des fondements de l'action publique » (Généreux, 1996)

³ souvent donnée aujourd'hui encore comme exemple de ce qu'est un « bien public pur » en économie

⁴ « L'OCDE (2001, p.13) a défini la multifonctionnalité de la manière suivante : existence de produits multiples de base et autres, qui sont conjointement produits par l'agriculture, et le fait que certains produits autres présentent les caractéristiques d'externalités ou de biens publics, le résultat étant que les marchés de ces biens n'existent pas ou fonctionnent mal. » (Freshwater pour l'OCDE, 2006)

La méthode utilisée pour répondre à cette question repose essentiellement sur des recherches bibliographiques ainsi que des entretiens avec des chercheurs, réalisés lors d'état de l'art sur la(les) notion(s) de « bien public » en économie, ainsi que leurs liens avec la Politique Agricole Commune européenne.

Notre démarche consistera par rappeler dans un premier temps la définition économique de la notion de « bien public » sur laquelle se fondent l'argumentation d'une intervention « économiquement » légitime dans un contexte libéral, en cas de défaillance des marchés. Par la suite, nous nous appuierons sur la thèse de Marie-Alice Chardeaux sur « les choses communes »⁵ (2006) en droit, afin d'identifier comment les « biens publics » et les « choses communes » se définissent et se distinguent l'une de l'autre dans ce domaine. Cette comparaison nous permettra de mettre en évidence que sous le même terme de « bien public » se cachent en fait des objets différents selon l'approche du droit et de l'économie. Nous montrerons par ailleurs que ces divergences entre le droit et certaines approches de l'économie institutionnaliste⁶ sont moindres qu'entre le droit et le cadre théorique dominant de l'économie. Nous tacherons finalement de réfléchir aux conséquences sur le débat et la réforme de la PAC 2013 que peut impliquer la polysémie du terme « bien public ».

A) Les biens publics en économie

La section « étymologie » du dictionnaire de la langue Française Emile Littré indique que l'adjectif « public » dérive de l'adjectif latin *publicus*, lui-même issue du nom *populus* qui signifie le Peuple. On retrouve dans ce dictionnaire ainsi que dans les différentes éditions de celui de l'Académie Française, la définition commune de l'adjectif public : « *Qui appartient à tout un peuple, qui concerne tout un peuple* ». D'autres usages de l'adjectif sont aussi évoqués dans ces mêmes dictionnaires comme par exemple : « *PUBLIC signifie aussi, Commun, à l'usage de tous* ».

On constate déjà un rapprochement des adjectifs « public » et « commun ». Ces adjectifs, associés aux « biens » ou aux « choses », ont néanmoins des sens différents, tant dans le domaine du droit que dans celui de l'économie. Il nous semble important de commencer par distinguer ces termes dans chacun de ces domaines avant de croiser ces différentes approches.

I) « Définition générale des biens publics »⁷ en économie

Plusieurs définitions de ce que sont les biens en économie existent. Sans s'attarder sur ce qui les distingue, nous précisons seulement que nous désignerons sans distinction par la suite, les biens matériels ainsi que les biens immatériels (communément appelé *services*), sous le terme générique de *biens*.

Nous tacherons ici de distinguer et d'explicitier les différentes notions liées aux biens publics, tels que les biens collectifs, les biens publics purs, impurs, les biens communs, ou encore les biens tutélaires.

⁵ « Ouvrage couronné par l'académie des sciences morales et politiques » (Prix Araxie Torossian) et « honoré d'une subvention de l'université Paris I Panthéon-Sorbonne »

⁶ Notamment l'« old institutionalism » et la théorie de la régulation

⁷ Expression emprunté à Freshwater dans son rapport pour l'OCDE (2006)

Biens publics, biens collectifs, biens communs

La définition des « biens publics » généralement utilisée aujourd'hui en économie confond souvent les adjectifs « *public* » et « *collectif* ». Cette catégorie de bien se distingue en économie par deux caractéristiques : la non-rivalité et la non-exclusion (Freshwater, 2006, p.5 citant : Atkinson et Stiglitz, 1980, p.483-487 ; Starrett, 1988, p.42-44). Sans faire de distinction entre les « biens publics » et les « biens collectifs », Stiglitz, Walsh, et Lafay, (2009) en donne dans leur glossaire (p.864) la définition suivante :

« **Bien public** : bien comme, par exemple, la défense nationale. Il est peu ou pas coûteux d'en faire bénéficier un individu supplémentaire. En revanche, les coûts pour empêcher un individu d'en bénéficier sont élevés ; les biens collectifs se caractérisent par la non-rivalité et la non-excluabilité. »

Les « biens publics » ou « collectifs », définis d'après les critères de non-rivalité et de non-exclusion, sont opposés aux biens privés, qui sont eux même définis par des critères symétriques de rivalité et d'exclusion (cf tableau 1 ci-dessous).

Tableau 1 : Partition des différents types de biens, identifiés selon leurs caractéristiques de rivalité/non-rivalité et d'exclusion/non-exclusion. Matrice communément présentée pour définir les biens publics.

	Exclusion ←	→ Non-exclusion
Rivalité ↕ Non-rivalité	Private good Biens privés	Common goods (common-pool resources) Biens communs
	Club goods Biens clubs	Public goods Biens publics, biens collectifs

Biens publics impurs **Biens publics purs**

Cette approche permet aussi de distinguer deux catégories de biens « mixtes », parfois appelés « biens publics impurs » (Généreux, 1996, p.56), se situant à la croisée des caractéristiques des biens collectifs et des biens privés. Il s'agit d'une part des biens clubs⁸, définis par leurs caractéristiques de non-rivalité et d'exclusion, et d'autre part des biens communs, définis par leurs caractéristiques de rivalité et de non-exclusion.

Ces différents types de biens économiques sont aujourd'hui classiquement différenciés à l'aide d'une matrice croisant la dimension de rivalité/non-rivalité avec celle d'exclusion/non-exclusion (cf tableau 1). Afin de mieux comprendre les nuances distinguées entre « biens collectifs », « biens publics » et « biens communs » en économie, il est indispensable de définir les notions de rivalité/non-rivalité et d'exclusion/non-exclusion dans ce cadre d'analyse.

Rivalité / non-rivalité

D'après la définition de Stiglitz, Walsh et Lafay (2009, p.864), la non-rivalité d'un bien se définit par le fait qu'« il est peu ou pas coûteux d'en faire bénéficier un individu supplémentaire ». Cette définition étant relativement imprécise⁹, nous préférons reprendre celle employée par Samuelson (1954, 1996 p.79) pour définir ses « biens de consommation collectifs » : biens « dont la consommation par individu ne diminue en rien la quantité disponible de ce bien pour n'importe quel autre individu » (ibid). D'après

⁸ aussi appelé services collectifs impurs ou mixtes par la théorie moderne des services collectifs dont Samuelson a « [ouvert] la voie » (Généreux, 1996, p.56)

⁹ Peut-on être précis en employant des notions aussi relatives que « peu ». Que signifie alors « peu coûteux » ?

la définition proposée par Stiglitz, Walsh et Lafay, il nous semble pertinent de considérer que dans sa « Théorie pure des dépenses publiques », Samuelson (1954) définissait les « biens de consommation collectifs » selon la définition que l'on attribue aujourd'hui aux biens non-rivaux. Une émission de radio est un exemple de bien non-rival : ce n'est pas parce que l'on écoute une émission sur notre poste que l'on empêche nos voisins d'en faire autant.

A l'inverse, les biens rivaux sont définis comme étant les « biens dont la consommation ou l'utilisation par une personne exclue toutes les autres personnes de leur consommation ou de leur usage » (Stiglitz, Walsh, Lafay, 2009, p.864). Ainsi lorsque je mange une pomme, personne d'autre que moi ne pourra manger cette pomme.

On remarque que ces deux définitions s'opposent de manière extrême. On aurait pu imaginer à partir de la définition de la non-rivalité proposée par Samuelson, une définition de la rivalité du type : « *bien dont la consommation par un individu diminue la quantité disponible du bien pour les autres* », sans pour autant que toute autre personne soit exclue de leur consommation ou de leur usage. Entre ces deux extrêmes existent effectivement des biens pouvant être soumis à des situations de congestion. C'est le cas par exemple des routes, considérées comme des biens non-rivaux lorsque la circulation y est fluide. En effet, ce n'est pas parce que l'on roule sur la route que l'on prive les autres d'en faire autant. En revanche, lorsque le trafic est dense, chaque nouvel usager s'insérant sur cette route diminue la qualité du service offert, notamment en cas de bouchons. C'est pourquoi on parle alors d'effet de congestion.

Exclusion / non-exclusion

Musgrave (1959) donne une définition claire du principe d'exclusion :

« *Les échanges sur le marché dépendent de l'existence de titres de propriété attachés aux objets échangés. Si un consommateur souhaite satisfaire le désir qu'il a d'une marchandise quelconque, il doit s'acquitter des termes de l'échange fixés par ceux qui se trouvent posséder cette marchandise, et vice versa. En d'autres termes, il est exclu de la jouissance d'une marchandise ou d'un service quelconques tant qu'il n'est pas prêt à payer au propriétaire le prix stipulé. On pourra donc parler de principe d'exclusion* » (Musgrave, 1959, 1996, p.99-100).

Comme l'évoque Musgrave, dans le cas des échanges marchands, l'exclusion se fait par les prix. Dans d'autres situations, l'exclusion peut avoir lieu à travers divers moyens comme par exemple un contrôle d'identité, ou un partage d'information¹⁰. Quelles que soient les conditions, pour que cette exclusion soit effective, il est nécessaire de mettre en place des barrières¹¹. Les technologies disponibles ne permettent pas toujours la mise en place de barrières efficaces (comme c'était le cas des chaînes de télévision avant que ne soit mis en place les processus de cryptage) ou nécessiteraient un coût trop important. Dans de telles situations, on considère que le principe d'exclusion n'est pas applicable et que les biens sont ainsi de *libre accès*. On parle alors de caractéristique de non-exclusion.

¹⁰ C'est parfois le cas sur certains sites Internet où l'inscription est obligatoire pour accéder à certains services.

¹¹ Pas nécessairement physiques, comme par exemple un système de sécurité par identifiant et mot de passe pour accéder à certaines informations sur Internet.

II) Pourquoi parler de bien public en économie ?

Dans le domaine de l'éthique, « le *Bien*¹² *public* » a le sens de « *ce qui est bon pour tous* ». En économie, les caractéristiques de non-rivalité et de non-exclusion définissant les « biens publics » (ou collectifs) sont à l'origine de divers phénomènes mettant en échec l'efficacité optimale du marché évoquée par les classiques et mathématiquement démontrée sous la forme des deux premiers théorèmes du bien-être¹³ par les néoclassiques sous certaines hypothèses.

Concernant la caractéristique de non-rivalité, comme le précisent les définitions évoquées, « il est peu ou pas coûteux d'en faire bénéficier un individu supplémentaire ». Samuelson (1954) définit lui-même les *biens de consommation collectifs* par le fait que « *la consommation par individu ne diminue en rien la quantité disponible de ce bien pour n'importe quel autre individu* ». Autrement dit, le coût pour qu'un individu supplémentaire bénéficie du bien est nul : le coût marginal de production est nul. Il semble résulter de cette caractéristique une condition s'opposant aux hypothèses initiales évoquées pour assurer le fonctionnement efficace et optimal du marché : si le coût marginal devient nul (ou très faible), on est en présence d'économie d'échelle et donc de rendements croissants, pouvant conduire à des situations de monopoles naturels. Ces conditions sont en contradiction avec les hypothèses de rendements décroissants et d'atomicité du marché.

Par ailleurs, la caractéristique de non-exclusion est à l'origine de ce que Olson (1965)¹⁴ qualifie de comportement de passager clandestin : les individus bénéficiant de la consommation d'un bien dont ils ne peuvent être exclus n'ont pas intérêt à révéler leurs préférences concernant ce bien, ni leur niveau de consommation, afin de minimiser leur participation au financement de sa production. Musgrave et Wicksell, cités par Samuelson (1954), avaient préalablement identifié les difficultés résultant de cette caractéristique de non-exclusion. Dans de telles situations, il est alors impossible de connaître le véritable niveau de la demande. De fait, puisque personne ne veut assumer les surcoûts résultant des comportements de passagers clandestins, on obtient une sous-production de ce type de biens et ainsi un niveau de bien-être social sous-optimal. Musgrave (1959) développe particulièrement cette dimension de non-exclusion en la plaçant au cœur de sa définition des « besoins collectifs purs » dans sa « théorie des finances publiques ».

Finalement, lorsque le principe de non-rivalité est couplé à celui de non-exclusion, il est alors impossible de savoir quel est le véritable niveau de demande sociale, et donc de déterminer l'équilibre du marché, c'est-à-dire la quantité demandée ainsi que le prix à l'équilibre. Étant donné l'indivisibilité de l'offre, Samuelson (1954), (reprenant Bergson, 1938, cité par Généreux, 1996), montre que la consommation collective ne permet pas d'assurer une allocation optimale des ressources du fait qu'il « n'existe pas de système de prix décentralisé qui puisse déterminer ces niveaux de consommation collective » (Généreux, 1996, p.57 ; Samuelson, 1954, 1996, p.81-82). « L'impossibilité de solution décentralisée spontanée » rend légitime selon Samuelson (ibid) la fonction de l'État à produire des biens collectifs : « les biens collectifs deviennent ainsi des biens publics par défaillance d'un système de choix privé » (Généreux, *ibid*).

¹² Le *Bien* fait ici référence à des dimensions morales et éthiques de « *ce qui est bon* »

¹³ « Tout équilibre général en concurrence pure et parfaite est un optimum de Pareto » (1^{er} théorème du bien-être).

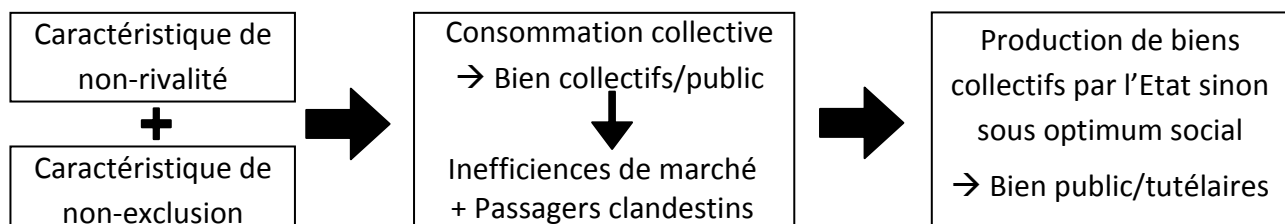
« Tout optimum de Pareto peut être obtenu comme équilibre walrasien après réallocation des dotations initiales » (2nd théorème du bien-être).

¹⁴) Suite au développement de la théorie des jeux

D'après le cadre théorique généralement utilisé en économie, le caractère « public » de ces biens, dans le sens de relatif à l'Etat, est issu du caractère collectif de la consommation à travers les caractéristiques de non-rivalité et de non-exclusion (cf figure 1 ci-dessous).

En économie on utilise aussi le terme de « bien tutélaire » lorsque « l'Etat juge bon ou mauvais pour la collectivité [la production et/ou la consommation de ces biens], indépendamment des préférences des consommateurs pour ces biens » (Stiglitz, Walsh, Lafay, 2009, glossaire p.864). Le niveau de demande des biens collectifs ne pouvant pas être connu par un système de prix décentralisé, c'est alors à l'Etat de juger de la quantité à offrir à la collectivité. Les biens collectifs deviennent alors des biens tutélaires.

Figure 1: lien entre « biens collectifs », « biens publics » et « biens tutélaires » en économie, d'après les définitions généralement employées pour ces termes.



III) Divergences entre économistes

La conception des biens publics présentée ci-dessus semble aujourd'hui être utilisée comme argumentaire justifiant l'intervention (économique) de l'Etat dans un contexte de libéralisation économique. D'autres conceptions des « biens publics » et de la nécessité ou non d'une intervention étatique existent néanmoins dans les sciences économiques. Il est difficile de rattacher ces différentes conceptions à un courant de pensée ou à un cadre théorique particulier.

Des divergences apparaissent déjà dans les années 50 concernant les critères sur lesquels reposaient les notions de biens collectifs, liés par la suite aux « biens publics ». Nous avons déjà évoqué entre autre exemple le fait que Samuelson (1954) et Musgrave (1959) s'appuyaient sur des critères différents pour définir chacun leurs propres « biens collectifs » : alors que le premier s'appuie sur ce que l'on peut définir comme la non-rivalité, le second privilégie explicitement celui de la non-exclusion. Bien qu'aujourd'hui on considère généralement comme admis que ces deux caractéristiques doivent se croiser pour définir un bien collectif, il existe encore des désaccords entre économistes. Ces désaccords portent notamment sur la nature intrinsèque de ces caractéristiques liées aux biens, ou au contraire, comme résultant d'une définition sociale susceptible d'évoluer selon les choix collectifs¹⁵ (Harribey, 2010 ; Beitone, 2010 ; Viévard, 2009 ; Ballet, 2008, citant Wuyts, 1992 et Gasper, 2002).

Par ailleurs, si la majorité des économistes reconnaissent l'inefficience des marchés face à de tels biens et la nécessité d'une intervention correctrice, toutes les théories ne s'accordent pas sur les modalités de cette intervention. Certains économistes considèrent qu'une privatisation avec émission de titre de propriété peut être une solution suffisante (d'après Ostrom 2010 : Demsetz, 1967, Johnson, 1972, R.J. Smith 1981, Welch, 1983, Sinn, 1984), d'autres reconnaissent à l'Etat la nécessité d'une intervention coercitive (d'après Ostrom, 2010 : Ehrenfeld, 1972, Ophuls, 1973, Hardin, 1978, Carruthers et Stoner, 1981). D'autres économistes considéreront que l'Etat n'est pas nécessaire et que des arrangements sous forme de contrats (dans la perspective de Coase et de Williamson) ou d'institutions issues d'auto-organisations des parties prenantes (Ostrom) peuvent représenter des alternatives aux solutions « tout Etat » ou « tout marché ».

¹⁵ ou « politiques »

Conclusion de la partie 1

Nous venons de rappeler la définition des biens publics généralement utilisée en économie. Cette définition distingue d'une part les « biens publics purs » (aussi appelé « bien collectifs ») par opposition aux biens privés, et d'autre part, les « biens publics impurs » (« biens communs » et « biens clubs ») partageant une caractéristique des biens collectifs et une autre des biens privés.

Les caractéristiques de non-rivalité et de non-exclusion relatives aux « biens publics », sont considérées comme mettant en échec l'efficacité supposée optimale (au sens de Pareto) du marché. D'après ce cadre analytique, du fait des inefficiences du marché, il incombe à l'Etat de produire ces biens collectifs qui deviennent alors des biens tutélaires.

Alors que ce cadre théorique est le plus largement mobilisé par la sphère académique mais aussi politique, des économistes tels que Freshwater (2006, pour OCDE) ont déjà montré les limites théoriques et pratiques de cette approche. D'autre part, même si la notion de « bien public » trouve un ancrage économique, elle est liée de manière bien plus ancienne au droit et à la philosophie politique.

Si les choix politiques trouvent aujourd'hui une part importante de leur légitimité à travers l'analyse économique, le support des lois et leur application restent néanmoins liés au domaine juridique. Il nous semble donc important de nous intéresser en parallèle à la définition des « biens publics » que propose le droit.

B) La notion de « biens publics » en Droit

Afin de déterminer comment la notion de « bien public » est définie en droit, nous nous sommes appuyés sur la thèse de Marie-Alice Chardeaux (2006), concernant « les choses communes », car « biens publics » et « choses communes » ont fréquemment été associés, si ce n'est confondus au cours de l'histoire (Chardeaux, 2006, p.13).

Sans avoir la prétention d'être exhaustif concernant l'approche de ces notions en Droit, nous pensons qu'il est intéressant de se pencher sur les définitions qu'en donne cette discipline au regard de celles classiquement utilisées en économie. Cette démarche s'inscrit dans notre questionnement concernant la pertinence et la légitimité de faire appel à la notion de « bien public » issue de la théorie économique pour justifier une politique publique et ses interventions.

I) « Biens publics » et « choses communes »

Les « biens publics » et les « choses communes » sont aujourd'hui deux notions clairement distinctes en droit français (Chardeaux, 2006, p.48, 52). Le travail de M-A Chardeaux concernant cette distinction dans sa thèse nous apparaît particulièrement intéressant pour définir la notion de bien public et ses caractéristiques en droit.

Les « biens publics » sont définis en droit de la manière suivante :

« en l'état actuel de la jurisprudence, deux conditions doivent être simultanément réunies pour qu'un bien fasse partie du domaine public. Il doit en premier lieu, appartenir à une personne publique et en second lieu, être affecté soit à l'usage du public, soit à un service public » (Chardeaux, 2006, p. 49). A la différence des choses communes, « les biens publics ont un maître [...] ce sont de véritables biens dont les personnes publiques sont propriétaires et qui font l'objet d'une affectation à l'usage du public ou à un service public » (ibid, p.53).

En droit français, les « choses communes » se distinguent des « biens publics » et sont actuellement définies sous l'article 714¹⁶ du code civil de la manière suivante :

« Il est des choses qui n'appartiennent à personne et dont l'usage est commun à tous. Des lois de police règlent la manière d'en jouir ».

Conformément aux racines romaines de la notion de « res communes », les choses communes sont caractérisées par le fait qu'elles n'ont pas de maître car elles sont juridiquement inappropriables. Elles se distinguent alors des biens privés (déjà appropriés), mais aussi des *res derelictae* et des *res nullius* qui sont des choses n'ayant plus¹⁷ ou pas encore de maître, mais qui restent appropriables, ce qui leur donne juridiquement le statut de biens.

Afin de mieux comprendre l'articulation et la typologie des différentes catégories juridiques, il nous semble nécessaire de reprendre l'explication apportée par M-A Chardeaux à propos de la distinction entre « chose » et « bien » en droit. Cette distinction nous permettra par la suite de mieux situer la place des différentes catégories juridiques dont font parties les « biens publics » ainsi que les « choses communes » pour comprendre plus clairement ce qui distingue ces objets.

II) Les catégories juridiques des choses et des biens :

S'il est difficile en économie de donner une définition d'un bien, il en est de même en droit concernant les choses¹⁸. « Historiquement, la chose du langage juridique appartient à l'héritage du droit romain qui la dénomme *res* » (Chardeaux, 2006, p.57). Après avoir décrit l'évolution du sens juridique des « res » (ibid, p.57-61), M-A Chardeaux esquisse les contours du concept juridique de chose d'après deux caractéristiques : premièrement, « la chose se distingue de la personne : elle est l'objet de ses désirs ou de ses besoins ». Deuxièmement, la chose « est un terme générique qui désigne toute 'portion de la réalité' isolable et identifiable, que le droit découpe dans la masse informe du réel pour la régir, serait-elle dépourvue de substance matérielle, serait-elle inappropriable » (ibid, p.61-62). De cette notion fondamentale que sont les « choses » et qui se définit par opposition aux personnes, se détache la sous-catégorie des « choses communes »¹⁹.

Les choses communes se définissent par leur caractéristique d'inappropriabilité. Elles s'opposent alors à la catégorie des biens. « Le critère de distinction entre ces deux catégories réside dans l'appropriabilité ou l'inappropriabilité » (ibid, p.64). Du fait de leur appropriabilité, les biens sont « aptes à être soustraits 'à un usage collectif au profit d'une dévolution individuelle, exclusive de toute intervention extérieure' » (ibid, citant R. Libchaber, 2002).

Ce qui rapproche les « choses communes » et les « biens publics », c'est qu'ils « [échappent] à l'appropriation privative et [sont de fait] inaliénables. L'usage commun [des choses communes et des biens publics] est [...] incompatible avec la propriété des particuliers puisque « propre et commun » sont « deux choses contradictoires » [selon Pothier (1777)] » (Chardeaux, 2006, p.65).

Cependant, à la différence des choses communes, « si les biens publics sont soustraits au patrimoine des particuliers, ils n'en sont pas moins des biens puisqu'ils appartiennent à une collectivité publique (Etat, département, commune, région...etc.) ou à un établissement public » (ibid).

¹⁶ créé par Loi 1803-04-19, promulguée le 29 avril 1803

¹⁷ du fait de leur abandon

¹⁸ « Rien n'est sans doute plus malaisé à définir s'agissant du terme à la fois le plus riche, le plus vague et le plus ambigu de la langue française, ce dont témoignent les maintes études doctrinales sur le sujet et la mise en garde dénonçant l'échec prévisible de toute tentative de définition » (Chardeaux, 2006, p.55-56).

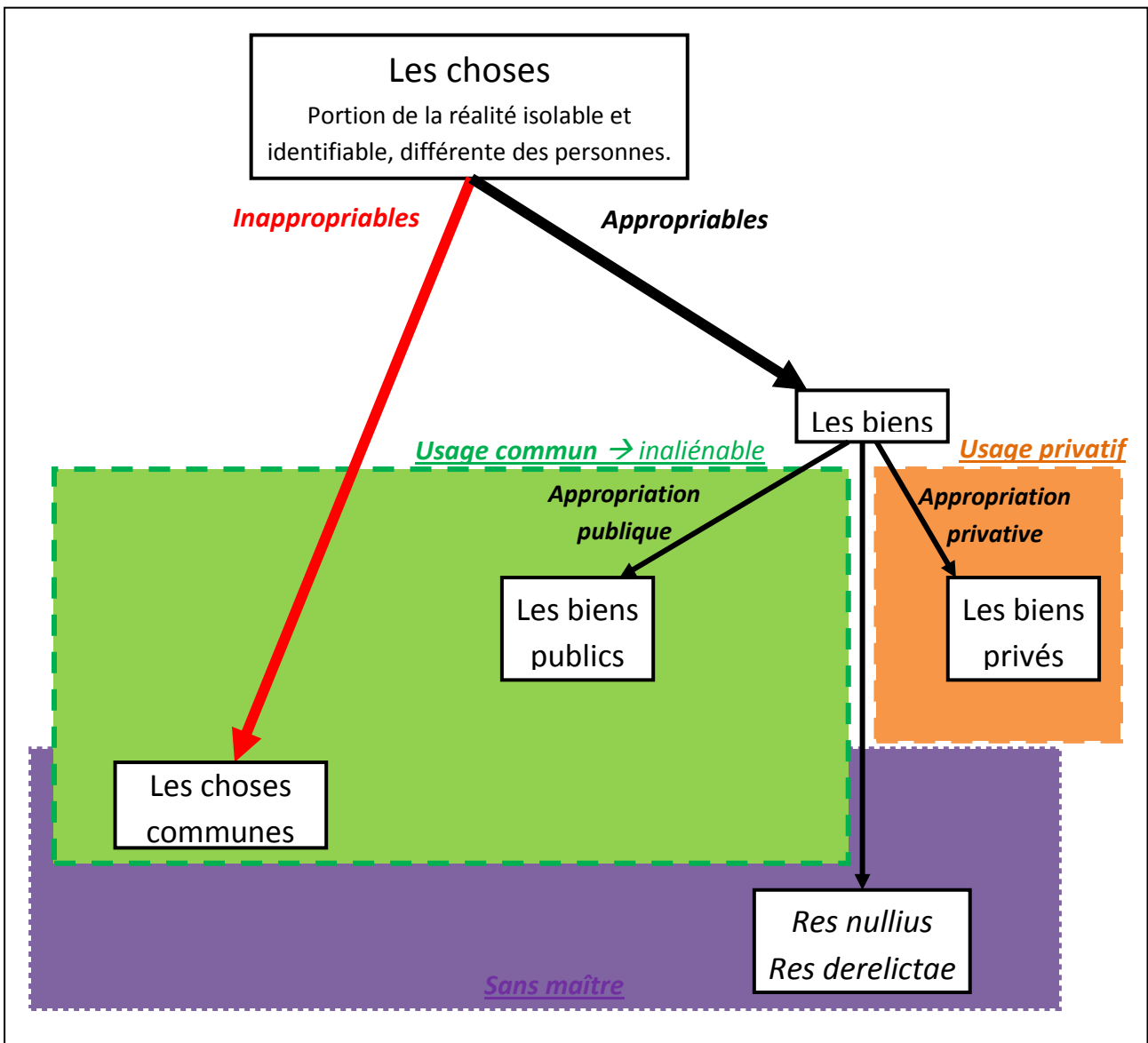
¹⁹ Ainsi, si toutes les choses ne sont pas des choses communes, toutes les choses communes sont néanmoins des choses.

De ces éléments on peut finalement proposer un tableau récapitulatif des distinctions entre ces différents objets (cf tableau 2 ci-dessous), ainsi qu'un schéma permettant de mieux situer les différentes catégories juridiques et leurs particularités

Tableau 2 : tableau des caractéristiques d'usage et de propriété des choses et des biens au sens juridique

	Les choses				
	Inappropriables	Appropriables = les biens			
	Les choses communes	Les biens publics	Les biens privés	Les « res nullius »	Les « res derelictae »
Propriétaire	Sans maître car inappropriable	Collectivité publique/ établissement public	Appropriation privative	Sans maître car pas encore approprié	Sans maître car abandonné
Usage	commun	commun	privatif	Sans objet	Sans objet

Figure 2 : Schéma des distinctions entre les sous-catégories juridiques des choses et des biens



III) Définition de la frontière entre l'appropriable et l'inappropriable

Si les « choses communes » se distinguent des biens par leur caractéristique d'inappropriabilité, reste à savoir comment se définit le critère d'appropriabilité ou d'inappropriabilité d'une chose. Chardeaux (2006) nous éclaire sur la nature de la frontière entre ces deux alternatives. Alors qu'en droit romain les « choses communes » se distinguent par leur caractère *naturellement inappropriable*, cette *nature* intrinsèque aux choses et aujourd'hui remise en cause.

« L'enclave que constituent les choses communes en regard du régime ordinaire d'appropriation et d'échange n'est pas 'naturel'. Tout au contraire, c'est une aire pleinement juridique dans la mesure où elle est circonscrite et organisée par le droit. Ce n'est donc pas une loi de la nature, mais bien une norme juridique qui exclut les res communes de la classe des biens. Comme toute norme, la norme d'inappropriabilité est créée par le législateur lato sensu en vue d'une finalité précise. En l'occurrence, elle a pour but de garantir l'usage commun des choses communes ». (Chardeaux, 2006, p.132)

De cette analyse, on peut donc constater que le droit reconnaît aujourd'hui le caractère pleinement juridique de la norme qui distingue ce qui est appropriable de ce qui ne l'est pas. Des analyses sociologiques et anthropologiques sont mises à contribution pour montrer que cette frontière entre l'appropriable et l'inappropriable est aussi considéré par certains sociologues (Durkheim, 1950) et anthropologues (Godelier, 1984, 1996 ; Rouland 1985, 1988) comme une « [volonté] décidée par la société » (cités par Chardeaux, 2006 p.132), et non pas le fait de la nature.

On peut rapprocher cette démarche de reconnaissance d'une définition sociale déterminant ce qui doit rester inappropriable, avec la position alternative des économistes considérant que les caractéristiques de non-rivalité et de non-exclusion ne sont pas naturellement intrinsèques aux biens, mais sont socialement définies/construites autour des biens eux-mêmes, à travers des normes et notamment en référence à un critère de justice sociale spécifique.

Conclusion de la partie 2

Comme nous venons de le voir, la définition des biens publics dans le domaine juridique repose sur une approche différente de celle évoquée précédemment par le domaine économique (cf tableau 3).

Tableau 3 : comparaison synthétique de la notion de « bien public » en droit et en économie.

	Economie	Droit
Définition « bien public »	(= bien collectif) non-rival et dont l'exclusion est impossible ou trop coûteuse (contraintes intrinsèques au bien)	appartient à une personne publique mais est affecté à l'usage du public, ou à un service public (choix politique)
Distinction « bien commun » / « chose commune »	Bien rival mais dont l'exclusion reste impossible ou trop coûteuses (common pool resources)	Chose définie par son caractère inappropriable, par opposition à la catégorie des « biens »
Nature des critères de distinction	Considérés comme intrinsèques ou naturels dans le courant dominant. Certains économistes les considèrent néanmoins plutôt comme socialement définis/construits.	Le caractère appropriable ou non est juridiquement définit donc relatif à des choix/définitions sociales.

Il est intéressant de constater comment les notions de « biens publics » et de « choses communes » dans le domaine juridique ont tantôt été distinguées, tantôt disparues ou travesties (Chardeaux, 2006, p.15-

53). Les origines de cette disparition suite à la chute de l'empire romain, puis de la confusion entre « biens publics » et « choses communes », sont analysées comme résultant de la disparition de « la notion romaine de chose inappropriable » (ibid, p.19) et de celle « d'intérêt collectif » (ibid p.22). Par ailleurs, dès l'époque médiévale s'opère une confusion sous le terme *dominum* entre le pouvoir qui s'exerce sur les choses et celui qui gouverne les hommes. Ainsi à l'époque médiévale et féodale, « la souveraineté se fond dans le moule de la propriété²⁰ » (ibid, p20). Par la suite, de nouvelles confusions entre « biens publics » et « choses communes » sont aujourd'hui analysées comme étant liées à des mouvements politiques, visant par exemple à « combattre l'absolutisme »²¹ (ibid, p.32), ou concernant des « motifs fiscaux, avec en toile de fond, des enjeux politiques d'une portée plus large²² » (ibid, p.47). Ce recul historique nous permet de constater à quel point la notion de « bien public » en droit a évolué au cours du temps, montrant qu'il s'agit avant tout d'objets résultant de normes sociales, évoluant en fonction des contextes culturels et politiques des sociétés.

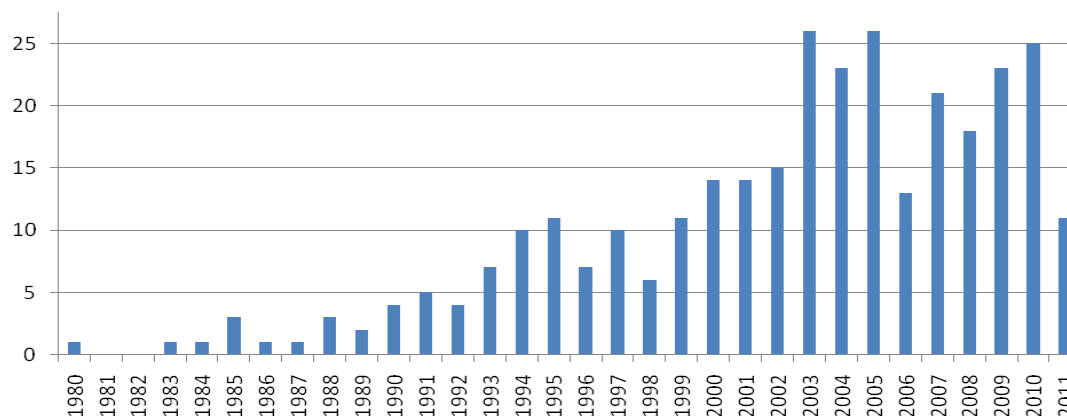
Dans le cadre d'une thèse de doctorat en science économique, nous nous interrogeons sur le rôle que vient jouer la notion de « bien public » dans les débats relatifs à la réforme de la PAC prévue en 2013.

C) **Biens publics et agriculture : quelles conséquences pour les débats sur la PAC ?**

Comme nous venons de le montrer précédemment, la notion de « bien public » peut avoir des sens différents si on l'aborde à travers le domaine économique ou juridique. Malgré cette ambiguïté, on observe que cette notion est de plus en plus mobilisée dans les discussions scientifiques et institutionnelles (cf. figure 3 et 4) relatives aux réformes de la PAC.

Figure 3 : Compilation des résultats de recherches bibliographique dans les bases WOS, CAB abstract, ECONLIT, Francis, ProDINRA : 325 références recensées lors de recherches réalisées le 09/06/2011.

(Topic=(«public good*» AND « agricultural polic* ») / All languages / article ou all type of documents)



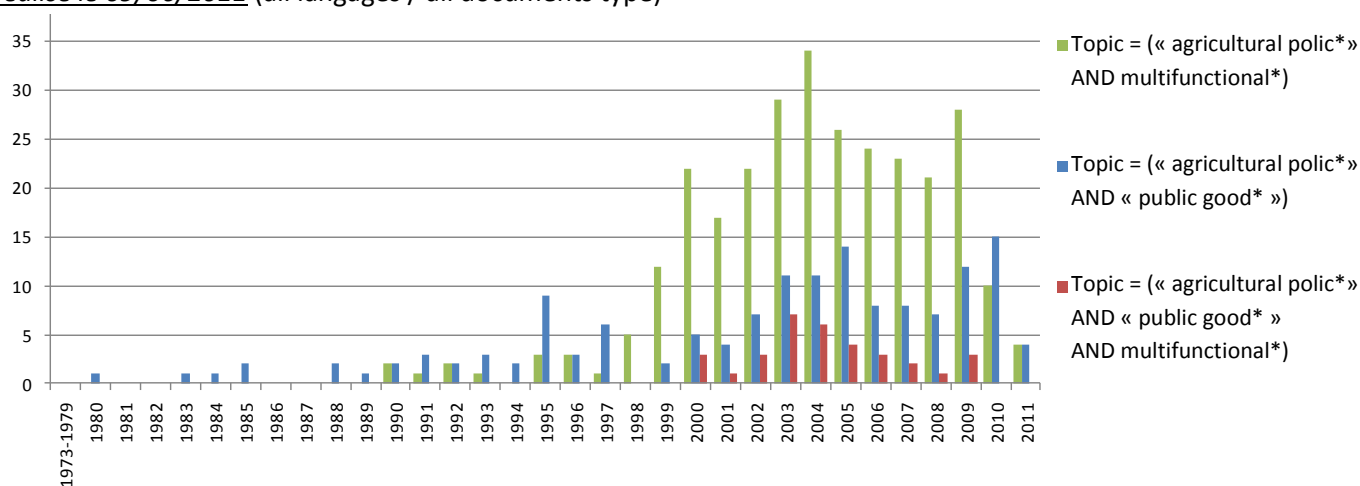
On constate par ailleurs que la notion de « bien public » s'inscrit tout à fait dans le sillon des débats sur la multifonctionnalité (cf figure 4, page suivante). Tout comme les précédentes réformes depuis celle de 1992, on peut penser que cette notion reste liée à la recherche de légitimité des politiques publiques depuis la fin des années 80, dans un contexte de libéralisation économique mondiale.

²⁰ Du fait de la confusion sous le terme de *dominum* du pouvoir qui s'exerce sur les choses et celui qui gouverne les hommes (Chardeaux, 2006, p20)

²¹ L'auteur fait ici référence aux théoriciens Loyseau, Domat et Lefevre de la Planche

²² « ce sont avant tout des facteurs politiques qui expliquent l'hostilité de la doctrine antipropriétariste à la propriété du domaine » (Chardeaux, 2006, p.47, faisant référence à Moysan, 2001 et à la doctrine de Proudhon)

Figure 4 : Résultats de recherches bibliographique dans la base du « CAB abstract » sur le « Web of Knowledge » réalisé le 09/06/2011 (all langages / all documents type)



Alors qu'elle permettait de définir (en partie) la multifonctionnalité²³ (OCDE, 2001), la notion de « bien public » semble aujourd'hui être passée au premier plan des discours concernant la réforme de la PAC 2013, au point où « la production de biens publics par l'agriculture apparait comme un objectif légitime de la politique agricole » (Desjeux, Dupraz, Thomas, 2011).

Tandis que l'OMC et l'UE adoptaient des approches divergentes à propos de la multifonctionnalité -respectivement positive et normative-, (Massot-Marti, 2003), il semble en revanche qu'une même approche économiste soit aujourd'hui utilisée pour aborder la notion de « bien public » au cours des débats concernant l'avenir de la PAC. Les critères de non-rivalité et de non-exclusion sont ainsi systématiquement évoqués pour définir la notion de « bien public » dans les rapports de l'OCDE comme dans ceux des groupes de travail de l'UE (IEEP, 2010 ; ENRD Thematic Working Group 3, 2010). Cette approche se fait au dépend de celle plus institutionnaliste, sociale et politique analysée précédemment à travers l'approche juridique.

Si l'OMC et l'UE utilisent dorénavant une même approche pour définir théoriquement ce que sont les « biens publics », on peut penser qu'il n'en est pas de même concernant la mise en pratique de cette définition et les outils qui en découleraient concernant la PAC post-2013.

En effet, la difficulté majeure rencontrée par l'approche économique concernant les « biens publics » reste en pratique celle de mesurer leur demande sociale à travers un marché inefficace du fait de l'absence d'un « système de prix décentralisé » (Samuelson, 1954), et de l'impossibilité d'exclure les individus se comportant comme des passagers clandestins (Musgrave, 1959, Olson, 1965). De fait, alors que l'OCDE préconise de « mesurer l'offre et la demande de chaque produit dérivé de l'activité agricole en terme monétaire pour qu'il soit possible d'élaborer des politiques de soutien public plus efficaces et plus ciblés [...], la mesure de la demande sociale de ces biens et services publics ou la démonstration que les agriculteurs les fournissent mieux que d'autres catégories sociales, débouche sur l'inapplicabilité politique » (Massot-Marti, 2003, p.34-35). Massot-Marti (ibid) va même jusqu'à considérer qu'« il est [...] pratiquement impossible de parvenir à un accord international sur la définition des biens publics ou des externalités positives, ni sur la façon de quantifier l'offre et la demande afférentes ».

²³ « L'OCDE a défini la multifonctionnalité de la manière suivante : l'existence de produit multiples de base et autre, qui sont conjointement produits par l'agriculture et le fait que certains produits autres présentent les caractéristiques d'externalités ou de biens publics, le résultat étant que les marchés de ces biens n'existent pas ou fonctionnent mal. » (OCDE, 2001, p.13 cité par Freshwater pour OCDE, 2006, p.5)

Si tel est effectivement le cas, on peut s'interroger sur l'intérêt de mobiliser une telle notion dans le cadre des débats sur la réforme de la PAC en 2013 ?

Cette question est à l'origine d'une thèse de doctorat dont les premières investigations²⁴ nous poussent à considérer notre problème à travers le cadre analytique de l'institutionnalisme historique²⁵, tenant compte des dimensions historiques et des conflits institutionnels/sociaux relatifs aux réformes de la PAC.

Si le cadre de l'économie publique semble être unanimement mobilisé par l'UE et l'OMC afin d'analyser les inefficiences de marché relatives aux biens publics, nous pouvons néanmoins supposer que les « biens publics » considérés, puissent être différents selon les Etats membres, les territoires, et/ou les institutions concernées. Cette variabilité pourrait alors s'expliquer par des facteurs naturels ou socio-économiques²⁶, propres aux territoires et/ou à leurs institutions.

De fait, même si la reconnaissance d'un cadre commun d'analyse autour des biens publics permettrait de rendre plus légitime la PAC aux yeux de ses détracteurs, on peut s'attendre à l'émergence de conflits concernant le type de biens publics à prendre en compte et les outils de régulations à mettre en œuvre.

Sans aboutir à un consensus concernant la définition des biens publics ni la manière d'en évaluer l'offre ou la demande (cf supra Massot-Marti, 2003), on peut néanmoins supposer que la réforme de 2013 fera l'objet de compromis permettant de laisser une certaine marge de manœuvre aux différents territoires et gouvernements concernant la prise en compte de tel ou tel autre « bien public ».

En guise de conclusion générale

Au cours des deux premières parties, nous avons montré comment l'approche économique et juridique²⁷ définissaient et distinguaient la notion de « bien public » des autres « biens » ou « choses ». Cet essai de comparaison nous a permis de mettre en évidence qu'il s'agissait de deux approches différentes des biens publics. D'une part, l'approche économique se réfère généralement aux inefficiences des marchés, provoquées par les caractéristiques de « non-rivalité » et de « non-exclusion » distinguant les « biens publics purs » (ou « collectifs ») des autres types de biens. D'autre part, l'approche juridique met en exergue la protection contre l'appropriation privative des « choses communes » et des « biens publics » pour en garantir un usage collectif, respectivement par une convention d'inappropriabilité de la chose, ou par l'appropriation par une collectivité publique²⁸, et sa mise à disposition publique²⁹, afin d'en garantir un usage commun, et d'en priver les droits d'aliénation. Dans la perspective de la tragédie des communs de Hardin (1968) selon laquelle trois alternatives sont aujourd'hui généralement considérées³⁰, on peut interpréter la définition des « biens publics » donnée par le cadre juridique français comme la traduction d'une intervention étatique sous la forme d'un Léviathan s'emparant des biens à usages collectifs ou interdisant leur appropriation privé afin de les

²⁴ état de l'art sur la notion de « biens publics » et économie et en sociologie, et synthèse bibliographique sur le lien entre bien publique et politique agricole (en cours).

²⁵ tel que définie par Theret (2000), correspondant à ce qu'il appelle la théorie de la régulation.

²⁶ Au sens large : historiques, culturels, politiques, démographiques...etc.

²⁷ En droit français

²⁸ Au sens de l'Etat, la région, la collectivité locale...etc.

²⁹ Au sens du peuple tout entier

³⁰ Le tout Etat (Léviathan), le tout marché (émissions de titres de propriétés privées), la gouvernance locale résultant d'une auto-organisation institutionnelle. Cf Ostrom, 2011, « entre le tout Etat et le tout marché »

soustraire du droit d'aliénation. Les biens publics au sens juridiques français se rapprochent alors des biens tutélaires en économie publique du fait de l'appropriation par l'Etat de ces biens ou de leurs moyens de production, qu'il s'agisse ou non de biens non-rivaux et/ou non-excluables. Les choses communes sont elles aussi protégées par l'institution juridique puisqu'en France, c'est le législateur qui détermine si une chose est appropriable ou ne l'est pas. On observe donc une solution proche du « tout Etat » concernant la gestion des biens collectifs et communs en France, mais qui resteraient susceptible de s'apparenter à la solution d'auto-gouvernance locale proposée par Ostrom, selon le degré de décentralisation considéré à propos des institutions du gouvernement.

Dans une dernière partie nous avons pu voir que la notion de « biens publics » abordée par sa dimension économique, se trouve aujourd'hui au cœur des débats relatifs à la réforme de la PAC de 2013 et semble s'être imposée face à la notion de multifonctionnalité évoquée lors des précédentes réformes. Ce décalage d'objet entre « bien public » et multifonctionnalité semble résoudre les divergences concernant l'approche positive de l'OCDE et normative de l'UE sur le concept de multifonctionnalité en tant que nouveau paradigme (Massot-Marti, 2003) de régulation publique. On peut s'attendre cependant à ce que les traductions opérationnelles de la notion de « bien public » entre les Etats membres, et selon les approches économiques, sociales, politiques ou juridiques, soient à l'origine de nouveaux débats et de tensions idéologiques entre les acteurs de cette nouvelle réforme.

Bibliographie :

D. Baldock, K. Hart, M. Scheele, 2010, Public goods and public intervention in agriculture, ENRD, Thematic Working Group 3.

J. Ballet, 2008, Propriété, biens publics mondiaux, bien(s) commun(s): une lecture des concepts économiques, Développement durable et territoires, Dossier 10: Biens communs et propriété, mis en ligne le 07 Mars 2008.

A. Beitone, 2010, Biens publics, biens collectifs, Pour tenter d'en finir avec une confusion de vocabulaire, La revue du MAUSS permanente, 27 mai 2010. **J. Généreux, 1996, L'économie politique: analyse économique des choix publics et de la vie politique, Larousse.**

J.-P. Butault, A. Gohin, H. Guyomard, 2004, Des repères historiques sur l'évolution de la politique agricole commune, extrait de Les soutiens à l'agriculture ; Théorie, histoire, mesure, INRA éditions, Paris, p 85-117.

M.-A. Chardeaux, 2006, les choses communes, Bibliothèque de droit privé tome 464, L.G.D.J.

T. Cooper, K. Hart, D. Baldock, pour l'IEEP, 2009, The provision of public goods through agriculture in the European union, report prepared for DG agriculture and Rural Development, contract N° 30-CE-0233091/00-28 Institute for European Environmental Policy, London.

Y. Desjeux, P. Dupraz, A. Thomas, 2011, les biens publics en agriculture, une voie vers l'écologisation de la PAC, colloque « écologisation des politiques et des pratiques agricoles », Avignon, 16-18 Mars, 2011.

D. Freshwater pour l'OCDE, 2006, le financement des politiques agricoles dans l'optique de la fourniture des biens d'intérêt public et de la multifonctionnalité : quel niveau d'administration ?

D. Gasper, 2002, *Fashion, learning and values in public management: reflections on South African and international experience*, Africa Development, 27(3/4), p.17-47.

J. Généreux, 1996, *L'économie politique: analyse économique des choix publics et de la vie politique*, Larousse.

G. Hardin, 1968, *The tragedy of the commons*, Science, 13 Décembre 1968, Vol. 162, N° 3859, p. 1243-1248.

J.-M. Harribey, 2010, *A propos des biens collectifs, communs et publics*, notes pour le conseil scientifique d'Attac, 22 Oct. 2010.

A. Massot-Marti, 2003, *Le paradigme multifonctionnel : outil et arme dans la renégociation de la PAC*, Economie Rurale, Janvier-Avril 2003, N° 273-274, p. 30-44

R.A. Musgrave, 1959, *The theory of public finance*, chapitre 1: une théorie multiple du budget de l'Etat, extrait de Généreux, 1996.

OCDE, 2001, *Multifonctionnalité : élaboration d'un cadre analytique*, OCDE, Paris.

M. Olson, 1965, *Logic of collective action*, Harvard University Press.

E. Ostrom, 2010, *Gouvernance des biens communs : pour une nouvelle approche des ressources naturelles*, de boeck.

P.A. Samuelson, 1954, *The pure theory of public expenditure*, The Review of Economics and Statistics, Vol36, N°4, Nov. 1954, p.387-389. Traduction extraite de Généreux, 1996.

A. Smith, 1776, *Recherches sur la nature et les causes de la richesse des nations*, livre V, chapitre premier, extrait de Généreux, 1996.

J.E. Stiglitz, C.E. Walsh, J.-D. Lafay, 2009, *Principes d'économie moderne*, 3^e édition, De Boeck.

B. Theret, 2000, *Nouvelle économie institutionnelle, économie des conventions et théorie de la régulation : vers une synthèse institutionnaliste ?*, la lettre de la régulation, Décembre 2000, N°35, p.1-4.

L. Viévard, 2009, *Biens publics mondiaux (BPM), Biens communs (CPR) : deux notions émergentes concurrentes ?*, centre ressources prospectives du Grand Lyon.

M. Wuyts, 1992, *Deprivation in public need*, dans Wuyts, Mackintosh et Hewitt, *Development policy and public action*, Cambridge M.A., Harvard University Press.