



6èmes Journées de Recherches en Sciences Sociales INRA CIRAD SFER TSE

Les « biens publics » comme instrument de dérégulation des marchés ?
L'exemple de la Politique Agricole Commune

François Gaël Lataste, Aurélie Trouvé et Marielle Berriet-Sollic
UMR-1041 INRA-AgroSupDijon CESAER,
mail : flataste@dijon.inra.fr, atrouve@dijon.inra.fr, berriet@dijon.inra.fr

Résumé

De nombreux débats ont mis en lumière l'ambiguïté de la notion de « biens publics ». Nous proposons d'éclairer ces débats à partir du cas de la Politique agricole commune, dont les réformes sont marquées par deux évolutions principales : (i) depuis les années 80, une remise en cause de la PAC en tant que politique commune de régulation des marchés agricoles, (ii) dans le même temps, une tentative de légitimation environnementale des soutiens publics, qui s'est exprimée avec l'utilisation successive de différentes notions : le développement durable, la multifonctionnalité agricole et à présent les biens publics. Nous faisons l'hypothèse que ces deux évolutions ne sont pas contradictoires et traduisent une même érosion de l'intervention publique : l'utilisation de la notion de biens publics dans le débat public sur la PAC conforte sa remise en cause en tant que politique commune de régulation des marchés qui concerne des objectifs multiples, économiques, sociaux et environnementaux. Pour tester cette hypothèse, nous nous appuyons sur une revue de la littérature économique, ainsi que sur une analyse des prises de position d'acteurs institutionnels rencontrés à Bruxelles et au Royaume-Uni. Nous montrons que :

- La notion de « biens publics » en économie relève d'un cadre essentiellement néo-classique, les autres approches contradictoires s'inscrivant dans d'autres disciplines ou adoptant la notion de biens communs ;
- la littérature économique traitant des politiques agricoles adopte elle aussi cette approche néo-classique. Les politiques préconisées au nom des biens publics mettent de côté la régulation des marchés et se focalisent sur les considérations environnementales ;
- un compromis s'est formé entre néolibéraux, environnementalistes et propriétaires fonciers, pour porter la notion de biens publics au centre des débats.

Ces recherches s'appuient sur les premiers résultats obtenus dans le cadre d'un programme ANR/Systemerra sur l'analyse des biens publics (BipPop).

Mots clés : Politique agricole commune, bien public

Codes JEL : Q18, H41, H23

Introduction

L'usage de la notion de « biens publics » s'est généralisé dans les sphères scientifiques et politico-administratives, que ce soit au niveau national ou international (Beitone, 2010). Mais de nombreux débats ont mis en lumière l'ambiguïté de la notion de « biens publics ». Un programme de recherche¹, financé par l'Agence Nationale de la Recherche, vise à éclairer ces débats dans un champ fortement marqué par l'émergence de la notion de biens publics : l'agriculture et les politiques agricoles.

Nous nous intéressons ici à la Politique agricole commune (PAC). Les réformes des deux dernières décennies sont marquées par deux évolutions principales: (i) sous le poids des positions néolibérales, la remise en cause de la PAC en tant que politique commune de régulation des marchés agricoles, (ii) et une tentative de légitimation environnementale des soutiens publics, qui s'est exprimée avec l'utilisation successive de différentes notions telles que le développement durable, la multifonctionnalité agricole et aujourd'hui, les biens publics. Nous faisons l'hypothèse que ces deux évolutions ne sont pas contradictoires et traduisent une même érosion de l'intervention publique: l'utilisation de la notion de biens publics dans le débat sur la PAC conforte ainsi la remise en cause de cette dernière en tant que politique commune de régulation des marchés qui concerne des objectifs multiples: économiques, sociaux et environnementaux.

Pour tester cette hypothèse, nous nous appuyons, dans une première partie, sur une revue de la littérature en économie pour mettre en évidence la prédominance d'une approche néoclassique des biens publics. Dans une seconde partie, nous appliquons cette analyse aux politiques agricoles, à partir d'un état de l'art plus approfondi (cf. méthode en annexe 1). Dans une dernière partie, une démarche institutionnaliste² nous amène à identifier les acteurs et intérêts socio-économiques qui portent la notion de biens publics et les préconisations en termes de politiques agricoles qui en découlent. Dans cette perspective, nous analysons les prises de position des principaux acteurs institutionnels qui interviennent dans le débat sur la PAC et qui mettent en avant les biens publics. Dans un premier temps, des entretiens ont été menés avec des acteurs européens à Bruxelles. Ces entretiens ont mis en exergue l'importance décisive de quelques acteurs britanniques, que nous avons interrogés dans un second temps (cf. liste des acteurs rencontrés et grille d'entretiens en annexe 2).

¹ Ce programme de recherche, intitulé « BipPop », réunit des économistes, sociologues et agronomes d'AgroSupDijon, d'AgroParisTech et d'AgroCampus Rennes. Cf. <http://bip-pop.org/spip.php?rubrique1>. Nous nous interrogeons sur le rôle des exploitations agricoles dans la production des biens publics et sur la façon dont la notion de biens publics influence les débats sur les politiques agricoles.

² Cette démarche se fonde sur l'analyse des dispositifs institutionnels comme clés de la vie économique. Elle conduit notamment à s'intéresser aux arbitrages et compromis institutionnalisés pour comprendre l'évolution des politiques publiques (Boyer, Saillard, 1995).

1. La notion de « bien public » en économie : une prédominance des approches néoclassiques

1.1. Une définition restreinte des biens publics et un cantonnement de l'intervention publique aux défaillances de marché

Des précisions méritent tout d'abord d'être faites sur l'utilisation de la notion de « biens publics » en économie. En général, le terme recouvre à la fois des services et des biens économiques, matériels ou immatériels, se distinguant du Bien, qui comporte une forte dimension éthique et morale. L'adjectif « public » renvoie quant à lui à deux définitions : (i) qui se rapporte à l'Etat, aux pouvoirs publics ; (ii) qui intéresse le public, qui se rapporte au collectif. Cette seconde acception est la plus courante en économie et en langue anglaise quand on évoque les « public goods » (Beitone, 2010). Le problème engendré par ces biens publics a été souligné dès l'antiquité par Aristote (cité par Orström, 2010) : « ce qui est commun au plus grand nombre fait l'objet des soins les plus attentifs. L'homme prend le plus grand soin de ce qui lui est propre, il a tendance à négliger ce qui lui est commun ».

Quelle solution envisager dès lors pour résoudre la gestion de ces biens ? L'économie néo-classique identifie les racines du problème dans les défaillances de marché, qui écartent de l'allocation optimale des ressources. Ces défaillances se rapportent à des biens non rivaux et non exclusifs, comme les ont définis Samuelson (1954) et Musgrave (1959), dans deux articles fondateurs de la définition néoclassique des biens publics. Ce sont des « biens de consommation collectifs dont tous bénéficient en commun, c'est-à-dire dont la consommation par un individu ne diminue en rien la consommation d'un autre individu » (critère de non rivalité selon Samuelson, 1954) et pour lesquels il est impossible d'exclure [un agent] « de la jouissance d'une marchandise ou d'un service quelconque [quand] il n'est pas prêt à payer au propriétaire le prix stipulé » (critère de non exclusion selon Musgrave, 1959). Une grille désormais couramment citée comme référence (tableau 1) sépare les biens privés des biens publics, mais également des biens clubs (non rivaux mais exclusifs) et des biens communs (exclusifs mais non rivaux).

Tableau 1 : matrice communément présentée pour définir les biens publics.

	Exclusion	Non-exclusion
Rivalité	<i>Private good</i> Biens privés	<i>Common goods</i> (ou common-pool resources) Biens communs
Non-rivalité	<i>Club goods</i> Biens clubs	<i>Public goods</i> Biens collectifs

Selon Samuelson (1954), le caractère collectif des biens met en échec le marché en empêchant de déterminer les niveaux optimaux de consommation et de production. En particulier, « c'est dans l'intérêt propre de chaque personne de donner un faux signal, de prétendre avoir moins d'intérêt dans une activité de consommation collective donnée qu'il n'en a en réalité » (p. 388 – 389). Ce qui rejoint le problème de passager clandestin souligné par Musgrave (1959) : étant donné que dans les conditions de non exclusion, les besoins d'un individu peuvent être satisfaits sans contre partie de ce dernier, « le consommateur individuel n'a pas besoin de dévoiler la manière dont il [évalue ces biens] en faisant une offre sur le marché ». Les défaillances de marché justifient alors l'intervention de l'Etat dans la production des biens publics : « Le marché répond aux besoins privés par une offre appropriée. S'ils doivent jamais

être satisfaits, les besoins collectifs purs le sont par l'intermédiaire du budget » (Musgrave, 1959).

Ces critères techniques de non rivalité et de non exclusion délimitent alors strictement la sphère des biens publics, dont la liste est relativement restreinte si on applique à la lettre ces critères. Cette liste a même tendance à se vider de son contenu si l'on suit certains auteurs comme Coase (1974), pour qui des droits de propriété privée fermement établis peuvent dans certains cas résoudre les problèmes engendrés par les biens publics³. L'approche néo-classique peut alors amener à préconiser la disparition de toute défaillance de marché et à rendre un maximum de biens rivaux et exclusifs par la privatisation des biens, seul moyen pour que certains - les propriétaires - acceptent de continuer à les gérer. Dès lors, le marché doit pouvoir s'étendre davantage. Cette extension des frontières du marché par l'approche néo-classique (Callon, 1999 ; Barthélemy et Nieddu, 2003) s'avère d'autant plus réalisable que les biens publics se voient attribuer des valeurs monétaires fixées sur un marché, permettant de calculer le niveau d'intervention publique optimale pour la gestion de ces biens. Quand ce marché n'existe pas, il est imaginé, afin de révéler cette valeur. Ainsi en est-il de la méthode d'évaluation contingente, qui consiste à estimer les consentements à payer (ou à recevoir) pour accéder (ou renoncer) au bénéfice de biens publics (Milanesi, 2010).

1.2. Quelles approches alternatives ?

Un certain nombre d'économistes, critiques vis-à-vis de l'approche néo-classique des biens publics, ont proposé une autre définition, non plus selon des critères techniques, mais selon des choix sociaux et politiques, qui font des biens publics des biens socialement définis (Ballet, 2008 ; Dardot, Laval, 2010 ; Harribey, 2011 ; Doering, 2007 ; Beitone, 2010). L'objectif n'est pas que l'Etat gère des biens publics lorsqu'ils présentent des défaillances de marché, il est de préserver le caractère non marchand de certains biens parce que la société a décidé que ces biens doivent rester non rivaux et non exclusifs : chacun doit pouvoir y avoir accès sans que les prix l'en empêchent, et chacun doit pouvoir en user sans empêcher l'utilisation par un tiers.

Ces approches économiques hétérodoxes des biens publics restent cependant relativement marginales. C'est surtout en sociologie ou en droit qu'ont été développées une critique plus radicale de l'approche économique néoclassique et une vision élargie des biens publics (Boudes, 2011). Les biens publics en sociologie peuvent recouvrir une « figure rhétorique qui fait écho à une humanité sensible mobilisant l'expression pour favoriser le débat public » ou encore une « catégorie d'action de la société qui se définit par la production de normes discutées dans un cadre politico-juridique » (Micoud, 2010). En droit, les biens publics sont définis comme des 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 » (Chardeaux, 2006). Par ailleurs, dans les sphères du débat institutionnel, certains acteurs tels que les Nations Unies, considèrent les biens publics au sens de ce qui est bon pour la société, au nom d'un « intérêt général mondial » : le respect de la souveraineté nationale, la santé publique, la sécurité des personnes, la paix, etc. (Kaul et al., 1999 ; Ballet, 2008 ; MAEE, 2009).

³ Il prend ainsi l'exemple des phares : jusqu'à la fin du 19^{ème} siècle, l'Etat n'intervenait que pour faire respecter les droits de propriété, en imposant une patente aux navires empruntant les routes maritimes éclairées, ce qui permettait aux propriétaires privés de construire et entretenir ces phares.

En économie, c'est par l'introduction d'une autre notion, celle de « biens communs » portée par Orström, qu'une rupture s'est produite avec l'approche néo-classique des biens publics. Les biens communs d'Orström (2010) sont des biens socialement définis, dépendant des choix sociaux et des dispositifs institutionnels mis en place. Pour répondre au caractère a priori rival mais non exclusif de ces biens communs, les règles collectives créent des processus d'exclusion des biens qui permettent de faire face aux comportements de passagers clandestins et d'assurer la non destruction des biens communs. Un individu ne respectant pas les règles communes est exclu de la communauté d'individus ayant établi les droits d'utiliser la ressource proprement dite. S'instaure un droit de propriété collectif. Ainsi, les biens communs deviennent des biens exclusifs mais gérés collectivement par une communauté. Cette gestion communautaire se veut alternative aux dispositifs privés et publics, qu'Orström considère comme souvent non satisfaisants⁴.

L'approche proposée par Orström occulte cependant les rapports sociaux qui entourent la gestion communautaire des biens communs et la définition privée ou commune des droits de propriété. Or, l'histoire est traversée par ces rapports sociaux, qui ont mené par exemple à des résistances contre les enclosures des pâturages en Angleterre ou à l'inverse, à la pression de multinationales pour imposer des brevets sur des connaissances (Harribey, 2011). Les rapports sociaux en place agissent sur le caractère rival et exclusif des biens.

Ces rapports sociaux influencent également les notions même de biens communs et de biens publics, la façon dont elles sont utilisées et les préconisations en termes de régulation qui en découlent. C'est dans cette perspective d'analyse que s'inscrivent les développements qui suivent.

2. Implications de la conception économique et néoclassique des biens publics pour les politiques agricoles

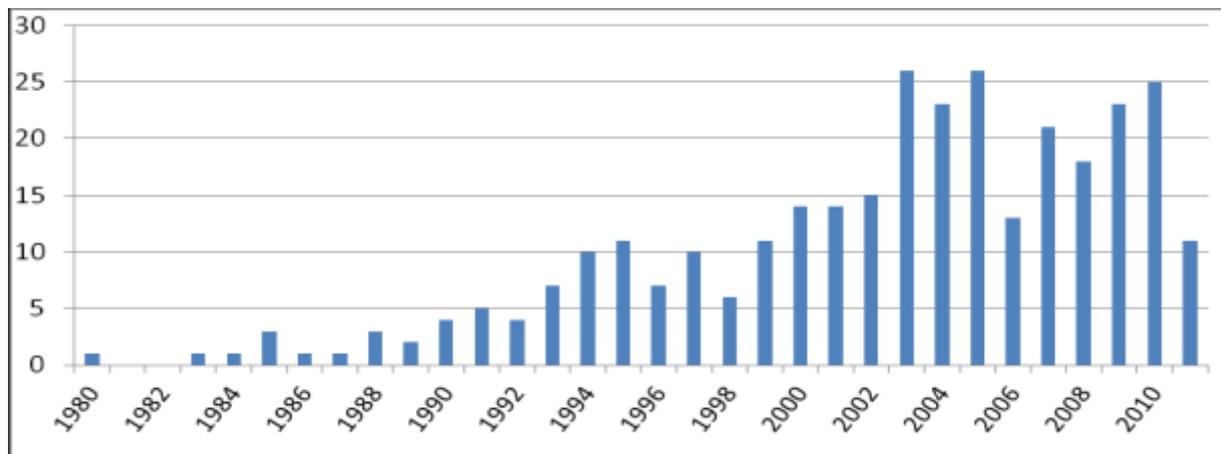
Pour analyser l'émergence puis le renforcement de la notion de bien public dans les débats scientifiques et institutionnels sur la PAC, nous proposons de replacer cette évolution dans une perspective historique. A partir des résultats issus d'une revue systématique de la littérature et d'entretiens complémentaires (annexes 1 et 2), nous identifions les temps forts de cette évolution.

2.1. L'apparition des biens publics dans les débats et la montée des préoccupations environnementales

L'état de l'art réalisé nous permet d'identifier la période à laquelle la notion de bien public émerge dans la littérature grise traitant des politiques agricoles. Cette notion, apparue dans les années 80, a depuis conforté sa place dans les années 90 et 2000 (*cf.* Figure 1 ci-dessous et Annexe 1). Un rapport de l'OCDE réalisé par J. Marsh en 1992 et intitulé « Agricultural Policy Reform and Public Goods », témoigne en particulier de l'intérêt que soulevaient déjà à cette période les biens publics dans le cadre des réformes des politiques agricoles au niveau de l'OCDE.

⁴ Néanmoins, une telle approche s'applique surtout à des biens publics locaux, dont les effets s'expriment à une petite échelle (Harribey, 2011).

Figure 1 : Date de publication des 325 références bibliographiques recensées sous la recherche «*public good**» AND «*agricultural polic**» après compilation des résultats des bases WOS, CAB abstract, ECONLIT, Francis et ProdinRA (réalisé le 09/06/2011)



L'apparition de la notion de biens publics dans les années 80 correspond à un tournant de la PAC, de deux points de vue : (i) la volonté d'une meilleure prise en compte des effets du secteur agricole sur l'environnement, (ii) et l'apparition de préconisations claires en faveur de la dérégulation des marchés agricoles et donc du démantèlement des dispositifs originels de la PAC (prix garanti aux producteurs et mécanismes de stockage public, subventions aux exportations, outils de maîtrise de l'offre). Cette période correspond à la publication du livre vert de Delors en 1985, qui d'un côté alimente les controverses sur les nouvelles fonctions agricoles et le rôle de l'agriculteur comme « jardinier de la nature », de l'autre prône un changement de cap pour « une approche plus orientée vers le marché » (Petrick, 2008). Il « souligne que les considérations sociales et environnementales sont les seules justifications envisageables pour l'intervention publique en agriculture » (Fouilleux 2003). Cet « élan de dérégulation » (Delors, 1985) se traduit par une importante réforme de la PAC, entre autres motivée par la recherche d'une nouvelle légitimité. La réforme de 1992 menée par le commissaire européen Mac Sharry peut s'interpréter comme une véritable institutionnalisation des idées du livre vert (Fouilleux, 2003). Elle met progressivement fin aux outils de régulation des prix, au profit d'aides directes versées aux producteurs censées engendrer moins de distorsions de concurrence. Cette réforme s'inscrit dans un contexte de libéralisation économique mondiale où la place des Etats en tant que régulateurs économiques est remise en cause au profit du marché. C'est aussi l'époque où le secteur agricole entre dans les négociations commerciales du GATT (1986), poussant à la libéralisation des marchés agricoles, avec un pays européen influent, entré en 1973 dans la CEE et défavorable à la PAC d'origine, le Royaume-Uni.

Dans le même temps des outils de régulation de la production sont mis en place afin de mieux prendre en compte les effets environnementaux : d'une part des outils coercitifs, comme les directives cadre européennes nitrates (1991), habitats (1992) et eau (2000) mises en œuvre par la Direction générale de l'environnement, et d'autre part, des outils incitatifs tels que les mesures agro-environnementales, introduites dès 1985 par la Direction générale de l'agriculture, comme mesures d'accompagnement de la PAC. Dès leur création, l'objectif de ces mesures agro-environnementales est de contrecarrer les effets négatifs des aides à la production, pointés en particulier par les lobbies environnementaux. Ainsi, alors que les directives représentent une base juridique à partir de laquelle chaque Etat Membre doit mettre

en place des lois, édicter des normes, et le cas échéant sanctionner ceux qui y dérogent, les paiements agro-environnementaux visent au contraire à « rémunérer les agriculteurs qui s'engagent volontairement à préserver l'environnement et à entretenir l'espace rural »⁵.

Les entretiens réalisés auprès d'acteurs institutionnels à Bruxelles puis au Royaume-Uni confirment le lien entre la prise en compte des préoccupations environnementales et l'émergence de la notion de biens publics dans les années 80, dans les débats à la fois scientifiques et institutionnels. Cette émergence relève principalement d'une prise de conscience de l'opinion publique face aux impacts potentiellement négatifs de l'agriculture sur l'environnement. Cette évolution tendancielle relève en particulier de l'influence des organisations environnementales⁶ (particulièrement présentes au Royaume-Uni) face aux effets négatifs engendrés par le modèle agricole productiviste. D'après plusieurs entretiens, le constat d'une dégradation de la qualité de l'eau associée à des pollutions d'origines agricoles dès les années 80, a été un « élément-déclencheur » majeur auprès de l'opinion publique. La diminution du nombre d'oiseaux et de papillons dans les espaces agricoles - en tant qu'indicateurs de la qualité de l'environnement - est venue par la suite appuyer le discours des ONG environnementales concernant les effets négatifs induits par certaines pratiques agricoles sur l'environnement au cours des précédentes décennies. La mise en cause d'effets pervers de certains instruments de régulation de la PAC précédant la réforme de 1992 est également parfois évoquée comme étant à l'origine de ce modèle et de ses conséquences négatives sur l'environnement, liant ainsi clairement prise en compte des effets environnementaux et dérégulation des marchés.

2.2. L'utilisation d'une conception essentiellement économique et néoclassique des biens publics dans les débats sur les politiques agricoles

La très grande majorité des publications sur les biens publics et les politiques agricoles adoptent une approche économique et néoclassique des biens publics, définissant ces derniers par leurs caractéristiques de non-rivalité et de non-exclusion. Selon plusieurs acteurs entretenus lors de nos enquêtes, certains de ces rapports et publications ont significativement influencé la Commission européenne et par conséquent, les débats relatifs à l'avenir de la PAC (Buckwell et al., 1997 ; OCDE, 2001 ; Cooper, Hart, Baldock, 2009 ; Baldock, Hart, Scheele, 2010)⁷. Selon ces différents rapports, les mécanismes du marché ne permettent pas d'ajuster efficacement l'offre et la demande des biens publics du fait de leurs caractéristiques de non-rivalité et de non-exclusion. L'intervention publique envisagée est alors restreinte à la correction de ces défaillances de marché, à travers une formule aujourd'hui largement reprise : « public money for public goods ». Cette approche aboutit à des listes relativement restreintes de biens publics (cf. tableau 2), dont la majorité est qualifiée de biens publics environnementaux. On observe cependant que ces listes citent aussi des biens publics « sociaux », qui ne répondent pas toujours strictement à la définition utilisée dans ces rapports (caractéristiques de non exclusion et de non rivalité). L'identification de ces biens publics dans ces listes peut alors s'interpréter comme une sorte de compromis entre la théorie économique néoclassique et les intérêts de groupes politiques portés à l'échelle européenne. On constate en revanche qu'ils ne donnent jamais lieu à de quelconques préconisations en

⁵ Source : http://ec.europa.eu/agriculture/envir/measures/index_fr.htm

⁶ Les plus fréquemment cités dans nos entretiens sont WWF, GreenPeace, et BirdLife international. Cette dernière est représentée au Royaume-Uni par la RSPB (société royale pour la protection des oiseaux), la plus grande organisation européenne de charité en faveur de l'environnement, comptant plus d'un millions de membres, dont plus de 20 000 volontaires, gérant plus de 200 réserves naturelles au Royaume-Uni.

⁷ Les deux derniers rapports proviennent de l'*Institute for European Environmental Policy*, think tank britannique, et de l'*European Network for Rural Development*, qui dépend de la Commission européenne.

termes de politiques publiques, et que seuls les biens publics environnementaux sont effectivement traités dans ces rapports, en particulier quand il s'agit de réfléchir à une nouvelle PAC.

Tableau 2 : Comparaison des éléments relatifs à la multifonctionnalité de l'agriculture définis par l'approche dite positive de l'OCDE avec la liste des biens publics agricoles identifiés par l'IEEP et l'ENRD (Moreddu, OCDE, 2003 ; Cooper, Hart, Baldock, IEEP, 2009 ; Baldock, Hart, Scheele, ENRD, 2010)

Multifonctionnalité agricole selon l'OCDE	Biens publics agricoles selon l'ENRD et l'IEEP
<ul style="list-style-type: none"> • Sécurité alimentaire, sécurité sanitaire, • Réduction de la pauvreté, • Utilisation soutenable des ressources naturelles, • Maintien/viabilité/développement des zones rurales, • Conservation des terres agricoles, • Protection de l'environnement, • Maintien biodiversité, • Héritage culturel, • Bien être animal 	<ul style="list-style-type: none"> • Sécurité alimentaire • Qualité/disponibilité de l'eau • Qualité de l'air • Vitalité des zones rurales • Fonctions du sol • Stabilité du climat • Résilience aux inondations et aux feux • Biodiversité en milieu agricole • Paysages agricole • Bien-être et santé animale

La notion de biens publics occupe actuellement une place centrale dans les débats sur les politiques agricoles. Elle semble notamment avoir remplacé la notion de multifonctionnalité de l'agriculture, qui était très utilisée au début des années 2000. En témoigne en bref exercice de revue de littérature, croisant les termes de politiques agricoles et de multifonctionnalité agricole d'une part, de biens publics d'autre part (cf. annexe 1). Au moins deux conceptions différentes avaient été identifiées. L'« approche positive » développée par l'OCDE (2001) repose explicitement sur les externalités et les biens publics, en rapport avec les inefficiences de marché. Une des conclusions de cette approche est la nécessité « de mesurer l'offre et la demande sociale 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 ciblées » (Massot-Marti, 2003, p. 34). La liste des fonctions non marchandes rejoint celle des biens publics agricoles généralement utilisée aujourd'hui (cf. tableau 2 ci-dessus). L'autre approche de la multifonctionnalité, reprise par exemple par la FAO (2000) et défendue à cette époque par la Commission européenne, est celle qualifiée d'« approche normative », qui considère que la multifonctionnalité « réoriente la discussion vers les objectifs assignés à l'agriculture dans les différents pays, notamment les objectifs d'équité et de stabilité » (OCDE, 2001, p. 15). Alors que l'« approche positive » rejoint clairement l'approche économique et néo-classique des biens publics, l'« approche normative » rejoint plutôt celle des biens publics socialement définis.

En l'absence d'une définition stabilisée et d'un ancrage conceptuel consolidé, mais également du fait de l'utilisation parfois abusive du terme, la notion de multifonctionnalité, considérée trop polysémique et ambivalente, a peu à peu perdu de sa crédibilité scientifique et politique au cours du temps. « Ce terme a soulevé l'hostilité de quelques pays tandis que d'autres l'ont utilisé pour justifier, de façon plutôt incongrue, leur propre catalogue de considérations non commerciales » (Burrell, 2003). Au final, le « paradigme multifonctionnel » (Potter et

Burney, 2002 ; Barthelemy, Nieddu, 2003) tend aujourd'hui à être remplacé par un nouveau paradigme, celui des biens publics, dans une approche économique et néo-classique qui consacre indirectement l'« approche positive » de la multifonctionnalité agricole.

3. La notion de biens publics au service d'un compromis entre néolibéraux, environnementalistes et propriétaires fonciers

De nombreux auteurs se sont penchés sur les avantages et limites de l'approche économique et néo-classique des biens publics pour repenser les politiques agricoles (par exemple, Marsh, 1992, Massot-Marti, 2003 ; Freshwater, 2005). Pour expliquer l'émergence de la notion de biens publics, nous nous attacherons plutôt aux intérêts socio-économiques et aux arbitrages politiques associés à son utilisation. Ainsi, les premiers résultats d'enquêtes réalisées à Bruxelles et au Royaume-Uni semblent montrer que le recours à l'approche économique et néo-classique des biens publics est porté par des groupes d'acteurs aux intérêts propres et sensiblement différents.

Nos entretiens à Bruxelles ont conforté les résultats de notre état de l'art (cf. figure 1). Ils permettent de confirmer notamment que la notion de biens publics, déjà présente dans les débats sur la PAC dans les années 80, a été relancée dans les années 2000, principalement sous l'impulsion de quelques acteurs institutionnels britanniques. Selon plusieurs acteurs rencontrés, un groupe relativement spécifique au contexte anglais a joué un rôle décisif: les grands propriétaires fonciers regroupés sous le *Country Land & business Association* (CLA) au niveau anglais, lui-même membre de l'*European Landowners Organization* (ELO). En plus des aides du 2nd pilier de la PAC⁸ (notamment les aides agro-environnementales) dont ils peuvent bénéficier directement du fait de leur rôle de *management control*, les propriétaires fonciers peuvent être considérés comme bénéficiaires indirects de la PAC, grâce aux aides directes du 1^{er} pilier versées aux agriculteurs, qui peuvent être captées par la suite à travers la rente foncière exigée par les propriétaires. Il arrive même dans certains cas que les propriétaires fonciers négocient avec les locataires qui cultivent leurs terres, que ces derniers leur versent l'intégralité des aides directes qu'ils perçoivent du 1^{er} pilier de la PAC.

Selon les propos d'un expert britannique, suite au découplage⁹ des aides directes du 1^{er} pilier de la PAC au cours des années 2000, le CLA et ELO ont craint une perte de légitimité de ces aides au fil des années vis-à-vis de l'opinion publique, et donc un risque de voir disparaître une partie de leur rentes jusqu'alors assurée par les dépenses publiques. Cette perte de légitimité des aides directes désormais découplées, représente au contraire un argument pour d'autres acteurs, notamment le ministère des finances anglais, particulièrement influent (Marsden, Sonnino, 2008). Celui-ci prône un démantèlement de la PAC, avec une dérégulation des marchés et une baisse drastique des aides agricoles et donc des dépenses européennes. Face à ces intérêts « néolibéraux » (Bazin, Kroll, 2002 ; Trouvé, 2009) et au risque de voir les aides directes diminuer, les intérêts des propriétaires terriens ont rejoint

⁸ Le 1er pilier de la PAC est le volet historique et central de la PAC. Mis en place dès les années 60, il comportait trois grands outils : des taxes à l'importation, une garantie des prix aux producteurs, des subventions aux exportations. A partir des années 90, ces outils ont considérablement régressé au profit d'aides directes. Le 2nd pilier, dit du "développement rural", a quant à lui été créé en 1999. Il représente aujourd'hui environ 20 % du budget de la PAC. Il regroupe des mesures d'aides aux investissements, à l'installation, agro-environnementales, aux zones défavorisées... Contrairement au 1er pilier, ses mesures sont cofinancées entre l'Union européenne et les États-membres et/ou régions.

⁹ C'est-à-dire le versement d'une aide directe, non plus en fonction des productions, mais en fonction du nombre d'hectares.

ceux des acteurs environnementaux. En effet, ces deux types d'acteurs disent partager un intérêt commun à voir les aides directes maintenues à un niveau substantiel, et être couplées à la fourniture de biens publics. A travers cette évolution, ces aides pourraient à terme être transférées du 1^{er} vers le 2nd pilier (avec des aides clairement dédiées à l'environnement et au développement rural qui pourraient bénéficier directement aux ONG environnementales et aux propriétaires terriens) et redonner ainsi une légitimité aux dépenses publiques agricoles.

Même si les niveaux de dépenses sont maintenus, les acteurs aux intérêts néolibéraux peuvent se rallier à un tel registre de l'argumentaire, puisque le 2nd pilier signifie un cofinancement des aides entre Union européenne et Etats-membres (et non plus un financement complet de l'Union), donc une renationalisation partielle (cf. « *UK Government responded to a European Commission consultation on the future of the Common Agricultural Policy* »¹⁰, 28 Janvier 2011).

Néanmoins, les jeux d'acteurs et les divergences entre groupes d'intérêts sont certainement plus complexes en réalité, notamment si l'on prend en compte le groupe hétérogène des agriculteurs, représentés en Angleterre par le syndicat national NFU. Ce syndicat compte à la fois de grands propriétaires terriens, des exploitations de très grandes tailles orientées vers les marchés mondiaux et l'agrobusiness, et des agriculteurs locataires de taille plus modeste (TFA), qui de fait, ne partagent pas toujours les mêmes intérêts. De même la position du ministère anglais de l'agriculture (*Department for Environment, Food and Rural Affairs*) occupe une place difficile entre la position du syndicat national auquel il est étroitement lié, et celle du gouvernement influencé notamment par le ministère des finances.

Même si le modèle proposé reste simpliste par rapport à la réalité, il permet cependant de mettre en évidence des convergences entre intérêts qui pouvaient apparaître jusqu'alors comme sensiblement différents. Ces convergences entre groupes d'intérêts ont pour effet de renforcer leur influence dans les débats sur la PAC. Cette analyse permet par ailleurs d'apporter des éléments d'explication quant au caractère aujourd'hui central de la notion de biens publics dans ces débats.

Conclusion

La notion de « biens publics » en économie relève d'un cadre essentiellement néo-classique, les autres approches s'inscrivant dans d'autres disciplines ou adoptant la notion de biens communs. En matière de politiques agricoles, cette approche s'est progressivement imposée dans les débats, non sans soulever des questions importantes. Ainsi, dans son rapport pour l'OCDE, Marsh (1992) souligne qu'« en pratique, il n'existe pas de méthode universelle permettant d'évaluer ou de mesurer ces biens d'intérêt public, et [qu']on ne sait pas non plus précisément comment concevoir des mesures qui procurent aux agriculteurs les incitations nécessaires pour produire le niveau de bien d'intérêt public voulu ».

Malgré les questions que soulève encore la notion de bien public à la fois sur les plans théorique et pratique, cette notion permet à travers la dialectique et la rhétorique néoclassique de circonscrire l'intervention des Etats aux seuls biens considérés comme n'étant pas régulés de manière efficace par le marché. La légitimité de l'intervention publique est alors limitée à une liste réduite de biens publics, essentiellement environnementaux dont la production doit

¹⁰ Consultable sur www.defra.gov.uk/food-farm/farm-manage/cap-reform/ ou <http://archive.defra.gov.uk/foodfarm/policy/capreform/documents/110128-uk-cap-response.pdf>

être rémunérée tandis que les biens publics sociaux ne débouchent jamais sur des préconisations en termes de politiques.

Autour de cette nouvelle légitimité de la PAC peuvent converger différents groupes d'acteurs, qui trouvent là un compromis entre des intérêts a priori différents : les intérêts néolibéraux (tels que portés par le ministère des finances britannique), ceux des groupes environnementaux et ceux des propriétaires fonciers. Ils peuvent en effet converger autour d'aides aux montants éventuellement maintenus, mais transférées vers le 2nd pilier (donc cofinancées) et redirigées vers les fonctions environnementales et de développement rural.

Enfin, ces résultats nous invitent à intégrer davantage comme acteurs-clés des débats sur la PAC les propriétaires fonciers. Les positions qu'ils portent méritent ainsi d'alimenter les typologies déjà réalisées sur les intérêts socio-économiques en présence dans les débats sur la PAC (voir par exemple Tilzey et Potter, 2005), Erjavec, Erjavec et L. Juvancic, Bazin, Kroll, 2002, 2009, Trouvé, 2009).

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.

D. Barthélemy et M. Nieddu, 2003, *Multifonctionnalité agricole : Biens non marchand ou biens identitaires ?*, Economie Rurale, N°273-274, Janvier-Avril 2003, p.103-119.

G. Bazin et J.-C. Kroll, 2002, *la multifonctionnalité dans la politique agricole commune : projet ou alibi ?*, Colloque SFER « La multifonctionnalité de l'activité agricole et sa reconnaissance par les politiques publiques », 21 et 22 Mars 2002, Paris.

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.

R. Boyer, Y. Saillard (dir.), 1995, *Théorie de la régulation : l'état des savoirs*, La Découverte, Paris.

A. Buckwell et al., 1997, *Toward a Common Agricultural and Rural Policy for Europe*, Commission Européenne, DG II, European Economy, n°5

A. Burrell, 2003, *Multifonctionnalité, considération non commerciales au cycle de doha* (traduit par H. Delorme en collaboration avec A. Revel), Economie Rurale, N°273-274, Janvier-Avril 2003, p.13-29.

M. Callon, 1999, *La sociologie peut-elle enrichir l'analyse des externalités ?*, « Innovations et performances », p.399-431, Ed. Foray et Mairesse, EHESS, Paris.

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

R. Coase 1974, *The lighthouse in economics*. Journal of Law and Economics 17 (October): p.357-376.

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.

P. Dardot, C. Laval, 2010, *Du public au commun*, La revue du MAUSS, vol.35, premier trimestre 2010, p.111-122.

- O.C. Doering, 2007**, *The political economy of public goods: why economists should care*, American journal of agricultural economics, N°5, 2007, p.1125-1133
- K. Erjavec, E. Erjavec et L. Juvancic, 2009**, *New wine in old bottles : critical discourse analysis of the current common EU agricultural policy reform Agenda*, Sociologia Ruralis, Vol 49, N°1 Janvier 2009.
- FAO, 2000**, *Le caractère multifonctionnel de l'agriculture et des terroirs*, XXII^e conférence régionale de la FAO pour l'Europe, Porto, Juillet 2000.
- E. Fouilleux, 2003**, *La politique agricole commune et ses réformes*, p.270-280, Logiques politiques, l'Harmattan.
- 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 ?*.
- J. Généreux, 1996**, *L'économie politique: analyse économique des choix publics et de la vie politique*, Larousse.
- J.-M. Harribey, 2011**, *Le bien commun est une construction sociale. Apports et limites d'Elinor Ostrom*, L'économie politique, N°49, Janvier 2011, p.98-112.
- I. Kaul et al, 1999**, *Les biens publics à l'échelle mondiale*, New York : Oxford University Press [<http://www.undp.org/globalpublicgoods/text/>]
- MAEE, 2009**, *Biens publics mondiaux, une nouvelle approche*, en ligne sur http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/rubrique_imprim.php3?id_rubrique=3009
- T. Marsden, R. Sonnino, 2008**, *Rural development and the regional state : Denying multifunction agriculture in the UK*, Journal of Rural Studies, N°24, p.422-431.
- J. Marsh pour l'OCDE, 1992**, *La réforme de la politique agricole et les biens d'intérêt public*, OCDE/GD (92)56, Paris.
- A. Massot-Marti, 2003**, *Le paradigme multifonctionnel : outil et arme dans la renégociation de la PAC*, Economie Rurale, N°273-274, Janvier-Avril 2003, p.30-43.
- A. Micoud, 2010**, *Le développement durable, la biodiversité, le patrimoine : approche sociologique*, communication faites à Lyon, le 1/12/2010, lors de la 7^{ème} édition des journées *Nos cultures dans la ville*.
- J. Milanese, 2010**, *Éthique et évaluation monétaire de l'environnement : la nature est-elle soluble dans l'utilité ?*, Vertigo, vol. 10, n°2, septembre 2010
- C. Moreddu, 2003**, *Multifonctionnalité : un aperçu des travaux de l'OCDE*, Economie Rurale, N°273-274, Janvier-Avril 2003, p.76-90.
- R.A. Musgrave, 1959**, *The theory of public finance*, chapitre 1: une théorie multiple du budget de l'Etat, extrait de Généreux, 1996.
- E. Ostrom, 2010**, *Gouvernance des biens communs : pour une nouvelle approche des ressources naturelles*, de boeck.
- M. Petrick, 2008**, *The co-evolution of semantics and policy paradigms: 50 years of Europe's Common Agricultural Policy*, Inereconomics, July/August 2008, p.246-252.
- C. Potter, J. Burney, 2002**, *Agricultural multifunctionality in the WTO –legitimate non-trade concern or disguised protectionism ?*, Journal of Rural Studies, N°18, p.35-47.
- M. Tilzey et C. Potter, 2005**, *Agricultural policy discourses in the European post-Fordist transition: neoliberalism, neomercantilism and multifunctionality*, Progress in Human Geography, Vol.9, issue 5, p. 581-600, Edward Arnold Ltd.
- OCDE, 2001**, *Multifonctionnalité : élaboration d'un cadre analytique*, OCDE, Paris.
- 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. Trouvé, 2009**, *Les régions, porteuses de nouveaux compromis pour l'agriculture?*. Revue de la régulation n° 5, <http://regulation.revues.org/index7550.html>

Annexe 1 : Méthodologie de l'état de l'art

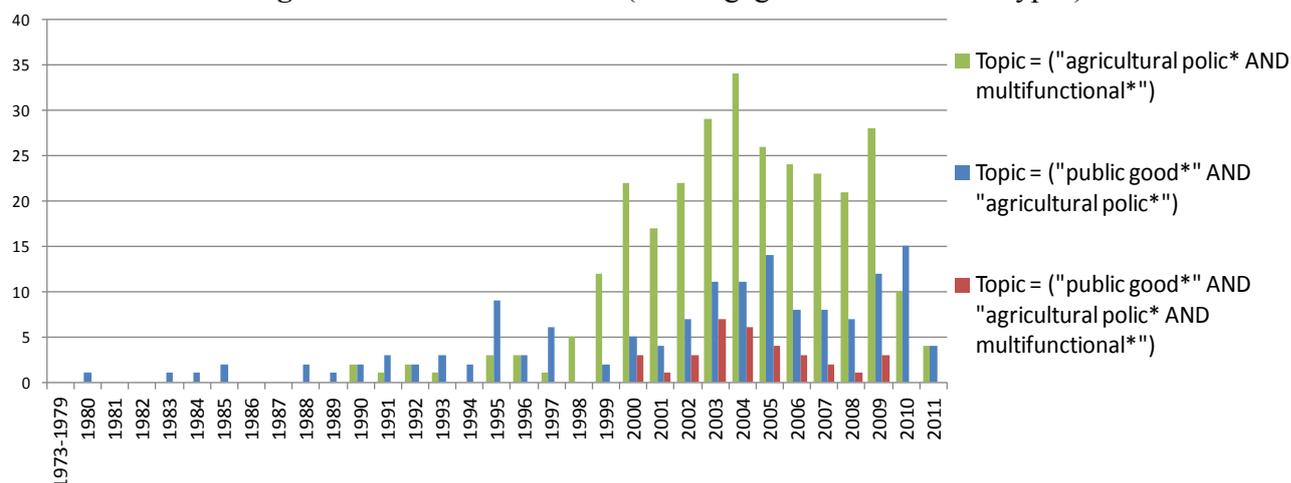
Tableau 1: Comparatif des résultats d'interrogations de différentes bases de données académiques réalisé le 09/06/2011

requête:	WOK/WOS						WOK/CAB abstracts			ECONLIT			Francis	Prod INRA
	all doc. types			article			all doc. Types			all doc. types			all doc. types	all doc. types
	All L.	E.	F.	All L.	E.	F.	All L.	E.	F.	All L.	E.	F.	All L.	All L.
Topic = ("public good*" AND agri*)	232	223	3	205	196	3	574	550	45	450	414	16		
Topic = ("public good*" AND "agricultural polic*")	38	33	2	36	31	2	146*	142	17	123	106	9	1	76

(All L. = tous langages ; E.= Anglais ; F.= Français)

*146 articles sur lesquelles repose l'analyse de la figure 1 ci-dessous

Figure 1: Résultats de recherches bibliographiques dans la base du « CAB abstract » sur le « Web of Knowledge » réalisé le 09/06/2011 (All langages / All document types)



Annexe 2 : Grille des entretiens et liste des acteurs institutionnels rencontrés

Origine des biens publics dans la PAC

- 1) A quel(s) évènement(s) ou texte(s) fondateur(s) associez-vous l'apparition des BP dans les débats sur la politique agricole commune ?
- 2) Quels acteurs ont marqué l'apparition de cette notion dans ces débats ?
- 3) Comment expliquez-vous à ce moment-là l'émergence de cette notion dans la PAC ? Quels sont les principaux acteurs qui portent aujourd'hui cette notion ? Y a-t-il des adversaires de cette notion ? Si oui, lesquels ?

Interprétation des biens publics et intérêts propres

- 4) Utilisez-vous cette notion ? Si oui, dans quel contexte ? Comment l'interprétez-vous ? Quels sont vos intérêts à défendre cette notion ? Si non, pourquoi ? Utilisez-vous une autre notion qui pourrait s'en rapprocher ?
- 5) Pensez-vous que la notion de bien public soit pertinente dans les débats sur la PAC ? Pourquoi ?
- 6) Quelle place joue-t-elle dans ces débats selon vous ?

- 7) Pensez vous qu'il puisse y avoir différentes visions des biens publics dans les débats sur la PAC ? Si oui, lesquelles par exemple ?

Réseau d'acteurs

- 8) Quel sont les acteurs susceptibles de partager votre point de vue ?

Autres commentaires :

Liste des institutions enquêtées :

Bruxelles
DG Agri (direction H.1 Environnement, ressources génétiques et partenariat européen pour l'innovation)
DG Agri (analyse économique des marchés agricoles)
DG Agri (Direction E.1 Belgique, France, Luxembourg, Pays-Bas)
DG Enviro
CESE
ENRD
Bird Life EU
Via Campesina
Angleterre
DEFRA (<i>EU, international, and evidence base</i>)
DEFRA (LFA UELS)
DEFRA (Farm business)
RPA
Natural England
RSPB
IEEP
CLA / ELO - IEEP
NFU
TFA
Royal Agriculture College
University of reading
University of Leeds
Central Association of Agricultural Valuers
AGRIPLAN CYMRU, Royal Agricultural Society (Wales)
Ecosse
Scottish Natural heritage
RSPB Scotland
Scottish Wildlife Trust
Scottish Land & Estates
University of Aberdeen
Scottish Agricultural College