



UMR 1041 INRA – AGROSUP

CESAER



Centre d'Economie et Sociologie
appliquées à l'Agriculture et aux Espaces Ruraux

**Les "biens publics" et la Politique Agricole
Commune : vers un tournant vert ?
Public goods and the Common Agricultural
Policy: towards a green change ?**

François-Gaël Lataste

Aurélie Trouvé

Marielle Berriet-Sollic

Janet Dwyer

Working Paper

2014/1

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 (PAC). Nous faisons l'hypothèse que l'utilisation de la notion de « biens publics » dans le débat sur la PAC, tout en mettant l'accent sur les effets environnementaux, conforte la remise en cause de la PAC en tant que politique commune de régulation des marchés qui concerne des objectifs multiples. 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).

Mots clés : bien public, politique agricole, régulation, multifonctionnalité de l'agriculture, Royaume-Uni

Codes J.E.L. : Q18, H50, R58

Abstract

Numerous debates reveal the ambiguity surrounding the concept of "public goods". We seek to examine and clarify these in the particular case of Europe's Common Agricultural Policy (CAP). Our hypothesis is that the use of the concept of 'public goods' in the debate on the CAP and its role, whilst emphasizing environmental issues, actually calls into question the notion of the CAP as a common policy with multiple objectives also embracing market regulation, cohesion and quality of life. To test this hypothesis, we review the economic literature and make an analysis of the perspectives and stand-points of institutional actors in Brussels and the United Kingdom.

Key-words : public goods, agricultural policy, regulation, multifunctionality, United Kingdom.

J.E.L. codes : Q18, H50, R58

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 cette notion. Un programme de recherche¹, financé par l'Agence Nationale de la Recherche, s'est construit autour de l'idée d'éclairer ces débats dans un champ fortement marqué par l'utilisation de la notion de biens publics dans les argumentaires : l'agriculture et les politiques agricoles.

Nous nous intéressons ici à la Politique agricole commune (PAC), dont les réformes sont marquées par deux évolutions principales : (i) la remise en cause de la PAC en tant que politique commune de régulation des marchés agricoles, et (ii) une tentative de légitimation environnementale des soutiens publics, qui s'est exprimée à travers 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 : l'utilisation de la notion de biens publics dans le débat public sur la PAC, tout en mettant l'accent sur les effets environnementaux, conforte la remise en cause de la PAC 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'une mise en perspective historique et d'un état de l'art plus approfondi. 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. Une dizaine d'entretiens ont ainsi été menés à Bruxelles et au Royaume-Uni. Ces entretiens ont mis en exergue l'importance décisive d'acteurs britanniques : nous en avons interrogé une vingtaine en Angleterre et en Écosse sur la base d'une même grille d'entretiens.

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

1.1. La question des biens publics dans l'économie néo-classique

Des précisions méritent tout d'abord d'être faites sur l'utilisation de la notion de « biens publics » en économie. En règle générale, ils recouvrent à la fois des services et des biens économiques, matériels ou immatériels, se distinguant du Bien, qui comporte une forte dimension éthique et morale. A travers la théorie du bien-être, l'économie néo-classique identifie des défaillances de marché, qui écartent les équilibres marchands de l'allocation optimale des ressources. Ces défaillances sont identifiées comme étant provoquées par les caractéristiques de non-rivalité et de non-exclusion de certains biens tels que 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

¹ Ce programme de recherche, intitulé « BipPop », réunit des économistes, sociologues et agronomes d'AgroSupDijon, d'AgroParisTech, d'AgroCampus Rennes (France) et de l'Université de Gloucestershire (Royaume-Uni). 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).

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 « de la jouissance d'une marchandise ou d'un service quelconque, [un agent qui] n'est pas prêt à payer au propriétaire le prix stipulé » (critère de non exclusion selon Musgrave). Une grille désormais classique (tableau 1) sépare ainsi les biens privés des biens publics *purs* mais également des biens publics *impurs* : les biens clubs (non rivaux mais exclusifs) et les biens communs (rivaux mais non exclusifs).

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

	Exclusion	Non-exclusion
Rivalité	<i>Private good</i> Exemple : baguette de pain	<i>Common goods</i> Exemple : pâturage communal
Non-rivalité	<i>Club goods</i> Exemple : chaîne de télévision cryptée	<i>Collective goods</i> Exemple : phare

Selon Samuelson, le caractère public 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 identifié par Musgrave : 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). Notons que le financement et la production par l'Etat des biens publics, telle que le recommande Musgrave, concerne des biens qui doivent être fournis par l'action humaine (phare et éclairage public, connaissances, patrimoine culturel...). Concernant des biens publics non fournis par l'action humaine (air pur, eau, sol...), d'autres formes d'intervention publique peuvent être attendues, puisqu'il s'agit plutôt de problèmes de dégradation de ces biens liés à des externalités (comme la pollution de l'air pur par une production industrielle), ou encore d'une rivalité dans l'utilisation d'un bien non exclusif (comme l'utilisation du bois d'une forêt au-delà des capacités de régénération) (Ballet, 2008).

1.2. Une délimitation stricte de l'intervention publique

En économie néo-classique, les caractéristiques techniques de non rivalité et de non exclusion délimitent strictement la sphère des biens publics, dont la liste est relativement restreinte si on applique à la lettre cette définition. 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 résoudre les problèmes de passager clandestin engendrés par les biens publics³.

Une vaste littérature s'est ainsi appuyée sur la théorie des droits de propriété et sur l'article de Hardin (1968), pour établir la supériorité des droits de propriété privée sur les propriétés collectives (Ballet, 2008 ; Laval, Dardot, 2010). Il s'agit de rendre un maximum de biens exclusifs par la privatisation des biens (cas des phares dans l'exemple utilisé par Coase, cas

³ Il prend ainsi l'exemple des phares : jusqu'à la fin du 19^{ème} siècle, l'État 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.

des terres communales utilisé par Hardin). Cette privatisation est considérée comme le seul moyen pour que certains - les propriétaires - acceptent de continuer à les gérer. Même lorsque ces biens ne sont pas directement privatisables (cas de l'air pur), des mécanismes de marché peuvent être avancés comme solutions afin de résoudre ce problème : c'est le cas notamment des droits à polluer, dont « la mise en place vise à internaliser l'externalité – pollution – et permet ainsi de conserver le bien public qu'est l'air pur » (Ballet, 2008). A contrario, cette littérature aborde très peu les problèmes résultant d'une privatisation de ces biens, rendus exclusifs, comme les comportements de destruction des ressources naturelles dans l'objectif de rentabilité à court terme ou la réduction de l'innovation liée à un accès moindre à l'ensemble des connaissances (Dardot, Laval, 2010).

Dès lors, le marché doit pouvoir s'étendre davantage. Cette conception des biens publics « autorise à penser simultanément les limites des transactions marchandes comme modalité de coordination, et les voies pour rejeter ces limites toujours plus loin en étendant le marché et ses mécanismes » (Callon 1999). Cette extension des frontières du marché par l'approche néo-classique s'avère d'autant plus réalisable que les biens publics se voient attribuer des valeurs monétaires fixées sur un marché. 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. Dans ce cas, la valeur d'un bien public repose sur des hypothèses de substitution possible entre ces biens et la monnaie, mettant de côté leur valeur d'usage biologique, éthique, politique ou sociale (Milanesi, 2010).

1.3. 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 (Harribey, 2011 ; Dardot, Laval, 2010 ; Beitone, 2010 ; Ballet, 2008 ; Doering, 2007). La justification de l'intervention de l'Etat (ou de la communauté) n'est pas ici de pallier les défaillances de marchés pour augmenter le bien-être collectif. Elle est la préservation du caractère non marchand de certains biens dans la mesure où le choix a été fait, dans un contexte social donné, de préserver ou de leur conférer un caractère non rival et non exclusif : 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.

Dès lors, il convient de compléter l'argumentaire de justification de l'intervention publique par un nouveau critère, celui d'équité, qui introduit la question d'une répartition des ressources et du bien-être entre les individus que la société juge juste. « Il ne s'agit plus de savoir quel système de droits de propriété est efficace, mais quel système de droits de propriété est équitable » (Ballet, 2008). De même, dans les sphères du débat institutionnel, certains acteurs tels que les Nations Unies considèrent les biens publics mondiaux au sens de ce qui répond à un intérêt général mondial ou encore un droit humain fondamental : le respect de la souveraineté nationale, la santé publique, la sécurité des personnes, la paix, etc. (Kaul et al., 1999 ; MAEE, 2009). Ces biens ne sont pas publics et mondiaux par nature (sauf exception comme le climat), mais parce que les décideurs publics, dans une société donnée, décident qu'ils doivent l'être.

En économie, c'est surtout par l'introduction d'une autre notion, celle de « biens communs » portée en particulier 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 qui permettent de faire face aux comportements de passagers

clandestins et d'assurer ainsi la pérennité des biens communs sans nécessiter leur appropriation individuelle. 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 satisfaisants. Dès lors, les biens communs sont considérés comme un moyen pour sortir du « double jeu du Marché et de l'État » (Dardot, Laval, 2010). Ces approches, alternatives à celle des biens publics en économie néo-classique, font l'objet de débats et ne convergent pas vers une définition stabilisée des biens publics ou des biens communs. Mais il existe bien une pluralité des approches des biens publics en sciences sociales et le développement en parallèle d'une autre notion, celle des biens communs, relevant d'un cadre analytique tout à fait différent. Or, occultant la complexité des controverses scientifiques en cours, les débats sur le devenir de la PAC se focalisent sur la notion de biens publics, présentée comme une notion stabilisée et renvoyant spécifiquement à des fondements néo-classiques. Ce constat nous amène à nous interroger sur les origines et les implications de la notion de biens publics dans ces débats.

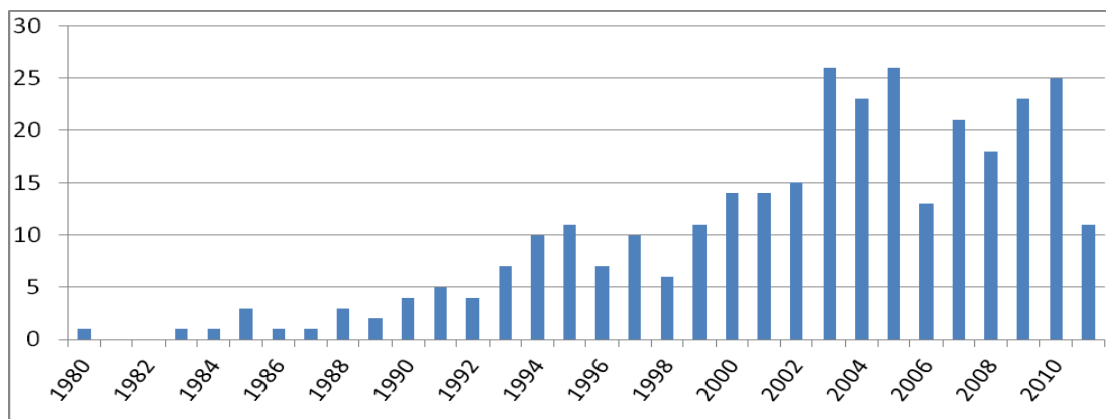
2. Origines et implications de l'utilisation de la notion de biens publics dans les débats sur les politiques agricoles

Pour analyser l'émergence puis le renforcement de la notion de bien public dans les débats 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, nous identifions les temps forts de cette évolution avant de discuter les limites de cette utilisation des biens publics.

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 d'émergence de la notion de bien public dans la littérature traitant des politiques agricoles. Cette notion est apparue dans les années 80, et s'est développée par la suite dans les années 90 et 2000 (cf. figure 1). Un rapport de l'OCDE réalisé par J. Marsh en 1992, intitulé « Agricultural Policy Reform and Public Goods », témoigne en particulier de l'intérêt que soulevait déjà la notion de bien public dans le cadre des réformes des politiques agricoles au niveau de l'OCDE.

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



L'apparition de cette notion 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 J. 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).

Cet « élan de dérégulation » se traduit par une importante réforme de la PAC, notamment 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.

Dans le même temps des outils de régulation 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, ainsi que 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 : il s'agit alors de « rémunérer les agriculteurs qui s'engagent volontairement à préserver l'environnement et à entretenir l'espace rural »⁴.

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. 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 environnementales⁵.

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 –de la biodiversité 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 parfois évoquée comme étant à l'origine de ce modèle et de ses conséquences négatives sur l'environnement, liant prise en compte des effets environnementaux et remise en cause des instruments de régulation des marchés.

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

Pour mieux comprendre la conception des biens publics qui est adoptée et ses implications, il s'avère utile d'analyser de façon plus approfondie les rapports et publications qui ont significativement influencé la Commission européenne et par conséquent, les débats relatifs à l'avenir de la PAC (par exemple, Buckwell, 1998 ; OCDE, 2001 ; Buckwell, 2009 ; Cooper, Hart, Baldock, 2009 ; Baldock, Hart, Scheele, 2010).

⁴ Source : http://ec.europa.eu/agriculture/envir/measures/index_fr.htm

⁵ Les plus fréquemment cités dans nos entretiens sont WWF, GreenPeace, et BirdLife international, représentée au Royaume-Uni par la *Royal Society for the Protection of Birds*.

Dans ces différents rapports, les caractéristiques techniques de non rivalité et de non exclusion délimitent strictement la sphère des biens publics. Il existe ainsi une liste bien définie de biens publics (cf. tableau 2, colonne 2). Néanmoins, les biens publics ne correspondent pas toujours strictement à cette définition restrictive. Ils peuvent renvoyer aux attributs des biens plutôt qu'aux biens eux-mêmes (fonctions du sol, qualité de l'eau et du climat...), s'apparenter à un droit humain fondamental (cas de la sécurité alimentaire) et correspondre à des considérations éthiques (bien-être animal), bien plus qu'à des biens publics a priori non rivaux et non exclusifs. Cet élargissement de la liste des biens publics révèle la grande difficulté de considérer des enjeux agricoles essentiels, à partir de cette définition restrictive proposée par l'économie néo-classique. De nombreux auteurs ont ainsi pointé les limites de l'approche économique néo-classique des biens publics pour repenser les politiques agricoles (par exemple, Marsh, 1992, Massot-Marti, 2003 ; Freshwater, 2005).

Mais l'adoption affirmée d'une approche économique néo-classique des biens publics comporte d'autres enjeux spécifiques, liés à la délimitation de l'intervention publique. L'intervention publique doit être restreinte à la correction des défaillances de marché que sont la non rivalité et la non exclusion, idée assurée à travers une formule aujourd'hui largement reprise : « public money for public goods ». Selon l'OCDE (2001), elle ne doit concerner que les biens publics purs et les « ressources d'accès libre » (c'est-à-dire les biens communs selon la classification communément admise en économie néo-classique, cf. tableau 1) et uniquement quand « les options non gouvernementales (comme la création d'un marché ou la fourniture volontaire) ont été explorées lors de l'examen de la stratégie la plus efficace ». En effet, l'OCDE estime que s'ils « étaient des biens privés échangeables sur des marchés performants, les transactions privées assureraient l'utilisation efficace des ressources et l'équilibre de l'offre et de la demande sur tous les marchés »⁶. « Lorsque ce type de bien ne concerne qu'une communauté de taille limitée, on propose d'opérer des opérations d'exclusion des non-membres de cette communauté en vue de leur appliquer une internalisation des coûts ; et lorsqu'il existe ou qu'il est possible de créer une rivalité d'usage, on cherche à associer le bien à un acte marchand. » (Barthelemy, Nieddu, 2003) : il s'agit de débarrasser autant que possible les biens publics de leurs caractéristiques de non rivalité et de non exclusion, autrement dit de les débarrasser de leur caractère « public ». Une contrainte déterminante étant de ne pas créer de distorsions de marché dans le commerce international. En outre, l'intervention publique nécessite une évaluation monétaire des biens publics. Si celle-ci « est source d'erreurs, [alors] les dispositions ne nécessitant pas d'estimation de la demande, notamment par un approvisionnement par le marché, [sont] préférables à un approvisionnement public ».

A cette délimitation stricte de l'intervention publique, s'ajoute une tendance à cantonner cette intervention à des considérations uniquement environnementales. Certes, les biens publics listés comportent, outre une dimension environnementale (qualité/disponibilité de l'eau, qualité de l'air, biodiversité en milieu agricole...), une dimension sociale (sécurité alimentaire, vitalité des zones rurales). Mais seuls les biens publics à dimension environnementale donnent lieu à des préconisations particulières en termes d'intervention publique.

Enfin, cette approche des biens publics tend à défendre l'idée d'une disjonction de la production agricole et de celle des biens publics environnementaux. Approche qui rejoint une vision culturelle et historique du « rural britannique », comme distinguant la fonction économique de l'agriculture, devant répondre aux logiques du marché et de la compétitivité, et la fonction environnementale du cadre naturel (Bodiguel, 1989). Dans cette vision, les espaces agricoles productifs et les espaces de réserves naturelles peuvent tout à fait être

⁶ L'OCDE nomme les biens publics « biens d'intérêt public » et les inclut dans les « produits autres que les produits de base ».

séparés. Cette vision rejoint celle de l'OCDE (2001) qui préconise de dissocier au maximum la production des biens agricoles (marchands) et des biens publics afin que leur rémunération interfère le moins possible avec les marchés des produits agricoles. Il s'agit ainsi de cibler spécifiquement l'intervention publique sur la rémunération de la production de biens publics, qui peuvent par ailleurs être produits par d'autres activités que l'agriculture. Cette vision met ainsi de côté le problème posé par Marsh (1992) dans son rapport pour l'OCDE, selon lequel « la modification du marché agricole implique, à terme, un changement dans [la] fourniture [des biens publics] ». Un problème repris par Freshwater (2006) qui souligne tout particulièrement le cas des « biens mixtes » qui présentent des « caractéristiques de bien privé et de bien public », comme par exemple les prairies alpines : leur disparition pour des raisons économiques engendrerait inévitablement la perte des fonctions de biodiversité et de lutte contre l'érosion des sols. Selon lui, « dans ces circonstances, le découplage des instruments d'action n'est pas possible ».

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
Sécurité alimentaire, sécurité sanitaire	Sécurité alimentaire
Réduction de la pauvreté	Qualité et disponibilité de l'eau
Utilisation soutenable des ressources naturelles	Qualité de l'air
Maintien, viabilité, développement des zones rurales	Vitalité des zones rurales
Conservation des terres agricoles	Fonctions du sol
Protection de l'environnement	Stabilité du climat
Maintien de la biodiversité	Résilience aux inondations et aux feux
Héritage culturel	Biodiversité en milieu agricole
Bien être animal	Paysages agricole
	Bien-être et santé animale

2.2. De la multifonctionnalité agricole aux biens publics : l'abandon d'une « approche normative »

La notion de biens publics, qui occupe une place centrale dans les débats actuels sur les politiques agricoles, semble avoir remplacé la notion de multifonctionnalité de l'agriculture, qui était très utilisée au début des années 2000. En témoigne un 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, que nous avons mené à partir de la même méthode que précédemment (cf. figure 1). Quelles peuvent être les implications de ce changement de vocable ?

La multifonctionnalité agricole relève de deux conceptions différentes. L'« approche positive » développée par l'OCDE (2001) repose explicitement sur les externalités et les biens publics, en rapport avec les défaillances de marché. Elle renvoie à une liste bien délimitée de fonctions définies a priori, qui rejoint celle des biens publics agricoles utilisée aujourd'hui (cf. tableau 2 ci-dessus). Elle suppose également une délimitation stricte de l'intervention publique : il s'agit « 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 ». Là encore, les fonctions doivent être traitées si

possible par le marché. Cette « approche positive » rejoint ainsi l'approche économique néo-classique des biens publics.

L'autre approche de la multifonctionnalité, reprise par la FAO (2000), est celle qualifiée d'« approche normative ». Elle « 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). Elle fixe comme objectif le développement (et non pas seulement la gestion) des fonctions environnementales et sociales de l'agriculture, fonctions que la société considère comme positives pour le bien-être général (Massot-Marti, 2003). Dès lors, l'« approche normative » rejoint celle des biens publics socialement définis.

En l'absence d'une définition stabilisée et d'un ancrage conceptuel consolidé, la notion de multifonctionnalité a peu à peu perdu de sa crédibilité scientifique et politique au cours du temps. Déjà en 2003, Barthélémy et Nieddu soulignaient qu'une majorité d'économistes « trouve donc la notion trop vague et trop peu rigoureuse et propose d'y substituer les notions d'externalités et de production jointe ». « 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) 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

Comment la notion de biens publics a-t-elle émergé dans le débat public ? Quels acteurs institutionnels ont contribué au développement de l'usage de ce terme jusqu'à l'imposer parfois comme une référence obligée ? Quels intérêts socio-économiques et quels arbitrages politiques sont associés à l'utilisation de cette notion ?

Nos entretiens à Bruxelles ont conforté et permis de mieux interpréter les résultats de notre état de l'art, avec l'idée que la notion de biens publics, déjà présente dans les débats sur la PAC dans les années 1980, a été relancée dans les années 2000 et plus encore dans les débats sur la réforme de la PAC après 2013. Les acteurs britanniques et plus particulièrement anglais sont souvent identifiés lors de nos entretiens comme étant à l'origine de l'introduction de cette notion au sein du débat sur la PAC.

Le Royaume-Uni apparaît en effet hostile à la PAC pour des raisons historiques, notamment du fait de son poids budgétaire au niveau national et européen (Bureau, 2010 ; Ansaloni, 2009 ; Casy, 1980). Le gouvernement britannique défend une réorientation des aides agricoles destinées au soutien des revenus et des productions et à la modernisation des structures au profit du soutien à l'agroenvironnement (Delorme, 2004). Il souhaite limiter, autant que possible, les interventions publiques à la prise en compte des biens publics environnementaux et à la correction des défaillances de marché (Lowe *et al.*, 2002).

Quelques acteurs institutionnels britanniques semblent avoir joué un rôle particulièrement important dans le développement de la rhétorique néoclassique relative à la prise en compte des biens publics par la PAC. C'est le cas notamment des organisations environnementales comme l'IEEP (*Institute for European Environmental Policy*) et *Birdlife International*. Selon plusieurs acteurs rencontrés, un autre groupe a joué un rôle décisif : les grands propriétaires fonciers regroupés dans le *Country Land & business Association* (CLA) au niveau anglais, lui-même membre de l'*European Landowners Organization* (ELO).

Alors que le National Farmers Union (NFU, porte-parole unique des agriculteurs anglais) représentait jusque dans les années 1980 l'une des plus illustres formes de corporatisme sectoriel au Royaume Uni (Grant, 1995), celui-ci a progressivement été marginalisé dans les arènes politiques anglaises (Ansaloni, 2009). Cette perte d'influence au profit des porte-parole

environnementalistes est notamment incarnée par la disparition du *Ministry of Agriculture, Fisheries and Food* (MAAF) depuis sa fusion avec le Department for Environment, Transport and Regions pour former le *Department for the Environment, Food and Rural Affairs* (DEFRA) (Ward et Lowe, 2007). Alors que le NFU était historiquement épaulé par le puissant groupe des propriétaires fonciers, ces derniers se sont également rapprochés des intérêts environnementalistes lors des débats sur la PAC post-2013, comme en témoigne la publication de leurs propositions communes pour la future PAC (Birdlife/ELO, 2010). « En cherchant à ce que le niveau d'exigence environnementale soit peu élevé afin de ne pas pénaliser la compétitivité économique des exploitations de leurs adhérents, les représentants professionnels [se sont mis] en position de faiblesse projetant l'image d'un groupe d'intérêt arc-bouté sur ses privilèges, aux dépens de l'intérêt général » (Ansaloni, 2009). A l'inverse, les groupes d'intérêts environnementalistes œuvrent en faveur d'une réorientation des dépenses de la PAC en faveur de l'environnement en s'appuyant sur des ressources scientifiques importantes. Ils mobilisent notamment les cadres de l'économie néoclassique et de l'économie de l'environnement, ce qui leur permet de trouver un certain appui auprès des groupes d'intérêts néolibéraux (Bazin, Kroll, 2002 ; Trouvé, 2009) et notamment du *Treasury* (Ministère des finances du Royaume Uni).

Les entretiens réalisés en Angleterre mettent en évidence les intérêts du CLA et d'ELO à rejoindre les groupes environnementalistes et à défendre la notion de bien public dans le débat sur la PAC. Alors que les propriétaires fonciers peuvent déjà bénéficier directement des aides agro-environnementales du 2nd pilier de la PAC⁷ en tant que gestionnaires des terres, ils parviennent également à capter (en partie ou en totalité) les aides directes du 1^{er} pilier versées à l'hectare aux agriculteurs : ces aides sont captées à travers le loyer des terres, dans la mesure où le marché foncier est aujourd'hui très peu régulé en Angleterre. Selon nos entretiens, certains propriétaires parviennent même à négocier parfois une clause à travers leur contrat de location, stipulant que les agriculteurs à qui ils louent leurs terres doivent leur reverser une part ou l'intégralité des aides directes perçues par la PAC au titre du 1^{er} pilier. Il apparaît en conséquence que les soutiens publics versés au titre du premier pilier en Angleterre peuvent être analysés comme une véritable rente foncière financée par les pouvoirs publics.

Suite au découplage⁸ 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 leurs rentes foncières jusqu'alors assurées par les dépenses publiques européennes. Cette perte de légitimité des aides représente au contraire un argument pour d'autres acteurs, notamment le ministère des finances anglais (Marsden, Sonnino, 2008), pour finir de démanteler la PAC et baisser drastiquement les aides agricoles (et donc les dépenses européennes). Face à ces intérêts « néolibéraux » du *Treasury* britannique, et au risque de voir les aides directes quelque peu diminuer, les intérêts des propriétaires terriens ont rejoint ceux des acteurs environnementaux. En effet, comme ils le reconnaissent eux-mêmes, les propriétaires terriens ont les mêmes intérêts à garder des aides directes substantielles, liées à l'environnement et qui à terme pourraient être transférées du 1^{er} pilier vers les mesures agro-environnementales du 2nd pilier (aides que les propriétaires terriens toucheraient directement). L'idée de couplage des aides à

⁷ 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.

⁸ c'est-à-dire le versement d'une aide directe, non plus en fonction du type ou du volume de production, mais en fonction du nombre d'hectares.

la fourniture de biens publics vient alors très utilement conforter cette position en apportant, vis-à-vis de l'opinion publique, une nouvelle légitimité à ces aides essentiellement restreintes aux considérations environnementales.

En outre, même si les niveaux de dépenses sont maintenus, ce transfert vers le 2nd pilier peut bénéficier de l'appui des acteurs aux intérêts néolibéraux, puisque le 2nd pilier implique un cofinancement des aides entre Union européenne et Etats-membres (et non plus un financement complet de l'Union). Le cofinancement de ces aides peut alors s'analyser comme une forme de renationalisation partielle de la PAC, s'accompagnant d'une moindre solidarité financière au profit d'une plus grande responsabilisation des dépenses européennes (Bureau, Mahé, 2008).

Néanmoins, les jeux d'acteurs et les divergences entre groupes d'intérêts apparaissent plus complexes dans la réalité, notamment si l'on prend en compte le groupe hétérogène des agriculteurs, représentés par le NFU, qui compte à la fois de grands propriétaires terriens, des exploitations de très grandes tailles orientées vers les marchés et l'agrobusiness, et des agriculteurs locataires de taille plus modeste (*Tenant Farmers Association*). De même le DEFRA occupe une place difficile entre les intérêts du syndicat national auquel il est étroitement lié, et celle du gouvernement britannique, fortement influencé par le ministère des finances. Enfin, il est intéressant de noter qu'en Ecosse, la vision des biens publics apparaît bien moins focalisée sur l'environnement, avec une utilité sociale de l'agriculture beaucoup plus reconnue, en particulier dans les zones en voie de désertification où l'agriculture joue un rôle économique et social non négligeable.

Conclusion

Bien que le modèle proposé reste simple par rapport à la réalité, il permet de mettre en évidence des convergences entre intérêts sensiblement différents et néanmoins influents dans les débats sur la PAC. Il contribue à expliquer la centralité de la notion de biens publics dans ces débats, selon une approche économique néo-classique qui tend à limiter strictement l'intervention publique et à mettre de côté la régulation des marchés pour se focaliser sur les considérations environnementales.

Limiter la légitimité de l'intervention publique à une liste réduite de biens publics dont une majorité correspond à des biens environnementaux peut s'analyser comme servant à la fois les intérêts néolibéraux et ceux des groupes environnementaux, dans une alliance qu'on pourrait qualifier de « néolibérale verte ». On a pu observer également que le renouveau de la notion de bien public dans les débats sur la PAC au milieu des années 2000 peut s'expliquer à travers l'identification d'un groupe d'acteurs cherchant à protéger leurs intérêts dans un contexte de remise en cause de la PAC: le groupe des propriétaires fonciers. Ces premiers résultats invitent ainsi à revisiter la typologie des intérêts socio-économiques utilisée par Tilzey et Potter (2005) et reprise par d'autres auteurs (Bazin et Kroll [2002], Erjavec, Erjavec et Juvancic [2009], Trouvé [2009]), en intégrant les intérêts des grands propriétaires fonciers aux groupes des « néolibéraux », des « néo-mercantiles » et des « multifonctionnels » dans les débats relatifs à la future PAC.

De nombreux auteurs se sont penchés sur les limites associées à l'approche économique néo-classique des biens publics (par exemple, Marsh, 1992 ; Mollard, 2003 ; Freshwater, 2005). Cette évaluation débouche selon Massot-Marti (2003) sur une « inapplicabilité politique » car il est « pratiquement impossible de parvenir à un accord international sur la définition des biens publics ou des externalités positives, ni sur la façon d'en quantifier l'offre et la demande ». Dans son rapport pour l'OCDE, Marsh (1992) souligne le fait « [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 ». Ce sont des problèmes qu'évoquait déjà Musgrave (1959) : « étant donné que le mécanisme du marché ne

permet pas de dévoiler les préférences des consommateurs en matière de besoins collectifs, on peut se demander de quel instrument dispose l'administration pour déterminer le montant des ressources qu'elle doit affecter à la satisfaction de ces besoins, le degré de satisfaction auquel elle doit parvenir en ce qui concerne tels ou tels besoins collectifs purs, et la façon dont les coûts doivent être répartis entre les membres du groupe ».

Ainsi, au-delà de l'approche néo-classique des biens publics, coexistent d'autres approches, aboutissant à différentes définitions, listes et évaluations de ces biens. En découlent, de la part d'autres acteurs et Etats-membres, des préconisations bien différentes en termes de politiques publiques, d'où une certaine « inapplicabilité politique ». C'est ce que révèlent les premiers résultats d'enquêtes réalisées en France et en Allemagne dans le même programme de recherche. C'est sans doute cette inapplicabilité politique qui a amené à l'abandon progressif de la notion de biens publics dans les dernières étapes de négociation sur la réforme de la PAC après 2013. La position défendue par les acteurs britanniques à travers cette notion n'a d'ailleurs été que partiellement satisfaite : une baisse du montant total des aides directes a bien été décidée au niveau européen pour la période 2014-2020, néanmoins la réorientation de ces aides vers la fourniture de biens publics environnementaux a été loin de faire l'unanimité. Face à la résistance forte d'Etats-membres et du syndicalisme agricole majoritaire, le conditionnement de 30% des aides directes du 1^{er} pilier à des pratiques environnementales contraignantes a été sensiblement allégé par rapport à la proposition de la Commission européenne. Quant au 2nd pilier, il ne ressort pas renforcé dans la décision finale.

Bibliographie

- Ansaloni, M. 2009, *Contrôle politique européen et processus d'europanisation : une comparaison des politiques agro-environnementales anglaises et française*, Congrès Association Française de Sciences Politiques, Grenoble du 7 au 9 septembre 2009.
- Baldock, D.; Hart, K. Scheele, M. 2010, *Public goods and public intervention in agriculture*, ENRD, Thematic Working Group 3.
- Ballet, J. Propriété, biens publics mondiaux, bien(s) commun(s) : Une lecture des concepts économiques », *Développement durable et territoires* Dossier 10 [En ligne, URL : <http://developpementdurable.revues.org/5553> ; DOI : 10.4000/developpementdurable.5553].
- Barthélemy D. et Nieddu M., 2003, Multifonctionnalité agricole : Biens non marchand ou biens identitaires ?, *Economie Rurale*, N°273-274, p.103-119.
- Bazin G. et Kroll J.C., 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.
- Beitone, A. 2010, *Biens publics, biens collectifs, Pour tenter d'en finir avec une confusion de vocabulaire*, *La revue du MAUSS permanente*, 27 mai 2010.
- Birdlife International, European Landowners Organization, 2010, *Proposals for the future CAP: a joint proposition from the European Landowners' Organisation and Birdlife International*, [en ligne http://www.cla.org.uk/policy_docs/ELO_Birdlife_Joint_Paper.pdf]
- Boyer, R. et Saillard Y. (dir.), 1995, *Théorie de la régulation : l'état des savoirs*, La Découverte, Paris.
- Buckwel, A. (dir). 1997, *Toward a Common Agricultural and Rural Policy for Europe*, Commission Européenne, DG II, European Economy, n°5.
- Buckwell, A. 2009, *Public Goods from Private Land*, rapport rédigé pour la fondation RISE (Rural Investment Support for Europe), Décembre 2009, [en ligne <http://www.agriculture.gov.ie/media/migration/agri-foodindustry/foodharvest2020/foodharvest2020/submissionsreceived/Rise%20Task%20Force.pdf>]

- Bureau J.C., 2010, La politique agricole commune après 2013, les enjeux et la position des acteurs, *Futuribles*, n°369, p.47-61.
- Bureau, J.C. ; Mahé, L.P. 2008, *La réforme de la PAC au-delà de 2013. Une vision à plus long terme*, pour *Notre Europe*, [en ligne http://www.notre-europe.eu/media/Etud64-PAC-propositions-fr_01.pdf].
- Burrell, A. 2003, Multifonctionnalité, considération non commerciales au cycle de Doha (traduit par H. Delorme en collaboration avec A. Revel), *Economie Rurale*, N°273-274, p.13-29.
- Callon, M. 1999, La sociologie peut-elle enrichir l'analyse des externalités ? *Innovations et performances*, Document de travail du Centre de Sociologie de l'innovation, p.399-431.
- Casy, J. 1980, Le problème de la contribution britannique au budget de la Communauté, *Politique étrangère*, Vol. 45, n°2, p.389-405.
- Coase, R. 1974, The lighthouse in economics. *Journal of Law and Economics* , N°17, p.357-376.
- Cooper, T. Hart, K.; Baldock, D. 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.
- Cordonnier, L. 2012, *Eclairage sur la notion de biens communs*, document de travail, [en ligne <http://alternatives-economiques.fr/blogs/gadrey/files/laurent-bc-v2.pdf>]
- Dardot, P. ; Laval, C. 2010, Du public au commun, *La revue du MAUSS*, vol.35, , p.111-122.
- Delorme, H. 2004. *La politique agricole au Royaume Uni: de l'agricole au rural*, dans Delorme (dir.) *La politique agricole commune. Anatomie d'une transformation*, Presses de sciences po, Paris, p.73-100.
- 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
- Erjavec, K. ; Erjavec, E.; Juvancic, L. 2009, New wine in old bottles : critical discourse analysis of the current common EU agricultural policy reform Agenda, *Sociologia Ruralis*, Vol 49, N°1.
- FAO, 2000, *Le caractère multifonctionnel de l'agriculture et des terroirs*, XXII^e conférence régionale de la FAO pour l'Europe, Porto, Juillet 2000.
- Fouilleux, E. 2003, *La politique agricole commune et ses réformes*, p.270-280, Logiques politiques, l'Harmattan.
- Freshwater, D. 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 ? Report for OECD*.
- Grant, W. 1995, *Pressures groups, politics and democracy in Britains*, Harvest Wheatsheaf, New York, 180 p.
- Hardin, W. 1968, The tragedy of the commons, *Science*, 13, Vol. 162, N° 3859, p. 1243-1248.
- Harribey, J.M. 2011, Le bien commun est une construction sociale. Apports et limites d'Elinor Ostrom, *L'économie politique*, N°49, p.98-112.
- Kaul I. , Grundberg, I.; Sern, A.S. 1999, *Les biens publics à l'échelle mondiale*, Report for UNDP, New York : Oxford University Press [<http://www.undp.org/globalpublicgoods/text/>]
- Lowe, P. ; Buller H.; Ward, N. 2002, Setting the next agenda? British and French approaches to the second pillar of the CAP, *Journal of rural studies*, 18, 2002, p.1-17.
- MAEE, 2009, *Biens publics mondiaux, une nouvelle approche*, [en ligne sur http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/rubrique_imprim.php3?id_rubrique=3009]
- Marsden, T.; Sonnino, R. 2008, Rural development and the regional state : Denying multifunction agriculture in the UK, *Journal of Rural Studies*, N°24, p.422-431.
- Marsh, J. E, 1992, *La réforme de la politique agricole et les biens d'intérêt public*, OCDE/GD (92)56, Paris.

- Massot-Marti, A. 2003, Le paradigme multifonctionnel : outil et arme dans la renégociation de la PAC, *Economie Rurale*, N°273-274, Janvier-Avril 2003, p.30-43.
- Milanesi, J. 2010, Éthique et évaluation monétaire de l'environnement : la nature est-elle soluble dans l'utilité ?, *Vertigo - la revue électronique en sciences de l'environnement*, Vol 10 , N° 2, [en ligne URL : <http://vertigo.revues.org/10050> ; DOI : 10.4000/vertigo.10050]
- Mollard, 2003, Multifonctionnalité de l'agriculture et territoires : des concepts aux politiques publiques, *Cahiers d'économie et sociologie rurales*, N°66, p.28-54.
- Moreddu, C. 2003, Multifonctionnalité : un aperçu des travaux de l'OCDE, *Economie Rurale*, N°273-274, p.76-90.
- Musgrave, R.A. 1959, *The theory of public finance*, Mc Graw-Hill.
- OCDE, 2001, *Multifonctionnalité : élaboration d'un cadre analytique*, OCDE, Paris.
- Ostrom, E. 2010, *Gouvernance des biens communs : pour une nouvelle approche des ressources naturelles*, De Boeck.
- Petrick, M. 2008, The co-evolution of semantics and policy paradigms: 50 years of Europe's Common Agricultural Policy, *Inereconomics*, p.246-252.
- Potter, C.; Burney, J. 2002, Agricultural multifunctionality in the WTO –legitimate non-trade concern or disguised protectionism ? *Journal of Rural Studies*, N°18, p.35-47.
- Tempesta, T. et Thiene, M. 2004, « *The willingness to pay for the conservation of mountain landscape in Cortina d'Ampezzo* », Proceedings of the 90th EAAE Seminar, Multifunctional Agriculture, Partie 2, INRA, Rennes, France.
- Tilzey, M. et Potter, C. 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.
- Samuelson, P.A. 1954, The pure theory of public expenditure, *The Review of Economics and Statistics*, Vol 36, N°4, p.387-389.
- Trouvé, A. 2009, Les régions, porteuses de nouveaux compromis pour l'agriculture? *Revue de la régulation*, n° 5, <http://regulation.revues.org/index7550.html>
- Ward, N. and Lowe, P. 2007, *Blairiste modernisation and countryside policy*, The Legacy of modernization in Rural Policy. Center for Rural Economy, Discussion Paper Series N°14.