



*7èmes Journées de recherches en sciences sociales
à AgroCampus-Ouest (Angers), les 12 et 13 décembre 2013*

Le bien public comme bien d'intérêt général

Texte soumis à la session spéciale : Bien public en Agriculture

(Version provisoire – Texte à finaliser)

Hai Vu Pham, hai-vu.pham@dijon.inra.fr

Marielle Berriet Sollicec, berriet@dijon.inra.fr

AgroSup Dijon / CESAER UMR 1041
26 Bd du Dr PetitJean, BP 87999, 21079 DIJON Cedex

Résumé

Partant du constat d'une certaine ambiguïté sémantique sur le terme de « bien public » tel qu'il est utilisé en sciences sociales, nous effectuons une relecture des principales conceptions en économie et croisons ces acceptions avec celles principalement développées en droit et en science politique. En nous appuyant, pour partie, sur les résultats d'un programme ANR Systerra/BipPop, nous proposons une approche selon laquelle le bien public peut être vu comme une construction sociale et politique. Résultant d'un choix socio-politique, l'existence d'un bien public se justifie alors par la volonté politique de la société d'en disposer. Autrement dit, ce qui est public ne provient pas des caractéristiques du bien en soi, mais de la finalité du service qu'il rend au nom de l'intérêt collectif, dans un cadre institutionnel donné. Le bien public ainsi défini se confond à un bien d'intérêt général. C'est pourquoi, nous proposons de retenir la notion de bien d'intérêt général comme cadre d'analyse pour appréhender les changements des politiques publiques et revisitons l'évolution de la politique agricole au regard de cette conception.

Références JEL : A12, H 41, Q18

Introduction

Un bien public est aujourd'hui classiquement défini dans les manuels d'économie comme un bien non rival et non-exclusif (Baumol and Blinder, 2000 ; Jarret et Mathieu, 1998 pour ne citer que deux des nombreux ouvrages en économie publique). Ces caractéristiques sont présentées comme des qualités du bien, de la même façon qu'un bien privé est considéré comme rival et exclusif. Le bien public est ainsi défini au regard des conditions d'usage de ce bien, indépendamment de la manière dont les usagers et consommateurs souhaitent disposer de ce bien et de leurs attentes. Les implications de cette formalisation sont non négligeables, en particulier concernant la mise en place des politiques publiques. En effet, un consommateur ne voit pas nécessairement ces qualités « internes » du bien public mais l'identifie, le plus souvent, comme un bien disposé à l'usage collectif de par la volonté de la communauté: un bien méritoire (Musgrave, 1959, Ver Eccke, 2001). S'appuyant sur cette ambiguïté sémantique (qui peut par ailleurs, en raison de ce flou dans le vocable, faciliter l'atteinte de compromis entre acteurs aux intérêts divergents), les politiques publiques misant sur la nature interne du bien public risquent de produire des résultats loin des attentes des citoyens.

En ce qui concerne la politique agricole, depuis les années 90, et en particulier sous l'impulsion de certains rapports de l'OCDE ((Marsh, 1992 ; plus récemment Freshwater, 2006), l'idée que l'agriculture produit des biens publics est objet de débats tant dans la communauté des décideurs publics que dans celle des scientifiques. L'enjeu est bien de justifier les financements de la PAC à des buts politiques et de les légitimer au regard des attentes sociales vis-à-vis de l'agriculture. Cependant, l'ambiguïté sur la notion de bien public n'étant pas levée, l'approche est qualifiée par certains experts de « redoutable instrument de dérégulation des marchés » (Kroll, 2012). Sur le plan théorique, politistes et juristes ont discuté le bien public avant que les économistes ne s'en saisissent. Ce concept renvoie fondamentalement, dans ces champs disciplinaires, à des sujets de société fortement attachés au rôle de l'Etat et des politiques publiques. En économie, Samuelson a pointé dans son fameux article en 1954 le problème de la consommation conjointe de certains biens qu'il qualifie de bien de consommation collective. Or son premier objectif n'était pas d'attribuer à ces biens un critère d'identification. Il s'agissait de questionner la dépense publique au regard de l'atteinte d'un optimum sociétal, la réflexion intégrant l'existence de biens de consommation collective. Par ailleurs, une conclusion importante de Samuelson, souvent oubliée aujourd'hui, est que le mécanisme du marché est insuffisant, et le recours vers d'autres solutions non décentralisées telles que le vote ou les institutions sont inévitables. Certes, l'économie a dépassé le positionnement de Samuelson avec les contributions de Buchanan (1965), Olson (1965), Demsetz (1970), Groves et Clarck (1971). Il n'empêche que les réflexions restent centrées sur la non-rivalité et non-exclusion, ce qui revient souvent à se positionner dans une économie théorique avec comme risque le détournement du sens du bien public dans une économie réelle.

Partant de ce constat du caractère aujourd'hui hégémonique du bien public en économie, nous croisons, dans cet article, des approches différentes sur le bien public en économie, en droit et en science politique, pour montrer la diversité des conceptions. Nous proposons aussi une

autre façon d'aborder ce concept, qui nous semblerait plus appropriée au contexte de l'agriculture. Nos réflexions s'appuient, pour partie, sur les travaux de recherche menés dans le programme Système/BipPop financé par l'Agence Nationale de la Recherche, et portant sur la prise en compte des biens publics dans la PAC (Berriet-Sollic, 2010). Elles défendent l'idée que le bien public peut être vu comme une construction sociale et politique. Résultant d'un choix socio-politique, il se justifie par la volonté politique de la société d'en disposer. Autrement dit, ce qui est public ne provient pas des caractéristiques du bien en soi, mais de la finalité du service qu'il rend au nom de l'intérêt collectif. Dans cette vision, le bien public se confond à un bien d'intérêt général. Cette conception nécessite cependant qu'un choix socio-politique explicite soit justifié en amont, garanti par les institutions constitutionnellement définies.

Le texte est composé en 3 parties. Dans un premier temps, nous présentons les différentes conceptualisations du bien public en économie, en droit et en science politique. Après avoir pointé les points de divergence entre l'approche de l'économie et les approches du droit, nous formulons dans la 3ème partie le cadre théorique du concept de bien d'intérêt général, et revisitons l'évolution de la politique agricole au travers de cette grille d'analyse.

1. Différentes définitions du bien public en économie et en droit.

1.1. Le bien public en économie

La plupart des travaux en économie s'accordent pour reconnaître que le concept de bien public a été formulé pour la première fois par Samuelson (Ostrom, 2007), (Hummel, 1990). Dans le fameux article « *A pure theory of public expenditure* » en 1954, considéré comme texte fondateur de cette littérature, Samuelson évoque le « problème » des biens qu'il qualifie de biens de consommation collective, et conclut que dans une économie confrontée à l'existence de ces biens, aucune solution calculatoire décentralisée (de type marché) ne peut déterminer l'optimum économique. La raison est que la consommation conjointe ne permet pas au système de prix de révéler la vraie préférence des consommateurs. Le problème que pose Samuelson est celui de la maximisation de la fonction d'utilité sociale qui dépend des fonctions d'utilité de chaque individu. Or, dans le cas des biens publics, cette dernière n'est pas déterminée car on ne connaît pas le taux de substitution entre le(s) bien(s) privé(s) et le bien public. Sans possibilité de « s'exprimer » par des « échanges volontaires », les consommateurs doivent considérer la fourniture de ces biens comme une donnée. Ils ne peuvent allouer efficacement leur budget de dépense, et de façon générale, la société ne peut allouer efficacement ses ressources pour produire les biens, faute de possibilité pour calculer la rencontre entre l'offre et la demande.

Soulignons dès maintenant un premier élément d'ambiguïté sémantique relatif à la traduction française de « public good ». Comme le rappelle Betoine (2010) en citant Bénard (1985), le « public good » en français est équivalent à ce que signifie « bien collectif », terme par ailleurs utilisé par les économistes français tels que X. Greffe, S.C. Kolm, E. Malinvaud, J.C. Milleron et G. TERNY (Bénard, 1985, page 33), parce que bien public a une consonance juridique et institutionnelle forte. Godard (2004) remarque qu'« *on a coutume en français de*

traduire l'anglais « public goods » par « biens publics ». Cette traduction est maladroite car elle caractérise non la nature du bien mais son mode de mise à disposition : une institution publique ». Nous pensons cependant que la traduction qui peut apparaître maladroite du public goods en biens publics est à relativiser, dans la mesure où Samuelson lui-même sous-entend le lien entre ces biens et l'intervention publique, quand il reproche à Wicksell, Lindhal et Musgrave de trop se pencher sur la taxation en oubliant la dépense publique. La clarification entre « public good » et « collective good » a été faite avec Buchanan (1965) qui montre que le « public good » de Samuelson ne couvre qu'un champ extrême des biens à usage public en oubliant une diversité des situations intermédiaires entre le « pur public » et le « pur privé ». La classification du Journal Economic Literature a ainsi préféré parler de « Publicly provided good » (H4, JEL) pour éviter des confusions. Enfin, le terme de collectif en français a, lui aussi, une signification particulière puisqu'il sous-entend le lien avec un groupe de personnes. Un bien collectif peut renvoyer alors à l'image d'un bien appartenant à un collectif avec, dès lors, une portée plus limitée. Ainsi, même si le « mauvais usage » du terme de bien public est désormais ancré dans l'économie française (Betoine, 2010), nous ne prétendons pas remettre en cause le fondement linguistique de ce mot dans cet article mais pointer les conséquences des ambiguïtés sémantiques qui en découlent.

Depuis l'article de Samuelson, la littérature économique a accumulé de nombreuses contributions sur le thème du bien public, ce qui en fait un des sujets les plus discutés en économie. Nous soulignons dans cet article trois principaux points de controverses.

Le premier point concerne la nature des biens publics. En effet, l'article de Samuelson a pointé une caractéristique fondamentale du bien public, à savoir le « jointness in consumption » qu'on rencontre davantage aujourd'hui sous le vocable de non-rivalité. La non-rivalité signifie que la consommation de l'un ne diminue pas celle de l'autre. Techniquement parlant, le prix d'un produit est déterminé sur un marché de concurrence pure et parfaite au coût marginal de l'unité. En cas de la consommation conjointe, il y aura une seule unité pour tout le monde. Ce coût marginal est nul, parce que cela ne coûte pas plus de fournir le bien à un consommateur supplémentaire.

Cependant, Musgrave (1959) pense que le problème de la dépense publique résulte plutôt de la non-exclusion : le principal facteur caractérisant le bien public est alors l'impossibilité d'exclure les consommateurs susceptibles de devenir « free-rider ». Si l'exclusion de ces derniers était possible, le financement de la production des biens publics serait résolu. Pour cela, il suffit de déterminer les groupes de consommateurs étant prêts à contribuer, puis faire révéler leur préférence. Sur cette base de réflexion, les travaux de l'école du Public Choice donc Buchanan (1965), Olson (1965), Tideman et Tullock (1972) - pour ne prendre que les principaux auteurs - focalisent sur les biens de club. Ici, les clubs sont considérés comme des collectifs de consommateurs, et les biens publics deviennent des biens de club où il est question de révéler la préférence par l'adhésion et l'exclusion. Ces travaux débouchent sur la possibilité d'avoir des productions privées de biens publics, ou biens collectifs (Buchanan, 1965) (Demsetz, 1970) ; le sujet de discussion porte désormais sur l'efficacité comparative des modes de production publique et privée (Holcombe, 1990). Le débat entre Samuelson et Musgrave a duré des années ... les économistes n'ayant pas encore tranché cette divergence. Depuis Head (1960), il est toutefois généralement admis que les biens publics possèdent deux

caractères de non rivalité et non exclusion (Fachini, 2005). Ils demeurent dans les manuels d'économie d'aujourd'hui comme facteurs à l'origine des défaillances du marché.

Le deuxième point de controverse porte sur le lien entre le bien public et les régimes de propriété. La science économique est fondée sur le postulat implicite de l'existence de droits de propriété privée (Buchanan, 1965). Depuis Coase (1960), il existe une formulation claire et explicite de ce postulat. En effet, selon Coase, rejoint ensuite par les économistes du courant *Law & Economics*, l'échange des biens sur le marché revient à l'échange des droits d'usage, ou droits de propriété, donnant aux agents économique la possibilité de contrôler et exploiter le bien. Ainsi, quand il s'agit d'un bien privé, l'échange des droits peut se faire facilement, mais ce n'est pas le cas des biens publics dont personne ne possède le plein droit de propriété.

Il importe pour nous de constater le lien fort entre le caractère d'exclusion du bien public et le régime de droit. L'exclusion constitue en effet un trait important des biens publics tels que définis par Musgrave (1959). L'origine de la non exclusion peut provenir de l'impossibilité technique d'exclure des consommateurs, du coût économique de l'exclusion, mais aussi à la définition des droits d'usage exclusifs (Cornes et Sandler, 1994) (Ostrom et al., 1994). Sans discuter le sens causal de la relation, on peut dire que la non exclusion de l'usage est fortement attachée à la non exclusion des droits d'usage appliqués sur le bien. Comme rappelle Fischel (2000), personne ne cherche à posséder l'air ou la lumière, parce qu'il est impossible techniquement d'exclure d'autres personnes de respirer ou de regarder. On peut penser que le coût économique infiniment élevé serait à l'origine du problème. Il n'empêche que quand l'opération d'exclusion devient juridiquement possible, le débat sur la nature du bien public change de couleur. Ainsi, Coase (1974) montre que la lumière des phares ne serait pas forcément soumise à la catégorie des biens publics du fait que sa production a été historiquement assurée par des compagnies privées qui détiennent le droit monopole d'exploitation portuaire. Ces compagnies imposent ensuite un droit d'accostage sur les compagnies maritimes, dans l'idée de faire payer ces dernières en fonction de leur nombre de navires usagers (Fischel, 2000), grâce à quoi elles déterminent le « niveau de production optimal » du phare, au regard du volume des navires passant par le port.

D'après Fischel (2000), le travail de Coase (1974) suivi par Demsetz (1967), mais aussi Van Dantz (1993) a souligné une idée importante, selon laquelle la discussion sur la nature et le volume de production des biens publics ne peut pas être détachée du contexte institutionnel : les phares britanniques ne constituent alors qu'un exemple généralisable. En adhérent à cette idée, une généralisation ne sera utile qu'" *if they are derived from studies of how [public good] are actually carried out within different institutional frameworks*" (Coase, 1974). Il n'est ainsi possible de raisonner le bien public qu'en fonction des cadres institutionnels spécifiques. La question du droit exclusif se positionne comme central dans ce raisonnement. C'est pourquoi, un bien produit par l'Etat, dont les droits d'usage sont exclusivement établis, ne signifie plus forcément la défaillance du marché comme soutient Samuelson. Devrons nous parler encore de bien public dans ce cas, malgré la présence de la non-rivalité ? Les économistes après Musgrave ont démontré que la non rivalité est finalement un caractère très discutable (Fachini, 2005). De nombreux exemples de biens non rivaux en théorie se révèlent des biens rivaux en réalité, à partir d'un certain seuil d'exploitation: phénomène de saturation. L'établissement possible des droits d'usage exclusifs prouve que les agents sont

conscients des seuils, et ont fait le choix d'exclusion juridique pour garder une exploitation & consommation optimale du bien.

Enfin, Ostrom (2007), Schlager et Ostrom (1992) montrent que le régime de propriété (*property rights*) joue un rôle important dans la production et l'exploitation des biens non exclusifs rivaux. En se basant sur le critère d'exclusion, Ostrom classe les biens non exclusifs en deux catégories : celle dont la consommation est non rivale (consommation conjointe en référence au cas de Samuelson), et celle dont la consommation est rivale. Elle ne s'intéresse qu'à la deuxième. Les biens communs rivaux, appelés par Ostrom de « Common Pool Ressources » - CPR - couvrent en fait la plupart des ressources naturelles qui sont épuisables par exploitation. Nous n'allons pas approfondir ici cette littérature, mais rappelons simplement le lien étroit entre régimes de droit et caractère public des CPR. Ainsi, selon Ostrom, on confond souvent un bien public samuelsonien avec un CPR, alors que le dernier est une catégorie particulière où la rivalité est présente : la consommation de l'un diminuerait celle de l'autre. La spécificité du CPR est que personne ne possède le plein droit de propriété, mais les personnes peuvent posséder des composantes de ce droit (partant du fait qu'il s'agit plus précisément d'un faisceau des droits); Schlager et Ostrom (1992) montrent ainsi qu'en absence du droit d'aliénation, on peut encore et toujours exploiter efficacement les CPR avec différents régimes de propriété, qui varient du simple droit d'accès au droit d'exclusion.

Quant au bien non rival de Samuelson, Oström partage pleinement l'analyse de Musgrave (1959) et Olson (1965), en défendant que l'exclusion constitue le problème majeur : ainsi, les biens non-rivaux exclusifs peuvent être exploités par des structures privées comme l'a montré Coase (1974). Elle va encore plus loin en défendant le fait que le comportement du « free-rider », basé sur la non-exclusion, est le problème central du bien public et de l'action collective de façon générale. La production d'un bien public, ou le déploiement d'une politique publique, se verra confronter à la question fondamentale : qui sont les contributeurs et qui sont les bénéficiaires ? .. et par conséquent : comment financer la production des biens publics alors que certains utilisateurs sont en mesure de tirer des bénéfices sans y contribuer ? Une des réponses d'Oström est de recourir à des cloisonnements institutionnels, avec l'établissement des droits comme possibilité d'exclusion.

Le troisième point de notre discussion en économie porte sur le rôle des institutions. Selon nous, celles-ci restent sous-estimées dans la littérature économique sur le bien public, alors même qu'elles donnent sens à ce concept. Pour Samuelson (1954), l'institution n'a pas de sens particulier ; il la définit comme une société, entendue comme un ensemble d'individus déterminés, dont les préférences sont hétérogènes et non interchangeables. Il soutient qu'à défaut du mécanisme du marché, on peut envisager à des solutions non économiques tels que le vote ou des solutions politiques. Il cite alors Black (1948), Arrow (1951) dont les travaux portent sur la détermination de la fonction d'utilité sociale grâce aux principes de vote. La production optimale d'un bien public tend alors vers la formulation d'un choix social ou un choix de société. Par ailleurs, le choix que mentionne Samuelson prend la forme d'une décision du gouvernement – dont l'objet consiste à déterminer le niveau de la dépense – d'où le titre de l'article « La pure théorie de la dépense publique ».

L'apport de l'école du Public Choice montre encore une fois que le bien public est au cœur des institutions. Buchanan (1965) explique que derrière le bien de club, il y a de différentes organisations de consommateurs où il est question de maximiser l'intérêt du groupe. Les clubs illustrent justement des groupements homogènes de consommateur avec un droit d'entrée. Pour sa part, Olson (1965) défend l'idée selon laquelle le bien public doit être raisonné dans un cadre institutionnel fermé, où le « free-rider » est nécessairement un « insider » qui sait tirer des bénéfices de l'action collective. Le caractère public est alors endogène au choix institutionnel, même s'il existe une gradation importante des types d'organisation, qui correspond à plusieurs échelles de problématisation (Cornes et Sandler, 1994).

Pour Coase (1974), rappelons qu'il pointe également la nécessité de toujours raisonner le bien public en lien avec son cadre institutionnel. L'institution n'est ici pas simplement une organisation des hommes, mais aussi celle des règles de conduite régissant le collectif des hommes (Coase, 1989). La société est alors une institution importante d'individus régis par la loi. D'autres institutions existent également qui possèdent leurs règles de fonctionnement internes. Il peut s'agir d'une organisation, d'un groupement de personnes réunies dans un périmètre politique, d'un pays, ou encore d'une institution internationale qui doit faire face à un problème global. Une des composantes les plus importantes de l'institution concernerait les droits de contrôler, user, exploiter les biens économiques. Quand ces droits ne sont pas exclusifs, nous faisons face au problème de bien public (collectif). Quand les droits sont exclusifs, nous aurons affaire avec un bien privé (ou privatif).

Une question intéressante est alors de savoir comment les droits d'usage sont définis et en quoi ils permettent de reformuler le concept de bien public? Nous discuterons ce point plus tard dans le texte. Dans l'absolu, les droits reflètent la volonté commune des hommes de vivre ensemble, une volonté qui se matérialise en des règles d'usage concrètes, et qui peut changer dans le temps. Ainsi, pour Malkin et Wildavsky (1991), le bien public sera finalement un produit du désir sociétal, à un moment précis dans le temps. Olson dans son livre en 1965 insistait déjà sur cet élément, car selon lui le bien public au sens économique n'est en fin de compte que la matérialisation de la poursuite de l'intérêt commun des hommes. "*Students of public finance have, however, neglected the fact that the achievement of any common goal or the satisfaction of any common interest means that a public or collective good has been provided for that group.*" (Olson, 1965).

1.2 L'approche du droit et la vision politico-juridique française sur le bien public

Le droit français ne donne pas de définition formelle de bien public. Issu du droit romain, il aborde le bien comme une catégorie distincte de celle des personnes, puis établit les rapports de droit qui relie ces deux catégories. Le bien que cerne la législation française est tout d'abord une chose – l'objet susceptible d'un acte d'appropriation¹.

De façon formelle, on ne trouve pas le terme de bien public dans les textes législatifs en vigueur. Les mots les plus proches auxquels renvoie la base de données en ligne Legisfrance sont : *bien communal* ou *bien indivis entre plusieurs communes* (Code général des collectivités territoriales), *bien culturel* (Code du patrimoine), *bien nationaux*, *bien des communes et des établissements publics* (Code civil et Code général de la propriété des personnes publiques), *bien d'utilité publique* (Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique), *bien relevant du domaine public* (Code général de la propriété des personnes publiques), *domaine public* ou *bien domanial* (Code du domaine de l'Etat), *patrimoine national* (Code de l'environnement).

Sans prétendre une recherche exhaustive sur l'ensemble de la législation française, nous constatons que la notion de bien public au sens que donnent les législateurs français renvoie soit à des biens appartenant à l'Etat, aux collectivités territoriales ou à un établissement public, soit à un patrimoine (commun) de la nation. Il s'agit, de façon générale, des biens autres que les biens privés et définis comme la propriété d'une personne morale de droit public. Par conséquent, c'est la nature de la personne détentrice du droit – particulier, société, Etat, etc...qui caractérise le bien privé ou public. Un bien est privé quand son propriétaire est une personne privée. Inversement, il est public s'il appartient à une personne publique. Sans la relation juridique entre le bien à la personne, il s'agit alors d'une chose, c'est-à-dire un objet qui peut éprouver une existence physique mais non pas juridique.

Le mot bien public a pourtant une autre connotation, forte en philosophie et en politique, qui se reflète pleinement dans le droit public français. Nous qualifions cette approche de politico-juridique. Le droit public présente en effet le bien public comme un bien utilisé au service de l'intérêt collectif. Cette approche nous renvoie à la théorie de l'Etat. Ainsi, le rapport du Conseil d'Etat sur l'intérêt général en 1999 a fait référence au bien public comme un concept philosophique, étroitement lié à la notion de l'intérêt général. On peut lire dans le rapport : « à partir du XVIII^e siècle, (quand) l'idée d'intérêt général a progressivement supplanté la notion de bien commun, aux fortes connotations morales et religieuses, qui jusque-là constituait la fin ultime de la vie sociale... », et plus loin « Au refus des disciplines exigées par la recherche de l'intérêt général ou au désintérêt constaté pour le bien public, il n'existe pas de remède institutionnel. » Il s'agit alors de comprendre le bien public comme le bien-fondé de la société humaine. Bien public ou bien commun n'est alors rien d'autre que bien vivre ensemble.

Ici, le politique tend à rejoindre l'éthique. L'intérêt général c'est « l'expression de la volonté générale, ce qui confère à l'Etat la mission de poursuivre des fins qui s'imposent à l'ensemble des individus, par-delà leurs intérêts particuliers » (Rapport du Conseil d'Etat, 1999). Cette

¹ Quand on dit par exemple: « ce livre est à moi », on fait alors référence à son droit vis-à-vis à d'autres personnes de disposer le livre, et non pas à son droit dans la relation étroite avec le livre.

construction puise ses racines dans la théorie du Contrat social de Rousseau (1762) « *quand l'État, près de sa ruine, ne subsiste plus que par une forme illusoire et vaine, que le lien social est rompu dans tous les cœurs, que le plus vil intérêt se pare effrontément du nom sacré du bien public, alors la volonté générale devient muette* ». Rousseau défend alors l'idée que la création de l'Etat pourrait résulter des choix d'individus libres. En soi, elle incarne la volonté générale des hommes libres de vivre ensemble, au lieu de rester dans l'état de nature hobbesien. Cette création allait donner naissance à une personne morale supérieure à tous individus: l'Etat Républicain. L'Etat existe pour le bien du peuple, et le bien public est la finalité de ses actions.

Le besoin d'organiser le bien-vivre-ensemble étant établi, l'Etat devrait assurer les moyens matériels pour mettre en œuvre ses actions. C'est ici qu'un problème de compréhension peut apparaître, en raison de la similitude linguistique entre ces deux concepts en droit. Nous avons un bien public compris au sens d'une catégorie juridique distincte des personnes, et un bien public servi comme la finalité de l'Etat, donc équivalent à l'intérêt général. Plusieurs objets pourraient répondre à ce double critère d'identification. Un équipement public est par exemple à la fois une propriété des personnes publiques, et un objet porteur d'utilité publique, c'est-à-dire à au nom de l'intérêt général. Dans une telle situation, on peut faire référence à l'un ou à l'autre critère pour justifier l'appellation. Néanmoins, toute situation ne peut s'interpréter de la même façon. Nous devons faire face aux biens domaniaux privés, c'est-à-dire une propriété publique affectée à un usage exclusif (Code de la propriété des personnes publiques), mais aussi aux biens privés remplissant des fonctions de service d'intérêt général.

	Le détenteur est une personne publique	Le détenteur n'est pas une personne publique
L'usage est de l'intérêt général (non exclusif) <i>(Bien d'intérêt général)</i>	(1) Bien public destiné au service public <i>(Université, Hôpital, Routes nationales etc...)</i>	(2) Bien destiné au service public <i>(ligne de bus privé)</i>
L'usage est exclusif	(3) Bien privé relevant du domaine public <i>(Bien servi au fonctionnement des établissements publics)</i>	(4) Bien (privé) destiné à la consommation privée

Table 1 : Le bien public dans le droit français

Quatre cas de figure peuvent alors exister (Table 1). Dans le premiers cas, le plus fréquent, le bien est destiné à un usage d'intérêt général et il est également la propriété d'une personne publique. Dans le deuxième cas, le bien n'appartient pas à une personne publique, mais il assure quand même un service public, grâce à des contrats (de délégation du service public) ou des conventions avec une personne publique. Dans le troisième cas, le bien n'aura pas forcément un usage d'intérêt général mais restant une propriété de l'Etat ou une propriété collective. C'est par exemple le cas des ordinateurs ou des voitures de fonction qui relèvent strictement un usage (économique) privé mais qui font bien partie des actifs d'une personne publique. Dans le dernier cas, nous avons un bien privé pur, détenu par une personne privée. Il est facile de constater que seul le cas (4) concerne le bien privé, alors que les cas (1), (2), (3) évoquent communément le terme de bien public, par erreur ou par commodité de langage.

C'est alors avec la notion d'exclusion (Musgrave, 1959) que nous pouvons lever l'ambiguïté entre les deux cas (2) et (3). En effet, le cas (3) correspond à une propriété publique dont l'usage est exclusivement réservé (à son détenteur), alors que le cas (2) correspond à un bien privé mais dont l'usage est non exclusif, parce que ce bien est destiné à remplir un service public. Le caractère public provient, par conséquent, du droit d'usage non exclusif accordé aux usagers. Ainsi, une ligne de bus privée pourrait être considérée comme un service public à partir du moment où elle offre un usage à tous les clients, et ce malgré le statut privé de son propriétaire. D'un point de vue juridique, ce droit d'usage correspond à l'usus du bien, qu'il faut distinguer du plein droit de propriété c'est-à-dire un ensemble de l'*usus*, le *fructus*, et l'*abusus*. Le fait que l'usus d'un bien est non-exclusif et déborde du cadre de la propriété légale provient alors du fait qu'il n'est pas déterminé par cette dernière, mais par la volonté commune d'user le bien pour l'intérêt général.

Ces présentations successives des biens selon des angles disciplinaires différents étant faites, il nous semble intéressant de discuter les biens dans une perspective croisée entre ces approches : économie, droit et politico-juridique. Avant cela, nous faisons une synthèse de ces approches afin de faciliter la comparaison et pointer les ambiguïtés de compréhension.

1.3 Ambiguïté entre trois façons de comprendre le bien public

Le tableau 2 résume les trois approches que nous avons présentées.

Economie (1)	Droit (2)	Politico-juridique (3)
Le bien (public) est un objet procurant de l'utilité, qui offre une consommation conjointe	Le bien (public) est une chose appartenant à une personne publique.	Le bien (public) est la finalité de l'action publique. Il s'agit d'un bien ou d'un service dont l'usage est d'intérêt général.

Tableau 2 : Trois conceptions du bien public

Selon le tableau, une lecture en économie (1) considère dans le bien la capacité d'offrir un usage conjoint sans s'épuiser: un bien non rival et non exclusif. Une lecture en droit (2) distingue le bien (public) comme une chose appartenant à des personnes publiques. Enfin, la lecture que nous appelons politico-juridique (3) considère le bien public comme le bien-être social, défini au regard de l'intérêt général, et donc le caractère spécifique est que tout le monde possède le droit d'utiliser, sans besoin d'être propriétaire. Partant d'un même vocable, le bien public, il existe ainsi trois acceptions distinctes, sans que des ponts soient faits.

Nous retenons ici l'attention sur deux cas (1) et (3) où la différence de conceptualisation est marquante, mais crée finalement beaucoup de confusion quand on aborde le terme. En effet, l'économiste et le politiste-juriste ne s'entendent pas sur ce qu'est le bien public en économie et en politique. La divergence entre ces deux visions est considérable rendant perplexe la lecture sur le sujet. Toutes les deux sont protégées par des cloisonnements disciplinaires suffisamment forts pour que l'une ne « contamine » pas l'autre. Cette situation se reflète particulièrement dans le cas des biens publics mondiaux, où l'interprétation de ce qui est « bien public » se fait dans deux versions d'économie (1) et politico-juridique (3). Le « global public good » est défini par l'UNDP dans la version anglaise comme "*Goods ("things") whose characteristics of publicness (non-rivalry in consumption and non-excludability of benefits)*

extend to more than one set of countries or more than one geographic region and don't discriminate against any population groups or generations (present and future) are". L'origine du mot provient selon la même source d'Adam Smith et de Paul Samuelson. « *Even Adam Smith referred to such public goods as defense or institutions of justice in order to discuss what is the role of markets and what that of states. Paul Samuelson then introduced the concept systematically into the theory of economics in the 1950s* » (Kaul et al., 1999). Il s'agit d'une référence qui oscille paradoxalement entre un bien économique non rival, et un bienfait de l'économie en référence au rôle du marché et celui de l'Etat à propos de la justice sociale. Quant au droit public français, on lit sur l'affichage du journal Officiel que le bien public global est « Ressource, bien ou service bénéficiant à tous, dont l'exploitation ou la préservation peuvent justifier une action collective internationale ». (Journal Officiel du 19 Octobre 2008).

Différentes sur le plan conceptuel, les deux définitions s'accordent pourtant sur les mêmes objets. Ce sont les problèmes du réchauffement climatique, de la pollution des océans, des pluies acides, du maintien de la paix dans le monde ou de la stabilisation des marchés financiers (Thoyer, 2012). Par ailleurs, l'UNDP a cherché un compromis en citant des exemples se situant traditionnellement dans la sphère de l'intervention politique: "*We should be equally willing to pay for global goods that serve our common interest, be they shared systems of environmental controls, the destruction of nuclear weapons, the control of transmittable diseases such as malaria and HIV/AIDS, the prevention of ethnic conflicts or the reduction of refugee flows. And we should be prepared to finance such goods through innovative mechanisms based on the principles of reciprocity and collective responsibility, principles that go beyond the concept of official development assistance (ODA)*". Les économistes tentent pourtant de défendre leur point de vue en proposant le concept de « publicness » dépourvu de sens juridique. Ils apportent alors au bien public samuelsonien trois possibilités de « publicness » : le caractère public de la consommation, le caractère public de la prise de décision et le caractère public de la répartition des avantages (Baillet, 2011), (Kaul et al. 1999). Cette approche rencontre des détracteurs qui estiment que le bien public mondial devient ainsi une notion « fourre-tout », qui mélange des concepts économiques d'efficacité et des considérations socio-politiques sur l'équité et la justice sociale, et perdant ainsi sa force analytique pour ne devenir qu'un slogan accrocheur (Thoyer, 2012).

2. Bien d'intérêt général et reconsidérations juridique et économique

Dans le cadre du projet de recherche ANR Systerra BipPop, nous constatons que la diversité des lectures sur le bien public est au final une entrave pour contribuer à définir des objectifs de politiques publiques agricoles et d'environnement. Si les trois approches convergent vers un point important relatif à la non exclusion de consommation, aucun cadre disciplinaire n'a réussi, à ce jour, à construire un cadre théorique et analytique pertinent pour appréhender les préoccupations de la société contemporaine : sécurité alimentaire, lutte contre la pauvreté & l'urbanisation, protection de l'environnement. L'analyse économique reste dominante dans la littérature sur le bien public, mais elle est insuffisante pour cadrer ces problèmes (Baillet,

2011), tandis que l'approche du droit reste relativement en retrait du fait que ces sujets ne sont pas toujours discutables en termes des droits de propriété. Le terme de bien public mondial encadre plus spécifiquement ces sujets, mais n'a pas résolu le problème de divergence d'approche. Nous proposons, dans la partie suivante, l'usage du terme de bien d'intérêt général que nous pensons plus approprié pour éclairer la construction et la mise en place des politiques publiques.

2.1 Le bien d'intérêt général

Notre analyse se centre davantage ici sur la construction des politiques publiques que sur le débat théorique autour du bien public. Elle concerne toutefois directement ou indirectement ce dernier. Nous défendons l'idée selon laquelle ce qui est important est le caractère « public » du bien : il s'agit d'assurer, par l'usage d'un bien, un bienfait au public, autrement dit une contribution du bien au bien être à la société. En ce qui concerne la mise en place des politiques publiques, un bien public ne doit pas être source de maux sociaux, ceux-ci étant identifiés en référence à des choix éthiques, propres à un contexte et une époque donnés, qui conduisent à distinguer, ce qui est bénéfique *versus* ce qui est nuisible pour un groupe social. Nous pouvons dire, par exemple, qu'un parc construit en plein cœur d'une zone résidentielle est un bien public ; mais certainement pas s'il s'agit d'un incinérateur. De la même façon, l'agriculture pourrait être qualifiée de génératrice de biens publics parce qu'elle assure la sécurité alimentaire ou la fourniture des services environnementaux ... mais pas parce qu'elle rejette des pesticides et des engrais nuisibles à l'environnement et à la santé humaine. Il est question alors de trouver l'équilibre entre les bienfaits et les maux générés par une activité.

En centrant l'analyse sur les fins sociales que procure la consommation d'un bien, et non sur les caractéristiques intrinsèques de ce bien, le concept de bien d'intérêt général permet de pointer les bienfaits rendus à la société par l'utilisation de ce bien. Une telle approche résout le problème de « contour juridique » que présente le droit de propriété. En effet, un bien d'intérêt général peut être la propriété d'une personne publique ou privée, car ce n'est pas la nature du droit de propriété qui lui confie le caractère de public ou privé. Il résout également le problème d'exclusion : un bien d'intérêt général est nécessairement un bien non exclusif. Le bien d'intérêt général répond en outre au besoin d'éthique en intégrant la finalité de l'action publique.

Enfin, le bien d'intérêt général résulte d'un choix social, ou encore d'un choix socio-politique qui permet de justifier son caractère d'intérêt général. Le choix à l'origine de la production ou l'appropriation du bien doit traduire la volonté générale de la société. Construire le bien d'intérêt général, c'est ainsi s'assurer l'utilité sociale du bien, et en faire un outil de cohésion sociale. La consommation de ces biens se distingue de celle des biens privés en ce qu'elle permet de relier les usagers, alors que la deuxième implique implicitement un conflit & une rivalité entre eux.

Dans la littérature économique, ce concept s'approche de celui de bien méritoire (Ver Eecke, 2001), Musgrave (1959). Ce terme a aussi une autre traduction en français : le bien tutélaire, bien dont la production et l'exploitation est laissée sous la tutelle de l'Etat. A l'origine du terme, Musgrave (1956) a proposé les fondements du « merit goods » en faisant référence au

rôle de l'Etat en 3 fonctions : allocation, redistribution et stabilisation. Les « merit goods » renvoient alors à des biens dont l'Etat doit assurer la production, non pas pour une quelconque raison utilitaire, mais pour raisons éthiques et politiques. Les exemples sont nombreux: éducation, sécurité sociale, logement pour les pauvres. Cependant, toutes les activités (économiques) de l'Etat ne peuvent pas se ranger de façon exclusive dans ces trois fonctions : à l'Etat donc de procéder à un arbitrage sur les biens tutélaires ou méritoires. Le bien méritoire traduit surtout l'idée que certaines activités économiques peuvent contraindre la préférence individuelle, et sa nature n'a pas à être justifiée par le calcul des intérêts individuels (Ver Eecke, 2001). On comprend dès lors que cette notion n'ait pas été appréciée par l'économie standard reposant sur l'individualisme méthodologique.

Quant au bien d'intérêt général, celui-ci ne se réfère pas forcément à l'appartenance de l'Etat comme critère formel d'identification. Il s'agit avant tout de déterminer la résultante d'un choix socio-politique dont l'auteur pourrait être l'Etat, mais aussi d'autres personnes morales privées. L'approche fait déjà référence pour les instances politiques de la France et de l'Union Européenne. La commission européenne a par exemple utilisé des termes de service d'intérêt général, et mission d'intérêt général pour désigner des activités économiques, publiques ou privées, servies à des fins sociales ultimes ².

L'adoption du concept de bien d'intérêt général génère alors des conséquences non négligeables sur le plan conceptuel. Un équipement destiné aux handicapés serait alors un bien d'intérêt général, s'il est produit par la collectivité et mis à la disposition du grand public sans qu'on fasse référence à son caractère rival et exclusif. Les biens privés classiques tels que les ordinateurs, les chaises, les vélos, seront également considérés comme des biens d'intérêt général à partir du moment où ils sont placés dans les endroits publics pour l'usage de tout le monde. Les ressources naturelles, l'eau, la biodiversité se qualifient automatiquement de biens d'intérêt général, non pas de par leur nature non-rivale et non-exclusive, mais par le fait qu'elles font partie du patrimoine de la nation, et soumis à l'action politique qui vise à augmenter le bien-être de la société. La monnaie est un bien d'intérêt général car elle remplit une fonction sociale spécifique en tant que moyen de l'échange - l'instrument principal de la cohésion sociale (Aglietta, 1979).

2.2 L'intérêt général comme fruit d'un processus démocratique

Pierre angulaire du système juridique et politique français, l'intérêt général incarne à la fois la finalité et le fonctionnement de l'Etat. C'est pourtant une notion floue et assez mal définie, alors que sur elle se fonde tout le système de droit public. Comme dit plus haut, l'intérêt général reflète l'intérêt de la Nation (du peuple), pris dans son ensemble comme une entité unique (en référence au contrat social de Rousseau). Cette entité se matérialise dans la personne morale de l'Etat républicaine. Dans la tradition juridique française « la loi est l'expression de la volonté générale ». Il appartient ainsi au législateur d'exprimer cette

² Les services d'intérêt général (SIG) sont, dans l'Union européenne, des services marchands et non marchands que les autorités publiques considèrent comme étant d'intérêt général et soumettent à des obligations spécifiques de service public. Il s'agit d'une notion propre à l'Union européenne. Elle ne se trouve pas dans les traités eux-mêmes, mais a été définie progressivement par la Commission comme une généralisation des services d'intérêt économique général (SIEG), qui sont mentionnés dans les traités.

volonté générale. Ce travail est assumé en France par le Parlement National (Assemblée et sénat) et elle s'attache strictement à la personne morale de l'Etat. Toute décision votée par une autre institution ne pourrait être qualifiée légitimement de l'expression de l'intérêt général.

Cette position est pourtant en forte d'évolution, suite au processus de décentralisation des compétences de l'Etat. Les lois de décentralisation en France accordent, depuis les années 80, des compétences spécifiques aux collectivités territoriales. Les régions, départements, communes français deviennent désormais des personnes morales de droit public. Parmi les compétences transférées, on compte celles portant sur la voirie, l'urbanisme et les transports régionaux. Si d'un point de vue strictement juridique, on ne peut parler de l'intérêt général à l'échelle des collectivités territoriales, l'Etat a toutefois partiellement transféré, par le processus de décentralisation, « le pouvoir de déterminer l'intérêt général » à ces nouvelles formes de pouvoirs publics locaux.

La décentralisation ne conduit pas à une remise en cause du fondement de l'intérêt général mais offre la condition d'assurer l'équilibre entre la démocratie, l'égalité des conditions et la prise en compte des aspirations locales. Pour Tocqueville (rééd. 1986), une trop forte centralisation des pouvoirs (gouvernementaux et administratifs) nuit ainsi à la volonté générale. La solution réside alors dans la restauration des corps institutionnels intermédiaires qui incitent à un renforcement des liens sociaux, permettent à l'individu isolé face au pouvoir d'Etat d'exprimer sa liberté et ainsi de résister à ce que Tocqueville nomme « l'empire moral des majorités ».

Conséquence de cette évolution, l'intérêt général laisse au fur et à mesure place à l'utilité publique, un autre concept plus adapté aux contextes locaux, et qui pourrait être alors librement apprécié par collectivités territoriales. Toute décision locale est alors présumée de porteur d'utilité publique, à partir du moment où elles sont le produit d'une « *volonté générale démocratiquement constatée*³ ». Certes, ces décisions nécessiteraient un accord du préfet ou du ministre - représentant de l'Etat - pour être légalement accepté en bonne et due forme (l'arrêté de déclaration d'utilité publique). Mais cette procédure s'arrête à un simple contrôle de forme, et l'Etat ne pourrait plus statuer sur le caractère d'utilité publique d'une action locale, une fois la décision promulguée par un vote par une instance démocratique locale. La seule possibilité de s'y opposer est de recourir aux juges administratifs.

En parallèle avec la décentralisation, l'action de l'Etat français connaît également des transformations importantes suite à l'apparition des nouveaux modes de régulation de la société. La montée en puissance du mouvement de démocratie participative en témoigne. Le terme de gouvernance est aujourd'hui largement utilisé à la place de celui du gouvernement. La gouvernance pourrait être comprise au sens d'un processus collectif de fabrication des politiques publiques dans lequel le rôle le plus important de l'Etat est le pilotage et la coordination des acteurs participants. Elle se traduit par la présence de nombreux partenaires non institutionnels aux instances de décisions publiques, partenaires qui participent directement ou indirectement aux négociations en dehors du contexte de la prise de décision.

³ Terme de Sainte Rose - Conseil constitutionnel (2006)

Si l'intérêt général reste fondamentalement attaché à un vote démocratique, les changements décrits précédemment tendent à placer le débat participatif au cœur de son appréciation. Certes, le vote parlementaire fait depuis toujours l'objet de débats politiques entre députés avant d'être délibéré. Cependant, il n'est plus exigé aujourd'hui de débattre dans un cadre parlementaire pour faire des lois - expression de la volonté générale - mais de débattre dans un cadre politique élargi, local et/ou collégial, pour exprimer l'intérêt collectif d'une population. Ce débat est nécessaire, face à des demandes tantôt structurelles, tantôt ponctuelles de la population. Il peut dès lors être porté par de nombreux acteurs - acteurs publics, professionnels sectoriels, associations - chacun défendant son propre intérêt.

2.3 L'intérêt général comme la somme des intérêts particuliers

La principale faille de la théorie française sur l'intérêt général est qu'elle crée des confusions inévitables entre l'intérêt général et l'intérêt propre de l'institution publique en charge de porter l'intérêt général. Ce dernier, même quand il s'agit de l'Etat, reste une personne morale à part entière, qui fonctionne sous des contraintes et des logiques lui étant propres. Nombreux sont ceux qui doutent que derrière un bien public fourni par l'Etat, il y ait des privilèges accordés à un groupe de particuliers, le tout masqué par le vocable de l'intérêt général (Lascoumes et Le Galès, 2007). Reconnaître l'intérêt général, c'est identifier l'Etat dans son rôle d'incarnation de la volonté générale, et dans celui d'une institution indépendante dont les décisions sont inévitablement affectées par la personnalité des hommes qui la dirigent. Le raisonnement philosophique voudrait que « *Le peuple n'existerait pas longtemps si l'intérêt général n'était institué, c'est-à-dire s'il ne trouvait à s'exprimer dans des organisations publiques, symboliques et administratives* ». (Foisneau, 2007). Mais un raisonnement alternatif pragmatique peut tout autant concevoir que l'intérêt général se traduit dans les actions concrètes des hommes et des femmes « ordinaires », non pas celles d'une personne morale supérieure. L'écart entre les attentes des "gouvernés" et les réponses des "gouvernants" n'a jamais été nul. Le Conseil d'Etat (2009) reconnaît ainsi que la notion d'intérêt général à la française souffre des affaiblissements considérables : « *L'Etat ne réussit plus à susciter l'adhésion des citoyens* » et que « *l'On lui dénie même le monopole de formulation du bien public* ».

La pensée économique libérale a déjà été intégrée dans le droit français, et apporte une autre réponse à ce sujet. Elle considère que l'intérêt général est un concept vide de sens, car il s'agit simplement de la somme mathématique des intérêts particuliers. Il est alors inutile de discuter l'intérêt général, parce qu'il est question de donner aux citoyens la liberté de choix, afin qu'il poursuive et défende leur bonheur. Les économistes libéraux se montrent alors toujours méfiants envers de l'intervention de l'Etat. Cela se manifeste à la fois sur le plan des valeurs « *To the free man, the country is the collection of individuals who compose it, not something over and above them* » (Friedman, 1952) , et sur le plan opérationnel « *an individual who intends only to serve the public interest by fostering government intervention is led by an invisible hand to promote private interests, which was no part of his intention.* » (Friedman, 1980).

Se positionner dans cette lignée, c'est alors d'accepter des postulats de l'économie utilitariste selon laquelle les intérêts particuliers convergent vers un point d'équilibre optimal, qui

maximisent leur somme. Le marché est un régulateur universel, qui rendrait satisfait tout le monde grâce au jeu de l'échange. Nous sommes ainsi pleinement dans le paradigme de la main invisible d'Adam Smith. L'intérêt d'une société humaine est de laisser le marché allouer efficacement des ressources. Il consiste à éviter de contraindre le marché et de ne pas lui imposer d'autre choix qui induirait le risque de tomber dans un état social sous optimal. En cas de défaut du mécanisme d'échanges, la poursuite de l'intérêt particulier reste encouragée, à condition que des formes de compensation pertinente soient envisagées. Le critère de compensation de Kaldor & Hicks conduit à favoriser un état social B par rapport à A, si avec B et en réalisant des transferts forfaitaires du gagnant au perdant de l'opération, on permet à tous les membres de la société d'être satisfaits. En ce sens, le théorème de Coase vient conforter la proposition de Kaldor-Hicks en cas d'externalité négative. Coase (1960) suggère qu'on peut laisser négocier directement le pollueur et ses victimes pour déterminer les termes de la compensation. Ainsi, une société n'a pas intérêt de regarder seul le coût social des externalités négatives, mais de le faire en considérant aussi le produit social total. Il s'agit alors de faire le choix de société en fonction du bilan net. Pour prendre son exemple, si les bœufs mangent du blé, la société n'a pas forcément intérêt à sanctionner des éleveurs. Il faut plutôt demander si elle a besoin de davantage de viande ou de pain? Si la viande présente une utilité plus grande, il va de l'intérêt de tout le monde de laisser faire des éleveurs, en leur demandant en même temps de compenser des céréaliers victimes du dommage.

De façon générale, concernant le fonctionnement de l'Etat, la pensée libérale prône une présence minimale de l'Etat centrée sur l'exercice des fonctions régaliennes. Mais à trop vouloir centrer sur la main invisible, les économistes libéraux semblent oublier la définition qu'Adam Smith (1776) propose des fonctions régaliennes. En effet, A. Smith attribue trois fonctions importantes à l'Etat : limiter les excès liés aux libertés individuelles, produire des biens collectifs, enfin veiller à l'équilibre budgétaire. Les utilitaristes néo-classiques suggèrent de focaliser la question sur la comparaison de l'efficacité du marché versus celle de l'Etat. La comparaison ne va en réalité que rarement dans le sens du soutien de l'administration. Au contraire, elle suggère que certaines fonctions de l'Etat pourraient être externalisées aux entreprises privées qui s'avèrent des moyens plus efficaces pour atteindre ses buts. C'est une position défendue par certains protagonistes de la nouvelle économie institutionnelle (Williamson, 1994) pour qui la frontière de la firme mais aussi celle de l'organisation et de la hiérarchie en général serait déterminée par l'économie des coûts de transaction. En dehors de cette frontière, l'organisation ne pourrait plus réaliser ses activités efficacement, et doit recourir au marché si elle ne veut pas faire des gaspillages de ressources. Autrement dit, l'Etat pourrait intervenir en économie mais le marché s'avèrerait plus efficace que l'Etat dans la production ou la gestion de certains biens publics.

Nul ne peut ignorer les répercussions de ces résultats économiques sur la pensée politique et juridique française : désormais, l'Etat et les collectivités territoriales recourent régulièrement à des méthodes économiques pour justifier l'intérêt général d'une action. L'Etat recourt aussi plus souvent à des formes de partenariat ou de contractualisation lui permettant de baisser le coût d'intervention directe. Toutefois, la somme des intérêts privés ne peut caractériser le bien d'intérêt général dans notre approche selon laquelle le bien d'intérêt général distingue nettement l'intérêt général de la catégorie des intérêts privés en recourant à la non-exclusion.

En effet, nous pensons que la somme des intérêts privés ne peut pas répondre au critère de non exclusion. Un bien dont la consommation permet d'augmenter l'utilité de la société n'est pas forcément un bien d'intérêt général dans la mesure où il peut être réservé à des catégories spécifiques de consommateurs. Sans l'éclairage d'une volonté politique incarnant la volonté générale, ce bien pourrait alors être un bien de club (de luxe), ou encore simplement un bien désirable pour la société.

2.4 L'intérêt général comme appréciation du juge

Le panorama ne serait pas complet sans référence au positionnement des institutionnalistes américains qui défendent une conceptualisation particulière du rôle des institutions publiques et de l'Etat. Selon, John Commons (1936) l'intérêt général ne peut résulter de l'interaction de l'ensemble des intérêts particuliers tels que le soutiennent les économistes libéraux. Alors que la théorie libérale considère que l'intérêt général est un résultat calculable basé sur la somme de multiples transactions entre individus, John Commons argumente que le bien vivre ensemble se fonde sur des coutumes et des bonnes pratiques de la société, et non pas sur le jeu d'échanges complexes du marché générateurs de conflits. Les conflits ne se trouvent pas forcément dans la relation transactionnelle directe. En s'accumulant en arrière plan de la société marchande, ils mènent la société à des situations de dysfonctionnement. Les bonnes pratiques sont au contraire pérennisées grâce à des institutions. Ces dernières existent en parallèle du marché. Elles absorbent et résolvent les conflits, permettant ainsi au mécanisme de continuer à fonctionner et évoluer. Parmi les institutions, Commons accorde un rôle particulier aux tribunaux qui, selon lui, tranchent les conflits d'intérêt grâce aux choix des bonnes coutumes de la société (Commons, 1936), (Bazolli et Kirat, 2008). L'intérêt général n'apparaît alors pas explicitement dans son analyse, mais il s'agit du bien vivre ensemble et des bonnes coutumes, qui pérennisent la vie sociale. Pour Commons, la sélection des bonnes coutumes par les tribunaux constitue le ciment de la société. On en déduit qu'il réserve aux juges le devoir de sauvegarder l'intérêt général.

L'analyse de Commons dans un pays du « common laws » que sont les Etats Unis, rejoint pourtant, étonnamment, celle des politiques et juristes français. Le Conseil d'Etat, tout en reconnaissant les difficultés liées à la mise en place de l'intérêt général, maintient fermement sa volonté « *de promouvoir un intérêt général qui aille au-delà d'un simple arbitrage entre intérêts particuliers* », en recourant au juge. Il affirme « *C'est au juge qu'il appartient de s'assurer que le pouvoir, à tous les niveaux, agit dans le sens de l'intérêt général. Ce rôle est d'autant plus irremplaçable que le cloisonnement de l'administration et les limites de sa modernisation ont mis au jour bien des difficultés à garantir la prévalence de l'intérêt général.* » Et plus loin « *Dès lors, l'Etat peut être tenté de se réfugier dans une fonction d'arbitrage ou de simple recherche du plus petit dénominateur commun entre les intérêts particuliers. Il revient précisément au juge de défendre une conception de l'intérêt général qui aille au-delà de la simple synthèse entre intérêts particuliers ou de l'arbitrage entre intérêts publics, géographiques ou sectoriels, qui, chacun, revendiquent leur légitimité* »

Truchet (1978) présente l'idée que l'intérêt général et le juge administratif sont les protagonistes d'un jeu de rôles qui permet de les situer en réciprocity de perspective : « à l'action du juge sur l'intérêt général répond celle de l'intérêt général sur le juge ».

3. Bien public et bien d'intérêt général en agriculture

Notre revisite de la littérature sur le bien public et l'intérêt général nous conduit à privilégier une définition du bien public comme résultant d'un choix socio-politique, l'existence d'un bien public se justifiant par la volonté politique de la société d'en disposer. Le bien public ainsi défini se confond à un bien d'intérêt général. C'est pourquoi, nous proposons de retenir cette notion pour analyser l'évolution de la politique agricole au regard de cette conception.

3.1. La PAC : une politique cinquantenaire marquée par deux temps forts

A aujourd'hui 50 ans révolus, la politique agricole commune est, depuis les années 90 à la recherche de sens, notamment sur la sphère internationale et dans le cadre des accords de libre échange au sein de l'Organisation Mondiale du Commerce. Bien comprendre ces enjeux mérite un bref détour historique.

Instaurée en Europe après la seconde guerre mondiale, dans un contexte de recherche d'autosuffisance alimentaire, la PAC a connu deux principaux temps forts. Le premier temps est celui de la construction de la PAC. Il correspond avec l'émergence de la Communauté Economique Européenne (CEE) en 1957-1962 (Butault et al, 2004)⁴ et prend fin dans la seconde moitié des années 80. Le second temps important de la PAC correspond à un changement de cap évoqué dès 1985 par J. Delors dans son « livre vert »⁵. Il annonce « la nécessité d'un changement de modèle de politique agricole à travers une réorientation vers le marché et souligne que les considérations sociales et environnementales sont les seules justifications envisageables⁶ pour l'intervention publique en agriculture » (Fouilleux 2003).

Ce second temps sera marqué par de nombreuses réformes successives. La première de ces réformes est celle de 1992 menée par le commissaire européen Mac Sharry : elle correspondant à une véritable institutionnalisation des idées du livre vert. 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. L'élan de dérégulation évoqué par Delors dès 1985 est ainsi considéré comme résultant de contraintes à la fois internes et externes à l'Europe. En effet, dès 1974 (à peine un an après son entrée dans le marché commun) le Royaume-Uni réclame « une réforme en profondeur » de la Politique agricole commune du fait d'intérêts strictement budgétaires, remettant ainsi en cause l'un des trois piliers fondateurs du marché commun : la solidarité financière (Rapport du Sénat, 2013⁷). Cette revendication va trouver un cadre privilégié d'expression après la signature des accords de Marrakech en 1994. Ces accords marquent la fin du cycle de l'Uruguay (débuté en 1986 dans le cadre du General Agreement on Traffic and Trade (GATT)), ainsi que celle de l'« exception agricole » avec la signature de l'Accord sur l'Agriculture du Cycle d'Uruguay : dès lors les politiques agricoles, dont la PAC, sont soumises à fortes pressions pour réduire et

⁴ Le traité de Rome (1957) qui institue la Communauté Economique Européenne et la conférence de Stresa (1962) durant laquelle trois principes d'action sur les marchés agricoles ont été définis, sont considérés comme deux étapes fondamentales de la création de la politique agricole commune (Butault et al, 2004)

⁵ « en effet la PAC est parvenue à un tournant, notamment en ce qui concerne la réalisation de ses objectifs sociaux. [...] Il est inévitable de plaider maintenant en faveur d'une autre approche plus orientée vers le marché, afin de permettre ainsi de vivre à l'intérieur de la situation présente » (CE, livre vert, 1985)

⁶ « L'octroi de subventions est justifié par des objectifs de politique sociale, mais se justifie aussi par des considérations d'environnement. En effet, l'agriculture peut jouer un rôle important dans la préservation et l'entretien des paysages ruraux » (note de bas de page dans Fouilleux, 2003, p.271)

⁷ Consultable sur <http://www.senat.fr/rap/r02-238/r02-2384.html>

justifier leurs dépenses dans un contexte accrue de transparence de ces dépenses. La réforme de 2003 qui généralise le principe de découplage répond à cette exigence et la récente réforme qui doit être mise en œuvre en 2014, s'inscrit dans cette lignée avec l'instauration des paiements verts.

3.2. Le bien public, élément d'argumentaire dans un contexte de libéralisation des échanges

Si le premier temps de la PAC des années 60 à 80 correspond à une recherche d'autosuffisance alimentaire dans une période post seconde guerre mondiale qui a été marquée par des pénuries alimentaires et une volonté forte de modernisation de l'agriculture, la période suivante repose sur la quête d'une libéralisation des échanges, l'intervention publique devant être limitée à la couverture des défaillances de marché. Cette visée libérale est le reflet de la prédominance des argumentaires économiques néo-classiques. S'appuyant sur les fondements économiques classiques (A. Smith) revisités dans les années 50 par Samuelson et Musgrave, un de ces arguments de justification de l'intervention publique est dorénavant la gestion des biens publics.

Le rapport de Marsh (1992) commandité par l'OCDE fournit ainsi les fondements de l'argumentaire et conduit l'OCDE à définir l'agriculture en ces termes : « l'acte de production agricole assure des fonctions marchandes de production mais aussi d'autres fonctions, présentant le caractère de biens publics très rarement rémunérées car non marchandes ». Dans le secteur agricole, une certaine quantité de biens publics peut en effet être fournie comme effet secondaire d'activités de production. Il s'ensuit des effets non recherchés et donc non rémunérés, dont il faut tenir compte, soit en les corrigeant (externalités négatives – exemple de la pollution), soit en les encourageant (externalités positives- exemples des paysages, de la biodiversité). Dans l'hypothèse de denrées échangeables, le marché est *a priori* le moyen considéré comme *ad hoc* pour réguler l'offre et la demande. Mais dans certains cas, on peut aussi penser que la production de biens publics (entretien d'un paysage, préservation d'une espèce protégée ...) résulte de l'altruisme ou de l'intérêt personnel des agriculteurs. Cependant, dans le cas général, les agriculteurs ont peu d'intérêt à offrir des biens publics pour lesquels ils ne sont pas rémunérés. En l'absence d'un marché efficace, le bien public risque alors d'être sous-approvisionné, sauf si sa production est soutenue par une intervention publique. C'est dans ce sens que « les responsables de la politique devront sans doute, à l'avenir, prendre des mesures claires pour favoriser les bénéfiques et réduire les coûts qui, jusqu'à présents étaient acceptés comme des sous-produits des denrées alimentaires » (Marsh, 1992). L'intervention du régulateur public peut ainsi devenir nécessaire pour atteindre un niveau de fourniture du bien public en rapport avec la demande de la société.

Toutefois, l'enjeu majeur de cette approche est de considérer chacun des effets issus du processus de production comme des fonctions différentes, afin d'en isoler les produits pour ne pas créer de distorsions de marché vis-à-vis des autres produits auxquels leur production peut être jointe. Le découplage est l'instrument qui devrait permettre de créer des marchés isolés pour chacune des fonctions identifiées. L'activité agricole peut alors être considérée comme étant de fait une somme de fonctions séparées.

Dans cette même lignée, diverses institutions européennes ont publié de récents rapports sur la prise en compte des biens publics dans la PAC (ENRD 2010, IEEP 2009). Ces rapports

utilisent une approche économique des biens publics identique à celle proposée antérieurement par l'OCDE dans son cadre d'analyse de la multifonctionnalité (Dwyer et al., 2013). Outre le fait que les listes des biens publics produits par l'agriculture identifiés par ces deux rapports soient concordantes, on observe aussi qu'elles correspondent quasi exactement aux objets relatifs à l'approche positive de la multifonctionnalité (cf Tableau 3). Il nous semble par ailleurs important de souligner le fait que ces différents rapports se focalisent sur les biens publics environnementaux et n'explorent pas les biens publics sociaux même s'ils reconnaissent que « des investigations complémentaires pour définir plus précisément ces biens publics et leur relations avec l'agriculture [...] seraient utiles pour éclairer les futures discussions de politique » (IEEP 2009, p15 *executive summary*).

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, • Maintient 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

Tableau 3 : Comparaison des éléments relatifs à la multifonctionnalité de l'agriculture définis par l'approche dite positive de l'OCDE. Source : (Moreddu, 2003) avec la liste des biens publics agricoles identifiés par l'IEEP (2009) et l'ENRD (2010)

La comparaison de ces deux listes permet de montrer qu'il n'y a pas eu de grandes évolutions sur les objets identifiées comme « biens publics » liés à l'agriculture au cours des 20 dernières années. On constate par ailleurs que certains des biens publics identifiés par ces listes (comme par exemple la viabilité du système de production agricole ou la vitalité des zones rurales) dépassent la définition économique se limitant aux critères de non-rivalité et de non exclusion.

Par ailleurs, cette approche économique des biens publics se retrouve confrontée aux mêmes limites que celles déjà évoquées par les critiques de l'approche « positive » de la multifonctionnalité. Comme l'ont fait remarquer Barthélemy et Nieddu (2003) c'est le caractère joint des biens de différentes natures, attaché à un même acte de production ou à un même objet physique⁸ qui est fortement problématique dans cette approche, puisqu'elle cherche à évaluer la valeur de chacun d'entre eux pris séparément. Ainsi « l'idée qu'il faut chercher la plus forte dissociation possible entre produits autres et produits de base et entre

⁸ Une prairie peut être à la fois un bien privé dont l'herbe peut être un produit marchand, mais aussi un bien public local du fait de son rôle dans le paysage ou encore participer au bien public global que représente le stockage de carbone dans la lutte contre le changement climatique.

chacune de ces catégories », conduit à chercher « les instruments qui rendent [paradoxalement] l'agriculture la moins multifonctionnelle possible » (ibid).

Conclusion

Dans ce texte, nous avons effectué une relecture des théories économiques et juridiques sur le concept de bien public. La conséquence d'une analyse néo-classique serait de se focaliser sur l'analyse économique des biens publics, définis de manière négative comme des anomalies de la théorie néoclassique du bien-être, plutôt que de les définir positivement par une entrée davantage socio-politique en analysant *ce que la société devrait être en droit d'attendre de ses pouvoirs publics*.

Retenant plus précisément une approche politico-juridique française, nous proposons de retenir la notion de bien d'intérêt général comme cadre d'analyse pour appréhender les changements des politiques publiques. Ce concept, reposant notamment sur la philosophie du contrat social, place l'intérêt général au-dessus des intérêts particuliers. Dans le champ de la politique agricole, cette approche permet, en se centrant sur les arbitrages faits et l'identification des rapports de force qui les sous-tendent, de raisonner la mise en place et les inflexions de la PAC.

De façon générale, notre approche conduit à plaider pour une réappropriation socio-économique des biens publics.

Références bibliographiques

- Arrow, J.K. 1951. *Social Choice and individual values*. Yales University Press,
- Aznar, O. ; et Guerin M., Pierre-Cornet P. 2007. Agriculture de services, services environnementaux et politiques publiques : éléments d'analyse économique, *Revue d'Économie Régionale & Urbaine* 4/2007, p. 573-587.
- Betoine, A. 2010, Biens publics, biens collectifs, Pour tenter d'en finir avec une confusion de vocabulaire, *La revue du MAUSS permanente*, 27 mai 2010.
- Berriet-Sollicec, M. (dir), 2010, *La prise en compte des biens publics dans la future PAC. Quelles perspectives pour différents modèles de production agricole européens ?* Programme ANR SYSTERRA / Bipop, 2010-2014.
- Ballet, J. 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.
- Baumol, P., and A. Blinder. 2000. *Economics, Principles and Policy*. NewYork: Harcourt Colleges Publishers.
- Black, Duncan (1948). "On the Rationale of Group Decision-making". *Journal of Political Economy* **56**: 23–34
- Buchanan, JM, 1965. An Economic Theory of Clubs, *Economica*, vol. 32, pp. 1-14.
- Buchanan, J.M. et Tullock G. 1962, The calculus of consent: logical foundations of constitutional democracy. Ed Liberty Fund, Incorporated. 337 pages.
- Butault, J.P. (dir) 2004. *Les soutiens à l'agriculture. Théorie, Histoire, Mesure*. Quae Editions
- Coase, R. 1937, The nature of the firm, *Economica*, Vol 4,N°16, p.386-405.
- Coase, R. 1960, The problem of social cost, *Journal of Law and Economics*,Vol.3, p.1-44.
- Coase, R. 1991. The institutional structure of production, Nobel Lecture delivered in Stockholm Decembre 1991.
- Commons J. R.(1936), "Institutional economics", The American Economic Review, vol. 26, n° 1, Supplement, pp. 237-249
- Conseil d'Etat, 1999. L'intérêt général, *Rapport public*, La documentation française, EDCE, n° 50, Paris.
- Cooper, T., Hart, K. and Baldock, D. 2009. *The Provision of Public Goods Through Agriculture in the European Union*, Report for DG Agriculture and Rural Development, Contract No 30-CE-0233091/00-28, Institute for European Environmental Policy: London.
- Cornes, Richard; Sandler,Todd 1994. Are Public Goods Myths? *Journal of Theoretical Politics* , Volume 6 (3): 369
- Demsetz, H. 1967. Toward a Theory of Property Rights, *The American Economic Review*, Vol 57, N° 2, pp 347-359.
- Dardot, P. and Laval, C. 2010, Du public au commun, *La revue du MAUSS*, vol.35, 111-122.

- Doering, O.C. 2007, The political economy of public goods: why economists should care, *American journal of agricultural economics*, N°5, 2007, p.1125-1133
- Dwyer, J. ; Lataste, F.G. ; Trouvé, A. Berriet-Sollicec, M. 2013. *Les « biens publics » comme instrument de dérégulation des marchés ? L'exemple de la Politique Agricole Commune*, document de travail, programme ANR BipPop.
- Fischel, D.R. 2000. Multidisciplinary Practice, *The business Lawyer*, Vol 5, pp 951-974.
- Fouilleux, E. 2003. *La politique agricole et ses réformes. Une politique à l'épreuve de la globalisation*. Logiques Politiques, L'Harmattan.
- Freshwater, D. 2006, *Financing agricultural policies with particular reference to public good provision and multifunctionality ?* OECD final report, AGR/CA/APM (2005) 19/FINAL.
- Friedman, M. 1962. *Capitalisme and Freedom*, Ed. University of Chicago Press.
- Friedman, M. 1980. *Free to choose*, Ed. New York 338 pages
- Hardin, G. 1978, *Political requirements for preserving our common heritage*, dans *Wildlife and America*, H.P. Bokaw, Concil on environmental quality, p.314.
- Hummel, 1990, *National goods versus Public Goods : Defense, Disarmament, and Free Riders*, The review of Austrian Economics, Vol.4, pp.88-122
- Jarret M.-F. et Mathieu F-R. 1998. *Economie publique*, Théories économiques de l'interaction sociale. Ed. Eclipse. 126 pages.
- Kaul Inge, Isabelle Grunberg and Marc A. Stern (eds.) (1999). *Global public goods: international cooperation in the 21st century*. NY: Oxford University Press
- Kroll, J.C. 2012 *Les biens public et la politique agricole commune*, Working paper, Cesaer, Agrosup Dijon.
- Lataste, F. 2013. *Biens publics et politique agricole*. Thèse de doctorat, Université de Bourgogne (à paraître).
- Lascoumes, P. ; Le Galès, P. 2007. *Sociologie de l'action publique*. Armand Colin.
- Malkin, J., and A.Wildavsky. 1991. "Why the Traditional Distinction Between Public and Private Goods Should Be Abandoned." *Journal of Theoretical Politics* 3(4):355–378
- Marsh, J. 1992, « *La réforme de la politique agricole et les biens d'intérêt public* », OCDE/GD (92)56, Paris.
- Musgrave, R.A. 1959, *Theory of Public Finance*, New York, Mc Graw Hill.
- Musgrave J. 1956 A multiple theory of budget determination, *Finanzarchiv* vol. 27. P.333-343
- Olson, M. 1965, *Logic of collective action*, Harvard University Press.
- Ostrom, E. 2010, *Gouvernance des biens communs : pour une nouvelle approche des ressources naturelles*, de Boeck.

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

Schlager, E. and Ostrom, E. 1992. Property-Rights Regimes and Natural Resources - UCSB Economics Land Economics, Vol. 68, No. 3 (Aug., 1992), pp. 249-262. Published by: University of Wisconsin Press

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

Sénat, 2013. Réforme de la Politique Agricole Commune. Rapport parlementaire. Session ordinaire 2012-13, rapport enregistré le 15 mai 2013.

Tocqueville (de) A.. 1986. *De la démocratie en Amérique*, Schoenhofs Foreign Books, collection "Folio" (ré-édition des ouvrages parus en 1835 et 1840).

Ver Eecke, W. 2001, Le concept de « bien méritoire » ou la nécessité épistémologique d'un concept éthique dans la science économique, *Laval théologique et philosophique*, Volume 57, numéro 1, février 2001, p. 23-40.

Williamson, O. 1994, *Les institutions de l'économie*. Ed. InterEditions, 404 p.