



HAL
open science

Place et enjeux des biens publics dans la Politique agricole commune : les apports d'une lecture institutionnaliste

François Gaël Lataste

► To cite this version:

François Gaël Lataste. Place et enjeux des biens publics dans la Politique agricole commune : les apports d'une lecture institutionnaliste. Economies et finances. Université de Bourgogne, 2014. Français. NNT : 2014DIJOE005 . tel-01128325

HAL Id: tel-01128325

<https://theses.hal.science/tel-01128325v1>

Submitted on 9 Mar 2015

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

UNIVERSITÉ DE BOURGOGNE
UFR DE SCIENCES ÉCONOMIQUES

THÈSE

Pour obtenir le grade de
Docteur de l'Université de Bourgogne
Discipline : Sciences économiques

par

François Gaël LATASTE

le 3 octobre 2014

Place et enjeux des biens publics
dans la Politique agricole commune
Les apports d'une lecture institutionnaliste

Directeur de thèse
Marielle BERRIET-SOLLIEC

Co-directeur de thèse
Aurélie TROUVÉ

Jury

BERRIET-SOLLIEC Marielle (directrice de thèse), Professeur à AgrosupDijon

DWYER Janet, Professeur à l'Université de Gloucestershire

GARCÍA AZCÀRATE Tomas, Maître de conférences à l'Université Libre de Bruxelles

HARRIBEY Jean-Marie (rapporteur), Maître de conférences habilité à diriger des recherches
à l'Université de Bordeaux 4

KROLL Jean-Christophe, Professeur à AgrosupDijon

LAURENT Catherine (rapporteur), Directrice de recherche à l'INRA

TROUVE Aurélie (co-directrice de Thèse), Maître de conférences à AgroParisTech

©

« Tout exercice de la force s'accompagne d'un discours visant à légitimer la force de celui qui l'exerce ; on peut même dire que le propre de tout rapport de force, c'est de n'avoir toute sa force que dans la mesure où il se dissimule comme tel ».

P. Bourdieu, 1973, *L'opinion publique n'existe pas*

Avant propos et remerciements

Cette thèse de doctorat s'inscrit dans la continuité d'un cursus d'ingénieur agronome réalisé au sein de l'Établissement National d'Enseignement Supérieur Agronomique de Dijon (ENESAD) de 2006 à 2009.

Je remercie tout particulièrement mes co-directrices de thèse, Marielle Berriet-Sollic et Aurélie Trouvé, ainsi que mes anciens professeurs, Jean-Christophe Kroll, Corinne Tanguy, Luc Thiébaud et Francis Aubert, pour la confiance et le soutien qu'ils m'ont accordé en m'offrant l'opportunité de poursuivre ma formation par la voie de la recherche au sein de l'UMR INRA-AgrosupDijon CESAER. Je remercie par ailleurs toute l'équipe du CESAER pour les excellentes conditions de travail qui m'ont été offertes, tant sur le plan scientifique, que matériel et convivial. Un merci particulier à l'équipe des doctorants et post-doctorants, ainsi qu'à Sandrine Guillaume pour son aide précieuse.

Ma gratitude va également aux membres du jury, Catherine Laurent, Jean-Marie Harribey, Janet Dwyer et Tomás García Azcárate pour l'attention qu'ils ont portée à ce travail ainsi que pour leurs conseils avisés.

Je remercie l'ensemble de l'équipe Bip Pop pour leur accueil dans cette aventure scientifique. Un merci particulier à Catherine Darrot, à l'origine de ce projet et sans qui cette thèse n'aurait pu être cofinancée par l'Agence Nationale de la Recherche et la Région Bourgogne. Merci à Sascha Vue pour son appui dans le cadre des enquêtes réalisées en Allemagne, ainsi qu'à Laure et Anaïs pour leur complicité durant nos études de cas au Royaume-Uni. Mes remerciements vont également à toute l'équipe du CCRI de Gloucester pour leur accueil chaleureux et leur sympathie au cours de mon séjour en Angleterre.

De la même façon, je remercie l'ensemble des personnes rencontrées au cours de mes enquêtes à Bruxelles, en France, au Royaume-Uni et en Allemagne, sans qui, cette thèse n'aurait pas un tel ancrage au terrain.

Enfin, je remercie Camille, ma famille et mes proches pour leur patience et leur soutien dans les moments les plus difficiles de ce travail.

Table des matières

Introduction	11
Cadre théorique	17
Construction de la problématique	32
Démarche suivie et éléments méthodologiques.....	39
En guise de conclusion de cette partie introductive : synthèse du cheminement intellectuel, de la problématique à l'architecture de la thèse	41
CHAPITRE 1 : Les biens publics, une notion polysémique	43
Introduction	45
1 Les biens publics dans la théorie économique.....	47
<i>1.1 Remarques préalables.....</i>	<i>47</i>
1.1.1 Qu'est-ce qu'un bien en économie ?	47
1.1.2 La polysémie de l'adjectif public	51
<i>1.2 Les biens publics à la lumière de différents courants théoriques des sciences économiques</i>	<i>52</i>
1.2.1 Une définition néoclassique qui domine en sciences économiques	52
1.2.2 La conception des biens communs d'E. Ostrom : une alternative ?.....	60
1.2.3 Les biens publics comme constructions sociales : une approche hétérodoxe	62
2 Un cadre d'analyse des biens publics à la croisée de J.R. Commons et de M. Weber.....	67
<i>2.1 Une approche juridique des notions de bien public et de chose commune en droit français.....</i>	<i>68</i>
2.1.1 Des définitions aujourd'hui stabilisées en droit français	68
2.1.2 Les déterminants de l'appropriation : le passage du droit naturel au droit humain.....	71
<i>2.2 Comparaison entre les approches du droit et de l'économie</i>	<i>73</i>
2.2.1 De potentielles confusions terminologiques	73
2.2.2 Des conceptions des biens publics fondamentalement différentes	76
2.2.3 Des oppositions entre approches naturalistes et institutionnalistes	79
<i>2.3 Les biens publics dans la perspective du monopole de la violence légitime.....</i>	<i>81</i>
2.3.1 La propriété comme enjeu majeur à la croisée du droit et de l'économie	81
2.3.2 La place de l'État dans l'économie	85
2.3.3 Un cadre d'analyse des biens publics, croisant économie et droit	89
Conclusion du Chapitre 1	93
CHAPITRE 2 : Place et rôle des biens publics dans les débats européens sur la PAC.....	97
Introduction	99
1 Les origines des biens publics dans la PAC.....	100
<i>1.1 Les premiers enseignements d'une revue systématique de la littérature.....</i>	<i>100</i>
1.1.1 Éléments méthodologiques	100
1.1.2 Une notion déjà ancienne mais de plus en plus présente dans les débats relatifs aux réformes de la PAC	102
1.1.3 Une mise en perspective historique de la prise en compte des biens publics dans la PAC	104

1.2 L'émergence des biens publics dans la PAC perçue par les acteurs institutionnels.....	108
1.2.1 Méthodologie	108
1.2.2 Des origines floues mais une réémergence récente clairement identifiée	109
1.2.3 Une notion en lien avec l'écologisation de la PAC	111
1.2.4 Le renouveau des biens publics pour défendre les intérêts de groupes environnementaux	114
2 Une prédominance de l'approche néoclassique des biens publics dans la PAC	117
2.1 Une approche néoclassique prédominante dans les débats sur la PAC	117
2.1.1 L'omniprésence de l'approche néoclassique dans la définition des biens publics agricoles	117
2.1.2 Des objets pas toujours stabilisés au sein de ce cadre analytique	118
2.1.3 Le constat d'une traduction opérationnelle néanmoins plutôt consensuelle	120
2.2 Traduction et proposition de mise en application de la notion de biens publics agricoles par la Commission européenne et la DG Agri	124
2.3 Les problèmes soulevés par la notion de bien public agricole.....	128
2.3.1 Faut-il distinguer « fourniture de bien public » et « réduction de maux publics » ?	128
2.3.2 Comment prendre en compte la fourniture de biens publics ?.....	131
2.3.3 Comment identifier la demande sociale ? Comment l'évaluer ?.....	133
2.3.4 Quelle valeur attribuer aux biens publics ?.....	134
2.3.5 À quelle échelle rémunérer les biens publics ?.....	137
2.3.6 Biens publics : produits joints ou disjoints des activités agricoles ?.....	139
3 Du « paradigme multifonctionnel » à la prise en compte des biens publics.....	142
3.1 Un lien étroit entre bien public et multifonctionnalité agricole	143
3.2 La multifonctionnalité remplacée par la notion de bien public	146
3.3 L'implication rhétorique et politique d'une évolution terminologique	148
Conclusion du Chapitre 2	152
CHAPITRE 3 : Interprétations et enjeux relatifs aux biens publics dans les débats nationaux sur la Politique agricole commune.....	155
Introduction	157
1 Éléments de contexte des zones d'étude	163
1.1 Éléments de contexte politique, institutionnel et agricole	164
1.1.1 Étude de cas au Royaume-Uni	164
1.1.2 Étude de cas en France	169
1.1.3 Étude de cas complémentaire en Allemagne	173
1.2 Comparaison des contextes anglais et français.....	177
2 La conception néoclassique des biens publics en Angleterre, fondement d'un compromis tripartite entre gouvernement britannique, propriétaires fonciers et associations environnementales	181
2.1 Une notion importante dans les débats, portée avant tout par les acteurs environnementaux et les propriétaires fonciers	181
2.1.1 Genèse de l'usage de la notion de bien public par les acteurs environnementaux puis les propriétaires fonciers britanniques	182
2.1.2 L'usage de la notion de bien public dans une conception néoclassique, garant d'une expertise reconnue.....	182
2.2 Une délimitation stricte de l'intervention publique.....	184
2.2.1 Une restriction de l'intervention publique aux défaillances de marché	184
2.2.2 Une focalisation sur les effets environnementaux de l'agriculture	185
2.2.3 Une réorientation de la PAC vers le 2 nd pilier	186

2.3 Une disjonction entre production agricole et fonctions environnementales	188
2.4 Un compromis trouvé autour des représentants des grands propriétaires fonciers et des organisations environnementales	189
2.4.1 État des lieux des conflits entre les principaux acteurs institutionnels	189
2.4.2 Un compromis trouvé notamment autour des grands propriétaires fonciers	190
2.4.3 Une alliance trouvée avec les organisations environnementales et le gouvernement britannique	194
2.5 Les exclus du compromis : critiques de la conception néoclassique des biens publics.....	194
2.5.1 Le TFA, opposé aux rentes des propriétaires fonciers	194
2.5.2 Le NFU, opposé à davantage de contraintes environnementales	195
2.5.3 Un compromis non entièrement satisfaisant pour les organisations environnementales	197
2.5.4 Un compromis fragile, qui pourrait se reconfigurer selon le contexte économique	197
2.6 Conclusion.....	199
3 La conception sociopolitique des biens publics : des implications contrastées en termes d'intervention publique	202
3.1 En France, en Ecosse et en Allemagne, une notion moins centrale et plus polysémique	202
3.1.1 Une notion moins centrale.....	202
3.1.2 Une notion dissociée des critères de non-exclusion et de non-rivalité mais reliée à l'idée d'intérêt général	203
3.2 Une prise en compte des fonctions socio-économiques de l'agriculture	205
3.3 Une jointure entre production agricole et fonctions environnementales	208
3.4 Une justification du 1^{er} pilier de la PAC, avec des implications contrastées	209
3.4.1 Une justification des outils de régulation de marché	209
3.4.2 Une justification des aides directes pour une redistribution substantielle des aides du 1 ^{er} pilier	210
3.4.3 Une justification des aides directes pour un maintien de la distribution actuelle	215
3.5 Une notion source de critiques et rejetée au profit d'autres formulations	217
3.6 Conclusion.....	220
4 Une mise en regard des intérêts défendus par les acteurs avec les principales options politiques du débat européen	221
4.1 La prise en compte des groupes d'intérêts dans les débats sur la PAC	221
4.1.1 Définition de la notion de groupe d'intérêt.....	221
4.1.2 Identification des différentes options politiques défendues au sein des débats sur la PAC.....	223
4.2 L'influence des biens publics dans les débats sur la PAC.....	226
4.3 Conclusion.....	230
Conclusion du Chapitre 3	231
Conclusion.....	237
Bibliographie.....	251
Table des figures.....	273
Table des tableaux	275
Table des encadrés	276
Table des annexes	277
Annexes	279

Introduction

La Commission européenne (CE) a fêté en 2012 le 50^e anniversaire de la Politique agricole commune (PAC) européenne¹. Politique majeure de la Communauté économique européenne (CEE), la PAC a accompagné le processus de construction de l'Union européenne (UE) depuis ses débuts et demeure, aujourd'hui encore, l'une des premières politiques sectorielles européennes en termes budgétaires².

La résilience de cette politique peut s'expliquer grâce aux nombreux changements et ajustements qu'a connus la PAC (et par extension ses instruments) au fil du temps. À partir des années 1980, on a pu constater que ces évolutions ont pris un nouveau tournant, préfigurant des transformations plus profondes, liées aux évolutions du contexte économique, géopolitique et idéologique, notamment marquées par l'effondrement du bloc soviétique et la chute du mur de Berlin. Depuis cette époque, les réformes successives de la PAC peuvent s'analyser comme la remise en cause du compromis fondateur de cette politique et l'entrée en crise du régime de régulation fordiste appliqué au secteur agricole de la fin des années 1950 jusqu'aux années 1980 (Laurent *et al.*, 2008 ; Trouvé, 2007).

Face à cette crise et dans ce nouveau contexte, la PAC est marquée par une inflexion qui se traduira par la réforme de 1992, remettant en cause les fondements historiques de cette politique dans la régulation du secteur agricole ainsi que ses instruments d'intervention initiaux. Cette réforme permettra de préparer la négociation des accords de Marrakech, clôturant ainsi le cycle de

¹ http://ec.europa.eu/agriculture/50-years-of-cap/index_fr.htm

² Cf. Annexe 1 pour une brève présentation de la PAC et de ses évolutions.

négociation du *General Agreement on Tarif and Trade* (GATT) initié neuf ans plus tôt³, et représentant un tournant⁴ dans l'histoire de la PAC en tant que « *véritable institutionnalisation des idées du livre vert de J. Delors (1985)* » (Fouilleux, 2003).

Depuis ce virage entamé dans les années 1980, on observe que la PAC a connu de nombreux changements institutionnels marqués par « *des dérégulations dont l'identification et la lecture sont facilitées par le contenu des appels incessants à la « réforme* » » (Laurent *et al.*, 2008). Depuis 1992, les « réformes⁵ » à répétition de la PAC s'inscrivent ainsi dans la lignée d'une libéralisation des marchés agricoles, s'accompagnant du démantèlement progressif des outils de régulation publique de ce secteur, au profit d'une régulation assurée de plus en plus exclusivement par les mécanismes de marchés. Le démantèlement de ces outils publics de régulation se traduit notamment par un affaiblissement progressif des Organisations communes de marché (OCM), une baisse et une suppression des prix garantis, la disparition progressive des productions contingentées, des subventions aux exportations et dans le même temps, une baisse des droits de douane. Pour compenser ces soutiens aux revenus, des aides directes versées aux agriculteurs ont été instaurées pour permettre une transition et l'adaptation des structures agricoles. Découplées de toute production agricole depuis la réforme de 2003, afin de limiter les effets de distorsions de marché condamnés par l'OMC, ces aides –dont la majeure partie sont encore appelées droits à paiements uniques (DPU)– sont de plus en plus critiquées du fait des rentes absolues qu'elles incarnent désormais (Sotte, 2007).

En parallèle, de nouvelles exigences et attentes sociétales en termes de qualité, de sécurité sanitaire, d'environnement, de bien-être des animaux ou encore d'animation des territoires ruraux ont également émergé (Marsden, 1995 ; Buckwell *et al.*, 1997 ; Allaire, 2002 ; Perriet-Cornet et Hervieu, 2002 ; Berriet-Sollicet *et al.*, 2008).

Ces évolutions, symptomatiques de la crise de légitimité que traverse la PAC depuis plus de vingt ans, ont été accompagnées d'une série de changements institutionnels qui tendent à redéfinir l'organisation et les objectifs de cette politique. Ces transformations peuvent finalement s'interpréter comme autant d'adaptations face aux évolutions politiques, économiques, sociales et environnementales du contexte européen : élargissement de l'Union européenne, nouvelles

³ Les accords de Marrakech signés en 1994, mettent fin au cycle de négociations du GATT, initiées en 1985 à Punta del Este en Uruguay et se traduisent par la création de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Au sein de ces accords, les accords agricoles marquent la suppression de l'exception agricole dont bénéficiaient jusqu'alors les produits agricoles vis-à-vis des règles du commerce international.

⁴ « *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* » (Livre vert, CE, 1985).

⁵ Le terme de « réforme » est souvent employé de manière abusive pour désigner les périodes de changements institutionnels qui ont principalement lieu entre deux périodes de programmation des politiques européennes.

préoccupations sociétales liées à l'environnement, cycles de négociations des règles du commerce international, ouverture de la concurrence internationale et entrée de nouveaux pays émergents, crises économiques et environnementales globales...

L'instabilité de la PAC constatée au cours de vingt dernières années met ainsi en évidence les difficultés à définir un nouveau compromis « post fordiste » stable aux échelles nationales, européenne et mondiale. « *Il s'agit alors de trouver de nouvelles règles du jeu, de nouveaux fondements de la régulation agricole qui puissent recomposer un équilibre entre les différents intérêts en présence* » (Trouvé, 2007). Comme le soulignent Lacombe et Guihéneuf (2000), « *dans la situation de transition qui [perdure et s'enlise depuis plus de 20 ans], il ne s'agit [plus] uniquement de s'adapter à un marché qui évolue, à un nouveau champ de concurrence, à un changement technique ou à une nouvelle revendication, [mais de remettre en cause] plus fondamentalement la place de l'agriculture et des agriculteurs dans la société, la légitimité et la rémunération des activités agricoles, le rôle respectif du marché et de l'organisation dans leur régulation* ».

Les biens publics au cœur des débats préliminaires sur la PAC post-2013

C'est dans un calendrier de réexamen général des politiques de l'Union européenne précédant chaque nouvelle période de programmation et dans un contexte communautaire et international particulièrement incertain, que se sont ouverts, dès la fin des années 2000, les débats relatifs à la future PAC post-2013.

Critiquée pour son coût, son bilan environnemental négatif, la concentration de ses aides (bénéficiant à une minorité d'exploitations les plus grandes) et pour son incapacité à faire face aux aléas des marchés, la PAC s'est vue fortement remise en cause au cours de ces débats (Bazin 2010). Les questions relatives au budget communautaire attribué à cette politique, ainsi que la dotation par État-membre et par instrument, sont apparues une nouvelle fois au centre des débats, en exacerbant certaines oppositions entre États-membres⁶.

Le document de la Commission européenne "*A reform agenda for global Europe : reforming the budget, changing Europe*", publié en novembre 2009 et préfacé par le Président J.M.D. Barroso, illustre cette profonde remise en question dans la mesure où il ne cite plus la PAC parmi les priorités de la future Commission européenne mais l'englobe désormais au sein des politiques de développement durable et de lutte contre le changement climatique. Cette remise en cause s'illustre

⁶ À titre d'exemple, on peut identifier que les États-membres du Nord de l'Europe remettent radicalement en cause les dépenses agricoles au profit d'une réorientation vers des objectifs qu'ils jugent plus stratégiques, tandis que les nouveaux États-membres de l'Est font pression pour obtenir des dépenses agricoles rééquilibrées en leur faveur (Bazin, 2010).

dans ce même document à travers l'évocation d'un possible cofinancement de l'ensemble des aides directes par les États-membres, suggérant ainsi une réduction substantielle du budget communautaire attribué à cette politique.

Dans le même temps, et en réponse à cette remise en cause, nous avons pu constater un recours de plus en plus fréquent -et par un nombre croissant d'acteurs- à la notion de bien public, si bien que, « *sans être la seule justification de la PAC, la fourniture de biens publics semble [avoir pris] une place accrue dans ses objectifs et ses mécanismes d'intervention futurs* » (Chatellier et Dupraz, 2011, faisant référence à Desjeux *et al.*, 2011).

Cette notion a ainsi été au cœur de nombreux documents institutionnels (ENRD, 2010 ; CE, 2010) et scientifiques (Cooper *et al.*, 2009, Bureau et Mahé, 2008) venant nourrir les débats sur la future PAC. Dans ces écrits, la définition des biens publics se limite, le plus souvent, à des caractéristiques techniques de non-rivalité et de non-exclusion de ces biens, à l'origine de défaillances de marché. Il n'existe pas d'explicitation conceptuelle plus précise du terme de bien public, laissant supposer que le vocable est univoque et consensuel. Pourtant, la littérature en sciences sociales sur les biens publics et sur l'usage alternative de biens communs abonde de débats et de controverses sur le sujet (Dardot et Laval, 2010).

Par ailleurs, la notion de bien public, couramment mobilisée en économie de l'environnement, apparaît principalement focalisée sur la production de biens publics environnementaux (eau, paysages, sol, climat, biodiversité, ...). Peu d'approches intègrent les biens public sociaux mais aussi les questions relatives aux outils de régulation de marché participant pourtant à préserver certaines fonctions sociales et environnementales de l'agriculture à l'échelle européenne (Bazin *et al.*, 2008).

Partant du constat d'un débat qui pouvait apparaître comme quelque peu tronqué, tant dans les sphères politiques et scientifiques, il nous est apparu intéressant d'analyser les conceptions sous-jacentes à l'utilisation de ce terme, au regard des différents courants théoriques de la science économique.

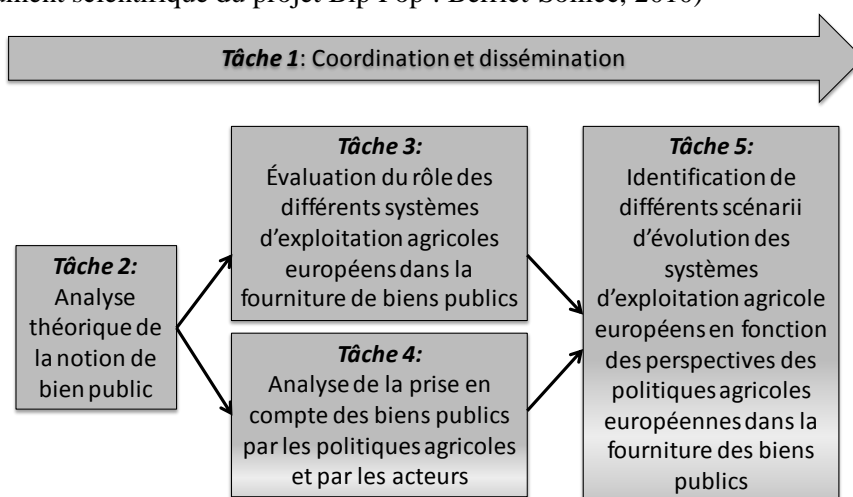
Un travail doctoral s'inscrivant dans le projet de recherche Bip Pop

C'est à la lumière de ces premiers éléments que notre problématique de recherche trouve ses fondements au sein du projet de recherche *Bip Pop (Prise en compte des biens publics dans la future PAC. Quelles perspectives pour les différents modèles de production agricole européens ?)*, initié et financé par l'appel à projet ANR-Systerra 2010 (Berriet-Sollic, 2010).

Dirigé par Marielle Berriet-Sollicec et associant une communauté de chercheurs issus de divers laboratoires (UMR CESAER, UMR LADYSS, UP Systèmes agraires, UMR SAD-APT), le projet Bip Pop propose « *d'approfondir la notion de biens publics fournis par l'agriculture, dans une acception large, englobant des dimensions sociales (emplois, revenus, participation au développement rural, ...) et environnementales* »⁷ à travers une démarche pluridisciplinaire (économie, sociologie, sciences politiques, droit, ...).

Au sein de ce projet, notre travail doctoral propose d'interroger plus particulièrement la place et le rôle joué par la notion de bien public dans les débats relatifs à la future PAC post-2013, en s'interrogeant sur les changements que cette notion est susceptibles d'apporter dans ces débats, ainsi que leurs éventuelles conséquences en termes d'action publique.

Figure 1 : Présentation de l'organisation générale du programme de recherche Bip Pop
(Source : Document scientifique du projet Bip Pop : Berriet-Sollicec, 2010)



En intégrant explicitement ce travail dans le cadre des tâches 2 et 4 du projet Bip Pop, (cf. Figure 1), notre démarche s'inscrit dans celle de la communauté des chercheurs y participant. À travers cette communauté scientifique, nous rejoignons plus largement un mouvement de pensée constitué dès les années 1990, qui plaide pour une pluralité des approches économiques (Schiffman, 2004) et qui critique le repli méthodologique de la discipline économique sur elle-même, à savoir le fait de n'expliquer l'économie qu'à travers les faits économiques sans tenir compte des acquis de la sociologie, de l'histoire économique, du droit et des analyses politiques (Passet, 1996 ; Boyer, 2011). De notre ralliement à cette communauté scientifique découle un certain nombre de choix analytiques, parmi lesquels : « (i) le refus de l'atemporalité et d'un équilibre général par les prix entre offre et demande, (ii) le refus du marché comme seul moyen de coordination des acteurs, et la prise

⁷ Document scientifique du projet consultable en ligne sur <http://bip-pop.org>

en compte du cadre institutionnel comme clé de la vie économique, (iii) le rejet de la rationalité substantielle, réduite à l'optimisation axiomatisée, et un intérêt pour les déterminants des comportements, variant dans le temps et l'espace, [ainsi que] (iv) la prise en compte de la question du pouvoir et un intérêt pour les conflits et les crises » (Trouvé, 2007, citant Dutraive, 1995 ; Caire, 1996 ; Marouani, 1996 ; Di Ruzza et Scuchère, 1996 ; Eymard-Duvernay, 2002).

Ces différents choix nous renvoient au champ d'une économie politique élargie, considérant que les phénomènes économiques se trouvent « imbriqués » dans les phénomènes sociaux et environnementaux (Granovetter, 1985). Par le terme d'« économie politique », nous spécifions que notre entrée se veut d'abord économique⁸ et que nous considérons les rapports économiques comme historiquement et politiquement situés, en interaction avec les sphères politiques, juridiques, sociales et culturelles. Le terme « élargie » souligne, pour sa part, que nos analyses restent ouvertes aux éclairages et concepts proposés par d'autres disciplines des sciences sociales, permettant d'enrichir et de compléter certaines de nos analyses lorsque cela nous paraît pertinent. Cette posture nous semble d'autant plus justifiée que nous identifions les objets de nos recherches (la Politique agricole commune et les biens publics) comme se situant au carrefour de plusieurs disciplines des sciences sociales, dont principalement l'économie, les sciences politiques, la sociologie, l'anthropologie ou encore le droit. Cette ouverture aux analyses interdisciplinaires prend tout son sens à travers les cadres théoriques que nous proposons de mobiliser à travers cette thèse (*cf. infra*), à savoir, l'ancienne économie institutionnaliste incarnée par des auteurs tels que Commons et Polanyi, ainsi que la théorie de la régulation considérant que les apports interdisciplinaires « *doivent informer l'économiste dans le choix de ses hypothèses les plus essentielles... tout au moins s'il entend privilégier la pertinence, fut-ce au détriment de l'élégance et de la parcimonie* » (Boyer et Saillard, 1995).

La posture scientifique que nous adoptons à travers ce travail, rejoint donc celle d'« *une économie institutionnaliste qui se penche avant tout sur l'évolution des institutions (ici les politiques agricoles) comme clés de la vie économique, ainsi que sur leurs facteurs d'émergence*⁹, [en accordant] *une place particulière [...] à la question du pouvoir et des conflits* » (Berriet-Sollic, 2010). « *Dans la lignée des économistes institutionnalistes nous admettons que les facteurs de l'émergence et de l'évolution des institutions sont multiples, économiques mais aussi culturels, sociaux et politiques, [et que les*

⁸ Selon la définition de l'économie donnée par Delorme et André (1983) et reprise par Trouvé (2007), « *notre question centrale porte « sur les faits, les forces et les relations concernant l'utilisation des ressources, la production et la distribution des biens et services, la répartition des revenus et des droits à l'utilisation des ressources produites et des ressources naturelles* » ».

⁹ Les institutions sont considérées comme les règles ou modèles d'action qui orientent les comportements des acteurs, à travers d'une part, un caractère formel porté par des organisations, et d'autre part *via* un caractère plus informel porté par les coutumes, les représentations ou les systèmes de valeur.

phénomènes économiques] *sont soumis à leur propres processus tout en étant influencés par d'autres* » (Trouvé, 2007, faisant référence à Delorme et André, 1983 ; Pagès, 1986 ; Hodgson, 1998 ; Grawitz, 2001).

En nous référant à cette posture scientifique, nous proposons de construire un cadre théorique à la croisée des analyses de l'économie rurale, de l'ancienne économie institutionnaliste et de la théorie de la régulation.

Cadre théorique

Une posture réaliste et compréhensive

Du fait d'une formation initiale d'ingénieur agronome et soucieux de garder une approche pragmatique, proche des réalités de terrain, la démarche dans laquelle nous inscrivons ce travail se veut avant tout réaliste et compréhensive (Berriet-Sollic, 2007), « *faute de quoi, l'écart entre les évolutions réelles de l'agriculture et du monde rural, et les représentations que nous en avons, ne peut que s'accroître* » (Laurent, 1992). Notre objectif est donc de comprendre, le plus finement possible, l'objet étudié, quitte à avoir recours à des sources bibliographiques pluridisciplinaires, dès lors qu'elle s'avèrent pertinentes pour la compréhension de notre objet de recherche. Partant du principe que chaque discipline a ses propres angles morts (Laurent, 2006), il apparaît judicieux de coupler les apports de chacune. Cette démarche s'inscrit dans une approche positive, plutôt que normative, afin d'« *analyser les économies telles qu'elles sont, et non pas telles qu'elles devraient être* » (Boyer, 2003a). Une telle posture scientifique est largement partagée par les chercheurs du projet Bip Pop (Berriet-Sollic, 2010). Plus largement, on retrouve un attachement à de telles approches réalistes et compréhensives au sein de la communauté de chercheurs du réseau « Régulation sectorielle et territoriale » (RST) (Laurent et du Tertre, 2008). C'est sur la base de ces fondements et en s'inscrivant dans le programme de recherche Bip Pop que nous proposons d'élaborer notre cadre théorique à la croisée de l'économie rurale, de l'ancienne économie institutionnaliste (AEI) et de la théorie de la régulation.

Une démarche dans la lignée de l'économie rurale française

Le caractère sectoriel de notre objet de recherche (les biens publics dans la Politique agricole commune) nous invite tout d'abord à inscrire notre cadre théorique dans une certaine tradition de l'économie rurale française marquant une première forme de rupture vis-à-vis des analyses économiques néoclassiques, dites standards.

Le courant de l'économie rurale française auquel nous faisons référence, considère que les analyses proposées par l'économie industrielle néoclassique s'appliquent mal au secteur agricole. Cette incompatibilité s'explique en premier lieu par le constat empirique que ce secteur est marqué par diverses spécificités « [invalidant] *la théorie micro-économique* »¹⁰ (Valceschini, 1995) et ne permettant pas aux conclusions de la théorie de l'équilibre général des prix de s'appliquer au cas des marchés agricoles (Marchal, 1950 ; Mainié, 1964). Parmi les caractéristiques du secteur agricole biaisant les analyses néoclassiques, on peut citer par exemple : l'instabilité structurelle des marchés (liée à une demande de produits agricoles peu élastique, une rigidité de l'offre à court terme et des anticipations faussées de la part des producteurs), une maîtrise incertaine des volumes de production liée aux risques d'aléas climatiques ou sanitaires, ainsi que le caractère biologique, instable et périssable de certaines productions agricoles. La remise en cause du modèle du marché porte notamment sur l'incapacité du mécanisme des prix à assurer efficacement, dans la réalité, l'ajustement entre l'offre et la demande (Allaire et Boyer, 1995 ; Boussard, 2000). « *Le marché ne réalise en général qu'une coordination a posteriori, alors que les décisions de production sont prises depuis longtemps. D'où des fluctuations bien connues, sans justification technique* » (Séverac, 1961).

En conséquence, selon Allaire et Boyer (1995), « *dès lors que les transactions sont décentralisées, la concurrence imparfaite, la qualité des biens incertaine, ou qu'existent des biens publics et des effets externes sans organisation de marchés contingents pour l'ensemble des biens, les propriétés d'existence d'un équilibre, sa stabilité et plus encore son optimalité sont en général détruites et apparaissent une multiplicité de configurations hier réputées pathologiques mais qui aujourd'hui constituent le cas général. Si les économies concrètes manifestent un minimum d'ordre et de stabilité, c'est donc que des organisations, des règles, des conventions, régissent des pans entiers de l'activité économique et favorisent la mise en cohérence d'un ensemble de décisions décentralisées* ».

Le modèle du marché issu de la théorie microéconomique étant réfuté à travers les spécificités du secteur agricole, on raisonne désormais dans le cadre d'une concurrence imparfaite où les institutions –et notamment l'État– (de Gorter et Swinnen, 1994 ; Boussard, 2000 ; Kroll, 1991 ; Kroll, 2004) ont un rôle décisif à jouer afin de déterminer les conditions concurrentielles dans lesquelles peut s'exercer une coordination efficace (Mainié, 1964 ; Valceschini, 1995 ; Allaire et Boyer, 1995).

¹⁰ « *Une autre version de cette critique consiste à remarquer que les conditions de base du modèle de la théorie de l'équilibre général ne sont pas réalisées sur les marchés agricoles. La condition d'homogénéité du produit n'y est pas satisfaite. Quant aux conditions de fluidité et de transparence, c'est-à-dire de libre entrée et sortie des échangistes et de leur parfaite connaissance des quantités, des qualités et des prix des produits, elles sont sérieusement mises à mal. La condition d'atomicité qui voudrait que les prix s'imposent comme des données à des agents égaux est considérée comme particulièrement irréaliste* » (Allaire et Boyer, 1995).

Comme nous venons de le montrer, la tradition de l'économie rurale dans laquelle nous inscrivons notre démarche nous invite finalement à prendre en considération le rôle joué par les institutions dans le cadre de nos analyses sur les enjeux économiques relatifs à la prise en compte des biens publics par la PAC. Ce positionnement théorique appelle un élargissement du cadre d'analyse aux approches institutionnalistes.

Le choix d'une approche institutionnaliste

L'institutionnalisme est un courant économique apparu au début du XX^e siècle, initié par des chercheurs américains tels que T. Veblen et J.R. Commons, eux-mêmes inspirés des approches historiques de l'école allemande (Chavance, 2006).

Ce courant a la particularité de « *se distingue[r] des autres paradigmes intellectuels, notamment de l'individualisme méthodologique hypothético-déductif, en ce qu'il pose la nécessité de penser le rôle des [institutions en tant que] médiations entre structures sociales et comportements individuels, pour comprendre ces derniers et leurs formes collectives d'expression* » (Théret, 2000).

Au-delà de cette définition générale de l'institutionnalisme, on note que divers programmes de recherche, qui coexistent aujourd'hui, se sont particulièrement développés au cours des années 1990 en proposant différentes manières de concevoir les institutions (Boyer, 2003b).

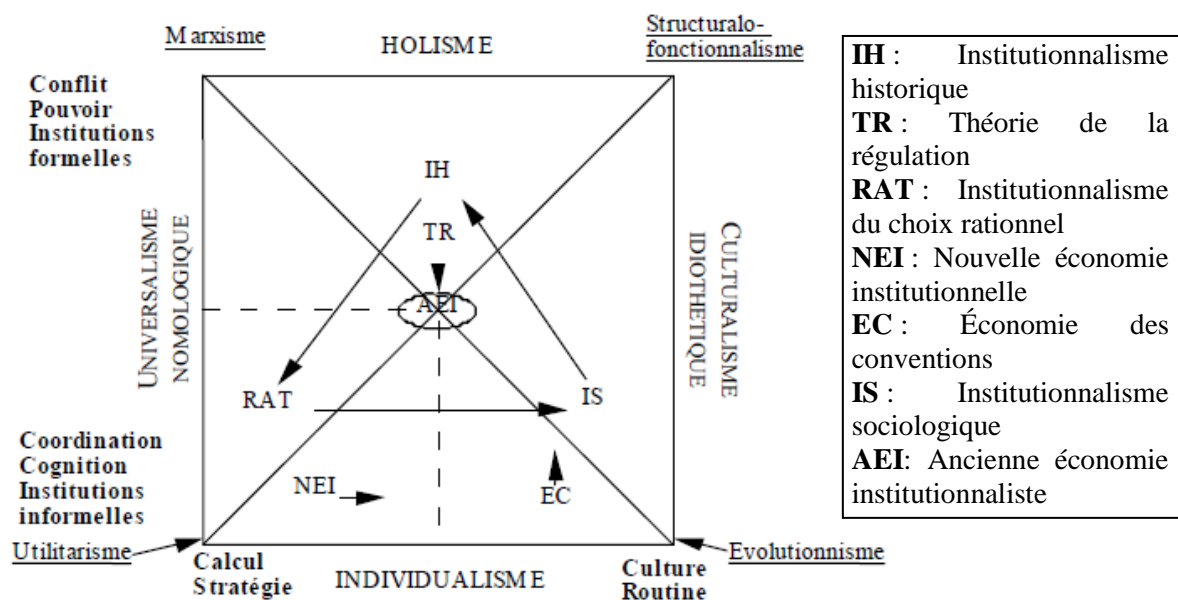
À la suite de Hall et Taylor (1997), Théret (2000) structure l'institutionnalisme à travers trois courants majeurs¹¹ (cf. Figure 2). Dans le cadre des sciences économiques, ces trois pôles institutionnalistes sont incarnés à travers trois courants principaux : la nouvelle économie institutionnelle (NEI), l'économie des conventions (EC) et la théorie de la régulation (TR). Les positions paradigmatiques de chacune de ces approches sont illustrées à travers la Figure 2.

En situant l'*ancienne économie Institutionnaliste* au croisement des paradigmes qui opposent les trois principaux cadres théoriques de l'économie des institutions, Théret (2000) identifie ce courant comme une voie possible de synthèse des différents apports des démarches institutionnalistes : c'est dans la lignée de cette *ancienne*¹² *économie institutionnaliste (AEI)* que nous proposons d'inscrire notre cadre théorique.

¹¹ Théret retrouve cette tri-polarité du courant institutionnaliste en sciences économiques comme en sciences politiques.

¹² Si ce courant est qualifié d'ancien c'est justement parce qu'il est considéré comme fondateur de l'approche institutionnaliste (Hall et Taylor, 1997 ; Théret, 2000).

Figure 2 : Trajectoires paradigmatiques dans le champ des institutionnalismes (extrait de Théret, 2000)



Une démarche en rupture avec l'économie classique et néoclassique

La théorie institutionnaliste initiée par Veblen et Commons marque une rupture épistémologique et méthodologique importante dans le champ des sciences économiques (Ramstad, 1989 ; Bazzoli, 1999). Selon Commons (1934), placer les institutions au cœur de l'analyse économique implique de renouveler les fondements philosophiques de l'économie standard.

Du point de vue épistémologique, cette rupture est notamment marquée par une conception faillibiliste de la connaissance et indéterministe du monde liée à l'épistémologie réaliste et au pragmatisme philosophique développé par Peirce, Dewey et Mead dont Commons s'inspire¹³.

Là où la théorie économique standard propose d'« élaborer des modèles abstraits sur la base du principe de la rationalité pure qui, en uniformisant le comportement humain, permet de dériver des lois déterministes » (Bazzoli, 1999), Commons cherche au contraire à rendre compte de la complexité du monde social. Plutôt que de réduire le comportement des individus à la seule logique de maximisation de l'utilité individuelle à travers le profit, Commons (1934) propose au contraire de faire de l'économie une « science du comportement » à travers une théorie « volitionnelle »

¹³ « Pour Commons, le « théoricien pragmatiste », qui accepte la conception Peircienne de la science, se démarque totalement du « théoricien pur » qui s'inscrit dans la conception cartésienne et newtonienne de la science. Alors que le premier vise à élaborer une abstraction réaliste à partir d'une théorie construite par une communauté interprétante en interaction avec l'évolution de l'objet de l'enquête, le second construit des théories abstraites sur la base de principes donnés et d'un raisonnement déductif fonctionnant sur lui-même à partir d'une axiomatisation mathématique qui impose ses qualités à l'objet de l'analyse » (Bazzoli, 1999).

(*volitional*) basée sur la volonté des êtres-humains. S'inspirant de l'analyse de Peirce (1878)¹⁴, Commons considère que la volonté des individus est tournée vers le futur (*futurity*) et qu'elle s'exerce dans le cadre d'interactions sociales qui impliquent des conflits de volonté (*contests of will*).

Outre l'influence de Peirce sur la théorie volitionnelle proposée par Commons, la révolution darwinienne a également joué un rôle essentiel dans la rupture épistémologique proposée par le courant institutionnaliste. Dans la lignée de Veblen qui s'inspire directement des travaux de Darwin pour fonder son analyse *évolutionniste*, Commons considère le changement comme un processus « *au cœur de la nature* », que les sciences sociales doivent également prendre en considération pour expliquer l'émergence de faits nouveaux (Bazzoli, 1999).

Alors que les fondements philosophiques de l'économie classique et néoclassique ont conduit à concevoir l'économie comme quelque chose de « *pré-ordonné par un droit naturel ou un équilibre matérialiste* », la conception évolutionniste des sciences sociales proposée par Commons conçoit la réalité sociale comme un processus continu (*ongoing*) de changements s'inscrivant dans le temps historique et non comme un équilibre déterministe (*ibid.*). La qualité « d'historicité¹⁵ » des faits sociaux permet alors de considérer les sciences sociales comme des sciences historiques, relatives au temps, aux individus et aux jugements (Gruchy, 1940). Par opposition à la théorie économique standard, atemporelle et désencastrée de tout contexte social, l'analyse de Commons se veut au contraire, historiquement et socialement, *située*, dans la mesure où il défend « *une conception contextuelle de la signification* » (Bazzoli, 1999).

Une redéfinition de l'économie politique à travers la prise en compte des institutions

À travers les caractères volitionnels et historiquement situés de sa théorie, Commons recentre l'objet des sciences sociales sur « *l'action concertée mais conflictuelle des volontés humaines prises dans une évolution historique* » (Bazzoli, 1999). « *C'est [alors] le sens même de l'économie politique comme projet scientifique qui se voit reformulé* » (*ibid.*).

Selon Commons (1934), « *il ne peut y avoir de science de l'économie politique si la volonté est libre, au sens de capricieuse et indéterminée. Élaborer une science économique suppose [de rechercher] des uniformités dans l'opération de la volonté* ». C'est à travers la notion d'institution que Commons

¹⁴ « *Si Peirce est pour Commons un père fondateur, c'est parce qu'il a mis en lumière la psychologie de toute enquête humaine, c'est-à-dire le caractère actif et organisateur de la pensée qui s'exprime dans la volonté (will) « produit de la relation des parties au tout et de l'expérience passée aux anticipations futures »* » (Bazzoli, 1999, citant Commons, 1934).

¹⁵ Selon Commons, les dimensions de volontarité et d'historicité « *marquent la distance entre les sciences exactes, dont l'objet est le monde naturel (la nature matérielle), et les sciences sociales, dont l'objet est le monde artificiel de l'action* » (Bazzoli, 1999).

entend résoudre le paradoxe entre une théorie reposant sur la volonté dans un monde incertain et la recherche de régularités permettant d'expliquer les comportements économiques.

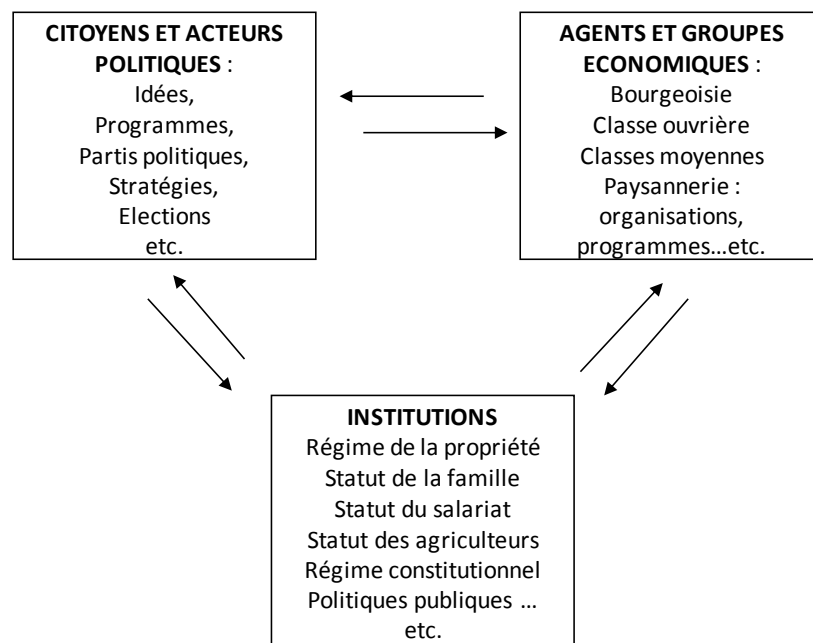
Commons définit ainsi les institutions comme des règles opérantes (*working rules*) coutumières ou formelles, issues de l'action collective, permettant de circonscrire les volontés (Dufourt, 1995) et de dépasser les contradictions entre conflit et coopération, inhérentes à toute transaction (Commons, 1934). Par les règles qu'elles établissent, les institutions permettent ainsi aux individus d'agir de manière coordonnée et rationnelle en réduisant les incertitudes inhérentes au temps futur et aux transactions. Inspiré de la conception peircienne de la pensée, Commons considère en effet que la « *loi fondamentale de la nature humaine* » relève moins de la recherche d'intérêt individuel que de la « *sécurité des anticipations* » sans laquelle l'Homme ne peut ni mener une action rationnelle, ni vivre en société (Jensen, 1987, Bazzoli, 1999). « *Les uniformités de la volonté humaine dérivent ainsi des habitudes acquises [à travers] les expériences répétées des individus dans leurs interactions avec le monde et les autres. Ainsi pour Commons, les habitudes formées dans l'interaction sociale [...] forment des règles qui guident la conduite* » (Bazzoli, 1999). Dans la lignée du pragmatisme peircien, les institutions deviennent alors « *l'unité épistémologique de base* » dans la mesure où seules les règles mise en œuvre par la communauté permettent d'assurer des comportements rationnels dans un univers incertain (Mirowski, 1987). Le principe explicatif pertinent des sciences sociales défendu par Commons n'est donc plus la rationalité individuelle mais les règles collectives qui constituent les institutions (Mitchel, 1924). Le projet institutionnaliste de Commons apparaît ainsi comme une « *via media méthodologique entre individualisme et holisme* » (Bazzoli, 1999).

Ce cadre théorique propose finalement d'élargir le domaine d'analyse des sciences économiques à la prise en compte des institutions ainsi qu'aux processus de création et d'évolution des règles du jeu économique, établies en fonction des rapports de forces entre différents groupes de la société, chacun porteur d'intérêts divergents.

Avec ce même dessein, et dans le prolongement de ces fondements institutionnalistes, les institutionnalistes historiques (Thelen et Steinmo, 1992), développent une conception relationnelle des institutions politiques, définies comme « *les règles formelles, les procédures obligatoires, les pratiques coutumières qui structurent les relations entre les groupes d'acteurs particuliers dans les diverses composantes des systèmes politique et économique* » (Hall, 1993). Partant de l'idée que « *le sens et le fonctionnement des institutions sont modelés par les caractéristiques du contexte socio-économique et politique dans lequel elles sont encastrées* », (Thelen, Steinmo, 1992), l'institutionnalisme historique permet dès lors de croiser les outils de la science politique et ceux de l'économie pour développer une économie politique qui éclaire les relations entre les évolutions des structures économiques, celles des stratégies et idées des acteurs politiques et celles enfin des

institutions dans lesquelles s'incarnent les politiques publiques (cf. Figure 3). Cette approche, plus connue sous le nom de l'analyse des « 3 I » (Surel et Palier, 2005) permet ainsi d'intégrer, dans les analyses de politiques, l'importance des idées et des cadres normatifs (Campbell, 2002), tout en mettant l'accent sur le rôle des acteurs dominants et des institutions (Surel, 2000).

Figure 3: Un cadre d'analyse inspiré de l'institutionnalisme historique (Delorme et al., 2004)



C'est précisément dans cette dernière perspective, en complément de l'économie rurale et de l'AEI, que nous proposons de mobiliser la théorie de la régulation, afin de proposer un cadre nous permettant d'analyser en quoi la notion de bien public dans les débats sur la PAC peut participer à la recherche d'un nouveau compromis.

Les apports de la théorie de la régulation

La théorie de la régulation est parfois présentée comme la forme française de l'institutionnalisme historique en économie politique (Théret, 2000) dans la mesure où elle s'inspire « *de la tradition marxiste, [mais aussi] de références keynésiennes et de travaux d'histoire économique, [renouvelant ainsi] les interrogations des institutionnalistes et [aboutissant] à une construction qui se veut originale* » (Boyer, 1986).

Une théorie institutionnaliste marxienne originale

Dans la lignée de la théorie marxiste¹⁶ (Nadel, 1995 ; Billaudot, 1996), l'approche en termes de régulation considère que l'économie et la société sont « *organisées à travers des rapports sociaux et un mode de reproduction historiquement daté* » où différents groupes auraient des intérêts contradictoires et seraient en conflit (Drugman, 2000). Cette approche se démarque cependant du marxisme en considérant que « *les contradictions sociales inhérentes à toute société comme à chaque type de relations sociales, sont encadrées à chaque époque par un ensemble d'institutions et de règles qui les canalisent [et permettent] l'émergence de compromis sociaux assurant la « régulation » des activités et des pratiques des agents, [ainsi qu'une certaine] stabilité et régularité dans la reproduction de l'économie* » (ibid.). Selon la théorie de la régulation, ces compromis sont aux origines des institutions, définies comme « *un ensemble de règles, de conventions, de coutumes ou de valeurs*¹⁷ » (Billaudot, 1996) « *qui, en s'imposant aux acteurs collectifs comme aux individus, assurent la coordination de leurs comportements* » (Drugman, 2000) et régulent certains conflits entre groupes d'intérêts contradictoires. On parlera ainsi de « *compromis institutionnalisés [qui] résultent d'une situation de tensions et de conflits entre groupes socio-économiques pendant une longue période, à l'issue de laquelle une forme d'organisation est mis en place, créant des règles, des droits et des obligations pour les parties prenantes* » (André, 2002).

Bien que les institutions soient ici considérées comme régulant des conflits entre certains groupes d'intérêts, cela n'implique pas en revanche une disparition totale et définitive des tensions prévalant entre les groupes d'intérêts divergents. Les institutions matérialisent ainsi « *l'aboutissement (provisoire) d'un processus de socialisation* » (Billaudot, 1996) susceptible d'évoluer en fonction des rapports de forces opposant les groupes en tension au sein de la société.

Les apports analytiques de la théorie de la régulation dans notre travail

Au-delà des bases institutionnalistes et marxiennes de cette théorie, nous identifions deux intérêts majeurs à mobiliser cette théorie pour construire un cadre d'analyse nous permettant d'étudier la place et les enjeux liés à la notion de bien public dans la PAC.

¹⁶ « *Il est courant de qualifier un propos de marxiste lorsqu'il a pour objet de reprendre ou développer celui de Marx, et de marxien, lorsqu'il est seulement inspiré par toute ou partie de son œuvre. Selon cette convention de langage, le socle de la théorie de la régulation est marxien* » (Billaudot, 1996, faisant référence à Nadel, 1995).

¹⁷ Selon la définition proposée par Billaudot (1996), trois modalités de « codification » ou de « convention », ou encore trois modes opératoires de formes institutionnelles peuvent être définis : la loi ou le règlement (fonctionnant « à la contrainte ») ; le compromis (forme de convention fonctionnant à la « négociation ») ; la coutume (forme de convention tacite mais collectivement acceptée).

Le premier intérêt majeur que nous attribuons à la théorie de la régulation est d'apporter (dans la lignée des analyses de Commons, 1925 et 1935) une analyse économique tenant compte à la fois du rôle des institutions mais également de l'évolution des rapports de force entre groupes sociaux. C'est ainsi que la théorie de la régulation propose des analyses à la frontière entre sciences économiques et sciences politiques en considérant que « *les relations de pouvoirs s'expriment aussi bien dans la sphère économique que politique* » (Lordon, 2002). De même, selon Boyer (2003b), dans la mesure où les formes institutionnelles sont définies comme le résultat de compromis issus de conflits, « *le changement institutionnel [apparaît alors] difficilement séparable des évolutions affectant la sphère politique* » (Boyer, 2003b). Le cadre conceptuel proposé par cette théorie souligne également le rôle que vient jouer la sphère juridique dans les analyses institutionnelles puisque « *les formes institutionnelles émergent des conflits sociaux et doivent, le plus souvent, passer par la sphère politique et la reconnaissance par le droit pour avoir un impact sur la dynamique économique* » (Boyer, 2003a). En tant que régisseur de la sphère juridique par ses pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire, l'État est donc considéré comme l'un des vecteurs fondamentaux de la régulation économique et du changement institutionnel (*ibid.*).

Nous reviendrons plus en détail au cours de cette thèse sur certains cadres analytiques propres à la prise en compte de la sphère juridique, de l'État et des rapports de forces entre groupes sociaux (*cf.* Chapitre 1 pour les analyses relatives à l'État et au droit au sein des sphères économiques et politiques, et Chapitre 3 concernant l'influence des groupes d'intérêts et de certains acteurs institutionnels sur l'État vis-à-vis de la définition des politiques publiques).

Le second intérêt que nous identifions vis-à-vis de notre problématique, concerne l'explication endogène de l'entrée en crise des régimes d'accumulation et des modes de régulation que propose cette théorie (*cf. infra*). Pour bien comprendre la teneur de cette théorie, il nous apparaît nécessaire de rappeler *a minima* ce qu'elle entend par les notions de « régime d'accumulation », de « forme institutionnelle » et de « mode de régulation ».

Par « **régime d'accumulation** », la théorie de la régulation définit « *l'ensemble des régularités assurant une progression générale et relativement cohérente de l'accumulation du capital, c'est-à-dire permettant de résorber ou d'étaler dans le temps les distorsions et déséquilibres qui naissent en permanence du processus [d'accumulation] lui-même* » (Boyer, 1986). Il est important de préciser que, dans la lignée des analyses marxistes, l'accumulation du capital est ici entendue comme la « *loi coercitive* » s'imposant à l'ensemble des systèmes sous domination du mode de production capitaliste (Lipietz, 1979 ; Boyer, 1986, Billaudot, 1996). Les analyses régulationnistes considèrent

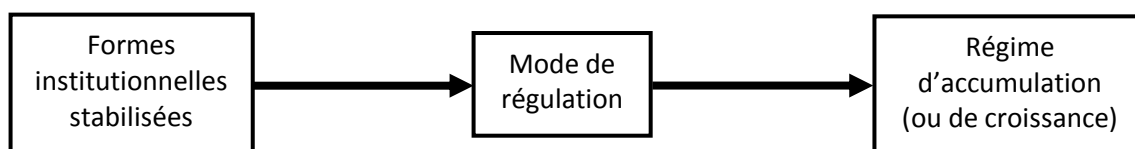
néanmoins que ces régimes d'accumulations peuvent prendre des formes contrastées selon les « formes institutionnelles » qui les régulent : « *L'hypothèse centrale est en effet que la reproduction d'ensemble du système peut prendre des formes distinctes* » (Boyer, 1986).

À travers la notion de « **formes institutionnelles** » (ou encore *structurelles*), cette théorie identifie « *toute codification d'un ou plusieurs rapports sociaux fondamentaux* » (Boyer, 1986). Plus précisément, R. Boyer (1986) identifie cinq formes institutionnelles fondatrices permettant de caractériser le mode de production capitaliste : (i) les formes de la contrainte monétaire, (ii) la configuration du rapport salarial, (iii) les formes de la concurrence, (iv) les modalités d'adhésion au régime international, ainsi que (v) les formes de l'État¹⁸. Dans le cadre de notre travail sur la place des biens publics dans la PAC, nous serons principalement amenés à nous intéresser aux formes de l'État et plus particulièrement à ses interactions dans la sphère économique *via* les actions publiques proposées par la future PAC. Plus ponctuellement, nous ferons référence à la configuration du rapport salarial en fonction des formes de concurrences établies et des modalités d'adhésion au régime international.

Enfin, à travers la notion de « **mode de régulation** », la théorie de la régulation définit « *tout ensemble de procédures et de comportements, individuels et collectifs, qui a la triple propriété de (i) reproduire les rapports sociaux fondamentaux à travers la conjonction de formes institutionnelles historiquement déterminées ; (ii) de soutenir et « piloter » le régime d'accumulation en vigueur ; (iii) et d'assurer la compatibilité dynamique d'un ensemble de décisions décentralisées, sans que soit nécessaire l'intériorisation par les acteurs économiques des principes de l'ajustement de l'ensemble du système* » (Boyer, 1986).

À partir de ces trois notions fondamentales, l'une des originalités de la théorie de la régulation est de définir « *tout régime d'accumulation [comme] la conséquence d'un mode de régulation généré par un ensemble de formes institutionnalisées* » (Billaudot, 1996 ; cf. Figure 4).

Figure 4 : Articulation théorique entre formes institutionnelles, mode de régulation et régime d'accumulation (extrait de Billaudot, 1996)

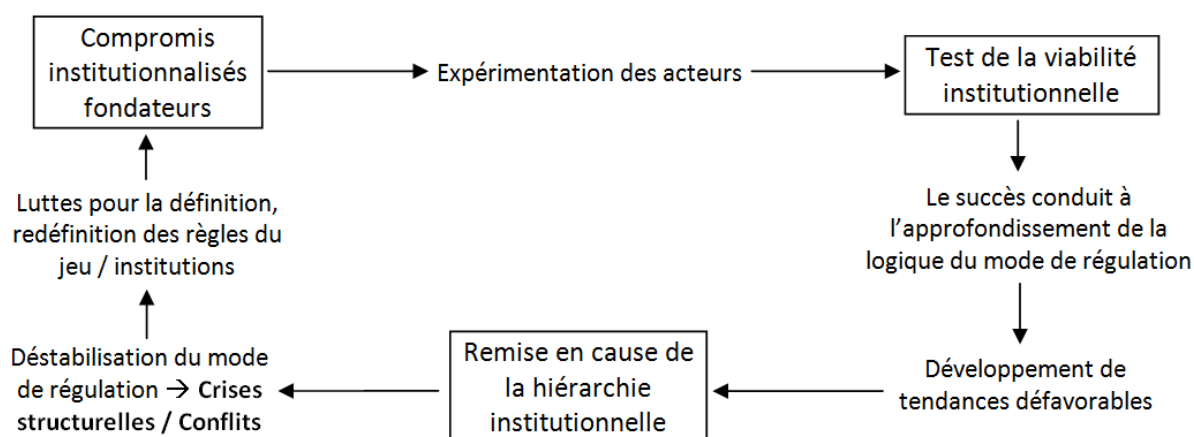


¹⁸ L'État est ici et dans l'ensemble de cette thèse compris comme « *l'ensemble des institutions détentrices de prérogatives de puissances publiques* » (Delorme, 2002), et concerne donc aussi bien l'État central que les institutions européennes ou les collectivités locales.

Par ailleurs, à la différence des théories macroéconomiques selon lesquelles « *seul un choc exogène de grande ampleur et négatif peut précipiter une crise majeure* », la théorie de la régulation considère au contraire que les formes institutionnelles définissant les modes de régulation (et *a fortiori* les régimes d'accumulation) peuvent connaître des transformations endogènes (Boyer, 2003b).

Cette théorie va plus loin en considérant que « *le succès même d'un régime d'accumulation [peut conduire], à travers une succession de crises mineures, à un brutal renversement des tendances antérieures et [à] une possible rupture de certaines régularités* » (Boyer, 2003b) (cf. Figure 5). Les analyses régulationnistes considèrent alors que « *la stabilisation dynamique [des régimes d'accumulation et de leurs modes de régulation] n'est pas garantie à long terme car la progressive domination et l'approfondissement d'un régime d'accumulation suscite à terme une nouvelle forme de crise structurelle* » (Boyer, 1986).

Figure 5 : Schéma de l'émergence d'un mode de régulation et de son entrée en crise structurelle (extrait de Boyer, 2003b)



Ainsi, bien que les tensions sociales soient régulées et encadrées par les institutions sur le court terme, elles persistent néanmoins au sein de la société, et peuvent être à l'origine de crises mineures, donnant lieu à des réaménagements partiels des formes institutionnelles en place. Si « *ces petites crises se concluent par une réaffirmation des compromis sociaux fondateurs [...], [ils le sont néanmoins] dans des termes quelques peu différents* » qui viennent progressivement altérer ces formes institutionnelles et donc le régime d'accumulation (Billaudot, 1996).

La théorie de la régulation suppose alors une double dynamique : « *la première de court-moyen terme, considère comme quasi invariants les paramètres caractéristiques de l'impact de chaque forme institutionnelle sur le mode de régulation. La seconde, de longue période, décrit une lente altération de certains de ces paramètres au point que peut être franchi le seuil qui sépare la*

stabilisation homéostatique de l'entrée dans une zone d'instabilité locale ou globale. [...] L'endométabolisme (à savoir la transformation d'un mode de développement sous l'impact de sa propre dynamique interne) constitue un facteur déterminant de changement institutionnel. Il se révèle d'autant plus clairement que s'allonge l'échelle de temps considérée » (Billaudot, 1996).

À travers les cadres d'analyses originaux proposés par la théorie de la régulation, celle-ci nous apparaît comme une théorie du changement institutionnel où les modes de régulation et les régimes d'accumulation ne peuvent apparaître stables que dans le court terme. Face aux tendances négatives (revers de la médaille), qui se développent dans le temps long sous l'influence du succès même de leur logique, les régimes d'accumulation et leur mode de régulation apparaissent finalement contraints d'évoluer. Dans ces conditions, la théorie de la régulation considère qu'il ne peut y avoir de situations d'équilibre stable et que les formes institutionnelles sont contraintes d'évoluer et de s'adapter aux tendances destabilisatrices développées par le succès même de la logique des régimes d'accumulations qu'elles fondent et qu'elles régulent.

En particulier, une des évolutions tendancielle des années 1990 est l'émergence de nouvelles modalités de la concurrence et l'importance des restructurations productives qu'elles induisent et qui modifient les interactions spatiales et sectorielles ainsi que leurs modes de régulation. Ces changements profonds sont au cœur des préoccupations d'un groupe de chercheurs, regroupés dans un atelier de recherche fondé en 1997, à l'initiative de l'association « Recherche et Régulation » (Du Tertre *et al.*, 2000). Cet atelier, qui a ensuite donné naissance au réseau « Régulation sectorielle et territoriale » (RST), vise à repérer, comprendre et analyser les dimensions sectorielles et spatiales dans la théorie de la régulation (Laurent et du Tertre, 2008). Ancrées dans la théorie régulationniste, les recherches développées au sein de ce réseau s'attachent à préciser le rôle des secteurs et des territoires dans les régulations post-fordistes émergentes ainsi que les caractéristiques mésoéconomiques du régime d'accumulation, du point de vue des régimes de recherche et de connaissance, des inégalités territoriales et des mutations du travail et du rapport salarial¹⁹. *« Il ne s'agit plus d'analyser ex post la variété des formes du capitalisme, mais de mobiliser des outils de l'analyse mésoéconomique pour faire ressortir les nouvelles contradictions qui se nouent actuellement autour du rapport capital/travail, et d'identifier les arrangements institutionnels*

¹⁹ Pour des présentations collectives de ces travaux, voir par exemple la présentation du groupe RST dans « La lettre de la régulation » n° 33 (du Tertre *et al.*, 2000), ou le numéro spécial de la revue Géographie, Economie, Société n° 4 (2) « Théorie de la régulation, secteurs et territoires : quels enjeux pour la recherche ? » avec des contributions de G. Allaire, J.P. Chanteau, C. Laurent, M. Nieddu, B. Pecqueur, P. Petit, M. Quéré, C. du Tertre), ou encore les travaux individuels analysant ces transformations par exemple Nieddu et Gaignette, 2000 ; Laurent, 2002 ; Gilly et Perrat, 2003 ; Dieuaide, 2005 ; Berriet-Sollicet *et al.*, 2006 ; Lung, 2006 ; du Tertre, 2007 ; Zuindeau et Rousseau, 2007).

spécifiques [autour de la notion de bien public dans le secteur agricole et les territoires ruraux] qui contribuent à les dépasser » (Laurent et al., 2008).

L'analyse du changement institutionnel au cœur des analyses régulationnistes

Si les théories institutionnalistes ont en commun de prendre en compte le rôle des institutions au sein de leurs analyses, elles proposent néanmoins différentes explications concernant l'origine et les évolutions des institutions selon les courants institutionnalistes (Boyer, 2003b ; Thelen, 2002 ; Théret, 2000 ; Hall et Taylor, 1997).

Lors de sa synthèse sur les mécanismes d'évolution institutionnelle, Thelen (2003) distingue les explications apportées par les grandes théories institutionnelles. L'auteur identifie que les théories non historiques (approches fonctionnalistes, politiques et socio-culturelles) analysent les évolutions institutionnelles à travers les mêmes mécanismes que ceux expliquant leur création (cf. Tableau 1).

Tableau 1 : « Les grandes théories institutionnelles face au changement » (extrait de Boyer, 2003b)

Théorie	Principe d'émergence des institutions	Raison du changement institutionnel	Pertinence
Utilitariste-Fonctionnaliste (Ostrom, 1999)	Solution à des problèmes d'action collective, améliorant l'efficacité d'ensemble	Effet d'apprentissage lié à la répétition des interactions	- Action rationnelle mais confusion entre genèse, fonction et évolution d'une institution - Peu d'évidences empiriques d'une évolution continue en fonction de l'efficacité globale
En termes de distribution du pouvoir (Knight, 1992)	Résultat de la concurrence/conflit entre acteurs pour établir des règles favorables à leurs intérêts	Évolution de l'équilibre des pouvoirs ou changement des objectifs des acteurs les plus puissants	- Possibilité de conséquences inattendues : les moins puissants bénéficient d'une institutionnalisation des règles du jeu - Problème d'appréciation et de mesure du pouvoir
Socio-culturelle (Scott et Meyer, 1994)	Concrétisation de façons culturelles de voir le monde	- Remplacement d'un récit par un autre - Imitation et transposition	Souligne les aspects cognitifs mais sous-estime les stratégies et conflits, et abandonne toute référence à l'efficience.

Bien que chacune de ces approches contienne une théorie implicite du changement institutionnel apportant une explication parcimonieuse quant à l'origine et aux évolutions des institutions, selon Boyer, (2003b) « aucune des théories pures [...] ne parvient à rendre compte de la richesse des déterminants du changement ». Face à cet écueil, « divers chercheurs se sont attachés à renouveler les théories, en s'interrogeant [depuis plus de vingt ans], non plus sur les raisons de l'existence des institutions, mais sur les facteurs qui façonnent leurs transformations » (ibid.).

Ainsi, même si les approches historiques s'inspirent parfois des apports des théories fonctionnaliste, politique ou socio-culturelle, elles s'en démarquent néanmoins en supposant que les processus expliquant l'évolution des institutions ne sont pas nécessairement les mêmes que ceux à l'origine de leur création (Thelen, 2003 ; Mahoney, 2000 ; Stinchcombe, 1968).

De même, au sein des approches historiques, les logiques de renforcement positif et de rendements croissants proposées par les analyses en termes de *dépendance de sentier* (*Path dependence*), peuvent être remises en cause, notamment par les apports d'analyses politistes (Thelen, 2002 ; 2003) (cf. Encadré 1).

Encadré 1 : Critiques de K. Thelen (2003) relatives aux analyses en termes de rendements croissants proposées par la théorie de la dépendance de sentier

En s'appuyant sur un cadre de sciences politiques, Thelen (2003) remet en question l'argument des rendements croissants développé par la théorie de la dépendance au sentier (*Path dependence*) en considérant que « *dans l'ordre politique, on doit s'attendre à ce que les institutions ne soient pas seulement le lieu mais aussi l'objet d'une contestation permanente (Alexander, 2001)* » justifiant la poursuite d'une recherche d'autres mécanismes venant expliquer certaines évolutions institutionnelles.

Selon Thelen, les analyses de la dépendance au sentier se focalisent trop sur les vainqueurs et sur « *les effets d'adaptation, après qu'une institution ait été « sélectionnée », [renforçant ainsi] une trajectoire donnée* », [... laissant] *dans l'ombre la contestation politique permanente de la forme et des fonctions des institutions forgées aux points de bifurcation* ».

Or, pour Thelen (*ibid.*), « *les rendements croissants ne constituent pas une explication complète, car, en politique, les perdants ne disparaissent pas nécessairement et leur adaptation aux institutions en vigueur peut prendre d'autres formes que l'adhésion et la reproduction de [celles-ci]* ». Ainsi, bien que le pouvoir engendre parfois le pouvoir à travers un renforcement des institutions et une amplification de la dominance des groupes d'intérêts à l'origine de ces institutions, il arrive également que « *les institutions fournissent des opportunités intéressantes et imprévues aux groupes marginaux pour qu'ils exercent une influence bien supérieure à leur maigres ressources apparentes de pouvoir* » (Thelen, 2003 faisant référence à Clemens, 1993 et Skocpol, 1992).

Thelen (2003) pointe ainsi, sous forme d'appel à la vigilance, la nécessité de repérer les « laissez pour compte » du processus de dépendance au sentier. Il apparaît donc essentiel, dans notre démarche compréhensive, de ne pas occulter, en marge des principaux groupes sociaux, les voix plus marginales (et les institutions qui les soutiennent) qui peuvent néanmoins exprimer un point de vue intéressant. À sa suite de ces analyses, Boyer (2003b) propose une synthèse des théories du changement institutionnel développées au cours des vingt dernières années, notamment par le programme de recherche régulationniste. Il identifie particulièrement trois mécanismes permettant à la théorie de la régulation de renouveler la compréhension des évolutions institutionnelles : la conversion, la sédimentation et la recombinaison (cf. Tableau 2).

Tableau 2 : « Quelques théories du changement institutionnel à la lumière de l'analyse de Kathleen Thelen » (extrait de Boyer, 2003b)

Théories	Mécanisme privilégié	Nature du changement	Exemple canonique	Pertinence
1. Dépendance par rapport au sentier 1.1. Rendements croissants, effets d'apprentissage (B. Arthur, 1989)	Renforcement au cours du temps de l'adhésion à une institution	Succession de deux périodes : contingence d'une innovation puis déterminisme de la trajectoire qui en dérive	Normes techniques, sociales	- Mécanismes génériques - Peu d'analyses empiriques en sciences sociales
1.2. Coûts irrécouvrables (Sutton, 1991)	Les coûts de construction d'une institution peuvent impliquer son inertie	D'abord constitution puis fonctionnement	Concurrence dans les secteurs à fort coût d'entrée	Difficulté d'évaluation de ces coûts pour les institutions
1.3. Les choix d'hier conditionnent les choix présents (Sewel, 1996)	Arborescence des choix crée des irréversibilités, qui interdisent un retour en arrière	- Une petite décision à l'origine, induit une bifurcation - Puis permanence d'une trajectoire, malgré de grands efforts de changement	Contraste des trajectoires nationales en matière juridique	Caractère problématique d'une histoire contre factuelle
2. Théorie de la conversion (Thelen, 2002)	Redéfinition des objectifs et du contenu d'une institution en fonction du contexte et de la stratégie des acteurs	Possibilité d'évolution au sein d'une institution, du fait de la sous détermination des règles impliquées	- Système de formation professionnelle en Allemagne - Évolution du fédéralisme argentin : d'hégémonie en faveur de Buenos Aires, à pluralisme	Large applicabilité, mais difficulté de formalisation et donc de test
3. Théorie de la sédimentation / superposition (Thelen, 2002)	- Superposition de nouveaux arrangements plutôt que destruction des anciens au sein d'un même champ - Bricolage	Recombinaison de l'ancien et du neuf et obtention d'une configuration originale	- Adjonction de retraites privées par capitalisation aux retraites par répartition - Institutions créées pour l'économie de guerre ou par les régimes fascistes reconvertis en politique industrielle et économies mixtes	- Les propriétés d'une institution tiennent à son insertion dans un « système » - Rôle de l'hétérogénéité et du temps LONG
4. La recombinaison (Stark, Bruszt, 1998)	- Établissement de nouvelles relations entre institutions existantes (et souvent de nouvelles) - Rôle de certains entrepreneurs, arbitragistes entre institutions	- La configuration institutionnelle acquiert de nouvelles propriétés - Souvent basculement de la hiérarchie institutionnelle	- Impact de la privatisation sur les formes de gestion et relation de pouvoir dans les PECO - Impact de la financiarisation sur l'organisation des firmes, la relation salariale	- Une explication suggestive mais complexe - Difficulté d'un traitement analytique

Les différents mécanismes d'évolution institutionnelle identifiés par l'analyse régulationniste, « *introduisent la possibilité de changements institutionnels sous l'aiguillon d'acteurs recherchant et imaginant de nouvelles stratégies, grâce à une redéfinition de leurs liens avec les différents champs ou institutions* » (Boyer, 2003b). Comme le souligne Boyer (*ibid.*), « *la viabilité d'une institution ne tient pas à la permanence de chacun de ses traits mais à la capacité générative de la configuration correspondante et aux potentialités d'adaptation à des contextes variables dans le temps et aussi dans l'espace. [...] Toute la question est celle de la détermination du seuil à partir duquel elle cesse de stabiliser le jeu des acteurs, fût-il conflictuel et contradictoire* ».

Au final, les apports complémentaires de l'économie rurale, de l'ancienne économie institutionnaliste et de la théorie de la régulation, nous conduisent à proposer un cadre théorique *ad hoc*, qui croise ces trois entrées et dans lequel nous avons choisi de formuler la problématique de ce travail doctoral.

Construction de la problématique

Une PAC en crise

Inscrire notre cadre théorique à la croisée de l'économie rurale, de l'ancienne économie institutionnaliste et de la théorie de la régulation nous permet de mobiliser différents cadres analytiques pour comprendre la place et les enjeux relatifs à la prise en compte des biens publics au sein des débats sur la PAC.

Alors que cette politique peut sembler stable sur le court terme, elle apparaît en réalité beaucoup plus instable dans le temps long et plus particulièrement depuis le milieu des années 1980 (*cf.* Annexe 1).

La théorie de la régulation permet d'analyser cette évolution comme la remise en cause du compromis institutionnel fondateur de la PAC (Allaire et Boyer, 1995 ; Trouvé, 2007 ; 2009). Les analyses régulationnistes qui se sont intéressées au secteur agricole associent généralement ce compromis à la mise en œuvre d'un mode de régulation qualifié de fordiste car reposant sur la « *capacité [du secteur agricole] à fournir des matières premières peu chères, [standardisées], en quantité importante et destinées à être transformées par l'industrie alimentaire sans attention particulière à son ancrage dans le territoire et à son impact sur l'environnement naturel* » (Berriet-Sollicet *et al.*, 2008, faisant référence à Allaire, 2002).

Le modèle d'explication de l'entrée en crise des régimes d'accumulation et de leur mode de régulation sous l'effet de leurs propres dynamiques (Boyer, 1986 ; 2003b) nous apparaît tout à fait

pertinent pour analyser et expliquer les évolutions institutionnelles connues par la PAC depuis plus de vingt ans. Les analyses régulationnistes considèrent notamment que le compromis fondateur de la PAC a été remis en cause suite à l'apparition et au développement de tendances négatives générées par le succès même des logiques et des instruments initiaux de cette politique. Comme la Figure 5 l'illustre, les tendances négatives émanant des logiques même des modes de régulation, participent à faire entrer de nouveaux porteurs d'intérêt dans les débats sur la PAC et à faire évoluer les rapports de forces au fur et à mesure que ces tendances se développent. Afin d'explicitier ce résultat, nous proposons de rappeler brièvement l'historique de la formation du compromis initial de la PAC et l'entrée en crise de cette politique dès les années 1980.

La PAC trouve ses fondements à la fin des années 1950 et au début des années 1960, dans un contexte de reconstruction faisant suite à la seconde guerre mondiale et marqué par une montée des tensions entre le bloc soviétique et les États-Unis. Ce contexte incite les nations fondatrices de la Communauté économique européenne (CEE) à créer à partir de 1957 (traité de Rome) une alliance économique visant à assurer davantage de stabilité politique en Europe. Dès les fondements de la CEE, émerge la volonté d'une prise en compte particulière du secteur agricole à travers l'objectif de dépasser la simple union douanière pour fonder une Politique agricole commune. La finalité première de la PAC est alors de redonner les capacités d'une autosuffisance alimentaire à l'Europe pour lui assurer une certaine indépendance. Cette finalité stratégique s'est notamment traduite par cinq objectifs principaux, qui demeurent toujours inscrits dans la version consolidée (2012) du traité de Lisbonne, à savoir : (i) accroître la productivité de l'agriculture, (ii) assurer un niveau de vie équitable à la population agricole, (iii) stabiliser les marchés, (iv) garantir la sécurité des approvisionnements et (v) assurer des prix raisonnables aux consommateurs.

La mise en œuvre de cette politique au début des années 1960 s'est traduite par une forte intervention régulatrice de l'État dans le secteur agricole en cohérence avec le modèle de l'*État providence keynésien* (*Keynesian Welfare National State*) de l'époque. L'intervention de l'État s'est alors principalement traduite par des soutiens aux revenus et aux prix agricoles à travers deux leviers principaux : (i) une politique d'organisation des marchés permettant de soutenir les prix et de protéger les marchés européens des importations extérieures à la CEE, et (ii) une politique dite de modernisation visant à l'orientation et la sélection des exploitations les plus productives.

Grâce à la promotion de l'agriculture familiale, à la modernisation des exploitations agricoles et à l'augmentation de la productivité du travail qui en résulte, la majorité des objectifs visés par la PAC ont rapidement été atteints (Butault *et al.*, 2004) et la balance commerciale des produits agroalimentaires est devenue positive dès les années 1970 en France et à partir des années 1980 à l'échelle de la CEE (Coulomb, 1991 ; Mollard, 1995 ; Fouilleux, 1997).

Les analystes s'accordent à expliquer ce succès rapide de la PAC notamment grâce à « *une période fordiste marquée par une croissance importante et une forte consommation, [permettant de soutenir le compromis fondateur de la PAC, basé] sur une production agricole et une consommation alimentaire de masse* » (Trouvé, 2007). Si la tendance à la spécialisation et à la concentration des exploitations agricoles apparaît comme une conséquence inévitable de ce mode de régulation²⁰, elle est analysée comme faisant partie du compromis fondateur de la PAC, libérant par la même occasion de la main d'œuvre agricole pour répondre aux besoins du secteur industriel dans une société de consommation en pleine expansion : « *L'intensification est apparue dès lors comme le modèle de développement à suivre. La croissance du secteur a ainsi été intégrée à celle de l'industrie. [À travers ce compromis], la profession agricole a accepté une modernisation des structures, nécessaire d'une part à l'augmentation de la production agricole, créant par là-même des débouchés nouveaux pour les industries en amont et en aval, d'autre part à l'exode agricole servant à fournir une nouvelle main d'œuvre au secteur industriel* » (Trouvé, 2007 faisant référence à Kroll, 1987, 1997).

L'évolution du contexte européen et international ont finalement conduit les instruments et les mécanismes, d'abord à l'origine du succès de la PAC, à faire entrer cette politique en crise, notamment du fait d'« *une conjonction de facteurs qui traduisent, en interne comme en externe, la crise du modèle fordiste, dans le secteur particulier de l'agriculture* » (Trouvé, 2007).

Dès les années 1970, le modèle fordiste atteint en effet ses premières limites à travers un essoufflement de la consommation de masse et en conséquence, l'apparition d'une crise des débouchés au niveau de la production et de l'emploi (Allaire et Boyer, 1995). La croissance européenne et la demande interne ralentissent tandis que la demande internationale stagne et que la production de pays émergents se développe. Cette évolution du contexte a notamment pour conséquence une exacerbation de la concurrence internationale. En parallèle, dans le secteur agricole, les volumes de productions ne cessent d'augmenter du fait des gains de productivité permis par la modernisation des exploitations et les incitations à produire d'avantage grâce au maintien des prix garantis sans contingentement des volumes. Cette augmentation des volumes de production a notamment pour conséquence directe une augmentation continue des dépenses européennes relatives à la PAC, principalement due au soutien des prix garantis et aux subventions aux exportations. Dès les années 1980, dans un contexte de chômage croissant, les deux exutoires que constituent la consommation et l'emploi industriel se bouchent. On voit alors apparaître des situations de surproductions agricoles de plus en plus fréquentes et dont les excédents sont écoulés

²⁰ Malassi (1988) propose une explication de la cette « *loi d'airain à la baisse tendancielle de l'agriculture et de l'emploi agricole dans l'économie nationale* » que nous rappelons en Annexe 2 et qui pourrait être remise en cause par la prise en compte de la fourniture des « biens publics » de certaines formes de production agricoles et la qualité différenciée de certains produits.

à perte sur des marchés mondiaux fortement déprimés (Coulomb, 1991 ; Kroll, 1997 ; Fouilleux, 1998 ; Nieddu, 2001 ; Trouvé, 2007).

Rançon du succès des instruments incitatifs de la PAC, ces excédents provoquent des critiques de plus en plus vives vis-à-vis de cette politique (Butault *et al.*, 2004). Au sein de la CEE tout d'abord, l'augmentation constante des dépenses européennes renforce les critiques des principaux États-membres « contributeurs nets » au budget européen, dont fait partie le Royaume-Uni²¹. En externe, l'écoulement à perte des excédents européens sur les marchés tiers attire les foudres des pays agro-exportateurs concurrents de la CEE qui se voient évincés de certains marchés internationaux par les exportations européennes à bas coûts²². En parallèle, les pays tiers accusent les produits européens importés de provoquer un véritable dumping sur leurs marchés locaux, allant à l'encontre du développement du secteur agricole et de l'indépendance alimentaire de ces pays.

Parallèlement à l'apparition de ces problèmes économiques, d'autres conséquences négatives, relatives à l'intensification et à la spécialisation de la production agricole, ont également émergé vis-à-vis des impacts sur l'environnement du modèle agricole soutenu par la PAC (qualité de l'eau, du sol, dégradation des paysages, de la biodiversité, ...), la santé humaine (qualité sanitaire des produits agricoles, expositions aux pesticides...), les conditions de bien-être des animaux ainsi que plus largement sur le monde rural. Les dérives de ce modèle –qualifié parfois de « productiviste »– soutenu par la PAC ont trouvé un écho de plus en plus fort auprès de l'opinion publique à travers la sensibilisation et la montée des préoccupations environnementales au sein de la société civile (Berriet *et al.*, 2008) et l'émergence de nouvelles demandes sociales vis-à-vis des espaces ruraux (Perrier-Cornet et Hervieu, 2002).

Ce bref rappel historique analysé à travers une lecture régulationniste (que nous proposons d'approfondir dans le paragraphe 1.1.3 du Chapitre 2 de cette thèse) souligne la façon dont les transformations structurelles et les mutations économiques générées par la PAC ont conduit à déstabiliser et à rendre obsolètes une série de dispositifs institutionnels pourtant au fondement de cette politique et sur lesquels reposait le mode de régulation fordiste appliqué au secteur agricole (Allaire, Boyer, 1995 ; Trouvé, 2007 ; Laurent *et al.*, 2008). Les évolutions négatives générées par ce mode de régulation ont finalement conduit à remettre en cause le compromis initial sur lequel

²¹ Entré en 1973 au sein de la CEE, le Royaume-Uni apparaît comme un détracteur historique de la PAC au sein de l'Europe. Le gouvernement de M. Thatcher parviendra même à négocier au cours des années 1980 une réduction de sa contribution au budget européen fondée sur ses critiques de la PAC.

²² Le mécontentement de ces pays agro-exportateurs conduira en 1986 à la création du « groupe de Cairn » défendant une libéralisation du secteur agricole dans le cadre des négociations du cycle de l'Uruguay au GATT et ainsi à la fin de « l'exception agricole » dans les règles du commerce international. Le mécontentement des États-Unis (également accusés par le groupe de Cairns de protectionnisme et de concurrence déloyale) se traduira en 1986 par la proposition stratégique de « l'option triple zéro », consistant à l'élimination complète des mesures de soutien à l'horizon de l'an 2000 (Butault *et al.*, 2004).

reposait la PAC sans qu'aucun nouveau compromis stable n'ait été trouvé à l'échelle européenne depuis (Trouvé, 2007).

L'élargissement progressif de l'Union européenne à 28 États-membres²³ et la mise en œuvre de nouvelles politiques communautaires (synonymes de nouvelles sources de dépenses) complexifient encore l'établissement d'un compromis à l'échelle de l'Union européenne. C'est dans ce contexte de remise en cause de la PAC et de recherche d'un nouveau compromis que nous proposons de nous intéresser plus particulièrement à la place et au rôle joué par la notion de bien public dans les débats relatifs à l'avenir de la PAC.

Problématique, hypothèses et structuration de la thèse

Dans le cadre théorique institutionnaliste et régulationniste au sein duquel nous inscrivons ce travail de recherche, nous proposons de considérer la PAC comme une institution participant à la régulation du secteur agricole et des territoires ruraux (Laurent *et al.*, 2008). Plus précisément, dans la mesure où la PAC incarne de nombreux règlements issus de compromis entre divers groupes d'intérêts, cette politique peut s'analyser comme un ensemble d'institutions définissant un mode de régulation lié à un régime d'accumulation propre au secteur agricole (Allaire et Boyer, 1995) mais qui demeure néanmoins encastré dans le reste de l'économie et de la société à différentes échelles territoriales (européenne, nationale et régionale) (Trouvé, 2007).

En tant qu'institution, cette politique publique peut donc s'analyser comme résultant d'une forme de compromis entre les principaux acteurs institutionnels porteur d'intérêts politiques, économiques et sociaux dans les débats sur la future PAC post-2013.

Par ailleurs, en nous appuyant sur les analyses du réseau *Régulation sectorielle et territoriale* (Laurent *et al.*, 2008), nous identifions que la PAC a connu, au cours des vingt dernières années, un ensemble de changements institutionnels marqués notamment (i) par des dérégulations faisant suite à diverses réformes et conduisant au démantèlement progressif des instruments de régulation de marché, mais aussi (ii) par l'apparition de nouveaux dispositifs institutionnels « concurrents » tels que les instruments constitutifs du premier et du second piliers de la PAC, cherchant à s'imposer selon des logiques d'acteurs habités par des intérêts contradictoires (Trouvé, 2007). Dans ce contexte, l'identification de nouveaux dispositifs de régulation, de leur portée et de leur finalité, apparaît comme un sujet de recherche essentiel pour éclairer les enjeux des décisions politiques qui y sont liées (Laurent *et al.*, 2008).

²³ L'intégration de nouveaux États-membres « dont les systèmes productifs sont dominés par les petites exploitations pose [également de nouveaux] problèmes en matière de convergence des structures et d'adaptation de la PAC » (Trouvé, 2007, faisant référence à Coleman, 1998 et Buller, 2003).

Nous nous intéressons plus particulièrement aux changements de la PAC dans le cadre de la recherche d'un nouveau compromis institutionnel stable. Conscient que de nombreux mécanismes contribuent à ces changements, nous focalisons notre travail sur le rôle joué par la notion de bien public dans la recherche de ce nouveau compromis et sur les conséquences qui en découlent en termes d'action publique. La problématique que nous approfondissons dans cette recherche doctorale peut ainsi être formulée de la façon suivante :

Dans le contexte de remise en cause que traverse la PAC depuis plus de vingt ans, en quoi la notion de bien public peut-elle contribuer à l'élaboration d'un nouveau compromis au sein de cette politique européenne et quelles en sont les conséquences potentielles en termes d'action publique ?

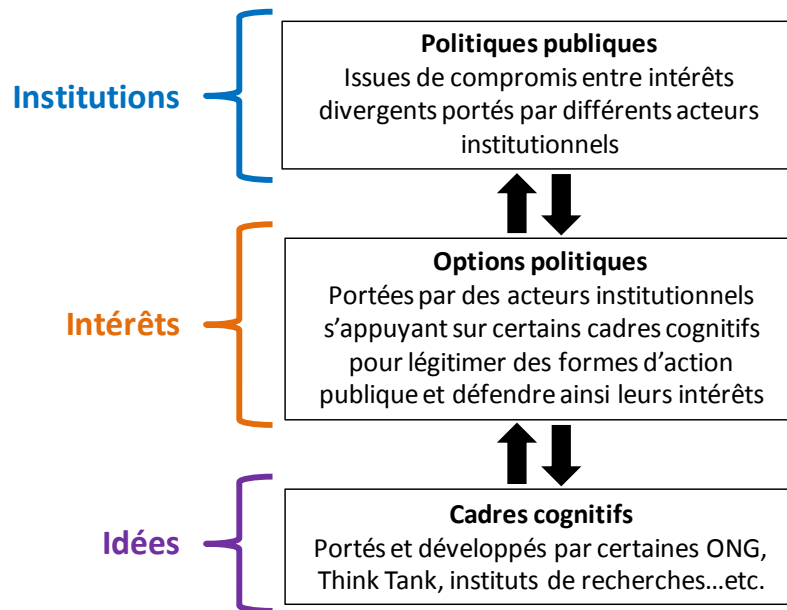
De cette problématique, et dans le cadre d'analyse retenu, découlent plusieurs questions. Trois d'entre elles ont particulièrement guidé et balisé le cheminement de notre travail de recherche : tout d'abord, « **comment les sciences économiques peuvent elles nous éclairer sur l'influence de la notion de bien public dans les débats sur la PAC ?** » (Q1, Chapitre 1). Par ailleurs, « **comment expliquer et interpréter l'émergence de cette notion dans les récents débats sur la PAC post-2013 ?** » (Q2, Chapitre 2). Enfin « **comment cette notion est-elle interprétée par les acteurs intervenant dans les débats sur la PAC, et quels intérêts ont-ils à défendre cette notion dans la recherche d'un nouveau compromis au sein de cette politique ?** » (Q3, Chapitre 3).

Pour traiter ces questions et nous guider dans la formulation des hypothèses, l'institutionnalisme historique (IH) présenté précédemment, nous apparaît tout particulièrement bien adapté, dans la mesure où nous analysons un processus politique complexe et en voie de changement rapide comme la PAC (Delorme *et al.*, 2004). Nous proposons donc de nous inspirer des analyses politistes des « trois i : Idées - Intérêts - Institutions » (Hall, 1993 ; Campbell, 2003 ; Surel et Palier, 2005) pour identifier les liens opérants entre les institutions, les intérêts défendus par les groupes d'acteurs dominants, et les idées (ou cadre cognitifs) sur lesquels reposent leur discours permettant de défendre ces intérêts.

La grille synthétique d'analyse que nous avons construite cherche ainsi à identifier les cadres cognitifs sur lesquels reposent la conception des biens publics mobilisés par les acteurs institutionnels, les intérêts que ces derniers cherchent à défendre, ainsi que les formes d'actions publiques qu'ils proposent de mettre en œuvre à travers la PAC post-2013. Le choix de cette analyse repose sur l'hypothèse que les acteurs institutionnels prenant part aux débats sur la future PAC s'appuient sur la notion de biens publics pour légitimer certaines formes d'actions publiques leur

permettant de préserver et de défendre leurs intérêts à travers la mise en œuvre de cette politique publique (cf. Figure 6).

Figure 6 : Cadre d'analyse à partir du modèle des trois « i »



Ce cadre de lecture institutionnaliste nous conduit à formuler trois hypothèses de travail²⁴ complémentaires qui structurent la présentation du rapport de thèse.

Le premier chapitre cherchera à tester l'hypothèse H1 selon laquelle **la notion de bien public, malgré une présentation consensuelle et univoque dans les débats tant scientifiques que politiques, est une notion polysémique dont les interprétations multiples permettent différentes analyses et préconisations en termes d'action publique, notamment liées aux représentations et conceptions de l'État proposées par les cadres cognitifs mobilisés.**

Le chapitre suivant testera l'hypothèse H2 selon laquelle **il existe un lien entre la récente émergence de la notion de bien public dans les débats sur la future PAC et le démantèlement progressif des outils de régulation que connaît cette politique depuis son entrée en crise au milieu des années 1980.**

Enfin, notre troisième chapitre proposera de tester l'hypothèse selon laquelle **la notion de bien public est interprétée différemment par les acteurs institutionnels dominants à l'échelle des États-membres mais aussi des régions, selon les contextes structurels et institutionnels propres à ces territoires, conduisant à différents compromis aux échelles nationales et éventuellement**

²⁴ Par hypothèse de travail, on désigne des réponses hypothétiques aux questions dérivant de notre problématique, que nous proposons de tester à travers notre travail.

régionales. Selon notre cadre d'analyse institutionnaliste, ces compromis dépendront des rapports de forces opposant les principaux acteurs institutionnels locaux ainsi que des cadres cognitifs qu'ils mobilisent.

Démarche suivie et éléments méthodologiques

Pour mener le test de ces hypothèses, la démarche suivie et les méthodes utilisées s'inspirent explicitement des approches institutionnalistes. Plus précisément ces choix s'inscrivent dans une réflexion collective déjà initiée par des travaux antérieurs (Perraud, 2000 ; Delorme *et al.*, 2004 ; Berriet-Sollicec *et al.*, 2006 ; Trouvé, 2007) et prolongée à travers le programme de recherche Bip Pop (Berriet-Sollicec, 2010). La recherche proposée se fonde en particulier sur deux choix méthodologiques : l'analyse des institutions par le recours aux entretiens et l'analyse comparée.

Une analyse centrée sur les compromis institutionnalisés relatifs à la PAC post-2013

Notre approche a recours à la notion, centrale chez les régulationnistes du secteur et du territoire, de compromis institutionnalisé. Il s'agit notamment de repérer les groupes sociaux en action et les territoires autour desquels vont se nouer les compromis.

Le cadre institutionnaliste retenu nous conduit à ne pas postuler une rationalité *a priori* des acteurs politiques²⁵ mais part de l'idée que les préférences des acteurs sont socialement et politiquement construites. Elles doivent donc être repérées par une analyse indiquant ce que ces acteurs cherchent à maximiser et pourquoi ils privilégient certains objectifs plutôt que d'autres dans le temps et dans l'espace.

Ne postulant pas de *lois* sur la manière dont les déterminants économiques, politiques et institutionnels se combinent, cette démarche suppose de mettre au cœur du dispositif d'investigations, l'enquête de terrain avec un recours à des entretiens (sur la base d'un guide pré-établi). Une telle démarche permet de spécifier et de comparer les évolutions à l'œuvre dans les différents contextes nationaux ou régionaux nationaux et de suivre les modalités de leur coordination dans les compromis en cours de négociation.

L'approche institutionnaliste que nous proposons d'adopter se démarque par ailleurs par « *une méthode hybride, à la fois basée sur une analyse quantitative et qualitative où les statistiques sont au service –et non pas l'essence– de la théorie économique* » (Trouvé, 2007, citant Hodgson, 1999). À

²⁵ Que ce soit celle de *l'homo economicus* maximisateur de son intérêt individuel, ou celle du lobbyiste exclusivement soucieux de la défense de son intérêt égoïste, ou encore celle du politique uniquement soucieux d'assurer sa réélection et d'étendre son pouvoir.

défaut de disposer de statistiques nous permettant de mettre en évidence les différentes conceptions de biens publics des principaux acteurs institutionnels participant aux débats sur la PAC, notre travail se fonde essentiellement sur les résultats de recherches bibliographiques et une série d'entretiens réalisés lors d'enquêtes à Bruxelles, au Royaume-Uni, en France et en Allemagne. Une part de nos recherches bibliographiques s'appuie sur une littérature académique nous permettant de réaliser un état de l'art sur la notion de bien public en économie (cf. Chapitre 1) et une revue de la littérature sur la prise en compte des biens publics dans la PAC (cf. Chapitre 2). La littérature émanant des principaux acteurs institutionnels participant aux débats sur la PAC a également été analysée afin d'identifier en amont de leur rencontre les principaux intérêts et positions défendus par ces acteurs (cf. Chapitre 3). Néanmoins, face à l'imperfection des matériaux institutionnels ne permettant pas toujours d'apporter des éléments de réponses à nos questions spécifiques sur l'usage et l'interprétation de la notion de bien public par les principaux groupes d'acteurs identifiés, la réalisation d'entretiens auprès de représentant qualifiés des acteurs institutionnels étudiés s'est généralement avérée indispensable. Ces entretiens ont eu pour objectif de révéler, au détour du récit, des informations non présentées dans les documents institutionnels des organisations et de nous permettre ainsi d'identifier plus explicitement les intérêts défendus par ces acteurs à travers leur usage et leur interprétation de la notion de bien public dans les débats sur la PAC. Les informations recueillies lors de ces enquêtes nous ont également permis d'apprécier les rapports de forces opposant certains de ces acteurs sur les questions relatives au devenir de la Politique agricole commune à l'échelle des débats régionaux et nationaux.

Conscient que ces résultats d'enquêtes restent, eux aussi, des matériaux imparfaits nous empêchant de monter en généralité (de par leur faible nombre au sein de chaque institution et de par l'absence de documents institutionnels formalisés nous permettant d'appuyer les éléments issus de nos entretiens), ils nous permettent néanmoins de poser les bases d'une analyse dont on a pu constater *a posteriori* qu'elle trouvait un certain nombre d'échos pertinents à travers d'autres travaux, notamment réalisés dans le champ des sciences politiques (Ansaloni, 2009, 2013 ; Gravey, 2011).

Cette approche n'est réellement efficace que dans une démarche comparative par laquelle on peut déterminer des analogies et des convergences entre institutions situées dans des contextes différents (des régions, par exemple), et des spécificités qui définissent des configurations particulières.

Une analyse comparée

Nous proposerons de nous intéresser plus spécifiquement aux débats nationaux relatifs à la PAC en France, au Royaume-Uni, et dans une moindre mesure en Allemagne. Partant de l'hypothèse que les positions nationales défendues à l'échelle des débats européens dépendent en partie des compromis élaborés aux échelles nationales (Trouvé, 2007), nous chercherons à identifier les déterminants des rapports de forces opposant les principaux acteurs nationaux et les invariants observés à travers différents débats nationaux. Ce travail aura pour finalité d'identifier les enjeux majeurs relatifs à la notion de bien public dans les débats sur la PAC. Considérant que les conceptions de cette notion peuvent être variables d'un État-membre à l'autre, nous proposons d'avoir recours à une comparaison internationale voire parfois régionale, afin d'identifier certains déterminants invariants ainsi que ceux permettant d'expliquer en partie la variabilité constatée entre les territoires étudiés.

Le recours aux comparaisons internationales ne visent pas « à collectionner une série de cas particuliers mais à dégager un petit nombre de principes expliquant les configurations les plus variées » (Clio, 1995). Il s'agit ici d'identifier certains principes qui expliquent les différentes conceptions des biens publics que nous pourrions mettre en évidence. Le choix de recourir à ces comparaisons se justifie par le fait qu'elles « constituent souvent une méthode efficace pour cerner le caractère nécessaire ou au contraire contingent de tel ou tel dispositif institutionnel » (Allaire et Boyer, 1995).

Des présentations plus explicites de la mise en œuvre de ces méthodes seront détaillées au cours des différents chapitres. Elles viendront illustrer plus précisément et de manière concrète notre démarche et les outils de recherches mobilisés nous ayant permis d'obtenir les différents résultats qui seront présentés et analysés au sein de chaque chapitre.

En guise de conclusion de cette partie introductive : synthèse du cheminement intellectuel, de la problématique à l'architecture de la thèse

La structure de notre thèse retrace le cheminement de notre démarche pour répondre à la problématique. Elle se structure ainsi en trois chapitres visant à répondre successivement à chacune de nos trois principales questions découlant de notre problématique, ainsi qu'à tester les hypothèses de la thèse. Les correspondances entre chacun des chapitres, la question centrale abordée à travers chacun d'eux ainsi que l'hypothèse de travail mobilisée, est rappelée à travers le tableau ci-dessous.

Tableau 3 : Présentation de l'architecture de la thèse en fonction des questions et hypothèses soulevées

Chapitre 1	Chapitre 2	Chapitre 3
<p>Question principale (Q1) :</p> <p>Comment les sciences économiques peuvent elles nous éclairer sur l'influence de la notion de bien public dans les débats sur la PAC ?</p>	<p>Question principale (Q2) :</p> <p>Comment expliquer et interpréter l'émergence de la notion de bien public dans les récents débats sur la PAC post 2013 ?</p>	<p>Question principale (Q3) :</p> <p>Comment la notion de bien public est-elle interprétée par les acteurs intervenant dans les débats sur la PAC, et quels intérêts ont-ils à défendre cette notion dans la recherche d'un nouveau compromis au sein de cette politique ?</p>
<p>Hypothèse de travail (H1) :</p> <p>La notion de bien public, malgré une présentation consensuelle et univoque dans les débats tant scientifiques que politiques, est une notion polysémique dont les interprétations multiples permettent différentes analyses et préconisations en termes d'action publique, notamment liées aux représentations et conceptions de l'État proposées par les cadres cognitifs mobilisés.</p>	<p>Hypothèse de travail (H2) :</p> <p>Il existe un lien entre la récente émergence de la notion de bien public dans les débats sur la PAC et le démantèlement progressif des outils de régulation publique que connaît cette politique depuis son entrée en crise au milieu des années 1980.</p>	<p>Hypothèse de travail (H3) :</p> <p>La notion de bien public est interprétée différemment par les groupes d'acteurs dominants, à l'échelle des Etats-membres mais aussi des régions, selon les contextes institutionnels et structurels propres à ces territoires, conduisant à des compromis différents aux échelles nationales, et éventuellement régionales.</p>

En s'intéressant à la place et aux enjeux relatifs à la notion de bien public dans les débats sur la PAC, notre travail entend contribuer à alimenter les réflexions institutionnalistes et notamment régulationnistes s'intéressant aux évolutions de la PAC, ainsi qu'à l'émergence de nouveaux mécanismes de régulation du secteur agricole. Une conclusion rappellera en quoi les principaux résultats obtenus participent effectivement à ces réflexions et reviendra, pour ce faire, sur le test des hypothèses. Nous analyserons également les limites de la démarche suivie mais aussi les perspectives de recherches que laisse entrevoir ce travail doctoral.

CHAPITRE 1 :

Les biens publics, une notion polysémique

Introduction

Comprendre le rôle joué par la notion de « *bien public* » dans l'évolution de la Politique agricole commune nécessite dans un premier temps de définir cette notion. Ce faisant, on constate qu'il n'existe pas une définition unique de ce terme, mais que sa polysémie dépend du sens attribué au terme de « bien » ainsi qu'à celui de l'adjectif « public » selon les disciplines et les différents courants théoriques développés.

Le premier chapitre de cette thèse a pour objectif un premier cadrage théorique et analytique de la notion de bien public divisé en deux temps.

Le premier temps de ce travail propose de réaliser tout d'abord un état de l'art sur la notion de bien public en sciences économiques, nous permettant de mettre en évidence différentes conceptions théoriques des biens publics développées au sein de cette discipline. Nous exposons une lecture critique des différentes approches identifiées afin d'en souligner les origines théoriques, leur noyau dur, leurs limites à travers leurs « angles morts » respectifs ainsi que les points sur lesquels ces approches s'opposent et/ou s'éclairent mutuellement.

Dans un second temps, nous mobilisons une démarche s'inscrivant dans la lignée de l'*old institutionalism* de J.R. Commons pour nous intéresser à l'étude de la notion de bien public en droit français. Ce nouvel éclairage ainsi que la synthèse réalisée précédemment, nous permettent d'identifier des approches fondamentalement différentes des biens publics et d'expliquer la posture « surplombante » que nous adopterons dans la suite de nos recherches, tout en proposant une analyse critique de l'influence de cette notion dans les débats sur la PAC.

L'objectif de cette thèse n'est pas de conceptualiser la notion de bien public pour l'économie politique en général, mais de rendre compte des pluralités des formes de conceptualisation de cette notion et des conséquences de leurs usages pour l'action publique. Ce premier chapitre s'attache ainsi à mettre en évidence différentes conceptions de la notion de bien public au sein même de la sphère académique des sciences économiques, ainsi qu'un aperçu de leur pendant dans le domaine du droit français. La mise en perspective que nous en proposons nous permet d'élaborer un premier cadre d'analyse des principales interprétations des biens publics identifiées ainsi que leurs implications en termes d'intervention publique. Ce cadre d'analyse nous permettra de décrypter par la suite certaines implications politiques et économiques relatives aux différentes conceptions des biens publics mobilisées par les principaux groupes d'acteurs participant aux débats sur la PAC (*cf.* Chapitres 2 et 3).

Éléments méthodologiques

L'état de l'art sur la notion de bien public a d'abord été réalisé à partir des articles fondateurs de Samuelson (1954), de Musgrave (1959), Olson (1965) et Hardin (1968). Il a également mobilisé les travaux plus récents d'Elinor Ostrom (2010) sur la gouvernance des biens communs, récompensés du Prix de la banque de Suède en sciences économiques. Ces différents travaux fondateurs nous ont permis d'identifier un lien étroit entre la théorie des biens publics (également appelé biens collectifs) et les problèmes soulevés par la logique de l'action collective, les comportements de passager clandestin, le paradoxe du dilemme du prisonnier et la tragédie des communs. Les éclairages apportés par les travaux d'Ostrom (2010) nous ont finalement conduit à nous intéresser à des conceptions plus institutionnalistes des communs et des biens publics en identifiant tout un pan de la littérature économique qualifiée d'hétérodoxe (Harribey, 2006, 2010 ; Ballet, 2008 ; Vievard, 2009 ; Dardot et Laval, 2010, 2014 ; Cordonier, 2012), particulièrement stimulante pour nos recherches relatives à la place de cette notion dans la PAC.

Dans la lignée de Commons, ces approches institutionnalistes des biens publics renvoient aux conceptions juridiques. Le travail de comparaison avec le droit français que nous proposons ne prétend pas être exhaustif mais entend mettre en regard, plus modestement, les principales conceptions des biens publics que nous identifions dans les sciences économiques avec les enseignements apportés par le travail de thèse en droit de M.A. Chardeaux (2006) sur « les choses communes ».

Les résultats de ces recherches nous ont conduit par la suite à nous interroger plus spécifiquement sur les conceptions de l'État et sur son rôle au sein de la société selon les courants économiques identifiés comme porteurs de différentes conceptions de biens publics.

L'ensemble de ce chapitre repose, du point de vue méthodologique, sur des recherches bibliographiques concernant d'une part la notion de bien public et de biens communs dans les sciences économiques et en droit, d'autre part sur différentes conceptions de l'État et de ses fonctions proposées en économie.

S'inscrivant dans un dessein réaliste et compréhensif (*cf.* partie introductive), nos recherches se sont voulues ouvertes à l'interdisciplinarité et n'ont pas hésité à s'intéresser à des ressources issues non seulement des sciences économiques et du droit, mais également des sciences politiques, de la sociologie ou encore de l'anthropologie.

1 Les biens publics dans la théorie économique

Dans cette première partie, nous focalisons notre recherche sur la notion de bien public développée dans les sciences économiques à partir d'un état de l'art. Nous introduisons cette partie par quelques remarques préalables concernant d'une part, le sens donné au « bien » en sciences économiques, et d'autre part, la polysémie étymologique de l'adjectif « public ».

Cette démarche nous permet de distinguer différentes manières d'interpréter la notion de bien public et révèle le lien étroit entre la conception retenue des biens publics et les formes d'interventions de l'État défendues dans la sphère économique.

1.1 Remarques préalables

1.1.1 Qu'est-ce qu'un bien en économie ?

Distinction entre « un bien » et « le Bien »

Le terme de « bien » s'interprète différemment selon qu'il désigne « un bien » –qualifié par exemple d'économique– ou « le Bien » *stricto sensu* et sans qualificatif. Nous distinguons dans un premier temps ces deux sens en considérant « le Bien » comme faisant référence à des valeurs morales et éthiques désignant « ce qui est bon ». Nous ne traitons pas ici des dimensions éthiques et morales relatives au « Bien » (que nous distinguerons désormais par l'emploi d'une majuscule) mais nous nous focalisons sur « les biens » tels que désignés par les sciences économiques. Dans un second temps, nous revenons sur le fait que le terme de « bien » en économie reste généralement lié à une conception utilitariste de « ce qui est bon » pour l'individu ou le collectif.

Les biens en sciences économiques

À la lecture de divers manuels universitaires (Stiglitz, *et al.*, 2009b ; Bénicourt, Guerrien, 2008, Samuelson et Nordhaus, 2005), nous observons que la notion de « bien » est rarement explicitée dans les traités d'économie. Les définitions proposées concernent généralement des biens particuliers, définis par des caractéristiques propres, permettant de les identifier comme sous-catégories de biens, tels que les « biens normaux », les « biens inférieurs », les « biens d'équipement », les « bien rivaux », les « biens tutélares », ou encore, les « biens publics »²⁶.

Plus nombreuses sont en revanche les définitions des « biens économiques ». On peut d'ores et déjà souligner que les définitions de ce terme ne sont pas toutes semblables, ou du moins pas aussi

²⁶ Exemples de termes définis dans le glossaire des Principes d'économie moderne, Stiglitz *et al.*, (2009b).

précises. Malgré certaines différences, nous constatons néanmoins que la notion de bien y est définie de façon relativement similaire, comme venant satisfaire un besoin d'un ou de plusieurs individus, avant d'en préciser (avec plus ou moins de rigueur) leur caractère « économique », en spécifiant par exemple que pour être *économique*, un bien doit d'une part, *être issu du travail de l'Homme*, et d'autre part, *être sujet à la rareté* : « *si un bien est défini comme ce qui est utile, apte à satisfaire des besoins humains, un bien économique doit en plus être rare [...] et produit par une activité humaine* » (Pénin, 2007). Ces deux caractéristiques propres aux biens économiques permettent, selon ces définitions, de distinguer les biens économiques, des « biens naturels » issus de la nature (et non du travail de l'Homme) et des « biens libres ou gratuits », considérés comme n'étant pas rares²⁷. Cette distinction entre biens économiques, biens naturels et biens libres ou gratuits, pose un certain nombre de questions théoriques sur lesquelles nous reviendrons par la suite.

Dans un premier temps, nous retiendrons que les biens sont initialement définis comme venant satisfaire des besoins d'un ou de plusieurs individus. Cette définition a le mérite de replacer les individus au centre de la définition des biens puisque l'existence des « biens » apparaît alors relative aux besoins exprimés ou ressentis par des individus.

Dans *l'Économie*, Xénophon (env. 370 av. J.C.) prête à Socrate la définition des biens comme ce qui est utile pour l'Homme. C'est la réponse à ce besoin ressenti par les individus qui attribuera au bien une dimension d'utilité²⁸. Ainsi, nous soulignons que cette conception définit l'existence des biens relativement aux besoins éprouvés par les Hommes et à l'utilité qu'ils leur procurent. De cette définition on peut donc en conclure qu'il n'existe pas de biens en soi, et quel que soit le type de biens, « économiques », « naturels », « libres ou gratuits », ils entrent dans la sphère de l'analyse économique dès lors qu'ils répondent aux besoins des individus et qu'ils sont source d'utilité.

Cette simple définition, nous permet de rappeler que l'objet des sciences économiques à travers notre démarche d'économie politique ne correspond pas aux objets vers lesquels convergent les besoins des individus, mais bien les êtres humains et leurs manières de pourvoir à leurs besoins (Gide, 1931).

Cette analyse introductive sur la définition des biens en économie vient éclairer l'ambiguïté terminologique faisant référence aux considérations éthiques et morales de « ce qui est bon ».

²⁷ <http://www.universalis.fr/encyclopedie/bien-economique/>

²⁸ D'une certaine façon, cette définition nous rapproche finalement de celle proposée par Frolov (1985) dans son *Dictionnaire philosophique*, définissant un bien comme « la définition sociale de l'objet, son utilité pour l'Homme ».

L'usage du terme « bien », nous paraît traduire en effet la position philosophique utilitariste²⁹ attachée à l'analyse économique qui considère comme « bonne », une chose venant répondre à un besoin. Ainsi, la dimension de « satisfaction » d'un besoin vient éclairer le double sens du terme « bien », à la fois en tant qu'« objet économique » mais aussi comme incarnant « ce qui est bon » car produisant de la satisfaction et de l'utilité. Dans une logique similaire, on pourrait également définir des « maux » (par opposition aux « biens »), entendus comme des « biens négatifs » ou autrement dit, provoquant des peines, accentuant des besoins, ou retardant leur satisfaction.

Dans cette perspective, nous considérerons que les objets apparentés aux « biens » peuvent évoluer selon la manière dont les besoins des individus et des sociétés évoluent, notamment en fonction du contexte et des facteurs culturels, technologiques, politiques, économiques, institutionnels, ...

Pour la suite de notre analyse, nous proposons d'élargir le terme de « biens » aux biens et services, dans la mesure où même s'ils ne se matérialisent pas nécessairement par des objets physiques, les services viennent aussi répondre à des besoins. Par convention, nous utiliserons le terme de biens pour évoquer sans distinction les biens et services (sauf cas contraire, où nous considérerions que la matérialité ou l'immatérialité d'un bien intervient de manière significative dans l'analyse que nous en proposons).

Distinctions entre biens et marchandises

Les distinctions proposées par certains manuels d'économie (Samuelson et Nordhaus, 2005 ; Pénin, 2007) entre les « biens économiques », « biens naturels » ou encore les « biens libres et gratuits » ne nous apparaissent pas nécessairement pertinentes pour la suite de notre analyse. En revanche, il paraît plus essentiel pour alimenter notre réflexion, de souligner la distinction entre biens et marchandises.

Nombreux sont les biens reconnus au sein de la sphère économique mais échappant à la comptabilité nationale car n'entrant pas dans la sphère marchande (Stiglitz *et al.*, 2009a ; Chevassus-au-Louis *et al.*, 2009). Malgré la distinction établie entre les « biens marchands » et les « biens non marchands », ces derniers restent difficilement appréhendables par les analyses et les indicateurs économiques standards.

En effet, si l'on peut définir en économie un bien dès lors qu'il répond à un besoin, cela ne suffit pas à en faire une marchandise. Par définition, les marchandises appartiennent non seulement à la sphère économique, mais aussi à la sphère marchande. Ces deux sphères ne sont pas équivalentes

²⁹ Doctrine philosophique initiée par J. Bentham qui s'inscrit dans la lignée de l'épicurisme, voir même aujourd'hui dans celle de l'hédonisme.

dans la mesure où la sphère marchande est incluse dans la sphère économique mais que la réciproque est fautive. La sphère marchande se distingue notamment par un certain nombre d'institutions³⁰ qui lui sont propres (relatives aux marchés et aux échanges marchands) et qui influent sur la nature des relations entre individus. Polanyi (1944) considère par exemple que le travail, la monnaie, ou la nature, bien qu'ancrés dans la sphère de l'analyse économique, ne sont pas des marchandises, notamment parce qu'ils ne sont pas produits par l'Homme³¹. Selon Polanyi (*ibid.*), la marchandisation de ces piliers de la vie sociale, ne peut être que fictive et met en péril l'existence même de la société (Postel *et* Sobel, 2010 ; *cf.* Encadré 2). Plusieurs auteurs classiques –à commencer par les physiocrates (Quesnay, 1758)– avaient déjà écarté la nature et plus particulièrement la terre, du statut de marchandise, en considérant qu'il ne s'agissait pas de biens marchands mais de facteurs de production.

Nombreux sont les économistes, dits « hétérodoxes », qui analysent la doctrine du capitalisme comme étant à l'origine d'un mouvement de marchandisation repoussant toujours plus loin les limites de la sphère marchande (Dardot, Laval, 2010 ; Barthélemy, Nieddu, 2003 ; Callon, 1999 ; Polanyi, 1944). Ces auteurs soulignent une sorte de glissement des institutions régulant les modes de production, d'échange ou de consommation de biens considérés jusqu'alors comme non marchands, vers des institutions et des mécanismes de régulation propres aux marchés.

Pour revenir à l'analyse proposée par Polanyi, le travail, la monnaie et la nature sont des exemples de biens ayant connu alternativement des statuts non marchands et marchands au cours du siècle passé, notamment en fonction des régimes de régulation et des modes d'accumulation en vigueur (Postel, Sobel, 2010 ; *cf.* Encadré 2).

Ces évolutions peuvent s'interpréter comme résultant de transformations sociales. Elles s'expriment notamment par l'établissement de nouvelles normes à travers certaines institutions. Une lecture institutionnaliste analyse ces transformations sociales ainsi que ces changements de normes comme des bouleversements d'équilibre des rapports de forces entre groupes sociaux (pour ne pas dire de classes) dirigeants/dirigés ou dominants/dominés. Ces évolutions redéfinissent les contours de la sphère marchande en déplaçant la frontière de ce qui est marchand et de ce qui ne l'est pas (Barthélemy, Nieddu, 2003 ; Callon, 1999). Selon l'analyse proposée par Polanyi et reprise plus tard par la théorie de la régulation, ces évolutions sont à même d'en provoquer de nouvelles (à la manière d'un « effet domino ») pouvant parfois conduire le système à entrer en crise (*cf.* Encadré 2).

³⁰ Comme toutes institutions, celles qui sont propres à la sphère marchande évoluent dans le temps et l'espace.

³¹ On retrouve ici la définition de « bien économique » proposée parfois par certaines encyclopédies ou autres manuels d'économie évoqués précédemment.

Encadré 2 : Analyse de la lecture polanyienne du capitalisme par Postel et Sobel (2010)

« L'apport de Karl Polanyi (1944) à la compréhension du fonctionnement pratique et à la représentation idéologique du capitalisme peut être résumé en quelques idées. Sur le plan pratique, le capitalisme requiert une marchandisation –qui ne peut-être que fictive– de certains piliers de la vie sociale (la terre, le travail, la monnaie), ce qui met en péril l'existence même de la société. Sur le plan idéologique*, le capitalisme tend artificiellement à réduire l'économie à la stricte maximisation de l'intérêt individuel. Pour Polanyi, l'aboutissement de ce double mouvement, de marchandisation du monde et de réductionnisme individualiste, sape les bases du « vivre ensemble » nécessaire à toute société et, de fait, a provoqué l'anéantissement des sociétés européennes à travers le fascisme. Les sociétés européennes, fortes de cette malheureuse expérience, ont connu leur « grande transformation » à travers la resocialisation du travail, de la terre et de la monnaie, et l'émergence d'une forme de capitalisme ré-encadré socialement. Ce que théoriseront plus tard l'École de la Régulation à l'aide du concept de mode d'accumulation fordiste sous régulation monopoliste, rendant ainsi compte de la croissance et de la prospérité des « trente glorieuses » (Boyer, Saillard, 1995).

On sait que cette « grande transformation » fordiste a vécu. Sa crise a donné lieu à une forme de capitalisme mondialisé et dominé par la finance –encore appelé capitalisme patrimonial (Plihon, 2004 ; Aglietta, Rébérioux, 2006)–, aujourd'hui profondément en crise. Mais on ne sait pas encore clairement de quelle manière ce nouveau mode d'accumulation entend trouver de nouveaux ressorts sociaux viables, au-delà de telle ou telle intervention massive des États, béquilles conjoncturelles des errements de la finance. » (Postel, Sobel, 2010).

* « Idéologique » est ici employé au sens de représentation globale qu'un système social (ou un sous-système de ce système social) propose aux acteurs qui le font fonctionner, représentation qui donne du sens à leur actes et, dans une certaine mesure, légitime ce système et permet sa reproduction. (note de Postel et Sobel, 2010).

1.1.2 La polysémie de l'adjectif public

L'adjectif « public » dérive de l'adjectif latin *publicus* signifiant « qui concerne l'État » ou « qui intéresse le public³² », lui-même issu de l'adjectif *poplicus* formé par l'ajout du suffixe adjectival *-icus* à *populus* (« le peuple »).

Ce bref rappel étymologique met en évidence la polysémie –déjà antique– du terme public pouvant être interprétée selon deux entrées : d'une part ce qui est relatif au peuple (pris dans sa globalité), et d'autre part ce qui concerne l'État. Ces deux sens –pourtant bien distincts– perdurent encore aujourd'hui dans le langage courant et notamment politico-administratif, provoquant parfois certaines confusions terminologiques en sciences économiques (Harribey, 2006, 2010 ; Beitone, 2010) quant à l'usage des adjectifs *publics*, *collectifs*, *communs* ou *tutélaires*.

La suite de ce chapitre a pour objectif d'éclaircir les différents sens des biens publics selon les courants de pensée en sciences économiques.

³² Dans le sens du « collectif ».

1.2 Les biens publics à la lumière de différents courants théoriques des sciences économiques

La confusion que suscite la polysémie de l'adjectif « public » transparaît dans le terme économique de « bien public ». On peut interpréter ce terme par deux entrées distinctes : d'une part les biens publics en tant que « biens collectifs », et d'autre part les biens publics en tant que « biens sous la tutelle de l'État », aussi qualifiés de « biens tutélaires ». Comme le souligne Cordonnier (2012), la polysémie du terme « bien public » et sa déclinaison en termes de *biens collectifs*, *biens communs* ou *biens tutélaires*, sont en réalité intimement liées au problème ancien auquel la théorie normative de l'action publique en sciences économiques tente de répondre, à savoir : *quels rôles doivent jouer les pouvoirs publics dans la sphère économique, et comment doivent-ils intervenir ?*

Dans un premier temps, nous verrons comment certains économistes ont cherché à concilier ces deux conceptions des biens publics en considérant que les défaillances de marché (*market failures*) provoquées par les biens collectifs rendent légitimes une intervention des pouvoirs publics à propos de ces biens. Dans un second temps, nous évoquerons les débats opposant –aujourd'hui encore– les économistes concernant la nature de l'intervention de l'État. Nous présenterons par la suite l'analyse développée par E. Ostrom à propos de la gouvernance des biens communs, et qui a le mérite d'éclairer sous un jour nouveau la théorie des biens publics. Enfin, nous nous intéresserons aux conceptions alternatives développées par des courants économiques hétérodoxes définissant les biens publics comme des biens issus de choix sociétaux, résultant de constructions sociales et de compromis entre les principaux groupes d'intérêts dominants.

1.2.1 Une définition néoclassique qui domine en sciences économiques

Les analyses relatives aux biens publics en sciences économiques sont anciennes puisqu'on en retrouve des traces dans les analyses fondatrices d'Adam Smith (1776) : déjà à son époque, le « père » de l'analyse économique était soucieux de définir la légitimité de l'État à intervenir dans la sphère économique.

En effet, dès 1776, dans le chapitre premier du livre V de ses Recherches sur la nature et les causes de la richesse des nations, Smith propose une analyse « des dépenses à la charge du Souverain ou de la République ». Longtemps avant Musgrave (1959), Smith y décrit de manière normative quels devraient être les « devoirs » de l'État dans une économie de marché.

Il en distingue trois : (i) « *le devoir de défendre la société de tout acte de violence ou d'invasion de la part de sociétés indépendantes* », autrement dit, le devoir de sécurité nationale (notamment militaire) vis-à-vis des menaces d'agressions extérieures ; (ii) « *Le devoir de protéger autant qu'il est*

possible, chaque membre de la société contre l'injustice ou l'oppression de tout autre membre, ou bien le devoir d'établir une administration exacte de la justice », que l'on peut associer à l'établissement des pouvoirs exécutifs et judiciaires ainsi qu'à leurs institutions respectives ; enfin, (iii) « le devoir d'ériger et d'entretenir certains ouvrages publics et certaines institutions que l'intérêt privé d'un particulier ou de quelques particuliers ne pourraient jamais les porter à ériger ou à entretenir, parce que jamais le profit n'en rembourserait la dépense à un particulier ou à quelques particuliers, quoiqu'à l'égard d'une grande société ce profit fasse beaucoup plus que rembourser les dépenses », renvoyant près de deux siècles plus tard à la production de biens publics³³ (Généreux, 1996).

Dans la lignée des analyses des auteurs classiques (Marx exclu), la théorie dominante d'inspiration néoclassique considère ainsi que l'État doit avant tout assurer ses fonctions régaliennes et n'intervenir que de manière très circonscrite dans la sphère économique. La fourniture de biens publics est alors identifiée comme l'un des rares motifs pour lequel l'intervention de l'État dans la sphère économique est perçue comme légitime du point de vue des économistes classiques et néoclassiques.

Biens publics et inefficiences de marché

L'apport de P.A. Samuelson (1954) est fondateur de la conception néoclassique des biens publics qui domine aujourd'hui dans la sphère académique des sciences économiques. À travers sa Théorie pure des dépenses publiques, Samuelson formalise la mise en évidence que « *les biens de consommation collectifs* » rendent le marché inefficace pour déterminer le prix et la quantité optimale de ce type de biens à fournir.

Lors de sa démonstration, l'auteur considère d'abord « qu'il existe deux catégories de biens nettement distinctes : les biens de consommation privés qui peuvent être divisés entre les différents individus [...] et les biens de consommation collectifs³⁴ dont tous peuvent bénéficier en commun, c'est-à-dire, dont la consommation par un individu ne diminue en rien la quantité disponible de ce bien pour n'importe quel autre individu » (Samuelson, 1954, traduit de l'anglais dans Généreux, 1996).

Samuelson démontre ainsi, à travers des fonctions d'utilité et de maximisation du bien-être répondant aux hypothèses standards de l'économie néoclassique, qu'« *il n'existe pas de système de prix décentralisés qui puisse déterminer [les] niveaux de consommation collective. [...] Aussi, les*

³³ Dans un sens large. Nous reviendrons plus en détail sur ce type de biens par la suite.

³⁴ Nous soulignons le terme de *biens de consommation collectifs* pour faire ressortir la terminologie employée par Samuelson dans son article original de 1954. Le terme de « bien public » n'apparaît pas dans cet article.

phénomènes d'indivisibilité de la demande, inhérents au concept même de biens collectifs et d'activités publiques, rendent-ils impossible le schéma de résolution de l'ensemble des équations d'optimisation qui fait que la concurrence pure et parfaite a au moins une réalité en tant qu'ordinateur ».

Étant donné l'absence de système de prix décentralisé empêchant le marché de déterminer les niveaux de consommation collective, l'État trouve alors une légitimité à assurer la production des biens publics. « Les biens « collectifs » deviennent ainsi des biens « publics » par défaillance d'un système de choix privés » (Généreux, 1996).

Par cet article fondateur de la conception des biens publics dans la théorie néoclassique, Samuelson ouvre la voie de ce que Généreux (1996) appelle « la théorie moderne des services collectifs ». Cette théorie distinguera différents types de biens selon leur caractère rival ou non rival et la possibilité d'exclure ou non les consommateurs de ces biens (cf. Tableau 4).

Tableau 4 : Matrice des différents types de biens identifiés par le croisement des caractéristiques de rivalité/non-rivalité, d'exclusion/non-exclusion

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

Avant de préciser plus en détail la partition des biens à travers ces diverses catégories et les conséquences de cette théorie en termes de gouvernance, il nous semble important de revenir sur les définitions des caractéristiques de *rivalité/non-rivalité* ainsi que sur celle d'*exclusion/non-exclusion*.

Rivalité et non-rivalité

On peut attribuer à Samuelson (1954), dans son article précédemment cité, l'identification et la définition du caractère non rival des biens collectifs à l'origine d'inefficiences de marché.

Selon la définition qu'il en propose, un bien est dit **rival** si la quantité consommée de ce bien par un individu réduit d'autant la quantité disponible de ce bien pour tout autre individu. Samuelson (*ibid.*) définit ainsi les biens de consommation privés [X] comme pouvant être divisés entre les différents individus [1, 2, 3, ...s] suivant la relation du type :

$$X = \sum_{i=1}^s X_i$$

À l'inverse, un bien est dit **non rival** lorsque la consommation par un individu ne diminue en rien la quantité disponible de ce bien pour n'importe quel autre individu. Une émission de radio ou de télévision répond par exemple à cette caractéristique.

Bien que ces définitions semblent relativement triviales, certaines questions développées dans l'Annexe 3 soulèvent en fait la complexité de cette notion notamment à travers son caractère relatif. On développe, dans cette annexe, la possibilité de considérer un degré variable de rivalité³⁵ selon les contextes pour un même bien, ainsi que les implications théoriques du caractère non rival d'un bien à l'origine de rendements croissants (Head, 1962) et de monopoles naturels (Wiseman, 1957).

Exclusion et non-exclusion

Dans ce même article fondateur de la théorie moderne des biens publics, Samuelson (1954), citant Wicksell, pressent que les questions soulevées par l'impossibilité d'exclure les consommateurs pourraient également être sources d'inefficiences du marché. Musgrave (1959) développera par la suite une analyse beaucoup plus précise sur les conséquences de l'impossibilité d'exclure certains individus de la jouissance de biens qu'il qualifiera de « *besoins collectifs purs* » (cf. Annexe 4).

Dans son article de 1959, Musgrave définit le principe d'exclusion de la manière suivante : « *Les échanges sur le marché dépendent de l'existence de titres de propriété attachés aux objets échangés. Si un consommateur souhaite satisfaire le désir qu'il a d'une marchandise quelconque, il doit s'acquitter des termes de l'échange fixés par ceux qui se trouvent posséder cette marchandise, et vice versa. En d'autres termes, il est exclu de la jouissance d'une marchandise ou d'un service quelconque tant qu'il n'est pas prêt à payer au propriétaire le prix stipulé. On pourra donc parler de principe d'exclusion* ». Par opposition à ce principe, Musgrave définit les besoins collectifs purs comme des biens ne répondant pas au principe d'exclusion, parce qu'il est impossible ou trop coûteux d'exclure les individus de la jouissance de ces biens.

L'analyse proposée par Musgrave, relative aux *biens collectifs purs*, met en évidence que les individus ne pouvant être exclus d'un bien ou de ses bénéfices n'ont pas intérêt à payer spontanément ce bien, ni même à révéler leurs préférences le concernant³⁶. C'est ce qu'Olson (1965) développera plus tard sous le terme de « *free riding* » ou « *comportement de passager clandestin* », dans La logique de l'action collective.

³⁵ Cet aspect complexifie grandement les notions de rivalité et de non rivalité en les articulant notamment avec la notion de rareté.

³⁶ Cette analyse est fortement conditionnée par l'hypothèse considérant que chaque individu cherche en premier lieu et à toute occasion à maximiser son utilité personnelle.

Dans la lignée de Musgrave (1959), Olson (1965) développe l'idée qu'un individu ne pouvant être exclu d'un bien collectif, s'il ne dispose que d'une pure rationalité individualiste, n'a pas intérêt à révéler ses préférences de consommation afin de ne pas contribuer à la fourniture de ce bien si d'autres y contribuent déjà³⁷. Chaque individu cherchant à maximiser son propre bien-être à travers ses intérêts personnels, personne ne participera à la fourniture de ce bien. La rationalité individualiste se révélera alors irrationnelle du point de vue collectif puisque produisant un sous-optimum social. Ce résultat paradoxal dans la théorie classique et néoclassique dérive directement du dilemme du prisonnier (Luce et Raiffa, 1957) analysé et développé par la théorie des jeux. Ces résultats mettent en évidence, au sein même de la théorie néoclassique, que des comportements rationnels visant à optimiser le bien-être d'un point de vue individuel peuvent aboutir à des comportements irrationnels et sous-optimaux du point de vue collectif. Selon Campbell (1985 cité par Ostrom, 2010) « *les paradoxes [...] du dilemme du prisonnier suggèrent qu'il est impossible à des créatures rationnelles de coopérer* »³⁸ et « *soulèvent [...] des questions fondamentales d'éthique et de philosophie politique qui menacent les fondements de la science sociale* ».

Dans son article de 1959, Musgrave identifie que le marché devient inefficace dès lors que le principe d'exclusion ne peut s'appliquer aux biens. Dans ces conditions, personne ne souhaitant payer pour les autres, aucun individu n'a intérêt à révéler ses préférences et alors même que certains biens collectifs peuvent être fortement demandés d'un point de vue social (car apportant un important bénéfice à tous), ils risquent d'être sous-produits (voir même de ne pas être produits du tout) si on laisse aux marchés la régulation de la fourniture de ce type de biens par les mécanismes d'ajustement de l'offre et de la demande. L'intervention de l'État est alors jugée, une nouvelle fois, comme légitime et nécessaire pour fournir ces types de biens face aux marchés considérés comme défaillants vis-à-vis de leur rôle d'allocation optimale (cf. Annexe 4).

Des biens collectifs aux biens publics purs

Comme nous l'avons évoqué précédemment, les critères de non-rivalité/rivalité et de non-exclusion/exclusion mis en évidence dans la théorie moderne des services collectifs, permettent de définir une partition des différents biens économiques (cf. Tableau 4).

Cette partition oppose tout d'abord les biens privés aux biens collectifs. Les caractéristiques de rivalité et d'exclusion des biens privés permettent aux marchés de fonctionner de manière efficace

³⁷ Ceci s'explique également du fait que personne ne souhaite payer le coût de la consommation des passagers clandestins.

³⁸ Cette apparente *impossibilité de coopération entre créatures rationnelles* et cette *menace* évoquée par Campbell, apparaît comme restant relative à l'hypothèse d'individualisme méthodologique associée à l'idée que la maximisation par chaque individu de leur utilité propre permet de maximiser l'utilité de la communauté.

sous certaines hypothèses et conditions spécifiques de la théorie néoclassique. À l'inverse, du fait de leurs caractéristiques de non-rivalité et de non-exclusion, les biens collectifs sont considérés comme mettant doublement en échec les mécanismes d'allocation optimale du marché. Dans le cadre de la théorie néoclassique, Samuelson (1954) et Musgrave (1959) ont mis en évidence la nécessité d'intervention de l'État afin de remédier à ces défaillances, faisant ainsi des « biens collectifs », des « *biens publics purs* ».

On comprend par ces démonstrations la manière dont la théorie néoclassique articule à la fois le sens de « *collectif* » et de « *relatif à l'État* » à travers l'adjectif « *public* ». Selon cette rhétorique, ce sont les caractéristiques des biens collectifs qui mettent en échec les mécanismes d'autorégulation et d'allocation optimale des marchés. Il en découle, pour les auteurs les plus proches des prescriptions néoclassiques, la préconisation de placer ces biens sous la tutelle de l'État afin de remédier aux défaillances de marché constatées.

Le qualificatif de « *pur* » vient distinguer pour sa part les « *biens collectifs* » des « *biens de clubs* » et des « *biens communs* ». Ces deux derniers types de biens sont considérés comme des « *biens publics impurs* » dans la mesure où ils partagent à la fois une caractéristique de bien collectif et une caractéristique de bien privé.

Les biens de clubs sont ainsi définis par leur caractéristique de non-rivalité mais aussi par la possibilité d'y appliquer le principe d'exclusion. Les routes à péages (barrière à l'entrée) de même que les chaînes cryptées de télévision (nécessitant un abonnement) en sont des exemples. Ces conditions sont généralement synonymes de *monopoles naturels*³⁹ (Wiseman, 1957) puisque les consommateurs peuvent être contraints à payer un droit d'accès (caractéristique d'exclusion du bien) qui ne correspond pas nécessairement à son coût marginal de production (sensé être nul une fois le bien produit s'il est parfaitement non rival) (cf. Annexe 5).

Les biens communs sont définis quant à eux par l'impossibilité d'exclure les consommateurs malgré leur caractéristique de rivalité. La problématique relative à la non-exclusion nous ramène alors à celle du passager clandestin, doublée du risque de voir disparaître le bien, soit parce qu'il est surconsommé, soit parce que personne ne souhaite payer pour autrui le coût de la reproduction d'un bien que l'on n'a pas consommé soi-même. Ces conséquences ont notamment fait l'objet d'un article

³⁹ Par opposition aux monopoles résultant de la concentration d'une activité sur un marché initialement de concurrence pure et parfaite, les monopoles naturels tirent leur nom de la conséquence logique de leur attribut de non rivalité. En effet si un bien est parfaitement non rival alors son coût marginal devient nul dès lors que le bien a été produit. En conséquence, son coût moyen est décroissant. On dit que le bien est caractérisé par des rendements croissants (contraire aux conditions de concurrence pure et parfaite) et donc des économies d'échelle lui permettant de fixer des droits d'accès au bien indépendamment de son coût de production. Cette situation permet au propriétaire de bénéficier ainsi d'une rente similaire à celle perçue en cas de monopole.

de Hardin (*The tragedy of the commons*, 1968) resté célèbre⁴⁰ dans la littérature des biens communs et sur lequel nous reviendrons par la suite.

Quelles interventions de l'État ? Des désaccords persistants entre économistes

Comme nous venons de le mettre en évidence, la théorie économique néoclassique définit les biens publics par opposition aux biens privés en se focalisant sur les inefficiences de marché provoquées par les caractéristiques de non-rivalité et de non-exclusion. Si ces auteurs néoclassiques semblent s'accorder pour considérer que ces inefficiences justifient et nécessitent une intervention de la part des pouvoirs publics, ils ne demeurent pas d'accord en revanche sur la manière dont l'État doit intervenir ni sur la nature des interventions à entreprendre.

Ostrom (2010) illustre ces désaccords entre économistes à travers deux prescriptions politiques qui se sont longtemps opposées concernant les solutions à mettre en œuvre pour dépasser le paradoxe du dilemme du prisonnier relatif à la tragédie des communs : le « *tout État* » versus le « *tout marché* ».

En effet, même si l'intervention de l'État peut être reconnue comme nécessaire, les préconisations de la forme et de l'intensité de son implication peuvent être très différentes selon les économistes.

Ostrom distingue tout d'abord le point de vue des auteurs considérant que « *les arguments en faveur d'un gouvernement doté de pouvoirs coercitifs majeurs sont irrésistibles* » (Ophuls, 1977 cité par Ostrom, 2010). Cette première position repose sur le fait que « *l'on ne peut attendre des intérêts privés qu'ils protègent le domaine public, [ainsi] la régulation externe par des agences publiques, gouvernements ou autorités internationales est nécessaire* » (Ehrenfeld, 1972). Dans un article de 1978, Hardin considère que « *si l'on veut éviter la ruine dans un monde surpeuplé, les individus doivent être réceptifs à une force coercitive extérieure à leur psyché individuelle* » et utilise l'image du Léviathan de Hobbes (1651) pour évoquer le rôle fort que doit jouer l'État. Comme le souligne Ostrom (2010), l'efficacité de cette prescription nécessite néanmoins de tenir compte des « *coûts de création et de gestion d'une telle agence* » et « *repose sur des postulats en termes de pertinence de l'information, de capacités de surveillance, [et] de fiabilité des sanctions* ». Ostrom (*ibid.*) met ainsi en évidence grâce à divers modèles de jeux similaires au dilemme du prisonnier, que « *sans une intervention valable et fiable, une agence centrale pourrait commettre de nombreuses erreurs* » pouvant parfois aboutir à des situations plus critiques encore que lorsqu'il n'y avait pas de contrôle (cf. Annexe 6).

⁴⁰ Mais dont la célébrité tient aussi de la polémique qu'il a provoquée dans la sphère scientifique suite à sa publication dans la revue *Science*.

Face au point de vue défendant une intervention forte de l'État, Ostrom montre également que « *d'autres analystes des politiques, influencés par les mêmes modèles, ont invoqué en des termes tout aussi forts, l'imposition de droits de propriété dès lors que des ressources sont possédées en communs* » (Demsetz, 1967 et Johnson, 1972 cités par Ostrom, 2010). Ces auteurs prescrivent une intervention limitée de l'État, se bornant à l'instauration d'un système de droits complets de propriétés privés pour mettre un terme au système de propriété commune (Smith, 1981, Welch, 1983 et Sinn, 1984 cités par Ostrom, 2010). Cette approche souligne ainsi le rôle et la définition des droits de propriété relatifs aux biens ne répondant pas au critère d'exclusion. La privatisation (l'établissement de droits de propriété privée) de ces biens, jusqu'alors non exclusifs, permet ainsi de résoudre les inefficiences de marché relatives au critère de non-exclusion. La définition de ces nouveaux droits permet dans certains cas (réserves de biodiversité, droit à polluer, droits d'émission carbone) de créer de nouveaux marchés, fictifs ou réels (Milanesi, 2010), visant à échanger ces droits et à internaliser (*cf.* Encadré 3) certains biens publics qui échappaient jusqu'alors au marché.

Encadré 3 : Biens collectifs, effets externes et passagers clandestins

Il est intéressant de souligner que les travaux de Buchanan et Stubblebine (1962) ainsi que ceux d'Evans (1970), ont apporté une démonstration technique que les biens collectifs pouvaient être inclus dans l'ensemble plus large des externalités. Sans entrer dans les considérations techniques, il peut être en effet intuitif d'associer l'usage d'un bien dont l'exclusion est impossible, à un effet positif dont bénéficient aussi ceux qui n'ont pas contribué à son financement. On peut ainsi comprendre le lien qui existe entre les effets externes et les effets dont bénéficient les passagers clandestins, lorsqu'ils jouissent de la satisfaction relative à la consommation d'un bien par d'autres individus, sans pour autant en supporter le coût. Ce coût existe néanmoins, soit parce que d'autres payent pour eux, soit parce que les passagers clandestins font courir un préjudice aux autres individus à travers leur comportement de resquilleurs.

On observe que seul le critère de non-exclusion est évoqué ici pour inclure les biens collectifs dans la catégorie des effets externes, ce qui nous laisse penser que cette propriété concerne de la même manière les biens collectifs et les biens communs décrits par la théorie néoclassique. Selon ces auteurs, le comportement de passer clandestin provoque des inefficiences de marchés comparables à celles provoquées par les effets externes.

Par comparaison avec les préconisations politiques proposées pour les biens publics, il existe des oppositions similaires concernant les préconisations relatives aux inefficiences de marché provoquées par les effets externes. Entre autres exemples, les normes ou les taxes *pigouviennes* (Pigou, 1952) s'inscrivant dans la théorie du bien-être développée par l'économie néoclassique, préconisent une intervention forte de l'État afin d'internaliser les surcoûts ou bénéfices résultant des effets externes. D'autres approches ont aussi développé l'idée d'attribuer des droits de propriété ou des permis relatifs aux effets externes afin de les internaliser en les privatisant, et de les réguler à travers de nouvelles sphères marchandes. Ces approches dérivant notamment du théorème de Coase (1960) (formalisé par Stigler, 1965) et s'inscrivant dans le courant de la nouvelle économie institutionnelle, mettent en évidence que l'intervention de l'État n'est pas toujours nécessaire et que les parties prenantes peuvent établir des contrats, des arbitrages *via* de tierces personnes ou des institutions privées. Les travaux d'E. Ostrom (2010) concernant la gouvernance des biens communs par la mise en place d'institutions (*cf. infra*), semblent d'une certaine manière corroborer cette approche du théorème de Coase.

1.2.2 La conception des biens communs d'E. Ostrom : une alternative ?

Les analyses économiques présentées jusqu'alors sont fortement dépendantes des hypothèses d'individualisme méthodologique où chaque individu ne raisonne que de manière égoïste et de sorte à maximiser son utilité propre. Comme nous l'avons montré, ce paradigme conduit la théorie néoclassique à identifier des défaillances de marché concernant les biens pour lesquels le principe d'exclusion ne s'applique pas. Les travaux d'Olson (1965) mettent en évidence que ces conditions peuvent aboutir à des résultats paradoxaux où la maximisation d'utilité individuelle peut conduire à des situations collectives sous-optimales comme l'illustre le dilemme du prisonnier ou le jeu des éleveurs, modélisé dans l'Annexe 6.

S'inspirant de la théorie moderne des biens collectifs, Elinor Ostrom a consacré la majeure partie de sa carrière à l'étude de cas empiriques échappant à la tragédie des communs annoncée par la théorie néoclassique. À travers ces études de cas, elle a mis en évidence l'existence de régulations alternatives au *tout marché* (à travers la privatisation de biens jusqu'alors non excluables), ou au *tout État* (à travers un organe de contrôle centralisé fort) permettant d'échapper au problème du passager clandestin ainsi qu'à la tragédie des communs. Grâce à ces travaux, Ostrom a notamment rappelé le rôle que jouent les institutions dans la gestion et la régulation du conflit entre intérêts individuels et intérêt collectif.

Les institutions étudiées et décrites par Ostrom montrent, sous certaines conditions, la capacité des individus à s'organiser pour dépasser les problèmes de passagers clandestins et viser un objectif d'utilité collective supérieure à celle que l'on aurait obtenue si les individus s'étaient contentés de chercher à maximiser leur seule utilité individuelle. Cette coordination des individus à travers certaines institutions vient s'opposer au problème soulevé par Olson (1965) dans la *Logique de l'action collective*. De manière plus générale, ces résultats mettent en évidence que le paradigme individualiste et égoïste relatif à l'individualisme méthodologique en sciences sociales est une modélisation réductrice du mode de raisonnement des individus dans la réalité. L'existence de certaines institutions en tant que règles et modes de gouvernance sont des preuves tangibles de la capacité des individus à coopérer et à établir des règles communes visant un bien-être collectif plutôt que les seuls intérêts individuels. Cela ne renie pas pour autant les calculs égoïstes auxquels peuvent se livrer les individus mais introduit plutôt une certaine forme d'ambivalence chez ces derniers, capables de penser de manière individualiste ou collective selon les enjeux, les contextes et les relations sociales entretenues avec les autres individus de leur communauté. Nous proposons d'interpréter la perspective offerte par Ostrom comme une conception moins réductrice, plus complexe et sans doute plus réaliste de la logique rationaliste des individus, qui tient compte des institutions dans son modèle de gestion et de gouvernance des communs. Les cadres de rationalité

des individus (et *a fortiori* des groupes) apparaissent ainsi susceptibles d'évoluer selon les contextes, notamment en fonction du capital social partagé par les individus au sein d'un groupe, expliquant ainsi que des comportements individuels puissent évoluer selon les contextes et les expériences préalablement vécues (Lordon, 2007 ; Ostrom, 2010).

À travers les différentes études de cas d'auto-gouvernance des biens communs, Ostrom montre que les règles relatives à ces biens permettent, d'une certaine manière, d'exclure les individus sans pour autant établir des droits individuels de propriété. La création d'institutions adaptées permet ainsi de préserver la dimension collective/commune du bien, tout en créant une possibilité d'exclure les individus non respectueux des règles établies, sans passer par des logiques marchandes fondées sur un utilitarisme individualiste. La création de ces institutions permet ainsi de passer d'un bien collectif/commun à un bien que l'on pourrait qualifier de *communautaire*. Ce résultat important met en évidence que le critère d'exclusion/non-exclusion n'est pas intrinsèque au bien mais relève d'une construction sociale (Dardot et Laval, 2010 ; Harribey, 2010) à travers les institutions qui régulent les droits d'usage et d'accès plutôt que les droits de propriétés.

Sans être fondamentalement en contradiction avec les approches néoclassiques, la vision des biens communs proposée par Ostrom, participe néanmoins à un début d'alternative remettant notamment en cause l'individualisme méthodologique pur, grâce à l'introduction d'une capacité des individus à coopérer de manière rationnelle dans certains contextes institutionnels. Les analyses de la théorie économique néoclassique sont ainsi élargies en considérant que le comportement des individus peut être ambivalent selon leurs contextes institutionnels et qu'il existe des alternatives à la gestion des communs par le « tout État » ou par le « tout marché ». Ces alternatives passent par l'élaboration de règles institutionnalisées permettant de réduire les incertitudes inhérentes au comportement des autres membres du groupe. Ostrom (2010) insiste notamment sur l'efficacité des institutions dont les coûts de contrôle sont faibles, grâce notamment à une possibilité d'autocontrôles réciproques. Cette approche à la frontière des sciences politiques et de l'économie néo-institutionnelle, souligne ainsi le rôle des institutions (en tant que règles socialement construites) dans la gestion alternative des biens communs (Meiksins Wood, 2009).

Dans la lignée d'une vision alternative des biens publics, collectifs ou communs, en rupture avec le courant économique dominant, d'autres économistes proposent d'approfondir cette démarche institutionnaliste, en tenant compte par exemple des rapports de forces opposants différents groupes d'intérêts au sein de la société. Ces analyses sont également enrichies à travers la prise en compte de dimensions politiques, juridiques et sociales attachées aux biens publics, permettant de recentrer l'objet de leur analyse sur les relations sociales participant à la définition des biens publics plutôt que sur les biens publics eux-mêmes.

1.2.3 Les biens publics comme constructions sociales : une approche hétérodoxe

Face à la théorie moderne des biens collectifs, fondée sur les défaillances de marché venant à la fois légitimer et restreindre de manière normative les fonctions de l'action publique dans la sphère économique, d'autres économistes ont cherché à développer la notion de bien public, collectif ou commun, à partir de cadres d'analyses différents.

Les approches alternatives proposées par ces économistes sont couramment qualifiées d'*hétérodoxes* car elles marquent plusieurs ruptures avec la théorie dominante d'inspiration néoclassique. Elles s'en distinguent tout d'abord en réfutant l'hypothèse de l'*homo-oeconomicus* égoïste, ainsi que l'individualisme méthodologique. Ces approches hétérodoxes proposent au contraire une approche économique *élargie* (Hirschman, 1986) tenant compte des autres sciences humaines et sociales (histoire, sociologie, droit, sciences politiques). Concernant la théorie des biens collectifs, ces approches considèrent que « *l'erreur théorique de la conception néo-classique n'est pas d'avoir proposé des critères de définition des biens collectifs, mais d'avoir attaché ces critères aux biens eux-mêmes alors qu'ils doivent être attachés aux utilisateurs potentiels de ces biens dans des conditions sociales précises* » (Harribey, 2010).

Dans la lignée de l'analyse d'Ostrom, ce courant d'économistes défend l'idée que « *les communs ne sont pas des « choses » qui préexisteraient aux règles, des objets ou des domaines naturels auxquels on appliquerait de surcroît des règles d'usage et de partage, [mais] des relations sociales régies par des règles d'usage, de partage, ou de coproduction de certaines ressources. En un mot, ce sont des institutions qui structurent la gestion commune* » (Dardot Laval, 2010). Ainsi, le statut des biens relève selon ces auteurs, de constructions sociales et de rapports sociaux autour des biens plutôt que de critères intrinsèques aux biens (Coriat, 2010 ; Lipietz, 2010 ; Viévard, 2009 ; Malkin, Wildavsky, 1991).

Dans la lignée de cette définition, certains auteurs soulignent l'importance de la prise en compte des « *systèmes de valeurs des sociétés humaines* » (Compagnon, 2001) pour définir ces types de biens. D'autres insistent également sur l'importance des représentations que les sociétés peuvent avoir du monde et de leur environnement : « *si un bien commun est un construit social, la manière dont la société se représente sa relation avec le monde a toutes les chances d'avoir un impact sur la manière dont elle élabore ses biens communs* » (Viévard, 2009). Certains auteurs considèrent en conséquence que les « *conflits de valeurs à l'échelle internationale [et] au plan interne* » sont autant d'obstacles potentiels à l'opérationnalité et à la mise en pratique de la notion de bien commun ou de bien public à grande échelle (bien public mondial) comme par exemple dans le cas de la protection de la biodiversité (Compagnon, 2001).

Bien que la grande majorité des économistes hétérodoxes s'accordent pour reconnaître l'apport fondamental d'Ostrom concernant la mise en évidence du rôle des institutions dans la définition et la gestion des biens communs, certains d'entre eux portent néanmoins un regard critique sur son approche néo-institutionnaliste. La principale critique qu'ils adressent à son analyse est « *de rester prisonnière de la croyance que les systèmes de règles sont le produit de délibération entre acteurs à égalité à l'intérieur d'une communauté* » (Harribey, 2010). À travers cette critique, c'est le fait de ne pas prendre en compte les tensions, les conflits et les rapports de forces entre groupes d'individus dans la constitution et le fonctionnement des institutions qui est souligné.

Cette critique oppose la vision d'Ostrom, considérant les institutions comme des règles partagées et résultant de consensus entre individus, à celle plus critique des auteurs s'inscrivant dans une économie politique et définissant les institutions comme le résultat de compromis entre groupes d'intérêts en tension au sein de la société. Selon cette seconde approche, les évolutions des rapports de forces entre groupes sociaux sont notamment susceptibles de transformer les institutions, et donc les règles de gouvernance ainsi que les statuts (public/privé/commun) des biens (Meiksins Wood, 2009).

Toujours dans une perspective d'économie institutionnaliste, certains économistes définissent les biens communs comme « *des espaces institutionnels dans lesquels les agents humains peuvent agir libérés des contraintes spécifiques nécessaires aux marchés* » et « *libres des contraintes imposées par les exigences des marchés* » (Benkler, 2003). L'usage des biens communs (ou au contraire leur abandon) ne peut être sous le contrôle exclusif d'un seul individu et apparaît gouverné par des dispositifs institutionnels autres que des droits de propriété privée (Coriat, 2010 ; Benkler, 2003). Cette approche souligne l'opposition existant entre les institutions régulant et définissant les biens communs et publics, et celles régulant les biens privés telles que les droits de propriété et les marchés.

Plusieurs économistes critiquent à ce propos la théorie économique dominante, présentant le *fonctionnement des marchés en condition de concurrence pure et parfaite* comme une *norme* de la régulation économique, tandis que les *défaillances de marché* seraient des *exceptions* légitimant l'intervention de l'État (Favereau, 2010 ; Bertrant, Destais, 2002 ; Dardot, Laval, 2010). Selon Ballet (2008), cette conception traduit le fait que la théorie économique néoclassique réduit la vision du Bien aux seuls critères d'efficacité économique propres aux marchés et à l'optimum de Pareto⁴¹. Ballet et Mahieu (2003), citant Ricoeur (1990), rappellent que *la vie bonne* ne peut être réduite à ces seuls critères et qu'elle ne prend tout son sens qu' « *avec et pour autrui dans des institutions justes* ».

⁴¹ Ainsi on peut considérer qu'à travers son fondement philosophique utilitariste, la théorie néoclassique définit le Bien éthique selon le critère premier de maximisation de l'utilité.

Certains auteurs soulignent ainsi que la récente apparition de la notion de bien public (et avec elle, le développement de la notion de bien commun) soulèvent des enjeux d'équité dépassant ceux de l'efficacité du système de droits de propriété le plus adapté à la production ou à la gestion des biens publics/commons (Compagnon, 2001 ; Dardot et Laval, 2010 ; Vievard, 2009 ; Ballet 2008).

Finalement, on peut constater à travers la littérature hétérodoxe que l'usage des termes de bien *commun*, *collectif* ou *public* demeure peu stabilisé, malgré les efforts de certains auteurs pour distinguer de manière rigoureuse ces différentes catégories (Beitone, 2010 ; Harribey, 2010 ; Vievard, 2009 ; Ballet, 2008 ; Harribey, 2006). D'une manière générale, il ressort de nos analyses bibliographiques que les économistes hétérodoxes emploient plus fréquemment le terme de *commun* plutôt que celui de *bien collectif* ou de *bien public*, ces deux termes faisant implicitement référence à la théorie économique néoclassique tandis que celui de *commun* fait au contraire davantage écho à une conception alternative de la théorie des biens communs/collectifs notamment développée par Ostrom.

Nos analyses bibliographiques nous amènent à observer que la distinction entre ces différentes notions, au sein de la littérature hétérodoxe, se fait parfois sous différents angles, éclairant de manière alternative certaines dimensions de ces biens. Par exemple, au-delà de la place jouée par l'État, Ballet (2008) propose une distinction intéressante entre biens communs et biens publics : « *le bien public est produit de manière instrumentale dans une optique d'accroissement du bien être collectif, parce que laissé à l'action des individus, ce type de bien ne serait généralement pas produit, tandis que le bien commun est un bien partagé pour lui-même et qui est le résultat des interactions individuelles* » (Ballet, 2008, faisant référence à Deneulin et Townsend, 2007). Ainsi, « *le bien commun est un bien réalisé dans des relations mutuelles, dans lesquelles et à travers lesquelles les êtres humains réalisent leur bien-être. [...] ce n'est pas tellement le bien en lui-même qui produit le bien-être mais le fait même de le produire en commun. [...] Le bien commun n'est donc pas le résultat produit par l'action collective en vue d'accroître le bien-être collectif, c'est le bien partagé lors de cette action collective et concomitant à cette action collective* » (Ballet, 2008, faisant référence à Hollenbach, 2002). Dans la lignée de ces analyses, certains auteurs n'hésitent pas à qualifier les biens communs de *biens politiques* dans la mesure où ils sont « *le produit d'assemblée ou de collectif délibérant sur les finalités* » et les « *bienfaits que nous devrions poursuivre ensemble, au travers de nos activités économiques* » (Cordonnier, 2012).

Bien que la diversité des approches proposées par les auteurs hétérodoxes mette en évidence que les notions de biens publics, collectifs ou communs, ne semblent pas encore définitivement stabilisées, elle ouvre néanmoins des perspectives de réflexions alternatives intéressantes sur les manières d'appréhender et de définir ces objets. Nous retiendrons par ailleurs que la majorité de ces

économistes *hétérodoxes*, porteurs d'une conception alternative des biens publics, s'accorde à considérer que « *le caractère public d'un bien est avant tout un construit social en fonction de ce qui est perçu ou non comme devant relever du domaine public* » (Ballet, 2008 faisant référence à Wuyts, 1992 et Gasper, 2002).

1.3 Conclusions

Alors que les économistes se sont intéressés à la notion de bien public dès les fondements des analyses économiques, plus de deux siècles plus tard, cette notion ne nous semble toujours pas stabilisée au sein de la sphère académique. Bien que la théorie néoclassique propose des critères de distinction (exclusion/non-exclusion, rivalité/non-rivalité) parfois présentés comme irréfutables, ni ces critères, ni les objets qu'ils désignent (les biens publics purs et impurs) n'apparaissent en réalité comme triviaux.

Par ailleurs, malgré la dominance de l'approche néoclassique des biens collectifs dans la littérature académique mais aussi dans l'enseignement universitaire, on a pu constater que des approches alternatives, d'économistes *hétérodoxes*, se développent et ont de plus en plus d'échos depuis notamment l'attribution, en 2009, du prix Nobel d'économie à E. Ostrom pour ses travaux relatifs à la gouvernance des biens communs.

Il nous paraît important de retenir que la notion de bien public développée par l'école néoclassique se trouve au cœur de la question concernant la place de l'État dans la sphère économique et la légitimité de celui-ci à intervenir et à réguler les activités économiques. Au travers de la notion de bien public pur/impur, la théorie économique dominante admet que le marché peut connaître des défaillances venant légitimer –sous diverses formes selon les auteurs– l'intervention de l'État. Ces questions de défaillances de marché se focalisent principalement sur la définition des *droits de propriété clairement établis* (Coase, 1960) mais contribuent paradoxalement à faire reconnaître le rôle des institutions dans les processus économiques. Les travaux d'Ostrom mettent en évidence que, dans les conditions réelles⁴², les institutions permettent notamment de limiter le risque de passagers clandestins dans l'utilisation de ressources communes. De manière plus large, on peut souligner que les analyses de Commons (1935) nous invitaient déjà à considérer que les institutions permettent de réduire les incertitudes inhérentes à toute transaction et que le cas du comportement clandestin étudié par Ostrom n'est qu'un exemple parmi d'autres.

⁴² Nous rappelons ici que les travaux d'Ostrom reposent sur des exemples empiriques d'organisations permettant aux individus de coopérer à l'encontre de ce que considèrent la logique de l'action collective et le dilemme du prisonnier (*cf. supra*).

Une analyse critique de ces cadres d'analyses nous amène à considérer que l'approche néoclassique des biens publics peut servir d'instrument doctrinal pour les politiques économiques (néo)libérales (cf. Chapitres 2 et 3), en considérant les défaillances de marché produites par les biens publics comme des exceptions tandis que l'autorégulation des marchés dans un contexte de concurrence pure et parfaite serait une norme. Dans ces conditions, en invoquant le critère d'efficacité économique et d'optimalité parétienne, seules les défaillances relatives aux biens publics pourraient être considérées comme nécessitant une intervention légitime de l'État dans la sphère économique alors que toute autre intervention de l'État dans cette sphère serait considérée comme illégitime par rapport au « *laisser faire les marchés* » préconisé par les doctrines libérales. Nous avons souligné en revanche que tous les économistes néoclassiques ne s'accordent pas sur la forme que devraient prendre cette intervention, pouvant aller de la nationalisation de la production des biens publics, jusqu'à la création d'un nouveau marché grâce à la titrisation et la privatisation de biens et services échappant jusqu'alors au marché.

Face à la conception *naturaliste* des biens publics développée dans la théorie néoclassique, certains économistes hétérodoxes perçoivent, au contraire, les biens publics comme des constructions sociales ou des espaces institutionnels cherchant à écarter certains biens d'une régulation marchande et de l'appropriation individuelle.

Dans la suite de ce chapitre, nous proposons de développer une réflexion s'inscrivant dans une démarche d'économie politique s'inspirant des pistes de réflexions proposées par les économistes hétérodoxes préalablement cités. Comme nous le verrons, certaines analyses développées en droit français nous permettent de compléter et d'apporter un nouveau regard sur les conceptions des biens publics proposées par les analyses économiques présentées jusqu'alors.

2 Un cadre d'analyse des biens publics à la croisée de J.R. Commons et de M. Weber

Afin de consolider notre cadre analytique dans la lignée d'une approche d'*économie politique élargie* (cf. cadre théorique présenté dans le chapitre introductif), nous proposons d'apporter un éclairage complémentaire à la notion de bien public en nous intéressant à la définition qu'en donne le droit français.

Cette démarche de croisement des regards disciplinaires s'inscrit dans la tradition des approches institutionnalistes de l'économie politique qui accordent une attention particulière aux apports analytiques du droit, de l'histoire, des sciences politiques ou encore de la sociologie. Selon Bazzoli (1999), Commons considère lui même *l'Institutional Economics* « *comme une nouvelle phase de la pensée économique dont l'origine revient [...] tant à l'œuvre de Veblen qu'aux pratiques des Cours de justice* ». En effet, ce qui amène l'économie des institutions à s'intéresser aux dimensions juridiques de certains objets s'explique par le fait que ces dernières ne s'intéressent pas au côté matériel des choses (tel que le proposent les économistes classiques et néoclassiques) mais à leurs dimensions institutionnelles et notamment au droit de propriété. Alors que la théorie économique standard « *s'est construite sur une théorie du contrôle physique de la production et de l'échange [...] [en supposant une identité entre les biens et la propriété considérée comme naturelle], [...] l'école institutionnaliste met au premier plan le contrôle institutionnel qui précède le contrôle physique de l'activité économique et « place [ainsi] la causation [...] dans le futur, là où elle était placée dans le passé par les théories de la valeur-travail [...] et dans le présent des sensations de plaisir et de peine [par la théorie néoclassique]* » » (Bazzoli, 1999 citant Commons, 1934). Cette démarche nous apparaît d'autant plus pertinente que l'analyse néoclassique identifie elle aussi l'absence de droit de propriété clairement établis comme à l'origine de certaines défaillances de marché, notamment dans le cas des effets externes et des biens publics (Coase, 1974 ; Scheele, 1999 ; OCDE, 2001).

À travers cette analyse complémentaire, nous nous intéressons dans un premier temps, à la manière dont le droit français définit les biens publics et les choses communes. Nous croisons par la suite cette analyse avec celle proposée précédemment dans le champ disciplinaire des sciences économiques. Ce croisement de perspective entre le droit et les sciences économiques nous permet alors de porter un regard critique sur la notion de bien public à travers un cadre d'analyse construit dans une approche d'économie politique élargie.

2.1 Une approche juridique des notions de *bien public* et de *chose commune* en droit français

Afin de mettre en perspective les différentes conceptions des biens publics précédemment étudiées dans le cadre des sciences économiques, nous proposons d'adopter un nouveau point de vue en nous intéressant à la définition qu'en proposent certains juristes français. Pour ce faire, nous nous appuyons notamment sur la thèse en droit de Marie-Alice Chardeaux (2006) qui s'est plus particulièrement intéressée à la notion de *chose commune*, car *biens publics* et *choses communes* ont fréquemment été associés, si ce n'est confondus, au cours de l'histoire (*ibid.*).

Sans prétendre à l'exhaustivité concernant l'approche de ces notions juridiques, nous considérons néanmoins qu'il est intéressant de nous pencher sur les définitions proposées par cette discipline au regard de celles classiquement utilisées en sciences économiques. Cette démarche permet non seulement d'apporter un nouvel éclairage sur cette notion grâce au croisement interdisciplinaire entre droit et sciences économiques, mais de révéler également l'interprétation qu'en propose le droit, en tant qu'institution garante des règles et de leur légitimité au regard des valeurs morales de la société. Cette démarche s'inscrit directement dans notre questionnement concernant la pertinence de faire appel à la notion de « bien public » issue des théories économiques les plus orthodoxes pour justifier une politique publique et ses interventions au sein du secteur agricole.

2.1.1 Des définitions aujourd'hui stabilisées en droit français

Les biens publics et choses communes en droit français

Alors que les notions de *bien public* et de *chose commune* ont pu être confondues au cours de l'histoire, celles-ci sont aujourd'hui distinctes en droit français (Chardeaux, 2006). Bien que le débat reste toujours ouvert chez les juristes (Doussan, 2013 ; Langlais, 2013), le travail de thèse de doctorat de M.A. Chardeaux, concernant cette distinction, nous paraît particulièrement intéressant pour définir la notion de bien public et ses caractéristiques en droit français.

Alors que le terme de « bien public » ne semble pas défini à proprement parler dans le vocabulaire juridique français (Doussan, 2013 ; Langlais, 2013), Chardeaux (2006) propose de rapprocher cette notion de celle de « *biens appartenant au domaine public* ».

Selon cette auteure, « *en l'état actuel de la jurisprudence, deux conditions doivent être simultanément réunies pour qu'un bien fasse partie du domaine public. Il doit en premier lieu, appartenir à une personne publique et en second lieu, être affecté soit à l'usage du public, soit à un service public* » (Chardeaux, 2006). À la différence des choses communes, « *les biens publics ont un*

maître [...], ce sont de véritables biens dont les personnes publiques sont propriétaires et qui font l'objet d'une affectation à l'usage du public ou à un service public » (ibid.).

Il est important de préciser ici que dans le domaine juridique français, les « choses communes » se distinguent nettement des « biens publics » et sont définies sous l'article 714⁴³ du Code civil de la manière suivante : « *Il est des choses qui n'appartiennent à personne et dont l'usage est commun à tous. Des lois de police règlent la manière d'en jouir* ».

Conformément aux racines romaines de la notion de « *res communes* », les choses communes sont caractérisées par le fait qu'elles n'ont pas de maître car elles sont juridiquement inappropriables. Les choses communes se distinguent donc de la catégorie des biens (appropriables), qu'ils soient publics ou privés (déjà appropriés), mais aussi des *res derelictae* et des *res nullius* qui sont des choses n'ayant plus (du fait de leur abandon) ou pas encore de maître mais qui restent appropriables, leur donnant ainsi juridiquement le statut de biens.

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

Les catégories juridiques des choses et des biens

S'il peut s'avérer difficile en économie de donner une définition d'un *bien*, il en est de même en droit concernant les *choses*⁴⁴. « *Historiquement, la chose du langage juridique appartient à l'héritage du droit romain qui la dénomme « res »* » (Chardeaux, 2006). Les contours du concept juridique de *chose* se définissent d'après deux caractéristiques. Premièrement, « *la chose se distingue de la personne : elle est l'objet de ses désirs ou de ses besoins*⁴⁵ ». Deuxièmement, la chose « *est un terme générique qui désigne toute portion de la réalité isolable et identifiable, que le droit découpe dans la masse informe du réel pour la régir, serait-elle dépourvue de substance matérielle, serait-elle inappropriable* » (ibid.). De cette notion juridique fondamentale que sont les *choses* (définies par opposition aux personnes), se décline une partition en deux sous-catégories : les *choses communes* et les *biens*.

⁴³ Créé par la Loi 1803-04-19, promulguée le 29 avril 1803.

⁴⁴ « *Rien n'est sans doute plus malaisé à définir s'agissant du terme à la fois le plus riche, le plus vague et le plus ambigu de la langue française, ce dont témoignent les maintes études doctrinales sur le sujet et la mise en garde dénonçant l'échec prévisible de toute tentative de définition* » (Chardeaux, 2006).

⁴⁵ On note ici le rapprochement de la définition des choses en droit, et celle des biens en sciences économiques évoquée dans nos remarques préalables au début de ce premier chapitre.

« Le critère de distinction entre ces deux catégories réside dans l'appropriabilité ou l'inappropriabilité » des choses (Chardeaux, 2006). Les choses communes se définissent comme les choses inappropriables. Les choses communes s'opposent ainsi à la catégorie des biens qui se définissent comme des choses appropriables. Par leur caractère appropriable, les biens sont donc « aptes à être soustraits à un usage collectif au profit d'une dévolution individuelle, exclusive de toute intervention extérieure » (*ibid.*, citant R. Libchaber, 2002). Dans le domaine juridique français, les biens publics forment une sous-catégorie des biens puisqu'ils appartiennent à l'État ou à une agence publique.

Face à la distinction formelle entre les choses communes et les biens publics, on peut se demander ce qui tend à rapprocher ces deux catégories juridiques dans la mesure où l'opposition de leur caractère appropriable ou non appropriable, apparaît explicite.

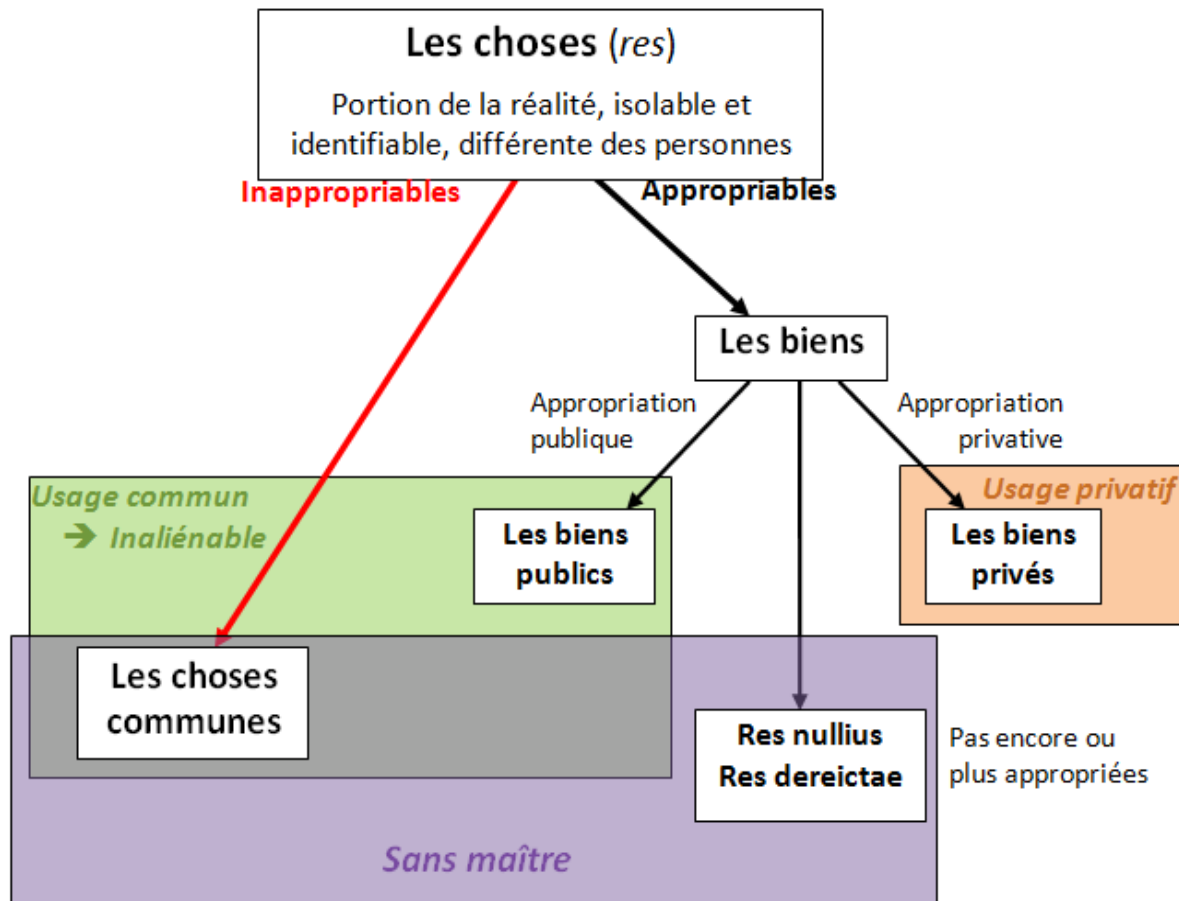
Chardeaux (2006) explique que c'est « [en échappant] à l'appropriation privative et [en devenant ainsi] inaliénables » que les biens publics et les choses communes se ressemblent. En effet, l'usage commun qui est fait des choses communes et des biens publics devient alors « incompatible avec la propriété des particuliers puisque « propre » et « commun » sont deux choses contradictoires » (*ibid.* citant Pothier, 1777). Cependant, à la différence des choses communes, « si les biens publics sont soustraits au patrimoine des particuliers, ils n'en [demeurent] pas moins des biens puisqu'ils appartiennent à une collectivité publique (État, département, commune, région, ...) ou à un établissement public » (*ibid.*).

Pour que cette analyse juridique des notions de choses, de biens, de choses communes et de biens publics nous apporte un éclairage sur les problèmes économiques liés à la notion de bien public, nous proposons un tableau récapitulatif des distinctions entre ces différents objets (*cf.* Tableau 5) ainsi qu'un schéma permettant de mieux situer les différentes catégories juridiques et leurs particularités (*cf.* Figure 7).

Tableau 5 : Tableau des caractéristiques d'usage et de propriété des choses et des biens au sens juridique (Source de l'auteur d'après lecture et interprétation de Chardeaux, 2006)

	Les choses (=res)				
	Les choses appropriables = Les biens				Inappropriables = Les choses communes
	Les biens privés	Les biens publics	Les « res nullius »	Les « res derelictae »	
Propriétaire	Appropriation privative	Collectivité publique, établissement public	Sans maître car pas encore appropriés	Sans maître car abandonnés	Sans maître car inappropriables
Usage	Privatif	Collectif	Sans objet	Sans objet	Collectif

Figure 7: Schéma des distinctions entre les sous-catégories juridiques des choses et des biens
 (Source de l'auteur d'après lecture et interprétation de Chardeaux, 2006)



2.1.2 Les déterminants de l'appropriation : le passage du droit naturel au droit humain

Si les *choses communes* se distinguent des *biens* par leur caractéristique d'inappropriabilité, reste à savoir comment se définit le critère d'appropriabilité et d'inappropriabilité d'une chose. Chardeaux (2006) nous éclaire sur les déterminants de la frontière entre ces deux alternatives en soulignant la dimension sociale, aujourd'hui reconnue, de la détermination du caractère appropriable ou non d'une chose, par opposition à la dimension naturelle sur laquelle était initialement fondé ce déterminant dans le droit romain.

Chardeaux (*ibid.*) met en évidence que dans le droit romain, le critère d'inappropriabilité sur lequel reposait la notion juridique de *res communes* relevait du droit naturel. Les *res communes* étaient alors considérées comme « *naturellement inappropriables* » du fait de la nature même des choses qu'elles concernaient : rivages, rivières, fleuves, ...

Depuis, cette conception du droit naturel a été remise en cause par plusieurs écoles de juristes de manière à ce que l'on considère aujourd'hui que « *l'enclave que constituent les choses communes en*

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

De cette analyse, on peut considérer que le droit français reconnaît aujourd'hui le caractère pleinement juridique de la norme qui distingue ce qui est appropriable de ce qui ne l'est pas. Par la naturalité du critère d'inappropriabilité des *res communes* romaines, Chardeaux (2006, citant Thomas, 1991) met en évidence que ces dernières n'intégraient pas totalement la sphère juridique mais formaient une sorte « *d'enclos pré-juridique à l'intérieur duquel le droit laissait subsister comme à l'état de fossile une nature autonome* ».

Des analyses historiques, sociologiques et anthropologiques (Durkheim, 1950 ; Godelier, 1984, 1996 ; Rouland, 1985, 1988) viennent appuyer la thèse considérant que les déterminants de l'appropriabilité et de l'inappropriabilité des *choses* ne sont pas naturels, mais socialement construits. Ces différentes analyses ont participé à montrer que « *dans toutes les sociétés les choses qui sont retirées de la sphère d'appropriation et d'échange ne le sont pas en raison d'une nature propre [mais que] cette soustraction est voulue et décidée par la société* » (Chardeaux, 2006). Durkheim (1950) souligne que « *c'est l'opinion de chaque société qui fait que tels objets sont considérés comme susceptibles d'appropriation, tels autres non. Ce ne sont pas leurs caractères objectifs, tels que les sciences naturelles peuvent les déterminer, c'est la façon dont ils sont représentés dans l'esprit du public* ».

La ligne de partage entre ce qui est appropriable et ce qui ne l'est pas, apparaît ainsi comme déterminée par chaque société. Cette ligne est par ailleurs variable d'une société à l'autre mais également au sein d'une même société au cours du temps (Chardeaux, 2006, citant Durkheim, 1950). Pour certains auteurs, les choses soustraites à l'échange et à la main mise des individus dans les civilisations traditionnelles (comme par exemple la terre dans certaines civilisations) sont fortement liées à la structure communautaire de ces sociétés et à la place que le sacré y occupe (Chardeaux, 2006, citant Godelier, 1996 ; Eliade, 1987 ; Caillois, 1950). Bien que moins nombreuses dans les sociétés laïques et marchandes, les choses « *échappant à la main mise individuelle au-delà de l'échange, constituent une composante irréductible de toute société* », qu'il incombe désormais au

politique de désigner (Chardeaux, 2006 faisant référence à Godelier, 1996 et Henaff, 2002)⁴⁶. Traduit en terme juridique, cela revient à considérer finalement qu'il appartient à chaque système juridique de distinguer ce qui est appropriable de ce qui ne l'est pas (Libchaber, 2004 ; Fabre-Magnant, 1997).

Les analyses sociologiques, anthropologiques et historiques, mettent donc en évidence que l'inappropriabilité des *choses communes* ne provient pas de leur nature mais qu'elle est au contraire instituée par la société et institutionnalisée à travers la définition de leur statut juridique. « *Leur inappropriabilité est organisée par le droit afin que leur usage soit commun à tous [...] [car] ce sont des intérêts individuels communs à tous les membres du corps social, [...] qui justifient l'inappropriabilité des choses communes* » (*ibid.*). Les biens publics quant à eux, sont définis comme appartenant à l'État pour échapper au risque d'appropriation individuelle et exclusive, permettant ainsi de protéger leur usage commun ou d'assurer leur accès au plus grand nombre.

Malgré le recours à des termes parfois proches (voir parfois même identiques) en sciences économiques et dans le domaine du droit, les définitions respectives de la notion de *bien public* dans ces deux disciplines nous montrent qu'il existe parfois des décalages importants entre ces deux approches. L'effort de définition que nous proposons nous permet de rétablir certaines correspondances entre des termes différents mais des sens proches au sein de ces deux disciplines. Ces éléments méritent que nous nous y intéressions plus précisément à travers une comparaison susceptible de nous donner une nouvelle perspective des biens publics dans le cadre de notre analyse.

2.2 Comparaison entre les approches du droit et de l'économie

La mise en perspective, par la comparaison des notions de *bien public* et de *chose commune* à travers les approches juridiques et économiques, nous conduit à distinguer, au-delà des termes employés, certaines similitudes et contradictions entre ces deux disciplines. Cette analyse nous permet alors d'identifier comment les approches juridiques et économiques peuvent s'articuler et donner aux *biens publics* leur dimension institutionnelle dans le cadre d'une approche d'économie politique élargie.

2.2.1 De potentielles confusions terminologiques

Le premier constat est d'abord celui d'un usage commun du terme « *bien* » dans les deux champs disciplinaires. D'après les définitions attribuées à ce terme, on peut conclure que les *biens* en droit et

⁴⁶ « *Le politique ayant pris dans ces sociétés la place de la religion (Godelier, 1996), c'est à lui désormais de décider quelles sont ces choses (Henaff, 2002)* » (Chardeaux, 2006, p. 134).

en économie ne désignent pas les mêmes notions. Comme nous l'avons évoqué dans les remarques préalables de notre premier chapitre, les *biens* en économie peuvent être définis comme venant satisfaire les besoins des individus. En droit français, les biens désignent plus spécifiquement les choses appropriables par opposition à celles qui ne le sont pas (les *choses communes*).

Ce constat nous amène à identifier plusieurs types de confusions terminologiques potentielles entre les deux approches. Le premier type de confusion que nous venons d'évoquer à travers l'exemple des *biens* est celui d'un terme identique pouvant avoir des significations différentes selon le champ disciplinaire. À l'inverse, l'autre confusion possible consiste à distinguer sous des termes différents des notions ou concepts pourtant proches (cf. Tableau 6).

Si l'on s'en tient à la définition des *choses* proposée par Chardeaux (2006), les notions de *chose* juridique et de *bien* économique semblent toutes deux correspondre aux désirs et aux besoins des individus : « *la chose se distingue de la personne : elle est l'objet de ses désirs ou de ses besoins* » (cf. *supra*).

La notion de *bien* juridique, formant une sous-catégorie des *choses* par leur qualité d'appropriabilité, peut s'interpréter pour sa part comme une catégorie très proche de celle des *marchandises* en économie. En effet, comme évoqué dans nos remarques préalables⁴⁷, les marchandises forment en sciences économiques une sous-catégorie des biens caractérisés par leur mode de régulation marchande. Cette régulation et ses mécanismes d'ajustement dépendent de certaines institutions propres au marché, à commencer par des droits/titres de propriété individuels (Musgrave, 1959)⁴⁸.

Tableau 6 : Confusions terminologiques entre les approches du droit et de l'économie

Droit	Économie	Définitions
chose	≈ bien	Objets des désirs et besoins des individus
bien	≈ marchandise	Objets des désirs appropriables et dont les droits de propriété laisseraient au marché la possibilité d'en réguler l'offre et la demande
chose commune	≈ bien non marchand	Objets des désirs non-appropriables mais qui peuvent être néanmoins régulés par des règles de police

Les notions de *biens* juridiques et de *marchandises* économiques apparaissent finalement comme relativement proches puisque les titres de propriétés attachés aux marchandises représentent la traduction institutionnelle de leur caractère appropriable défini et reconnu par le domaine juridique.

⁴⁷ Chapitre 1, section 1.1.

⁴⁸ Cf. *supra* : « *Les échanges sur le marché dépendent de l'existence de titres de propriété attachés aux objets échangés* » Musgrave, 1959.

Ce constat souligne ainsi la dépendance étroite de la sphère économique marchande vis-à-vis du droit, notamment à travers la définition de titre de propriétés et de leurs attributs (cf. Encadré 4).

Encadré 4: Le droit de propriété en France, un droit « inviolable et sacré »

Le Code civil français définit à travers son article 544 le droit de propriété comme « *le droit de jouir et disposer des choses de la manière la plus absolue pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par la loi ou les règlements* ».

En étant repris par la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, le droit de propriété dispose en France d'un statut juridique particulier puisqu'il est considéré comme un droit constitutionnel inviolable et sacré : « *Article 17. La propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité* ».

Issus du droit romain, trois attributs fondamentaux sont associés au droit de propriété en France :

l'*usus* correspond au droit d'utiliser un bien et d'en jouir sans le transformer ;

le *fructus* donne le droit de disposer des fruits du bien, c'est-à-dire ses produits (récolte), ses revenus, ses dividendes, etc. ;

l'*abusus* donnant à ce droit son caractère le plus absolu puisque correspond au droit de transformer ce bien, de s'en séparer ou de le détruire.

De la même manière que les *biens* juridiques semblent correspondre aux *marchandises* économiques, la catégorie juridique des *choses communes* semble correspondre à celle des *biens non marchands* en économie. L'absence de droits de propriété (due à leur caractère inappropriable) rend leur régulation par le marché inefficace. Ceci s'explique notamment du fait que sans droits de propriété il deviendrait alors impossible aux individus de faire appliquer légalement (du moins sans avoir à exercer une forme de violence physique) tout principe d'exclusion.

Au-delà de ces exemples de concordances conceptuelles, on peut noter que certaines notions évoquées précédemment dans les approches économiques semblent en réalité dépasser les distinctions entre champs disciplinaires : la notion de bien tutélaire nous paraît en être un exemple.

Au sens de Musgrave (1959), les biens tutélaires sont des biens sur lesquels l'État agit de manière à interférer avec les préférences des individus, perdant ainsi une part de leur souveraineté de consommation. Selon Bénard (1985) la tutelle de l'État peut se manifester aussi bien envers les biens privés que collectifs mais n'est pas directement liée à l'une ou l'autre de ces catégories (Musgrave, 1959). Cette mise sous tutelle relève en réalité de décisions politiques dont l'objectif vise à ce que la production et la consommation de ces biens soient guidées par l'État et non plus par les concernés des individus. Pour ce faire, l'État peut soumettre leur production de même que leur consommation à des contraintes physiques, juridiques ou fiscales⁴⁹, interférant sur l'accès des

⁴⁹ En France l'alcool et le tabac peuvent être considérés comme des biens tutélaires puisque l'État y impose des taxes spécifiques pour décourager leur consommation, ou interdit leur achat aux mineurs. De même l'éducation peut être considérée comme un bien tutélaire puisque l'État institue que l'école est obligatoire jusqu'à 16 ans et que les enseignants de l'enseignement public sont fonctionnaires de l'État.

individus à ces biens ou déformant leurs prix de marché, ou bien encore en assurer directement la production.

Cette notion de « bien tutélaire », telle qu'elle est définie en sciences économiques, nous semble également pouvoir s'appliquer au domaine juridique français dans la mesure où l'État est capable d'influencer l'usage et la manière de jouir des *biens* et des *choses communes* à travers *notamment* les lois de police qu'il institue (pouvoir législatif) et qu'il fait appliquer (pouvoir exécutif).

Cette première analyse comparative nous permet de mettre en évidence plusieurs rapprochements conceptuels entre certains objets juridiques et économiques au-delà des termes employés par ces disciplines. Ces résultats soulignent d'une certaine manière les corrélations existant entre les domaines juridique, économique et éthique (Commons, 1932 ; Gide, 1931⁵⁰). Au-delà des exemples de ressemblances conceptuelles que nous venons d'évoquer, nous constatons par ailleurs un important décalage entre les définitions des *biens publics* proposées par le droit français et l'approche économique néoclassique moderne. Nous proposons de nous y intéresser plus spécifiquement à travers le paragraphe suivant.

2.2.2 Des conceptions des biens publics fondamentalement différentes

Comme nous l'avons vu précédemment, la jurisprudence définit en premier lieu les *biens publics* comme des biens appartenant à l'État ou à une personne publique, et dont l'usage serait affecté au public ou à un service public. Cette définition ne ressemble en rien à celle de l'économie néoclassique considérant les biens publics comme produisant des défaillances de marché du fait de leurs caractéristiques de non-rivalité et de non-exclusion. Malgré ces registres de définition très différents, il nous apparaît intéressant de nous pencher sur la manière dont ces deux conceptions peuvent néanmoins s'articuler.

Alors que l'approche juridique semble définir les biens publics à partir de leur appropriation par l'État dans le but de les mettre à disposition du plus grand nombre, l'approche économique standard semble définir ces biens par les inefficiences qu'ils produisent sur les marchés.

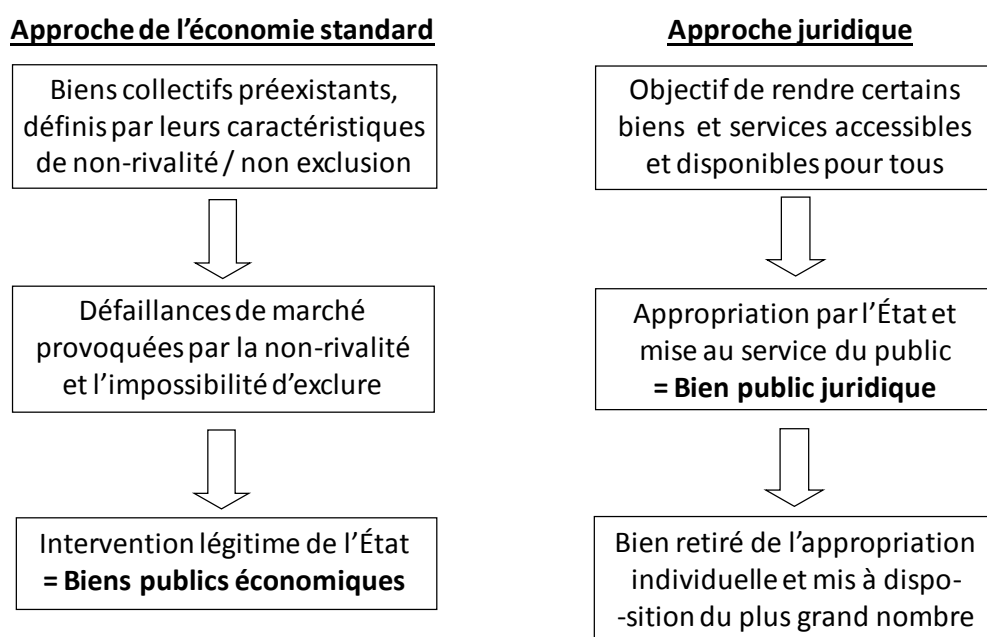
Comme nous l'avons évoqué précédemment, la notion de bien public développée par l'approche économique dominante, apparaît directement liée à la question fondamentale de l'économie normative cherchant à identifier le rôle que devrait jouer l'État dans la sphère économique. À travers la notion de *bien public*, cette approche développe une analyse visant à identifier de manière

⁵⁰ « Comment étudier l'échange, le fermage, le prêt à intérêt, le salaire, sans parler de propriété, de contrat, d'obligation ? Toute la partie de l'Économie politique qu'on appelle « la répartition » n'est, comme son nom le dit assez, que l'étude des moyens par lesquels se réalise tant bien que mal le principe juridique *cuique suum*, à chacun ce qui lui revient, c'est-à-dire la réalisation de la justice dans l'ordre économique » (Gide, 1931).

objective des critères relatifs aux biens qui mettent en échec le marché et justifient ainsi une intervention de l'État considérée comme légitime et pouvant aller jusqu'à la mise sous-tutelle de certains biens si cette solution s'avère la moins coûteuse. Réciproquement, cette théorie identifie de manière implicite que les biens ne répondant pas aux critères de non-rivalité ou/et de non-exclusion ne nécessitent pas d'intervention de l'État, dans la mesure où les mécanismes du marché sont considérés comme assurant un ajustement autonome et optimal de l'offre et de la demande. Les approches les plus libérales (définissant les marchés comme capables de s'autoréguler) peuvent même considérer que les interventions étatiques relatives à ces autres biens représentent des sources potentielles de sous-optimalité voire même de défaillances (*cf. infra*, Rosanvallon, 1989).

À travers les critères de non-rivalité et de non-exclusion, l'analyse économique néoclassique identifie ainsi deux caractéristiques propres à certains biens qui provoquent des défaillances de marché. Cette approche à la fois « mécaniste » et d'une certaine manière, « naturaliste », identifie les biens publics à partir d'un schéma de causalité linéaire au sein duquel les caractéristiques de non-rivalité et de non-exclusion (parfois considérées comme naturelles ou intrinsèques aux biens collectifs) sont considérées comme à l'origine de défaillances de marché, justifiant alors une intervention légitime de l'État (*cf. Figure 8*). Nous soulignons ici que cette approche ne tient compte à aucun moment du rôle que peuvent jouer les institutions dans la définition du caractère non rival ou non excluable de ces biens, dans la mesure où ces derniers sont considérés comme préexistants dans la sphère économique et intrinsèquement définis par leurs caractéristiques de non-rivalité et de non-exclusion.

Figure 8 : Comparaison de l'approche économique standard et juridique des biens publics



Bien que l'esthétique mécaniste de cette approche puisse séduire l'esprit cartésien, il est cependant essentiel de ne pas ignorer les observations révélant que les caractéristiques de non-rivalité et de non-exclusion des biens publics relèvent parfois davantage de constructions sociales ou de choix politiques plutôt que des contraintes techniques inhérentes aux biens eux-mêmes. Le statut public ou privé, selon les sociétés, des systèmes d'éducation, de retraite, d'assurance maladie ou de chômage, en sont des exemples. La définition des biens publics donnée par le droit en témoigne aussi directement puisque selon cette approche, l'objectif visé par le statut juridique de *bien public* est de soustraire ces biens à l'appropriation personnelle ainsi qu'à leur risque d'aliénation par des individus particuliers au préjudice de la collectivité (*cf. supra*) : en devenant maître de ces biens et en les mettant au service du public, l'État est alors en mesure de les rendre accessibles (non-exclusion) et disponibles (non-rivalité) au plus grand nombre (*cf. Figure 8*). Le statut juridique de *bien public* devient alors un moyen (et non une conséquence) de rendre accessible et disponible au plus grand nombre certains biens, car cela peut être considéré comme utile ou légitime par la société.

Cette différence fondamentale nous permet de souligner que l'approche juridique des biens publics apparaît finalement beaucoup plus proche des définitions et des analyses proposées par les théories économiques hétérodoxes⁵¹ que de celles issues de l'économie néoclassique.

Par opposition aux approches mobilisant une démarche économique qui peut être qualifiée de « *mécaniste* », le droit et l'économie institutionnelle définissent la notion de bien public à partir d'un objectif, d'une finalité attendue par une société ou plus exactement par les institutions qui la régulent. Cette nouvelle conception ne repose plus alors sur une approche mécaniste et sur des schémas de causalité partant des caractéristiques naturelles et préexistantes des biens collectifs, mais sur des objectifs de Bien collectif à atteindre dans le futur.

On retrouve, à travers cette définition juridique des biens publics, un renversement de la séquence logique et temporelle de la définition des biens publics proposée par l'approche économique dominante d'inspiration néoclassique. Le schéma de définition des biens publics que nous identifions à travers l'approche juridique précédemment décrite, fait clairement écho à la théorie institutionnaliste « volitionnelle » développée par J.R. Commons et présentée en introduction dans notre cadre d'analyse. En effet, le statut juridique des *biens appartenant au domaine public* apparaît ici comme le résultat d'une volonté tournée vers le futur et visant à rendre certains biens accessibles et disponibles pour un maximum d'individus dans l'optique de participer au Bien collectif. C'est ainsi

⁵¹ Comme nous l'avons vu précédemment, les approches hétérodoxes relatives aux biens publics et aux biens communs, considèrent ces objets comme des construits sociaux devant bénéficier au plus grand nombre dans un souci d'intérêt général ou d'objectif de Bien commun pour la société, en se basant sur des critères d'équité plutôt que sur des critères d'efficacité et d'optimalité économique.

à travers ce principe de futurité (entendu comme un objectif visé *par* et *pour* la société dans l'avenir) que se fonde alors la légitimité de l'État à s'approprier certains biens pour en faire des biens publics.

Renverser le sens de causalité, tel que le propose l'approche économique néoclassique des biens publics, revient selon nous à apporter une justification normative de la prise en compte de certains biens par l'État à travers une conception naturaliste des biens publics et apporte par ailleurs une justification pour laisser les marchés réguler seul tous les autres biens, sans aucune intervention de l'État.

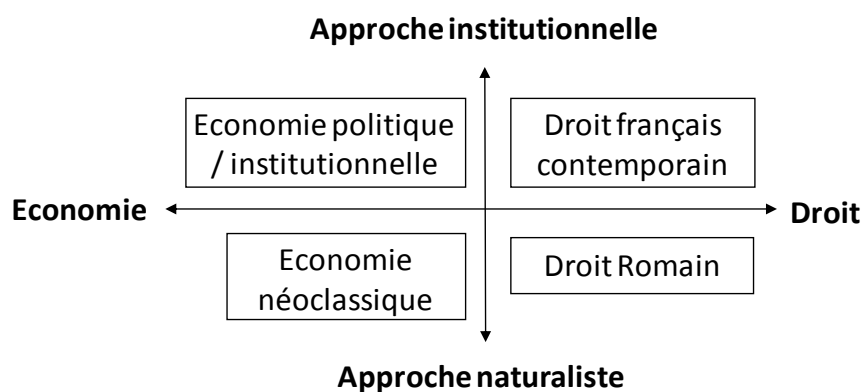
2.2.3 Des oppositions entre approches naturalistes et institutionnalistes

La comparaison des biens publics en économie et en droit français révèle une forme d'opposition entre les approches respectivement naturalistes et institutionnalistes soutenues par différentes écoles ou courants théoriques de ces deux disciplines.

Comme nous venons de le mettre en évidence, la définition des biens publics donnée par le droit français peut davantage être rapprochée et mise en regard de l'approche développée par les économistes institutionnalistes hétérodoxes que de celle des économistes néoclassiques. Ces approches économiques hétérodoxes définissent en effet les biens publics comme des « *construits sociaux* » et ne s'intéressent donc pas aux biens publics *per se* mais aux institutions qui identifient ces biens comme étant nécessaires et utiles aux sociétés humaines.

On pourrait établir de la même manière un parallèle entre l'approche naturaliste du droit romain définissant le caractère inappropriable des *choses communes* « par nature » et l'approche néoclassique définissant les biens publics à travers leurs caractéristiques de non-rivalité et de non-exclusion considérées comme préexistantes aux relations sociales et donc aux sociétés (*cf.* Figure 9).

Figure 9 : Opposition naturaliste et institutionnaliste des approches du droit et de l'économie



Dans ses travaux, Commons (1925) critique déjà l'approche naturaliste de l'économie classique et néoclassique en soulignant que « *les économistes ont considéré comme naturelle la coutume qui a le*

plus fortement contribué à l'économie, à savoir la coutume de la propriété privée, de sorte que la théorie économique anglaise a été élaborée sur la base de trois principes, la productivité, l'égoïsme et la propriété ».

Pour illustrer cette critique, on peut remarquer qu'il existe de nombreuses *res communes* romaines, considérées comme naturellement inappropriables et qui ont cependant été appropriées au cours de l'Histoire et notamment du moyen-âge avec la formation des domaines seigneuriaux. Ces mêmes biens ont parfois retrouvé par la suite un statut de chose commune ou de bien public (rivages, forêts domaniales). De la même manière, il existe plusieurs exemples de biens⁵² qui sont tantôt publics tantôt privés selon les sociétés et selon les époques (*cf. supra*). Ces changements de statuts au cours du temps et de l'espace, mettent en évidence qu'ils dépendent notamment de déterminants politiques, économiques, sociaux et non pas exclusivement d'une « nature » particulière qui ne permettrait pas d'expliquer ni comment, ni pourquoi ces biens ont vu leur statut évoluer selon les époques et selon les sociétés. La prise en compte de ces déterminants ne remet cependant pas en cause le fait que des évolutions techniques et technologiques puissent elles aussi transformer et faire évoluer le statut de certains biens⁵³.

Alors que l'approche développée par l'économie néoclassique domine la conception des biens publics en sciences économiques, l'approche juridique à travers laquelle nous avons proposé de mettre en lumière la notion de bien public par le droit, semble mobiliser une approche alternative, dont les cadres analytiques se rapprochent davantage des approches institutionnalistes dans lesquels nous proposons d'inscrire notre cadre théorique (*cf. Introduction générale*). Cet éclairage nous permet de souligner les liens étroits entre droit, sciences politiques et sciences économiques que notre démarche d'*économie politique* propose de prendre en compte dans la lignée de Commons, Gides, Polanyi et de certains auteurs régulationnistes (Boyer, 2003a ; Lordon, 2002).

Entre autres exemples, nous avons montré comment la définition juridique du caractère appropriable ou inappropriable des choses peut être considérée comme à l'origine de la frontière entre les sphères de l'économie marchande et non marchande. De même, nous avons souligné à quel point le marché (modalité de régulation de l'offre et la demande) décrit par l'économie néoclassique repose en premier lieu sur la définition de droits de propriété individuel et sur leur contenu (principe d'exclusion légitime) à travers les définitions qu'en donne les systèmes juridiques. Enfin, nous avons montré la manière dont le droit peut faire échapper certains biens à l'appropriation individuelle en rendant légitime leur appropriation par l'État ainsi que leur mise à

⁵² Les exemples dans le secteur de la santé, de l'éducation ou de la recherche sont nombreux au sein de nos sociétés actuelles.

⁵³ Les technologies de cryptage/décryptage ont permis d'exclure les individus de biens qui ne pouvaient pas être exclus auparavant, telles que par exemple les chaînes de télévisions.

disposition *publique* à travers le statut de *bien public*, supposé défendre un intérêt collectif, celui du public, ou autrement dit l'intérêt général.

Riche de ces analyses issues de la comparaison entre l'approche juridique des biens publics étudiée, et celles des sciences économiques, nous proposons de définir notre propre cadre d'analyse des biens publics en l'inscrivant toujours dans une démarche d'économie institutionnelle et politique élargie.

2.3 Les biens publics dans la perspective du monopole de la violence légitime

La comparaison des définitions économiques et juridiques de la notion de *bien public* révèle une opposition fondamentale entre ces deux approches. Alors que cette notion est étroitement liée, en économie, aux inefficiences de marché causées notamment par l'absence de droits de propriétés, l'approche juridique considère au contraire que les biens publics se définissent par leur appartenance à une personne publique. Cette contradiction concernant l'existence, ou non, de droits de propriété relatifs aux biens publics, nous indique que la notion de propriété apparaît comme un point névralgique de la définition des biens publics, à la croisée du droit et de l'économie.

Afin de construire un cadre d'analyse à partir des précédents constats, nous reviendrons dans un premier temps sur les enjeux économiques liés à la définition juridique des droits de propriété. En tant que détenteur institutionnel du *monopole de la violence légitime*, nous proposerons d'analyser par la suite le rôle de l'État concernant la définition et le respect des droits de propriété, à la croisée des sphères juridique, économique et politique.

2.3.1 La propriété comme enjeu majeur à la croisée du droit et de l'économie

Comme le souligne Commons (1925), les droits de propriétés sont des éléments fondamentaux de nos systèmes économiques dans la mesure où les marchés et leur optimalité décrite par la théorie néoclassique reposent avant tout sur « *la coutume de la propriété privée* ». De même, le critère d'exclusion (évoqué par les économistes pour différencier les biens publics et les biens privatifs) ne peut trouver sa légitimité et n'être appliqué dans une société de droit, qu'à travers les attributs de la propriété définis par le domaine juridique.

Bien que fondamentale, cette coutume aujourd'hui instituée en *droit de propriété* n'en est pas pour autant naturelle. Les coutumes de propriété apparaissent construites et instituées (parfois même transformées au cours du temps) par le droit qui définit à la fois leur contenu, leurs attributs, ainsi

que les choses qui peuvent faire l'objet du droit de propriété (Gide, 1931), à savoir : leur caractère appropriable ou non.

Gide (1931) considère que le droit de propriété individuelle peut être analysé comme l'institutionnalisation du principe juridique *cuique suum* (« à chacun ce qui lui revient », permettant de légitimer une répartition inégale des richesses entre les individus.

Défini comme un droit *inviolable et sacré* dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, fondatrice des valeurs et des institutions des sociétés démocratiques, le principe de propriété n'a cependant pas toujours fait l'unanimité au sein des sociétés. Par sa formule restée célèbre : « *la propriété, c'est le vol !* », Proudhon (1840) demeure probablement l'un des plus illustres juristes s'opposant au principe de propriété. Aujourd'hui encore, on constate l'organisation d'une forme de résistance vis-à-vis de la propriété privée et de l'appropriation individuelle, à travers par exemple la création de mouvements citoyens, développant et mettant à disposition de plus en plus de ressources et de biens en accès ouvert et partagé (*open access*)⁵⁴. On constate également un engouement croissant (même s'il reste encore marginal) d'une frange de la sphère scientifique, notamment en sciences sociales, concernant le renouvellement de la notion des *communs* ou des biens publics⁵⁵.

La réflexion critique menée par Gide (1931) sur la remise en cause de « *la réalisation de la justice dans l'ordre économique* » à travers le principe du *cuique suum* que le droit de propriété est sensé incarner, nous apparaît éclairant. Cet auteur met en évidence la manière dont les économistes classiques présentent le marché comme un système de régulation économique idéal car « naturel » et considéré alors comme amoral. Dans la lignée de Commons et de Polanyi qui lui sont contemporains, cet auteur (*ibid.*) remet en cause la dimension naturelle parfois attribuée au marché et souligne les liens étroits existants entre les effets du marché concernant la répartition inégale des richesses, et les règlements juridiques qui sont au fondement de ce mode de régulation, à commencer par les droits de propriété (Commons, 1925; Polanyi, 1983 ; 2007 ; Rosanvallon, 1989 ;

⁵⁴ Les exemples les plus célèbres à l'heure actuelle sont probablement le développement d'outils informatiques libres tels que le système d'exploitation Linux ou la mise à disposition de certaines ressources de la connaissance diffusées et accessibles au plus grand nombre grâce à l'Internet.

⁵⁵ On peut citer par exemple le séminaire « du public au commun » organisé notamment par l'université de Paris I en 2010-2011, le workshop international organisé à Marseille en décembre 2012 dans le cadre du projet de recherche ANR « Propice » sur la notion de biens publics mondiaux, le séminaire « *Penser les biens communs dans les espaces ruraux* » organisé à Toulouse les 11 et 12 mars 2013, ou encore la journée d'étude consacrée aux croisements disciplinaires autour de la notion de biens public organisée par le projet ANR « Bip Pop » à Rennes le 28 Mars 2013.

Laville, 2003, 2008). Dans la lignée des analyses marxistes (Marx, 1867)⁵⁶, Gides (1931) considère que la répartition inégale des revenus est « *nécessairement prédéterminée par l'appropriation des terres et des capitaux* », qui vient alors remettre en cause le principe de justice sociale « *cuique suum* », qu'il associe à la justification économique de l'acquisition de la propriété par « *le travail : parce qu'il crée la chose* »⁵⁷.

Gides (*ibid.*) rappelle ainsi qu'en France, les droits de propriétés sont issus du *dominium ex jure Quiritium* romain (le domaine quiritaire). La notion de propriété n'apparaît selon lui « *que lorsque l'appropriation se dégage de la simple utilisation personnelle des richesses. On n'est propriétaire que lorsqu'on a le droit précisément de garder la chose sans l'utiliser soi-même, mais en empêchant tout autre d'y toucher : c'est le droit sans limites et sans conditions, c'est le jus abutendi* » (*ibid.*). Faisant référence à l'article 544 du code Napoléon définissant la propriété⁵⁸, cet auteur souligne que le droit français donne une dimension *absolue* au droit de propriété, notamment en conservant ses attributs romains d'*usus*, de *fructus* et d'*abusus* ainsi que ses caractéristiques de *libre disposition* et de *perpétuité*. Dans la mesure où le bien existe encore, la caractéristique de perpétuité permet au droit de propriété d'exister au-delà de la mort de son titulaire à travers le leg (Gide, 1931 ; Engels, 1884). Elle donne alors, selon Gide (*ibid.*), un caractère exceptionnel à la propriété foncière si l'on considère que la terre n'a de durée « *que celle de la planète qui nous porte, ou celle des cycles géologiques qui modèlent sa surface* ».

En s'intéressant aux origines de la légitimité du droit de propriété, cet auteur met finalement en évidence que « *le fondement de la propriété [...] manque des deux côtés à la fois. Pour le juriste, c'est, en fin de compte, la prescription, mais qui est sans valeur morale ; pour l'économiste, c'est le travail, ce qui serait bon, mais ne répond à aucune réalité* » (Gide, 1931). Paradoxalement, Gide identifie que c'est dans l'« *utilité sociale* » (p. 335) que se retranchent aujourd'hui les dernières justifications possibles de la propriété.

Par le terme d'*utilité sociale* l'auteur désigne « *dans le sens le plus auguste et le plus littéral* », la « *fonction publique* » assurée par le droit de propriété (p. 336). Cette fonction est soumise selon

⁵⁶ Le capital, Livre I section VIII, « *au fond du système capitaliste il y a donc la séparation radicale du producteur d'avec les moyens de production* » (Chapitre XXVI) ; « *La propriété fondée sur le travail personnel [...] va être supplantée par la propriété privée capitaliste, fondée sur l'exploitation du travail d'autrui, sur le salariat* » (Chapitre XXXII)

⁵⁷ « *Aujourd'hui encore le travail à lui seul ne constitue jamais un titre juridique d'acquisition de la propriété. La caractéristique de « contrat de travail », comme on l'appelle, c'est que le travailleur salarié, n'a aucun droit à exercer sur le produit de son travail. C'est celui qui le fait travailler, le patron, qui acquiert et garde la propriété du produit* » (Gide, 1931, p. 334).

⁵⁸ « *La propriété est le droit de jouir et disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois ou par les règlements.* » article 544 du code Napoléon créé par la loi 1804-01-27 promulguée le 6 février 1804.

l'auteur, à la condition que le droit de propriété ne serve plus le seul intérêt du propriétaire mais « *l'intérêt de tous* ». Cette dimension d'intérêt général qui peut paraître paradoxale vis-à-vis du droit de propriété individuel, se justifie néanmoins en considérant que la propriété reste « *le meilleur moyen et même la condition sine qua non de l'utilisation des richesses* » ainsi que « *le plus énergique stimulant de la production* ». Gide (1931) souligne néanmoins les « [nombreux] *cas dans lesquels l'intérêt du propriétaire va à l'encontre de l'intérêt général* » et considère, pour éviter cet écueil, que le caractère absolu du droit de propriété doit nécessairement « *varier selon les circonstances et le milieu* », quitte à « *imposer au propriétaire certaines conditions* » selon le contexte⁵⁹, voir « *même, s'il y a lieu, [à appliquer] l'expropriation pour cause d'utilité publique*⁶⁰ ».

À travers ces différentes analyses nous mettons en évidence que la définition et le contenu des droits de propriété représentent des enjeux majeurs dans la sphère économique, tout en concernant également les sphères politique et sociale. La propriété individuelle et ses attributs (fermage, rente, intérêts) tels que définis dans notre société, ne sont pas naturels, mais dérivent plutôt de nombreuses transformations au cours de l'histoire, témoignant aussi des évolutions des rapports de forces qui se sont cristallisés, notamment à travers l'institutionnalisation juridique de l'appropriation personnelle à travers le droit de propriété privé. Du fait de leur dimension institutionnelle, ces droits sont en premier lieu porteurs de valeurs (morales) au sein des sociétés. En tant que règles, ils influencent également considérablement les rapports sociaux des individus, et peuvent bénéficier à certains groupes ou porter préjudices à d'autres (Engels, 1884)⁶¹.

Ces analyses nous rappellent que, dans nos sociétés occidentales, les droits de propriétés sont fondateurs des régimes d'accumulation privée des richesses et donc à l'origine d'inégalités considérées comme légitimes. La grille d'analyse régulationniste nous permet de considérer que la forme institutionnelle des droits de propriétés –sensés être légitimés à travers le principe du *cuique suum* et de l'utilité sociale– peut également être à l'origine d'inégalités de plus en plus importantes entre les individus et conduire ainsi à de nouvelles tensions au sein de la société. La remise en cause du principe d'utilité sociale avec l'accroissement des inégalités au bénéfice d'une très faible minorité d'individus peut appeler à une remise en cause du mode de régulation et des formes institutionnelles qui le définissent. Adam Smith (1776) considérait lui-même que c'est l'existence de propriétés de

⁵⁹ « *Quand il s'agit du droit de propriété sur une fabrique, une mine, un chemin de fer, une forêt, une chute d'eau, on pourra imposer au propriétaire certaines conditions, ne fût-ce que celle de cultiver sa terre* » (Gide, 1931).

⁶⁰ Cf. Art. 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen déjà citée dans l'encadré 4 du Chapitre 1, section 2.2.1.

⁶¹ « *Comme le fondement de la civilisation est l'exploitation d'une classe par une autre classe, tout son développement se meut dans une contradiction permanente. [...] Ce qui est pour les uns un bienfait est nécessairement un mal pour les autres* » (Engels, 1884).

plus en plus grandes et d'inégalités de plus en plus importantes⁶² qui « *exigent nécessairement l'établissement d'un gouvernement civil* ». Le droit de propriété, institué et exécuté par l'État, permet ainsi d'assurer aux propriétaires, l'intégrité de leurs biens privés vis-à-vis des tiers, autrement dit, l'État assure la protection de ceux qui possèdent vis-à-vis de ceux qui ne possèdent pas : « *le gouvernement civil, en tant qu'il a pour objet la sureté des propriétés, est, dans la réalité, institué pour défendre les riches contre les pauvres, ou bien, ceux qui ont quelque propriété contre ceux qui n'en n'ont point* » (Smith, 1776).

Ces différentes analyses soulignent de manière singulière le rapport ambigu que peut exercer l'État dans la sphère économique, législative et politique, même à travers ses seules fonctions régaliennes. Dans ces conditions, nous proposons d'approfondir plus en détail le rôle et la place de l'État dans la sphère économique à travers notamment son pouvoir législatif et exécutif lui conférant ce que Max Weber (1919) qualifie de « *monopole de la violence légitime* ».

2.3.2 La place de l'État dans l'économie

L'État peut être défini de différentes manières selon les sciences sociales et selon les approches, à travers par exemple, ses fonctions, ses pouvoirs, ses institutions ou les intérêts qu'il représente. Chacune de ces approches peut donner lieu à différentes conceptions de son rôle et lui attribuer ainsi différentes finalités. Ce paragraphe, nous donne l'occasion de définir la conception de l'État que nous retiendrons dans la suite de notre travail afin d'expliquer le rôle joué par les différentes conceptions des biens publics défendues par les principaux acteurs des débats sur la PAC, vis-à-vis des formes d'interventions publiques considérées comme légitimes ou illégitimes dans le secteur agricole et le développement rural (*cf.* Chapitres 2 et 3).

Sans prétendre être exhaustif, nous proposons de croiser tout d'abord quelques unes des conceptions de l'État développées par différentes théories économiques (en ayant également parfois recours à des approches s'inscrivant davantage dans le champ de la philosophie politique) et d'analyser la place que celles-ci attribuent à l'État dans la sphère économique, notamment en rapport avec son influence sur les sphères législative et juridique. Nous reviendrons par la suite sur le cadre régulationniste que nous adoptons pour la construction de notre cadre d'analyse de la notion de bien public.

⁶² « *Partout où il y a de grandes propriétés, il y a une grande inégalité de fortunes. Pour un homme très riche, il faut qu'il y ait au moins cinq cents pauvres, et l'abondance où nagent quelques-uns suppose l'indigence d'un grand nombre* » (Smith, 1776, *Recherche sur la nature et les causes de la richesse des nations* ; Livre V : Du revenu du Souverain ou de la République ; Chapitre premier : Des dépenses à la charge du souverain ou de la république ; Section seconde : Des dépenses qu'exige l'administration de la justice).

La première conception que nous proposons d'analyser est celle de l'État providence. Par ce terme on désigne « *l'ensemble des interventions de l'État dans le domaine social, qui visent à garantir un niveau minimum de bien-être à l'ensemble de la population, en particulier à travers un système étendu de protection sociale* »⁶³. Cette conception est généralement considérée comme la traduction française du « *welfare state* » britannique défendu au Royaume-Uni par Sir William Beveridge (1942), s'appuyant lui-même sur les idées de Keynes (1936) à propos du rôle moteur que pouvait jouer la puissance publique dans la relance économique.

On peut établir un lien entre cette approche et la définition juridique des biens publics en France, appartenant à une personne publique mais mis à disposition du public (ou d'un service public) afin d'assurer leur accès au plus grand nombre dans un souci d'équité et d'intérêt général. Selon les modalités de financement des biens publics et des politiques sociales mises en place par l'État, ces objets peuvent avoir des fonctions de redistribution⁶⁴ permettant de préserver une certaine cohérence au sein de la société lorsque les écarts de richesse entre groupes sociaux se font de plus en plus ressentir. On peut considérer que cette conception de l'État met particulièrement l'accent sur le rôle de redistribution partielle des richesses à travers l'amélioration globale des conditions de vie de sa population.

D'autres conceptions plus critiques de l'État nous amènent à remettre en cause ce modèle providentiel et l'idée selon laquelle l'État agirait dans l'optique d'assurer l'intérêt général.

Alors que la notion d'État providence est relativement récente⁶⁵, l'analyse de l'État agissant en faveur des intérêts de quelques groupes particuliers apparaît plus ancienne. Nous avons déjà évoqué cette approche dans le paragraphe précédent concernant l'analyse d'Adam Smith (1776) à propos du rôle des gouvernements civils relatifs à la protection de la propriété et des plus riches. Smith n'est pas le seul économiste classique à porter ce regard sur l'État puisque c'est plus généralement aux analyses marxistes (Marx, 1867) que l'on attribue la conception de l'État comme un instrument de pouvoir aux mains des classes dominantes et notamment de la bourgeoisie. Cette conception sera développée en opposition radicale avec celle du « *welfare State* » : « [l'État] *est né comme*

⁶³ Définition proposée par le site <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/finances-publiques/approfondissements/État-providence.html>

⁶⁴ Correspondant peu ou prou au service « *répartition* » qu'identifiait Musgrave (1959) parmi les trois fonctions normatives de l'État qu'il définissait à travers son analyse.

⁶⁵ « L'expression « État-providence » aurait été employée pour la première fois dans un sens péjoratif par le député Emile Ollivier en 1864, afin de dévaloriser la solidarité nationale organisée par l'État par rapport aux solidarités professionnelles traditionnelles ». (Source : <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/finances-publiques/approfondissements/État-providence.html>)

instrument entre les mains de la classe possédante pour maintenir sa domination sur la société » (Mandel, 1965)⁶⁶.

Dans un autre champ disciplinaire, celui de la sociologie, Max Weber (1919) considère que « *les couches dirigeantes [de l'État et des partis politiques] se recrutent de façon « ploutocratique »* » dans la mesure où « *l'homme politique doit [...] être économiquement disponible, ce qui veut dire que l'acquisition de revenus ne l'oblige pas à consacrer constamment et personnellement [...] toute sa puissance de travail et de penser à sa subsistance* ». Selon cette analyse, les rentiers sont les plus *disponibles* (par rapports aux ouvriers ou aux *entrepreneurs modernes*) pour embrasser la carrière d'homme politique, permettant à cette *direction ploutocratique* de profiter de sa situation politique dominante « *au profit de ses intérêts économiques* » propres. Cette analyse sociologique rejoint certaines analyses marxistes considérant que l'appareil d'État est lié à la bourgeoisie et au « *Grand Capital* » « *par des chaînes d'or* » tels que la dette publique de l'État⁶⁷ ou le mode de recrutement des agents des services publics, qui en fait « *un instrument [de pouvoir] aux mains de la bourgeoisie* » (Mandel, 1965).

L'école du « *Public Choice* » dont l'analyse de Buchanan et Tullock (1962) est considérée comme fondatrice, propose pour sa part de concevoir l'État à travers les individus qui gèrent son administration, c'est-à-dire, les élus et les fonctionnaires. Selon D. Mueller (2003), cette théorie propose d'aborder certains problèmes de sciences politiques à partir de cadres théoriques et analytiques de l'économie néoclassique, en tentant d'unifier la conception de l'homme proposée par Aristote en tant qu'« animal politique » et celle utilisée par A. Smith comme un être égoïste et rationnel, cherchant à maximiser son utilité personnelle⁶⁸. Dans ces conditions, les choix publics sont principalement analysés comme résultant de la recherche de maximisation de l'utilité personnelle des fonctionnaires de l'État en terme de pouvoirs et/ou de salaires ainsi que de celle des élus considérés comme veillant à maximiser leur probabilité d'être réélus aux prochaines élections. Cette théorie considère généralement que les choix publics sont sous optimaux et cherche à apporter des

⁶⁶ « *En définitive, toutes les fonctions de l'appareil d'État se réduisent à surveiller [et] contrôler la vie sociale dans l'intérêt de la classe dominante* » (Mandel, 1965).

⁶⁷ « *Le parlement et plus encore le gouvernement d'un État capitaliste aussi démocratique soit-il en apparence, sont liés par des chaînes d'or à la bourgeoisie. [...] Aucun gouvernement ne saurait durer plus d'un mois sans devoir aller frapper à la porte des banques pour pouvoir payer ses dépenses courantes. [...] Il y a là, pour l'État, un lien de dépendance direct et immédiat, quotidien, par rapport au Grand Capital* » (Mandel, 1965).

⁶⁸ « *Could both Aristotle and Smith have been right? Could political man and economic man be one and the same? In the field of public choice, it is assumed that they are.*

Public choice can be define as the economic study of nonmarket decision making, or simply the application of economics to political science. The subject matter of public choice is the same as that of political science [...]. The methodology of public choice is that of economics, however. The basic behavioral postulate of public choice, as for economics, is that man is an egoistic, rational, utility maximizer” (Mueller, 2008).

explications aux *défaillances de l'État*, en référence aux défaillances de marché dont il peut être question en économie publique.

Des visions plus institutionnalistes reprennent en partie l'analyse marxiste pour l'enrichir et dépasser l'opposition manichéenne entre groupe dominant et groupe dominé. Ces analyses considèrent l'État, et ses institutions, comme permettant de réguler les conflits inhérents aux différentes classes sociales et aux groupes d'intérêts en contradiction au sein de la société.

La théorie de la régulation définit l'État comme l'une des cinq formes institutionnelles fondamentale participant à définir le mode de régulation sur lequel repose le régime d'accumulation au sein des sociétés capitalistes. Dans la lignée des analyses marxistes, la théorie de la régulation considère ainsi que le rôle de l'État est inhérent à la régulation des conflits entre groupes/classes sociales (Engels, 1884). Mais toute l'originalité de cette théorie est de considérer que certains des conflits animant les groupes sociaux trouvent paradoxalement leurs origines dans les déséquilibres générés à terme par les formes institutionnelles constitutives des modes de régulation et des régimes d'accumulation. Dans ce cadre institutionnaliste, Poulantzas (1978) développe, pour sa part, une vision de l'État capitaliste « *comme la condensation matérielle d'un rapport de forces entre classes et fractions de classes* ». Cette approche propose ainsi de dépasser l'affrontement entre les conceptions de l'État *objet* et celles de l'État *sujet* pour mettre en évidence des dimensions institutionnelles plus complexes qui font que « *l'État n'est pas un bloc monolithique, mais un champ stratégique* » permettant de protéger les intérêts à long terme des fractions au pouvoir (*ibid.*). Dans la lignée des analyses régulationnistes identifiant l'État comme l'une des formes institutionnelles fondamentales des modes de régulation des sociétés capitaliste, Poulantzas (1978) insiste sur les diverses formes que peut prendre l'État capitaliste au cours du temps et d'une société à l'autre, en fonction des rapports de forces entre chacune des fractions dominantes et en fonction des institutions mises en place pour assurer la protection de leurs intérêts⁶⁹.

Ces conceptions de l'État et de la société, traversés par des rapports de forces et des intérêts divergents entre groupes sociaux, remettent selon nous en question le sens de ce que l'on doit entendre à travers la notion d'« *intérêt général* ». En s'interrogeant sur la notion de *peuple*⁷⁰ Luc Foisneau (2007) met en évidence la contradiction fondamentale entre la vision idéaliste de l'intérêt général portée par le contrat social de Rousseau et les analyses matérialistes notamment développées par les courants marxistes et institutionnalistes. Foisneau (*ibid.*) souligne ainsi que

⁶⁹ « *L'organisation institutionnelle de l'État rend possible à la bourgeoisie de permuter le rôle d'un appareil [de pouvoir] à un autre* » dans le cas où des intérêts opposés parviendrait à prendre le contrôle « *de l'appareil qui jusque là jouait le rôle dominant* » (Poulantzas, 1978).

⁷⁰ http://www2.cndp.fr/magphilo/philo18/rousseau_peuple.htm

« l'institutionnalisation [de l'intérêt général] est autant une solution qu'un problème, car l'intérêt général est parfois institué au seul profit de ceux qui l'instituent ».

Pour compléter notre analyse, nous soulignons que dans les sociétés dites d'« État de droit⁷¹ », l'État, en tant qu'institution, dispose par ailleurs d'un statut tout à fait particulier dans la mesure où il détient ce que M. Weber (1919) qualifie de « *monopole de la violence légitime* ». À travers cette caractéristique, l'État peut alors s'analyser comme la seule institution légitimement à même d'institutionnaliser la violence de certains rapports de forces entre groupes d'intérêts en conflits et de légitimer ainsi la violence résultant de la domination de certains groupes sur d'autres. L'État se retrouve alors *prescripteur de la légitimité* avec la possibilité d'avoir recours à la violence pour faire respecter ses prescriptions. On peut percevoir dans la perspective des analyses précédentes et dans la continuité de celle de Bourdieu (1973)⁷², toute la force de l'État en tant qu'institution(s) assurant la domination de fractions dominantes sur les classes dominées.

À travers les pouvoirs législatif et exécutif relatifs aux fonctions régaliennes de l'État, celui-ci dispose non seulement du monopole de la violence légitime, mais représente également la seule institution apte à instituer et à rendre effective la création, l'évolution et la disparition des autres institutions. Par son influence sur les autres institutions et notamment sur la sphère législative et juridique, l'État est également en mesure d'influencer directement la sphère économique, en définissant par exemple les droits de propriété, leurs attributs et les objets sur lesquels ils peuvent s'appliquer. À la croisée de la perspective institutionnaliste de Commons, sociologique de Weber et de certaines analyses régulationnistes dans la lignée de Poulantzas, nous avons mis en évidence les dimensions multiples que pouvait recouvrir l'État ainsi que son rôle fondamental dans la régulation des relations économiques (et plus largement sociales) grâce aux institutions et notamment à la sphère juridique.

2.3.3 Un cadre d'analyse des biens publics, croisant économie et droit

Les croisements disciplinaires et les différentes analyses présentées dans ce premier chapitre nous amènent à proposer un cadre analytique pour aborder la question des biens publics sous un angle nouveau en économie politique.

⁷¹ « L'ONU définit l'état de droit comme un principe de gouvernance en vertu duquel l'ensemble des individus, des institutions et des entités publiques et privées, y compris l'État lui-même, ont à répondre de l'observation de lois promulguées publiquement, appliquées de façon identique pour tous et administrées de manière indépendante, et compatibles avec les règles et normes internationales en matière de droits de l'homme ».

Rapport du Secrétaire général de l'ONU « Rendre la justice : programme d'action visant à renforcer l'état de droit aux niveaux national et international » (A/66/749) consultable sur :

http://www.un.org/fr/documents/view_doc.asp?symbol=A/66/749

⁷² « Tout exercice de la force s'accompagne d'un discours visant à légitimer la force de celui qui l'exerce ; on peut même dire que le propre de tout rapport de force, c'est de n'avoir toute sa force que dans la mesure où il se dissimule comme tel » (Bourdieu, 1973).

Comme nous l'avons vu, l'analyse économique néoclassique identifie les biens publics à travers les inefficiences de marché que produisent leurs caractéristiques de non-rivalité et de non-exclusion. En cela, les biens publics s'opposent aux biens privés. Certains auteurs (Coase, 1974 ; Scheele, 2000) associent ces défaillances à des définitions incomplètes ou absentes des droits de propriété relatifs à ces biens. Une des solutions classiquement proposée est de compléter ou de créer de nouveaux droits de propriété relatifs à certains de ces biens publics. À la manière des externalités que certains économistes proposent d'internaliser au sein du marché (OCDE, 2001), cette solution permet de *privatiser* certains *biens publics* (ou *communs*) et de créer ainsi de nouveaux marchés, jugés par leurs prescripteurs comme étant plus à même de réguler de manière indépendante et optimale l'offre et la demande de ces biens. Ce type de préconisation met en évidence que le droit de propriété, ses attributs, et la définition des objets auxquels il s'applique, ne sont pas *naturels*, mais qu'ils résultent au contraire de conventions définies par des règles, des institutions (notamment juridiques) *et in fine*, reconnues par l'État.

La reconnaissance des droits de propriété en tant que constructions sociales institutionnalisées est une idée forte sur laquelle repose notre analyse. Le rôle joué par l'État dans la définition de ces droits de propriété (en tant qu'institution) et dans l'identification des biens devant (ou non) rester publics, représente également une dimension fondamentale.

Comme nous l'avons souligné précédemment, malgré les différentes formes que peut prendre l'État (Poulantzas, 1978), cette institution occupe une place particulière dans l'organisation des sociétés occidentales contemporaines⁷³, dans la mesure où elle est la seule capable de s'auto-légitimer et de légitimer, défendre et transformer les autres institutions à travers ses pouvoirs exécutif et législatif. Cette particularité est notamment due au fait que, dans nos sociétés capitalistes modernes, l'État détienne le « monopole de la violence légitime ».

Nous considérons que cette caractéristique de monopole de la violence légitime est fondamentale dans l'analyse de l'État en rapport avec les biens publics car elle donne lieu à une double interprétation possible du rôle de l'État. Certaines approches considèrent l'attribution du monopole de la violence à l'État comme légitime dans la mesure où l'État est considéré comme le garant de l'intérêt général (Coulomb 1991, citant Socrate) et du respect de la liberté de chacun (Coulomb, 1991, citant Hobbes) tel que le concevait par exemple Rousseau (1762, 1755) à travers son contrat social (Foisneau, 2007). Par opposition à ces premières approches, d'autres, plus critiques, considèrent l'État comme un organe de pouvoir aux mains des classes sociales dominant les rapports de forces qui s'exercent au sein de la société (Marx, 1867 ; Engels, 1884). Ces rapports de forces ne

⁷³ Notre analyse de l'État se limite ici aux États de droits, principalement démocratiques.

sont pas figés pour autant, ils évoluent au cours de l'histoire et des événements qui la ponctuent. Comme le souligne Poulantzas (1978), l'État n'est ni un *objet* dont l'instrumentation changerait radicalement selon les mains qui le détiennent, ni un sujet considéré comme autonome et dont la rationalité est ramenée à la volonté de la société civile. La perspective des analyses régulationnistes nous amène alors à considérer l'État comme *la condensation d'un rapport de forces* entre classes ou fractions de classe, traversé par de multiples contradictions, et tirant son pouvoir de diverses institutions qu'il est néanmoins susceptible de faire évoluer en fonction des rapports de forces opposant les groupes sociaux et les compromis qu'ils font émerger.

Selon cette analyse, nous considérons que les biens publics et les caractéristiques qui s'y rattachent n'existent pas de façon intrinsèque mais correspondent à des construits sociaux, institutionnalisés par l'État et les institutions qui s'y rattachent. En nous appuyant sur un cadre d'analyse institutionnaliste dans la lignée de la théorie de la régulation, notre approche des biens publics remet en question la notion d'*intérêt général* utilisée par certaines approches des biens publics en sciences sociales. Nous considérons en effet que cette notion, lorsqu'elle est défendue par un groupe (ou une coalition de divers groupes à travers un compromis), reste relative aux intérêts propres à celui-ci. En conséquence, nous considérons que la notion d'*intérêt général* se retrouve, dans la pratique, vidée de son sens étant donné que chaque groupe peut concevoir de manière différente ce qui relève de l'intérêt général en fonction de ses propres intérêts.

Dans ce cadre d'analyse, nous proposons d'interpréter la prise en compte des biens publics par l'État comme dépendante des intérêts relatifs aux groupes sociaux dominants (*cf.* Chapitres 2 et 3). Par ailleurs, la mise en marché d'autres biens avec la création de nouveaux droits de propriété, et donc l'appropriation de biens jusqu'alors non appropriables ou appartenant à une personne publique, peut également profiter à des groupes d'intérêts particuliers.

En ce qui concerne le mode de régulation des biens dans la sphère économique, le marché ne représente selon nous, qu'une forme de régulation possible parmi d'autres, fondée sur des institutions sur lesquelles l'État reste à même d'intervenir. De cette conception, on peut alors attribuer à l'État un rôle de régulation des activités économiques à travers son rôle de régulation des conflits sociaux *via* les institutions. Notre cadre d'analyse rejoint ici celui d'Ostrom (2010) qui propose de dépasser la dichotomie « tout marché » *versus* « tout État » en prenant en compte par ailleurs, les autres formes institutionnelles proposant de nouvelles formes de régulation. Notre approche reconnaît ainsi le marché comme une des formes de régulation possible (parmi d'autres) de l'allocation des biens. Par ailleurs, comme le soulignait Ostrom, la particularité du rôle de l'État dans la reconnaissance de la légitimité des institutions, fait que toute forme institutionnelle alternative au « tout marché » ou au « tout État » doit néanmoins passer par une approbation et une

reconnaissance de celui-ci afin d'être considéré comme légale et pouvoir ainsi perdurer à moyen et long terme.

L'idée selon laquelle la régulation marchande serait naturelle (et donc amoral), portée par le paradigme néoclassique, nous apparaît contraire aux évolutions des droits de propriété qui ont été institués différemment selon les sociétés et transformés au cours de l'histoire (Gides, 1931 ; Godelier, 1996). Comme nous l'avons souligné précédemment, la régulation marchande nécessite avant tout la reconnaissance, la définition et l'institutionnalisation de droits de propriété. Ces droits étant définis par des règles et des lois instituées, nous analysons le marché comme une forme de régulation organisée par l'État à travers certaines institutions plutôt que comme une forme de régulation « naturelle ». La tentative de *naturaliser* le marché, en le *désencastrant* des régulations institutionnelles sur lesquelles il repose, peut s'analyser comme une tentative de naturaliser les dimensions institutionnelles de la régulation marchande, en travestissant notamment la *loi de l'offre et de la demande* en une *loi de la nature* du type de celles des sciences physiques (Commons, 1925 ; 1935 ; Polanyi, 1983 ; 2007 ; Bazzoli, 1999 ; Laville, 2008). Bien que le marché soit de plus en plus considéré aujourd'hui, dans les sphères politiques européennes et mondiales, comme le mécanisme optimal de régulation des activités économiques appropriables, il demeure néanmoins le résultat d'une construction sociale reposant sur des institutions cristallisant elles-mêmes des valeurs politiques, éthiques et morales particulières. La proposition qui consiste à laisser les marchés *s'autoréguler*, relève donc, selon nous, tout autant d'un choix économique que politique.

En *laissant faire* les marchés, on peut considérer que l'État soutient les groupes d'acteurs dont le rapport de forces est favorisé par la *loi de l'offre et de la demande*, fondatrice du principe autorégulateur du marché.

En prônant la libéralisation économique fondée sur l'autorégulation marchande comme un système optimisant le bien-être du point de vue de l'allocation des ressources, les groupes bénéficiant de ce système tendent à évincer progressivement l'État de sa légitimité à réguler la sphère économique dans un objectif d'intérêt général. Rosanvallon (1989, p. 221-222) caractérise l'identification du marché à un *marché autorégulateur* comme « *la réduction du commerce au marché [en tant que] seule forme de rapport économique [où] l'échange, [supposé] nécessairement égalitaire, est considéré comme l'archétype de tous les autres rapports sociaux, [et où] l'harmonie naturelle des intérêts suffit à régler la marche du monde, [si bien que] la médiation politique entre les hommes est considérée comme inutile, voire nuisible* » (cité par Laville, 2003). Cette éviction du rôle de l'État en termes de régulation économique engendre inexorablement des conséquences sociales que l'État lui-même n'est parfois plus légitime ou politiquement à même de réguler si l'on considère qu'il doit désormais s'en tenir à *laisser faire* les marchés. D'une certaine manière, on pourrait en conclure que

l'économique n'apparaît plus au service du politique, mais tout au contraire, que ce dernier se subordonne désormais à l'économique (Généreux, 2000) : « *Toute mesure économique de l'État a ainsi un contenu politique, non seulement au sens général d'une contribution du capital et à l'exploitation, mais aussi au sens d'une nécessaire adaptation à la stratégie politique de la fraction hégémonique. Non seulement les fonctions politico-idéologiques de l'État sont désormais subordonnées à son rôle économique, mais les fonctions économiques sont désormais directement chargées de la reproduction de l'idéologie dominante [...]* » (Poulantzas, 1978, p. 187).

D'après notre analyse, l'idéologie néolibérale s'appuyant sur les analyses de l'économie néoclassique, semble s'être progressivement imposée au cours des dernières décennies, soutenue par certains gouvernements et relayée par des institutions internationales telles que l'OMC et l'OCDE. Bien que ne disposant pas nécessairement d'une légitimité démocratique, ces institutions disposent aujourd'hui d'une forme de pouvoir politique permettant de servir des intérêts particuliers en défendant par exemple la libéralisation du commerce international sous couvert de contribuer à l'intérêt général (Stiglitz, 2012).

Conclusion du Chapitre 1

Ce premier chapitre nous a permis de montrer que la notion de bien public, pourtant présente dès les fondements de l'économie politique (Smith, 1776) n'apparaît toujours pas définitivement stabilisée en sciences économiques.

En croisant ces premières approches avec celles du droit français, nous avons mis en évidence que la jurisprudence française définissait les *biens relevant du domaine public* de manière précise⁷⁴ et de façon très distincte de l'approche économique standard. Cette définition nous a permis de souligner la distinction formelle que proposait le droit entre les choses communes et les biens publics à travers le caractère appropriable ou non des choses, et ainsi la place centrale de la définition des *droits de propriété* aussi bien dans la sphère juridique qu'économique. L'approche juridique a également permis de mettre en évidence que la reconnaissance de ce qui est appropriable n'est pas un fait de nature mais bien un construit social, soulignant également la dimension socialement construite des choses, de biens et notamment des biens publics selon cette approche.

Ces analyses inspirées de la démarche de J.R. Commons concernant les implications du droit dans la sphère économiques *via* les institutions et leurs évolutions, nous ont permis de souligner le rôle

⁷⁴ Selon la jurisprudence française, les biens relevant du domaine public appartiennent à l'État (ou à une personne publique) et sont mis à disposition du public ou d'un service public dans le but de servir l'intérêt général.

fondamental (mais parfois négligé) que joue la définition juridique des droits de propriété dans la sphère économique et notamment marchande. Par ce biais, nous avons éclairé la manière dont l'État pouvait être à même de réguler les tensions économiques et sociales entre groupes d'intérêts en agissant sur les institutions dont il est par ailleurs le garant de la légitimité.

En nous intéressant aux différentes conceptions de l'État et de sa légitimité à intervenir dans la sphère économique, proposées par divers courants théoriques des sciences économiques, ce premier chapitre nous a permis de montrer que la notion de *bien public* et ses conséquences en termes d'actions politiques dépassaient le seul champ des sciences économiques et pouvaient également se rattacher au domaine de la philosophie politique.

Les analyses menées dans ce premier chapitre nous amènent à distinguer finalement deux approches principales des biens publics que nous opposons par la conception même qui est faite de ces biens (cf. Tableau 7). Cette distinction binaire ne prétend pas recouvrir l'ensemble des conceptions des biens publics. Elle traduit toutefois, selon nous, deux approches opposées à partir desquelles peuvent se décliner d'autres conceptions que nous pourrions caractériser selon un gradient défini par ces deux pôles.

La première conception des biens publics que nous identifions s'inscrit dans lignée de l'analyse économique néoclassique, définissant les biens publics à travers leurs caractéristiques de non-rivalité et de non-exclusion considérées comme intrinsèques aux biens et à l'origine de défaillances de marché. Les préconisations en termes d'action publique dérivant de cette conception n'apparaissent pas stabilisées selon les auteurs. Elles semblent notamment dépendre des conceptions de l'État sous-jacentes aux courants économiques mobilisés. Certains économistes tels que Musgrave ou Samuelson préconisent, par exemple, que ces biens soient mis sous la tutelle de l'État. D'autres, tels que Coase, préconisent au contraire (sous certaines conditions restrictives telles que l'absence de coûts de transaction) la création de nouveaux titres de propriétés privés permettant d'étendre le domaine de la régulation marchande, supposée optimale, à ces biens qui y échappaient jusqu'alors. Selon cette approche, l'intervention de l'État dans la sphère économique n'apparaît légitime qu'en présence de défaillances de marché et lorsqu'il n'existe pas de solutions moins coûteuses. Dans d'autres circonstances, les interventions de l'État sont considérées comme à proscrire car économiquement sous-optimales, coûteuses et empêchant l'autorégulation du marché. L'État doit alors s'en tenir à ses seules fonctions régaliennes, visant notamment à assurer le libre fonctionnement du marché et le respect de la propriété privée.

À cette première conception des biens publics, nous opposons une approche que nous qualifions de « sociopolitique », identifiant les biens publics comme des construits sociaux, révélateurs de choix sociétaux à une période donnée et dans un contexte territorial spécifique. Selon cette approche, les caractéristiques des biens publics n'apparaissent plus naturelles ou intrinsèques, mais comme

socialement définis par des groupes d'acteurs. Dans la mesure où l'appropriation de certains biens par l'État et leur mise à disposition du public (ou d'un service public) résultent d'un choix du législateur, nous identifions l'approche des biens publics développée par la jurisprudence française comme s'inscrivant dans cette conception sociopolitique. Concernant les préconisations politiques qui découleraient de cette conception des biens publics, nous constatons que contrairement à l'approche développée par l'économie néoclassique, cette seconde approche ne semble pas s'attacher à l'élaboration d'une théorie normative de la légitimité de l'État à intervenir ou non dans la sphère économique. Elle interroge plutôt les conséquences économiques de ces interventions vis-à-vis des différents groupes d'acteurs afin d'identifier à qui profite réellement ces interventions.

Tableau 7 : Distinction de deux approches distinctes des biens publics et du rôle de l'État

	Approche issue de l'analyse économique néoclassique	Approche sociopolitique proposée dans un cadre d'analyse institutionnaliste
Critère de définition des biens publics	Caractéristiques intrinsèques de non-rivalité et de non-exclusion des biens publics	Définition politique et sociétale des biens publics en fonction des rapports de force opposant les groupes sociaux dominants

Après avoir interrogé l'origine de l'émergence récente de la notion de bien public dans les débats européens sur la PAC et le sens que l'on peut attribuer à cette évolution des débats (Chapitre 2), le Chapitre 3 sera l'occasion de mobiliser le cadre d'analyse proposé dans ce premier chapitre afin de tester l'hypothèse d'une interprétation différente de la notion de bien public au sein des débats sur la PAC en fonction des groupes d'intérêts et des contextes, notamment institutionnels, propres à différents États-membres et à certaines de leurs régions

CHAPITRE 2 :
Place et rôle des biens publics
dans les débats européens sur la PAC

Introduction

Comme évoqué dans notre introduction générale, ce travail de recherche doctoral trouve ses origines dans le constat d'un recours particulièrement fréquent de la notion de bien public, mise au centre des débats relatifs à la future PAC post-2013.

Dans ce second chapitre, nous proposons d'interroger l'origine et le sens de l'émergence de la notion de bien public dans ces débats, afin de mieux identifier son rôle et son impact éventuel dans la recherche d'un nouveau compromis stable pour cette politique publique européenne.

Conformément au cadre d'analyse proposé en introduction de cette thèse, nous supposons que la notion de bien public sert de cadre cognitif aux principaux groupes d'acteurs institutionnels participant aux débats européens sur la PAC pour justifier leurs options politiques et légitimer ainsi certaines formes d'actions publiques compatibles avec les intérêts qu'ils défendent. De même, toujours dans la lignée des approches institutionnalistes que nous mobilisons, nous proposons de concevoir l'approche des biens publics adoptée par la Commission européenne et ses « institutions satellites »⁷⁵ comme incarnant une forme de compromis entre les positions des principaux groupes d'acteurs dominants participant aux débats européens, en tenant compte des rapports de forces de chacun.

Au commencement de notre analyse, nous nous intéresserons aux origines de la notion de bien public dans la sphère des débats sur les politiques agricoles. Nous chercherons, par la suite, à identifier la manière dont les biens publics ont été interprétés dans la sphère des débats communautaires ainsi que les principaux intérêts défendus à travers cette notion dans les récents débats sur la PAC. Nous tâcherons ainsi d'éclairer dans quelle mesure l'émergence de la notion de bien public peut s'analyser en lien avec le démantèlement progressif des outils de régulation publique observé depuis la remise en cause du compromis initial sur lequel reposait la PAC à ses origines. Enfin, nous interrogerons les liens existants entre la notion de bien public et celle de multifonctionnalité agricole (MFA). En effet, la MFA a occupé l'espace des débats sur la PAC au cours des années 1990 et 2000, mais semble désormais en désuétude, depuis l'émergence de la notion de biens publics à la fin des années 2000.

La méthode utilisée pour répondre aux questions soulevées dans ce chapitre repose sur le croisement d'une revue systématique de la littérature (explicitée dans le paragraphe 1.1.1 du présent chapitre) avec une série d'entretiens semi-directifs réalisés à Bruxelles, puis en Angleterre,

⁷⁵ Par institutions satellites de la Commission européenne on entend notamment ces Directions générales, (Agriculture et développement rural, Environnement, etc.), le Comité économique et social européen, le Réseau européen de développement rural, etc.

auprès d'institutions européennes et d'acteurs institutionnels participant aux débats sur la PAC (cf. Liste en Annexe 7 et précisions méthodologiques dans le paragraphe 1.2.1.). Au cours des recherches bibliographiques, nous nous sommes livrés à des exercices bibliométriques qui mettent en exergue certains éléments intéressants, mettant en évidence les rôles prépondérants qu'ont pu jouer ces différentes notions au cours du temps dans ces débats.

Les premiers résultats bibliographiques nous ont notamment conduits à élargir nos recherches en nous intéressant à un éventuel lien entre les notions de multifonctionnalité agricole et de bien public dans les débats sur la PAC (cf. § 3.2).

1 Les origines des biens publics dans la PAC

1.1 Les premiers enseignements d'une revue systématique de la littérature

1.1.1 Éléments méthodologiques

Notre revue systématique de la littérature sur les biens publics et la politique agricole a été réalisée au cours de l'année 2011 en nous appuyant sur les enseignements méthodologiques du module de formation doctorale « *Pluralité des sciences et interdisciplinarité. Enjeux pour la recherche et la décision publique* » proposé par l'école doctorale ABIES⁷⁶ et organisé par Catherine Laurent et Pierre Labarthe.

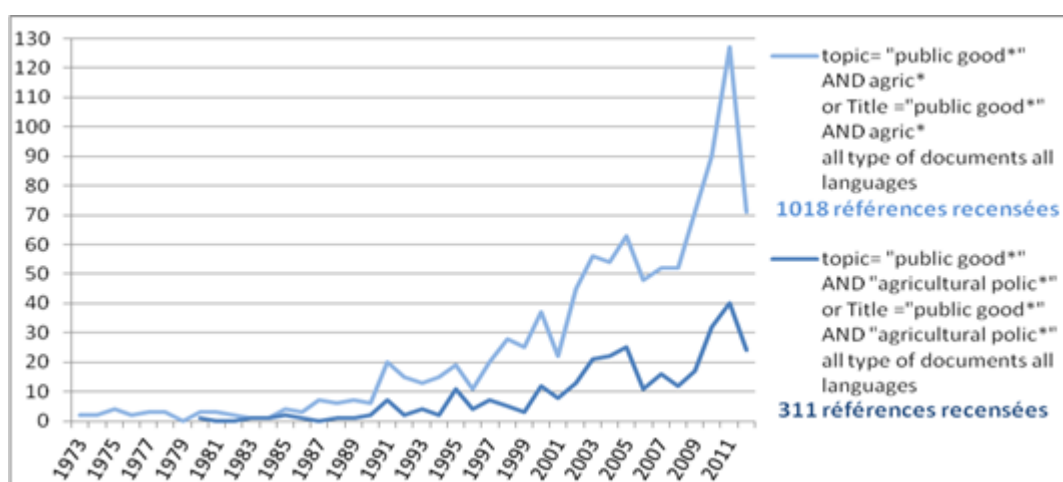
La méthode mobilisée propose de réaliser une recherche bibliographique la plus exhaustive possible et de réduire au fur et à mesure le *corpus* de texte identifié à travers des critères de sélection de plus en plus précis. L'objectif de cette démarche est d'obtenir *in fine* un *corpus* plus restreint dont on pourra réaliser une analyse plus approfondie.

En complément de cette méthode, nous avons réalisé divers exercices bibliométriques (remis à jour en avril 2013) s'appuyant sur la compilation des résultats de recherches bibliographiques obtenus à partir des bases de recherches du Web of Knowledge (WOK), du Web of Science (WOS), de CAB abstract, d'Econlit et de ProDINRA. À partir de ces cinq bases de données, une première recherche à partir des termes « bien public » et « agric* » nous a amené à identifier plus de 1 000 références (doublons supprimés) publiées du début des années 1970 à avril 2013. Afin de pouvoir traiter le plus exhaustivement possible l'ensemble des ressources bibliographiques à notre disposition, nous avons réduit le champ de nos recherches bibliographiques en nous focalisant sur les articles mobilisant à la fois les termes de « bien public » et de « politique agricole ».

⁷⁶ À AgroParisTech le 6, 13 et 20 mai 2011.

Comme l'indiquent les résultats de notre étude bibliométrique, les premiers documents référencés sous ces deux termes apparaissent plus tardivement, au début des années 1980 (cf. Figure 10). Les références deviennent par la suite de plus en plus nombreuses au cours des années 1990 et continuent d'augmenter au cours des années 2000. Finalement, c'est en 2010 et en 2011 que l'on constate des fréquences record de publications sous ces deux termes, avec respectivement 32 et 40 publications recensées. D'après les bases de données interrogées, on dénombre plus de 310 publications différentes correspondant à notre recherche jusqu'en 2012, dont près de la moitié (152) ont été publiées depuis 2006.

Figure 10 : Fréquence des résultats de recherches bibliographiques croisant les termes « bien public » et « politique agricole » sous les bases de recherches WOS, WOK, CAB abstract, Econlit et Prodinra sur la période de 1973 à 1992



Étant donné le temps imparti et la non-pertinence de certaines références vis-à-vis des questions que nous nous posions, une sélection plus poussée a été réalisée sur la base de deux critères :

- d'une part, l'année de publication en considérant les références publiées avant la réforme de 1992 comme des articles « précurseurs », intéressants à analyser pour comprendre l'origine de cette notion dans la PAC ;
- d'autre part en notant chaque référence (sur une échelle de 0 à 3) en fonction de la pertinence de son résumé par rapport aux questions soulevées dans ce chapitre et résumées de la manière suivante : *Comment, par qui et pourquoi la notion de bien public a-t-elle émergé dans la PAC et comment est-elle aujourd'hui interprétée par la Commission européenne ?*

Cette double sélection nous a finalement permis de constituer un fond bibliographique de 115 références correspondant plus précisément aux 88 références notées 3, aux 19 références

notés 2+⁷⁷, ainsi qu'aux 19 références considérées comme ayant un caractère « précurseur » (10 d'entre elles sont notées 3 par rapport à leur pertinence, et une seule est notée 2+).

Cependant, parmi les 115 références identifiées, toutes n'ont pu être exploitées, notamment du fait de difficultés parfois rencontrées pour y avoir accès (mauvais référencement, langues autres que français/anglais, ou non accessibles avec les outils à notre disposition). Cependant, par effet de *ricochets bibliographiques*, les lectures de certaines références nous ont parfois conduits à en analyser de nouvelles, ne faisant pas partie de notre corpus initial mais dont l'examen nous est apparu néanmoins pertinent pour répondre aux questions soulevées précédemment.

1.1.2 Une notion déjà ancienne mais de plus en plus présente dans les débats relatifs aux réformes de la PAC

Les premiers résultats de nos recherche bibliographiques et bibliométriques mettent en évidence que les débats relatifs à la prise en compte des biens public par les politiques agricoles préexistent depuis plus de trente ans.

On identifie en effet dès le début des années 1980 des documents faisant explicitement référence à la notion de bien public dans les politiques agricoles (Leonard, 1980 ; Hagedorn, 1984 ; Gerken, 1985). Le développement de cette littérature du milieu des années 1980 jusqu'à nos jours, apparait comme un premier résultat venant accréditer l'hypothèse d'un lien possible entre l'apparition de la notion de bien public dans les débats sur la PAC et la remise en cause du compromis fondateur de cette politique à partir des années 1980.

Nos recherches bibliographiques nous permettent d'identifier plus particulièrement certains documents interrogeant déjà explicitement les conséquences de la prise en compte des biens public à travers la réforme de la PAC dès le début des années 1990 : citons en particulier le rapport de J. Marsh, publié en 1992 pour l'OCDE, explicitement intitulé « *Agricultural Policy Reform and Public Goods* »⁷⁸ (cf. Encadré 5), de même que l'article de Rausser et De Gorter (1991) "*The political economy of commodity and public good policies in european agriculture: Implications for policy reform*". Ces documents témoignent de l'intérêt que soulevait déjà, au début des années 1990, la question de la prise en compte des biens publics dans le cadre des réformes agricoles et notamment les difficultés techniques et politiques qui pouvaient y être relatives à l'échelle européenne et dans le cadre des négociations du GATT. Le rapport de Marsh (1992) pour l'OCDE soulignait notamment que la gamme de biens publics fournis par l'agriculture différait d'un pays à l'autre ainsi qu'entre les

⁷⁷ L'échelle de notation étant constituée des notes 0 ; 1 ; 2 ; 2+ ; 3. Les notes 2+ correspondent à des références moins pertinentes (par rapport à nos questions) que celles notées 3, mais pouvant avoir un intérêt secondaire.

⁷⁸ Consultable en français sur :

[http://www.oecd.org/officialdocuments/displaydocumentpdf?cote=OCDE/GD\(92\)56&doclanguage=fr](http://www.oecd.org/officialdocuments/displaydocumentpdf?cote=OCDE/GD(92)56&doclanguage=fr)

générations présentes et futures. Ce rapport soulignait également les difficultés à créer de nouveaux marchés permettant de réguler ces biens, ou encore à mesurer la demande pour ces biens ainsi que leur valeur sur la base des différentes méthodes proposées en termes de prix hédoniques, de coûts de transports ou d'évaluation contingente. Ce rapport conclut sur le fait que les paiements directs apparaissent, à cette époque, comme une clé permettant au secteur agricole d'être plus efficient, d'améliorer son intégration sur le marché mondial, de permettre une meilleure reconnaissance des biens publics produits et de préserver les revenus des agriculteurs.

Encadré 5 : Le rapport de Marsh (1992) pour l'OCDE, une étape marquante de la prise en compte des biens publics dans les débats relatifs aux réformes de la PAC

Le rapport dirigé par J. Marsh en 1992 pour l'OCDE et concernant « *la réforme de la politique agricole et les biens d'intérêts publics* », nous apparaît comme pouvant servir de référence historique sur la question de la prise en compte des biens publics dans la PAC.

Marsh y explique les origines des inefficiences de marché liées aux biens publics et aux externalités (positives et négatives) produites par l'agriculture. Il y souligne notamment la jointure entre les produits agricoles marchands et non marchands en indiquant que l'évolution des marchés des produits agricoles et industriels classiquement fournis par l'agriculture influe sur la fourniture des produits non marchands dont la demande sociale se fait de plus en plus ressentir : « *Les marchés n'expriment pas directement la valeur des biens d'intérêt public mais la modification du marché agricole implique, à terme, un changement dans leur fourniture* ». Il identifie également la nécessité de prendre en compte les biens publics agricoles par les politiques publiques : « *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 présent, étaient acceptés comme des sous-produits de la production de denrées alimentaires* ».

L'auteur met également en évidence les nombreuses difficultés techniques et théoriques liées à la prise en compte des biens publics par les politiques agricoles. Il illustre à travers divers exemples les limites de validité des différentes méthodes d'évaluation de la demande sociale des biens d'intérêts publics et souligne le fait qu'« *en pratique, il n'existe pas de méthode universelle permettant d'évaluer ou de mesurer ces biens d'intérêt public, et [qu']on ne sait pas non plus précisément comment concevoir des mesures qui procurent aux agriculteurs les incitations nécessaires pour produire le niveau de bien d'intérêt public voulu* ».

Marsh met en évidence les problèmes d'ordre politique, économique, social et environnemental que pourrait causer le manque de coordination à l'échelle mondiale sur la prise en compte de certains biens publics : « *La législation agricole, destinée à protéger un bien d'intérêt public dans un pays donné, peut impliquer la création d'une nouvelle barrière non tarifaire, qui contribue à fausser les marchés mondiaux. Le coût des biens d'intérêt public peut ainsi être imposé à d'autres pays (par exemple pluies acides ou retombées nucléaires qui traversent les frontières). Les marchés peuvent également déplacer les activités polluantes dans une autre partie du monde. [...] La reconnaissance explicite de l'importance des biens d'intérêt public doit donc faire l'objet de débats et d'accords internationaux* ».

D'autres travaux plus récents de l'OCDE, à l'instar du rapport de Freshwater (2006), reprennent et développent certains éléments évoqués par Marsh (1992) à travers ce document qui nous semble fondateur.

Ces premiers résultats bibliographiques mettent finalement en évidence que l'apparition de la notion de bien public dans les débats sur la PAC et en lien avec les réformes de cette politique, trouve ses origines dès les années 1980 et plus notablement au début des années 1990. Comme nous l'avons déjà évoqué dans l'introduction de cette thèse, cette période est considérée comme charnière dans l'histoire de la PAC, dans la mesure où cette politique connaît alors une inflexion (García-Azcárate, 2013) et qui voit ses objectifs progressivement réorientés suite à diverses pressions internes et externes à l'espace politique européen, ainsi qu'à diverses évolutions en termes d'attentes sociales

vis-à-vis du secteur agricole et des espaces ruraux (Kroll, 1991 ; Marsh, 1992 ; Butault *et al.*, 2004). En outre, les résultats de notre recherche bibliographique pointent une augmentation particulièrement importante du nombre de références s'intéressant à la fois à la notion de bien public et aux politiques agricoles au cours des années 2000. Cette hausse est encore plus notable à la fin de cette décennie (*cf.* Figure 10). Ce résultat peut être interprété comme préfigurant la place centrale qu'a occupée la notion de bien public dans les débats relatifs à la future PAC et l'influence qu'ont pu jouer les cadres cognitifs développés par la recherche dans ces débats au cours des vingt dernières années.

Face à ces premiers constats, nous proposons de revenir plus en détail sur le contexte historique dans lequel la notion de bien public a fait son apparition au sein des débats sur la PAC au milieu des années 1980.

1.1.3 Une mise en perspective historique de la prise en compte des biens publics dans la PAC

Dans la lignée de Perraud (2004) qui considère qu'« *il n'existe pas de transformation de politiques publiques qui puisse s'analyser hors de références dynamiques, c'est-à-dire sans prendre en compte l'histoire de la politique étudiée et de son contexte car une politique peut rarement être comprise en dehors du processus dans lequel elle s'inscrit* », nous proposons d'analyser l'émergence de la notion de bien public dans les débats sur la PAC comme une évolution de cette politique publique (ne serait-ce que du point de vue des cadres cognitifs venant la justifier) et de resituer le contexte historique et politique dans lequel s'inscrit cette transformation.

L'introduction générale a été l'occasion de présenter, au travers d'une grille de lecture régulationniste, le contexte de crise que la PAC connaît depuis le milieu des années 1980 et la remise en cause du compromis fondateur de cette politique. Nous proposons de préciser cette lecture par une revisite de ces évolutions. Différentes approches historiques de la PAC permettent ainsi de distinguer deux principaux temps forts de cette politique (Kroll, 1991 ; Fouilleux, 2003 ; Butault *et al.*, 2004 ; Petrick, 2008).

Le premier de ces temps forts débute avec l'émergence de la Communauté économique européenne (CEE) en 1957-1962⁷⁹ et prend fin au cours des années 1980. Cette première période correspond à la mise en place de la PAC dans un contexte de reconstruction européenne succédant à la seconde guerre mondiale et à la mise en place d'un régime économique de production et de consommation de masse, désigné par le terme de « régime fordiste » dans la théorie de la régulation. Comme nous

⁷⁹ Le traité de Rome (1957) qui institue la Communauté économique 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).

l'avons évoqué dans l'introduction générale, c'est à cette époque que les cinq principaux objectifs de la PAC sont institués par le traité de Rome (1957) à travers l'article 39 : « 1. *La politique agricole commune a pour but : a) d'accroître la productivité de l'agriculture en développant le progrès technique, en assurant le développement rationnel de la production agricole ainsi qu'un emploi optimum des facteurs de production, notamment de la main d'œuvre ; b) d'assurer ainsi un niveau de vie équitable à la population agricole, notamment par le relèvement du revenu individuel de ceux qui travaillent dans l'agriculture ; c) de stabiliser les marchés ; d) de garantir la sécurité des approvisionnements ; e) d'assurer des prix raisonnables dans les livraisons aux consommateurs* ». Pour répondre à ces objectifs (toujours d'actualité à en croire le traité de Lisbonne consolidé en 2012), les principaux outils de régulation mis en œuvre par la PAC à cette période repose essentiellement sur des prix garantis aux principales productions agricoles, accompagnés de taxes douanières visant à limiter les importations concurrentes sur le territoire de la CEE. Ces incitations à produire, proposées par la PAC, conduisent rapidement au développement d'un modèle agricole productiviste caractérisé par la standardisation, l'augmentation des volumes de production et la diminution des coûts assurée par l'augmentation de la productivité physique du travail⁸⁰.

Dès 1968, le rapport Mansholt dénonce un niveau des prix garantis contraire à l'efficacité marchande et responsable du maintien d'un nombre trop important d'exploitations familiales pas assez productives (Boinon *et al.* 2008). Ces critiques seront reprises par un courant d'économistes néoclassiques (Bergmann, 1973 ; Klatzmann, 1972) défendant un système de détermination des prix agricoles par les équilibres de marché. Dès lors, l'influence de ce courant ne cessera de se renforcer au sein de la commission européenne et se traduira notamment par les recrutements d'analystes formés aux thèses de l'économie néoclassique à la fin des années 1980, début des années 1990 (Fouilleux, 2003, Boinon *et al.*, 2008, Ansaloni, 2009). Le modèle familial initialement supporté par la PAC se spécialise, se concentre, s'intensifie et s'industrialise de plus en plus, entraînant en parallèle un agrandissement des structures et une concentration foncière (Boinon *et al.*, 2008). Du fait de la garantie des débouchés et des prix agricoles, l'augmentation des volumes de production entraîne une croissance continue des dépenses de la PAC qui, dès son entrée au sein de la CEE en 1973, est vivement critiquée par le Royaume-Uni⁸¹.

Au cours des années 1970, d'autres contestations internes émergent progressivement au sein de la CEE et viennent remettre en cause le compromis social sur lequel repose la PAC et son soutien aux

⁸⁰ Elle-même permise par une substitution de plus en plus importante du travail par le capital : mécanisation, semences sélectionnées, produits phytosanitaires.

⁸¹ L'opposition historique du Royaume Uni vis-à-vis de la PAC s'explique notamment du fait que la stratégie européenne de dépenses publiques en faveur du secteur agricole s'oppose à celle mise en œuvre depuis le 19^e siècle au Royaume Uni, sacrifiant son agriculture locale au profit d'importations agricoles à moindre coût et offrant ainsi au développement industriel une main d'œuvre abondante et moins coûteuse.

exploitations. Les coûts sociaux relatifs aux externalités négatives générées par le modèle agricole productiviste et intensif se font de plus en plus ressentir sur les plans environnementaux et territoriaux. Ils débouchent progressivement sur une véritable critique sociale des effets de ce modèle agricole (Boinon *et al.*, 2008).

Ce premier temps fort de la PAC prend fin dans un contexte marqué par la chute du bloc soviétique dans laquelle on peut voir la future hégémonie d'un capitalisme accompagné d'une domination des idées néolibérales au sein des sphères politiques internationales. On notera que durant cette première période, les pouvoirs publics ont joué une place importante en tant que régulateurs de l'économie agricole européenne, assurant ainsi la restructuration de ce secteur et une moindre dépendance alimentaire de l'Europe dès les années 1960.

Le second temps important de la PAC correspond à un changement de cap évoqué par J. Delors et le « livre vert » de la commission publié en 1985 (Fouilleux, 2003 ; Petrick, 2008) : « *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). À travers le livre vert de la commission, J. Delors 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 [seront dans l'avenir] les seules justifications envisageables⁸² pour l'intervention publique en agriculture* » (Fouilleux, 2003). Cette seconde période est marquée par des réformes successives, ainsi que par une importante remise en question de la légitimité de la PAC et de ses dépenses (Buckwell *et al.*, 1997). La première de ces réformes, menée en 1992 par le commissaire européen Mac Sharry, correspond à une véritable institutionnalisation des idées du livre vert (Fouilleux, 2003). Elle s'inscrit dans un contexte de libéralisation économique mondiale où la place des pouvoirs publics en tant que régulateurs économiques se voit remise en cause au profit du libre marché. L'élan de dérégulation évoqué par Delors est alors considéré comme résultant de contraintes à la fois internes et externes à l'Europe. Au sein de la CEE, le Royaume-Uni réclame dès 1974⁸³ (notamment du fait d'intérêts budgétaires) « une réforme en profondeur » de la PAC remettant en cause l'un des trois piliers fondateurs du marché commun : la solidarité financière (César, 2003⁸⁴). À l'échelle internationale, la CEE subit également des pressions de la part de certains de ses partenaires commerciaux extérieurs. C'est dans ce contexte que les accords de Marrakech

⁸² « *L'octroi de subvention 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* » (Fouilleux, 2003, p. 271).

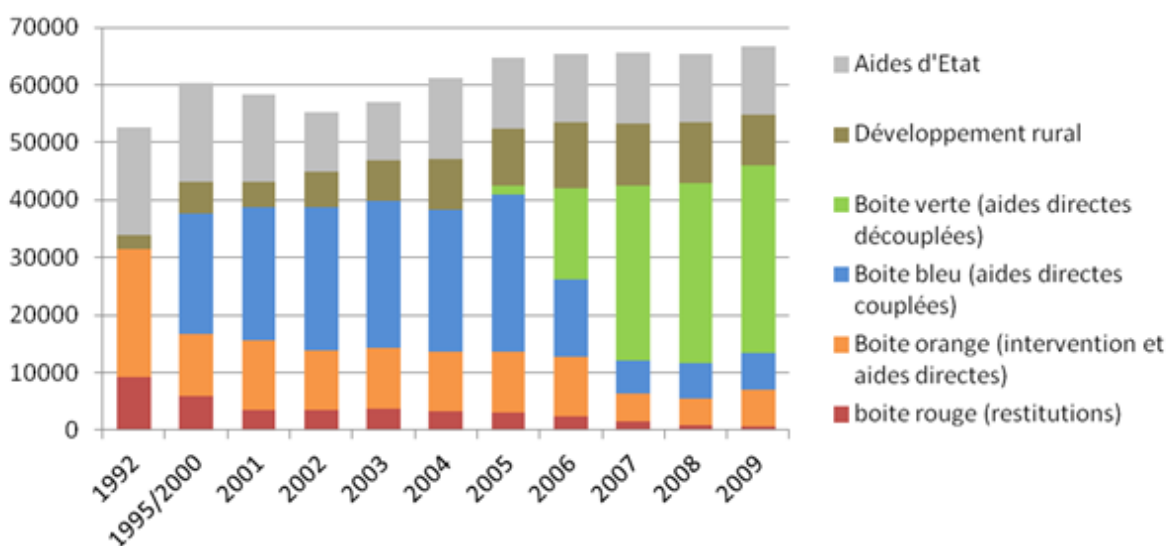
⁸³ Un an après l'entrée du Royaume Uni dans le marché commun.

⁸⁴ Consultable sur <http://www.senat.fr/rap/r02-238/r02-2384.html>

(1994) marquent la fin du cycle de l'Uruguay (débuté en 1986 dans le cadre du GATT⁸⁵) ainsi que celle de l'« exception agricole » avec la signature de l'Accord sur l'Agriculture⁸⁶. Dès lors, les politiques agricoles telles que la PAC, sont soumises à de fortes pressions. Pour les plus libéraux, le marché devient progressivement le seul moyen considéré comme légitime de réguler l'offre et la demande des produits agricoles tandis que les interventions publiques doivent se limiter autant que possible à la prise en compte des biens publics ou des externalités ayant des caractéristiques de biens publics. L'OCDE (2001) préconise de découpler la prise en compte des biens publics vis-à-vis des biens agricoles alimentaires et industriels, afin de limiter les distorsions de marché susceptibles d'être provoquées par les interventions des pouvoirs publics.

Dans la lignée des préconisations de l'OCDE et dans le but de réduire les distorsions de marchés provoquées par les interventions publiques autres que celle en lien avec des biens publics ou des externalités, l'OMC établit au sein de l'Accord sur l'agriculture (négocié dans le cadre du cycle de l'Uruguay), un système de boîtes orange, bleu et verte, classant les mesures de soutien et les subventions publiques en fonction de leurs effets de distorsions sur les échanges (Article 6 et Annexe 2 de l'Accord sur l'agriculture). Selon cet accord, seules les subventions appartenant à la « boîte verte » sont librement autorisées car considérées comme ayant peu ou pas d'effets de distorsions sur les marchés. À l'inverse, les mesures des boîtes orange et bleue sont à réduire fortement (boîte orange), ou à utiliser à condition de limiter leurs impacts sur les productions des agriculteurs (boîte bleue) car ces mesures sont « réputées avoir des effets de distorsions sur la production et les échanges »⁸⁷.

Figure 11 : Classement des aides agricoles de l'UE de 1992 à 2009 en millions d'euros
(Source Commission européenne, DG Agri)



⁸⁵ General Agreement on Traffic and Trade

⁸⁶ Consultable sur http://www.wto.org/french/docs_f/legal_f/14-ag_01_f.htm

⁸⁷ Consultable en ligne sur http://www.wto.org/french/tratop_f/agric_f/agboxes_f.htm

La Figure 11 met en évidence le rôle important qu'ont pu jouer ces nouvelles règles du GATT puis de l'OMC sur l'évolution de la PAC, puisque l'on constate que les instruments d'intervention de cette politique ont évolué, au fil des réformes, vers une plus grande compatibilité avec les règles imposées par l'accord agricole du GATT signé à Marrakech en 1994.

Cette brève remise en perspective historique permet de souligner le synchronisme de la prise en compte de la notion de bien public dans l'agriculture avec le « tournant » qu'a connu la PAC au cours des années 1980. Comme nous l'avons évoqué, ce changement semble marqué par l'émergence d'une volonté de restreindre l'intervention des pouvoirs publics au sein de la sphère agricole, en la limitant désormais à la prise en considération des questions environnementales qui étaient jusqu'alors peu présentes dans la PAC.

1.2 L'émergence des biens publics dans la PAC perçue par les acteurs institutionnels

1.2.1 Méthodologie

Le travail d'enquête réalisé auprès des acteurs institutionnels avait pour but d'identifier l'origine de la notion de bien public dans les débats relatifs à la PAC. Plus précisément, les questions soulevées avaient pour objectif de comprendre dans quel contexte, comment, et pourquoi cette notion a émergé dans les débats de la PAC, par qui elle a été introduite puis soutenue, et quels étaient les intérêts et enjeux liés à cette notion (*cf.* Annexe 8 pour consulter la grille d'entretien utilisée).

La méthode utilisée pour répondre à ces questions repose sur la comparaison d'entretiens semi-directifs réalisés auprès de divers représentants institutionnels à Bruxelles puis en Angleterre. Le choix de poursuivre nos entretiens en Angleterre a notamment fait suite aux résultats de 9 entretiens exploratoires réalisés en avril 2012 auprès de différentes institutions européennes à Bruxelles (Direction générale de l'agriculture et du développement rural, Direction générale de l'environnement, Comité économique et social européen, Réseau européen de développement rural). Ces enquêtes préalables soulignaient de manière quasi unanime le rôle joué par certains acteurs institutionnels anglais dans l'émergence et le soutien de la notion de bien public dans les récents débats sur la PAC. Ces différents entretiens nous ont finalement permis d'identifier certains documents clés (Buckwell *et al.*, 1997 ; Cooper *et al.*, 2009 ; Buckwell, 2009 ; Baldock *et al.*, 2010 ; ENRD, 2010) que nous avons analysés plus précisément et qui nous ont permis d'éclairer ou de compléter certains points soulevés lors de nos entretiens.

Les entretiens ont été réalisés au cours du mois d'avril 2012 auprès de personnes ressources qui nous ont été recommandées, soit en interne par des membres du programme de recherche Bip Pop,

soit par les représentants institutionnels européens préalablement interrogés au cours de nos phases d'enquêtes.

Ces enquêtes ont été réalisées sous forme d'entretiens semi-directifs, d'une durée d'une à deux heures, menés autour d'une dizaine de questions ouvertes interrogeant systématiquement :

- les origines de la notion de bien public dans les débats sur la PAC ;
- l'explication de l'émergence de cette notion dans les récents débats sur la PAC post-2013 ;
- les acteurs institutionnels identifiés comme ayant particulièrement soutenus cette notion au cours de ces débats ;
- le recours à cette notion par les acteurs institutionnels interrogés ;
- leur interprétation de cette notion ;
- les intérêts qu'ils ont à défendre cette notion, ou au contraire les raisons de leur refus de l'employer ;
- le rôle qu'a joué, selon eux, cette notion dans ces débats ;
- les différentes interprétations de cette notion au sein des débats;
- enfin, les liens et les divergences entre cette notion et celle de multifonctionnalité de l'agriculture (cf. Grille d'entretien en Annexe 8).

1.2.2 Des origines floues mais une réémergence récente clairement identifiée

Un des premiers résultats issus de la comparaison de nos entretiens, est de constater que l'origine de la notion de bien public dans la PAC n'est pas identifiée de manière unanime selon les différentes institutions interrogées. Les réponses collectées lors de nos entretiens ne nous permettent pas, en effet, d'observer une convergence nette vers un évènement, ou une date en particulier. En revanche, il est intéressant de souligner que certains acteurs environnementaux (BirdLife International, RSPB, IEEP), économistes (A. Buckwell, M. Scheele), ou groupes d'intérêts (notamment l'association européenne des propriétaires fonciers, ELO, et son pendant britannique, le CLA) sont évoqués de manière récurrente comme ayant participé à l'émergence de cette notion et à son développement au sein des débats sur la PAC. L'identification de ces acteurs clés est confirmée par les récents travaux d'Ansaloni (2012 ; 2013a ; 2013b) mettant en évidence le rôle qu'ont joué les acteurs environnementalistes et certains économistes agricoles dans « l'émergence et la clôture » des débats européens relatif à la PAC et à l'environnement à travers la notion de bien public.

Les représentants institutionnels interrogés, associent l'apparition de la prise en compte des biens publics par la PAC à des moments très différents dans l'histoire de celle-ci. Ces différences semblent directement liées à la manière dont les acteurs institutionnels interrogés interprètent la notion. Certains interlocuteurs de la DG Agriculture considèrent, par exemple, que la notion de bien public

était déjà implicitement présente dans les fondements de la PAC en identifiant l'autosuffisance, l'indépendance et la sécurité alimentaire comme les biens publics de cette époque. A l'inverse, le cadre de la DG Environnement identifie l'émergence de cette notion avec la mise en œuvre des premières mesures agroenvironnementales (1985) ainsi qu'à l'apparition des premières directives cadre nitrate (1991) et habitat (1992). D'autres acteurs institutionnels interrogés associent encore l'apparition de cette notion à des événements plus récents, tels que la conférence de Cork en 1996, la création du second pilier mis en œuvre à partir de 2000, le découplage des aides directes entre 2003 et 2005 ou encore au bilan de santé de la PAC qui a eu lieu au cours de la période de programmation 2007-2013 (cf. Annexe 1 pour une remise en contexte des principales évolutions de la PAC).

Tandis que ces premiers résultats font d'abord état d'une certaine incertitude des acteurs institutionnels quant à la période exacte où la notion de bien public est apparue dans la PAC, ils semblent néanmoins traduire la montée en puissance de cette notion au cours des années 1990 et 2000 (mise en évidence par les résultats de notre analyse bibliométrique), en lien étroit avec la prise en compte des problématiques environnementales dans la PAC tel que le souligne Ansaloni (2012, 2013a).

Par ailleurs, ces résultats semblent appuyer l'hypothèse selon laquelle les acteurs institutionnels identifient différents biens publics selon les intérêts qu'ils défendent ou représentent. Ainsi, les acteurs interrogés associent l'émergence de cette notion dans la PAC à différentes évolutions marquantes de cette politique : certains se référant à une approche strictement environnementale à travers des biens tels que la biodiversité, la qualité de l'eau et des sols, etc., tandis que d'autres associent également la notion de bien public à des dimensions plus sociales, tels que la sécurité alimentaire, le dynamisme des espaces ruraux, ou encore l'équilibre territorial. On rejoint dès lors la caractérisation des biens publics proposée par Gravey (2011). Ainsi, au lieu de considérer que « *les institutions n'ont pas de mémoire* » (propos évocateur extrait d'un entretien à Bruxelles), nous préférons suggérer que leur mémoire apparaît sélective et relative aux événements historiques identifiés comme des faits marquants selon leurs cadres cognitifs et leurs référentiels de valeurs.

D'après cette hypothèse, l'incertitude relative à l'apparition formelle de la notion de bien public dans la PAC peut donc apparaître comme révélatrice de différentes conceptions des biens publics au cours du temps et selon les contextes.

Malgré la grande variabilité des réponses sur les origines de la notion de bien public dans la PAC, il ressort néanmoins de nos entretiens que tous les représentants institutionnels interrogés lors de nos enquêtes considèrent que cette notion a joué un rôle de plus en plus important dans la justification

des paiements de la PAC et donc dans l'évolution de cette politique. Nous rejoignons là des résultats d'autres recherches menées par des chercheurs de l'INRA (Chatellier et Dupraz, 2011, Desjeux *et al.*, 2011). On observe ainsi que malgré quelques discordances, les témoignages et les analyses faites par les institutions se recoupent sur de nombreux points.

Après avoir précisé les différents points de convergence observés à travers la comparaison de nos entretiens, nous proposerons une lecture critique de l'émergence de la notion de bien public dans la PAC à travers une analyse d'économie politique élargie s'appuyant sur notre cadre d'analyse institutionnaliste.

1.2.3 Une notion en lien avec l'écologisation de la PAC

Selon plusieurs acteurs institutionnels interrogés et les récents travaux d'Ansaloni (2012 ; 2013), la fin des années 1980 et les années 1990 marquent une montée en puissance de la notion de bien public dans les débats sur la PAC, étroitement liée au rôle qu'ont pu jouer certains acteurs environnementalistes (tels que BirdLife international et l'IEEP à l'échelle européenne) et certains économistes agricoles (tels que A. Buckwell et E. Rabinowicz qui se sont succédés à la présidence de l'EAAE⁸⁸). D'après ces résultats, l'émergence de la notion de bien public apparaît alors étroitement liée au processus d'écologisation⁸⁹ de la PAC ainsi qu'à la montée du discours sur le développement durable.

La comparaison des différents entretiens révèle que les acteurs institutionnels interrogés s'accordent à considérer que la notion « actuelle » de bien public (c'est-à-dire considérés hors du contexte d'après guerre et de reconstruction dans lequel a été mise en place la PAC) est liée à une « *dynamique générale* » concernant la prise en compte des questions environnementales. D'après nos entretiens, cette *dynamique* est incarnée par l'opinion publique, généralement décrite comme représentée et guidée par des groupes de lobbying environnementaux⁹⁰, considérés comme particulièrement puissants au Royaume-Uni (Ansaloni, 2012 ; 2013a ; 2013b). La *Royal Society for the Protection of Birds* (RSPB) est ainsi une institution souvent prise en exemple par nos interlocuteurs pour évoquer le poids que représentent les préoccupations environnementales au Royaume-Uni et plus particulièrement en Angleterre. Cette organisation environnementaliste, membre de BirdLife international, représente en effet la plus grande organisation européenne de charité en faveur de

⁸⁸ Association européenne des économistes agricoles.

⁸⁹ Le terme « écologisation » est un néologisme politico administratif emprunté au vocabulaire canadien et suisse, entré par la suite dans le vocabulaire et les pratiques des institutions de l'Union européenne, notamment lors du sommet de Dublin (1990), et du traité d'Amsterdam (1997) (Deverre, De Sainte Marie, 2008). Il désigne, selon Clivaz (2000), l'intégration des objectifs des politiques de l'environnement dans les politiques sectorielles.

⁹⁰ Les plus fréquemment cités au cours de nos entretiens sont le WWF, Greenpeace, et BirdLife international.

l'environnement, comptant plus d'un million de membres dont plus de 20 000 volontaires, gérant plus de 200 réserves naturelles au Royaume-Uni (cf. Chapitre 3 et Annexe 9, sources <http://www.rspb.org.uk/>). Les travaux d'Ansaloni (2012) accréditent ces témoignages en considérant qu' « *au début des années 1990, la question des rapports entre la PAC et l'environnement pénètre l'espace public européen lorsque les environmentalistes européens [(principalement incarnés par la RSPB et BirdLife International)], des consultants en développement durable et des économistes agricoles [(identifiés à travers les consultants de l'Institute for European Environmental Policy : l'IEEP)] portent une vision nouvelle de l'agriculture et de la PAC, fondée sur le concept de bien public* ».

Ces entretiens soulignent également un lien fort entre la prise de conscience environnementale de l'opinion publique et celle des effets négatifs engendrés par le modèle agricole productiviste historiquement soutenu par la PAC. Certains instruments de la PAC, et les effets pervers qu'ils ont pu engendrer, sont parfois mis en cause comme étant à l'origine du modèle productiviste non respectueux de l'environnement. D'autres acteurs restent cependant plus critiques vis-à-vis de cet argument et suggèrent que, même sans interventions de la PAC, les structures de production auraient été probablement contraintes d'évoluer vers ce type de modèle et auraient engendré des effets similaires (cf. Malassi, 1988 et Annexe 2).

D'après le chef d'unité agriculture, forêt et sol de la DG environnement, le constat d'une dégradation de la qualité de l'eau associée aux pollutions d'origines agricoles, a joué dans les années 1980 un rôle clé dans l'émergence d'une prise de conscience dans la sphère de l'opinion publique. En parallèle, l'expertise développée par la RSPB en écologie scientifique (internationalement reconnue) a permis à ses écologues de mettre en évidence un déclin des populations d'oiseaux communs au cours des dernières décennies, et d'appuyer d'avantage l'argument d'une corrélation de ce phénomène avec l'intensification agricole soutenues par la PAC (Pain, Pienkowski, 1997).

Au niveau européen, la Direction Générale de l'environnement dit s'être rapidement emparée de ces questions, avec pour conséquence l'apparition dans les années 1990 des directives nitrate⁹¹, et habitat⁹², puis la directive cadre sur l'eau⁹³ en 2000. Pour plusieurs représentants des institutions de l'Union européenne, ces directives marquent une évolution fondamentale concernant la position de la Commission européenne et *a posteriori*, dans l'émergence de la notion de biens publics au sein du

⁹¹ Directive 91/676/CEE du Conseil du 12 décembre 1991 concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles.

⁹² Directive 92/43/CEE du Conseil, du 21 mai 1992, concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages.

⁹³ Directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau.

débat sur la PAC. Selon eux, ces directives représentent la reconnaissance par l'Union européenne des effets négatifs sur l'environnement provoqués par le modèle agricole soutenu par la PAC. Cette reconnaissance est interprétée comme faisant suite à l'émergence d'une conscience environnementale de plus en plus critique vis-à-vis de l'agriculture au sein de l'opinion publique.

À cette même période, la mise en œuvre des premières mesures agro-environnementales dans la seconde moitié des années 1980 est considérée comme un autre élément majeur marquant l'émergence de la notion de biens publics dans la PAC : « *en effet, l'existence dans le cadre de la PAC d'instruments visant la protection de la nature sous-entend que d'autres ont potentiellement des effets néfastes* » (Ansaloni, 2012). D'après nos entretiens, ces types de mesures incarnent explicitement la reconnaissance de la production de biens publics par l'agriculture. En effet, les mesures agro-environnementales apparaissent comme un dispositif clé de la prise en compte des biens publics environnementaux dans la PAC. Selon Mainsant (1992), ces mesures traduisent, pour la première fois dans la PAC, la reconnaissance et l'incitation des agriculteurs à œuvrer en faveur de la protection de l'environnement et de la gestion du territoire. De même, Desjeux *et al.*, (2011) considère que « les MAE sont les principaux instruments ciblés sur les objectifs environnementaux de l'agriculture » mais déplorent que leur budget reste relativement faible au regard des autres aides (aujourd'hui de l'ordre de 10 % des paiements agricoles, mais autour de 7 % avant 2007) bien qu'en augmentation de 10 % à 20 % pour 2010-2013 grâce à la modulation du bilan de santé (Dupraz *et al.*, 2010). Selon la logique des mesures agro-environnementales, certains biens ou services fournis par l'agriculture ne sont pas pris en compte de manière satisfaisante par le marché, leur fourniture nécessite donc d'être encouragée par les pouvoirs publics à travers une incitation à produire ces biens dans la mesure où ils sont fournis à des niveaux plus faibles que ne le demande la société européenne (*cf. infra*).

En guise de premières conclusions, ces éléments nous indiquent que l'origine des biens publics dans la PAC apparaît étroitement liée à une montée générale des préoccupations environnementales portées par la société civile à travers des ONG environnementales particulièrement influentes en Angleterre. Les directives européennes et les mesures agro-environnementales mises en œuvre dans les années 1980 et 1990 représentent ainsi deux types d'instruments complémentaires : *le bâton et la carotte*. Alors que les directives représentent une base juridique sur laquelle chaque État-membre doit mettre en place des lois, édicter des normes, et le cas échéant sanctionner ceux qui y dérogent, les paiements agro-environnementaux visent au contraire à « *rémunérer les agriculteurs qui*

s'engagent volontairement à préserver l'environnement et à entretenir l'espace rural »⁹⁴ au-delà des normes établies, afin de répondre aux nouvelles demandes sociétales (Scheele, 1999, *cf. infra*).

Les récents travaux d'Ansaloni (2012 ; 2013a ; 2013b) viennent confirmer les observations recueillies au cours de nos enquêtes. Ansaloni (2012) met plus particulièrement en évidence la manière dont les rapports entre la PAC et l'environnement, d'abord apparus au cours des années 1980 comme un problème politique sur les scènes européennes, se sont peu à peu transformés en un véritable problème public dans les années 1990 avant de se cristalliser dans les années 2000 autour des notions de services environnementaux et de biens publics, imposant alors l'interprétation portée par les environmentalistes auprès des protagonistes de la PAC.

Mais la montée en puissance des préoccupations environnementales comme relevant d'une « dynamique générale » ne représente selon nous, qu'une facette du prisme expliquant l'origine du recours à la notion de biens publics dans la PAC. D'autres intérêts nous semblent éludés derrière ces premiers éléments d'explication. L'analyse critique de certains documents ayant servi de références dans les débats relatifs à la prise en compte des biens publics dans la PAC post-2013, nous permettent d'avancer l'idée selon laquelle, ce renforcement des idées environnementales, est porté par des structures bien identifiées, et en particulier par des acteurs défendant les intérêts spécifiques de ces structures.

1.2.4 Le renouveau des biens publics pour défendre les intérêts de groupes environnementaux

Malgré un ancrage théorique dès les années 1990 de la notion de bien public, les entretiens ainsi que les résultats de notre étude bibliométrique révèlent que cette notion a été utilisée beaucoup plus fréquemment entre 2005 et 2011. Pour de nombreux acteurs institutionnels et analystes interrogés lors de nos entretiens à Bruxelles et en Angleterre, ce recours croissant à la notion de biens publics dans le débat public apparaît directement lié au découplage des aides directes du premier pilier (2003-2005) qui, à terme, remet en cause la légitimité de ces dernières aux yeux des contribuables européens.

Comme soulignés précédemment, les propos des représentants institutionnels que nous avons interrogés, de même que les récents travaux de Gravey (2011) et d'Ansaloni (2012 ; 2013a ; 2013b), identifient les principaux acteurs ayant soutenu et participé à l'émergence de cette notion dans les récents débats concernant la future PAC post-2013 :

- *l'Institute for European Environmental Policy* (IEEP) ;

⁹⁴ Source : http://ec.europa.eu/agriculture/envir/measures/index_fr.htm

- l'European Landowners Organization (ELO) et son pendant britannique, le Country Land and Business Association (CLA) ;
- BirdLife international et la Royal Society for the Protection of Birds.

Ces structures peuvent être considérées comme les principaux protagonistes ayant joué un rôle majeur dans l'émergence et la diffusion de la notion de bien public dans les récents débats européens sur la PAC, notamment à travers le « *mantra*⁹⁵ » devenu incontournable dans ces débats : "Public money for public goods".

Au sein de ces organisations, certains membres, co-auteurs de rapports considérés comme fondateurs, sont explicitement identifiés comme ayant joué un rôle particulièrement important dans le développement de cette notion au sein des débats européens. Les plus fréquemment cités sont notamment : Allan Buckwell (ancien président de l'EAAE, et consultant du CLA, d'ELO de la fondation RISE et de l'IEEP), David Baldock (actuel Directeur de l'IEEP), Kaley Hart (consultante permanente de l'IEEP, en charge des questions agricoles) et Martin Scheele (Chef d'unité à la DG Agri) (cf. Encadré 6).

Encadré 6 : Les principales personnes identifiées aux origines du renouveau des biens publics

Allan Buckwell : aujourd'hui Professeur émérite et occupant depuis 2012 un poste au sein de l'IEEP, Allan Buckwell a commencé sa carrière en tant que professeur d'économie agricole à l'Université de Newcastle de 1970 à 1984 puis au Wye College de 1984 à 1999. Au cours de sa carrière, il a notamment présidé l'association européenne des économistes agricoles (EAAE) de 1993 à 1996 et a été président de la société d'économie agricole britannique de 2005 à 2006. Spécialiste des politiques agricoles et de développement rural, il a également participé à de nombreuses expertises auprès des chambres parlementaires britanniques et de la Commission européenne, à propos des politiques agricoles et leurs impacts. De 1995 à 1996 Allan Buckwell a secondé la DG Agri en dirigeant un groupe d'expert devant proposer un nouveau modèle d'évolution de la PAC aussi connu sous le nom de « rapport Buckwell ».

En 2000, il rejoint le Country Land and Business Association (CLA : association des grands propriétaires terriens britanniques) en tant que « Policy Director » et devient dans le même temps « Chairman of the policy group » du European Landowners' Organization. Dans ce cadre, il a notamment dirigé un rapport intitulé « public goods from private land » défendant la rémunération des propriétaires terriens et des entrepreneurs privés pour leur participation à la fourniture de biens publics environnementaux à travers la gestion de leurs terres.

David Baldock : Diplômé de philosophie et d'économie, David Baldock a rejoint l'IEEP au milieu des années 1980 afin d'établir un programme de travail sur les questions agricoles et environnementales en milieu rural et devient finalement directeur de cet institut à partir de 1998. Faisant aujourd'hui autorité sur les questions relatives à la PAC et à l'environnement, il est également spécialiste de la législation et de la stratégie européenne en termes d'intégration environnementale dans les politiques de développement. Investi dans les problématiques du développement durable au sens large, il participe par ailleurs au groupe de la haute commission sur la compétitivité de l'industrie automobile européenne.

Kaley Hart : Spécialiste des réformes de la PAC et de la politique de développement rural européen, Kaley Hart a rejoint l'IEEP en 2007. Au cours de sa carrière elle a préalablement travaillé au sein de Natural England et de la Countryside Agency en tant que spécialiste de l'aménagement du territoire et du développement

⁹⁵ Terme utilisé par BirdLife, faisant référence aux formules condensées en une phrase dans l'hindouisme et le bouddhisme, répétées de nombreuses fois pour fixer l'attention de l'esprit dans la pratique de la méditation.

rural sur les thématiques de l'agroenvironnement. Spécialiste des politiques agro-environnementales, elle dirige désormais des recherches et des évaluations relatives à l'intégration des politiques environnementales à l'échelle nationale et européenne.

Martin Scheele : Docteur en économie agricole, Martin Scheele travaille au sein de la Commission européenne depuis 1993. Débutant sa carrière sur les thématiques du développement rural, il travaille à partir de 1996 au sein de l'unité responsable de l'analyse économique et de la conception des politiques. À partir de 2003, il dirige l'unité responsable de l'évaluation des politiques et des études avant de devenir chef de l'unité « environnement, OGM et ressources génétiques ».

Bien que le contexte expliquant le renouveau des biens publics à la fin des années 2000 soit différent de celui des années 1980 et 1990, Ansaloni (2012) met en évidence la continuité du processus de prise en compte de l'environnement dans la PAC et du rôle joué par la notion de bien public au cours de ce débat. Nous proposons d'adopter un angle d'analyse différent en replaçant l'émergence récente de cette notion dans les débats sur la future PAC post-2013 dans la perspective des enjeux relatifs aux négociations multilatérales du GATT puis de l'OMC marquant un virage dans l'histoire de la PAC au cours des années 1980 et 1990.

Dans cette nouvelle perspective, la grande majorité des personnes interviewées au cours de nos entretiens considère que la notion de bien public a effectivement permis de redonner à la PAC une certaine légitimité face aux critiques portés envers cette politique par les acteurs les plus favorables à une libéralisation du marché agricole et à une réduction du budget de la PAC. À travers le slogan « public money for public goods » la notion de bien public apparaît aujourd'hui faire consensus dans la mesure où « *tout le monde ou presque s'accorde pour dire que les autorités communautaires doivent rémunérer les « services environnementaux » générés par les agriculteurs et les autres gestionnaires de terre agricole (les propriétaires terriens par exemple [ou encore les ONG en charge de certaines réserves]) dans le cadre de leur activités professionnelles* » (Ansaloni, 2013b). Cette intervention publique est d'autant plus justifiée qu'en tant que biens publics, ces services environnementaux échappent au jeu du marché (*ibid.*). Si Ansaloni (2013b) identifie que cette « *cause est aujourd'hui entendue tant par les environnementalistes, les représentants agricoles, les propriétaires terriens, les scientifiques que les autorités communautaires* » à l'échelle du débat européen, il souligne en revanche que cela n'implique pas pour autant une forme d'accord entre ces acteurs à propos de la place que doit occuper la fourniture de bien public dans la PAC. Nous reviendrons plus précisément sur ce dernier point dans le cadre de notre Chapitre 3.

1.3 Conclusion

Suites à ces premiers éléments, on peut faire l'hypothèse que la *réémergence* récente de la notion de bien public dans les débats sur la PAC correspond à une forme de consensus entre une majorité de protagonistes européens autour de cette notion. Pour autant, comme le suggère Ansaloni (2012 ; 2013b) nous supposons que ce consensus apparent autour de la notion de bien public peut être, en réalité, la base à partir de laquelle « *se déploient des luttes que mènent les acteurs en compétition à propos des rapports entre PAC et environnement, et même plus largement] à propos de la PAC [dans sa globalité] »*. Nous reviendrons sur cette hypothèse dans le chapitre suivant (Chapitre 3) en analysant aux échelles nationales, et parfois même régionales, les intérêts défendus par les principaux protagonistes des débats sur la PAC à travers la notion de bien public.

Avant cela et ayant mis en évidence dans notre premier chapitre que la notion de bien public pouvait être interprétée de différentes façons, nous proposons d'examiner la manière dont cette notion est généralement entendue et traitée dans les débats relatifs à la PAC. Nous chercherons, par la suite, à identifier les principaux « *biens publics agricoles* » définis et reconnus par la Commission européenne avant de porter un regard critique sur cette conception *via* diverses questions relatives aux difficultés que soulève la mise en œuvre concrète de cette notion dans la PAC.

2 Une prédominance de l'approche néoclassique des biens publics dans la PAC

2.1 Une approche néoclassique prédominante dans les débats sur la PAC

2.1.1 L'omniprésence de l'approche néoclassique dans la définition des biens publics agricoles

La consultation des articles scientifiques et rapports issus de notre revue systématique de la littérature fait état d'un recours quasi systématique aux caractéristiques de non-rivalité et de non-exclusion pour définir la notion de bien public appliquée au cas de l'agriculture. En écho au premier chapitre de cette thèse, ces caractéristiques correspondent à l'approche des biens publics développée par la théorie économique néoclassique. Rappelons que cette théorie analyse les caractéristiques de non-rivalité et de non-exclusion comme étant à l'origine de défaillances de marché, remettant alors en question la capacité de celui-ci à maximiser le bien être collectif à travers la maximisation des intérêts individuels (Walras, 1874 ; Pareto, 1909). Les inefficiences de marché

représentent ainsi des formes d'anomalies⁹⁶ notamment provoquées par les caractéristiques de non-rivalité et de non-exclusion considérées comme intrinsèques aux biens publics. Face à ces inefficiences de marchés, l'économie publique considère que l'intervention des pouvoirs publics dans la sphère économique devient légitime (Samuelson, 1954 ; Musgrave, 1959), notamment s'il n'existe pas de solutions alternatives moins coûteuses (Coase, 1974).

Face à ce constat, on peut considérer que le recours au cadre théorique de l'économie néoclassique apporte un certain crédit académique à la notion de bien public dans les débats relatifs à la PAC. Cette conception des biens publics apparaît par ailleurs d'autant plus plébiscitée dans les débats sur la PAC que le cadre cognitif sur lequel elle s'appuie correspond également à celui mobilisé par l'OMC et l'OCDE pour justifier la libéralisation du commerce international.

La concordance de ces cadres d'analyse permet d'accréditer le recours à l'argument de « fourniture de biens publics par l'agriculture » dans les débats sur la PAC afin de justifier et légitimer les interventions publiques de cette politique européenne dans un champ des possibles qui apparaît fortement contraint par les règles de l'OMC.

Dans cette dernière perspective, nous identifions l'émergence de la notion de bien public dans la PAC comme un moyen de justifier certaines formes d'interventions publiques, tout en restreignant le champ de ces interventions à la seule prise en compte de quelques biens publics -majoritairement environnementaux- permettant ainsi la libéralisation et le démantèlement des outils de régulation publique des marchés agricoles. Avant de revenir plus en détail sur cette hypothèse dans la section 3 de ce chapitre, nous proposons de poursuivre notre réflexion sur l'implication du recours à la conception néoclassique des biens publics qui apparaît prédominer dans les débats sur la PAC.

2.1.2 Des objets pas toujours stabilisés au sein de ce cadre analytique

Malgré l'ancrage théorique de la notion de bien public dans l'économie néoclassique, notre revue de la littérature met en évidence certaines confusions récurrentes entre divers objets conceptuels de cette théorie. Entre autres exemples, les notions de « bien public », d'« externalité », (ou d'« effet externe »), d'« effet de jointure », et de « produits joints » (ou de « co-produits ») apparaissent parfois employées de manière confuse⁹⁷. Malgré les efforts de certains travaux cherchant à définir spécifiquement chacune de ces notions (tels que par exemple Mollard, 2003 ; OCDE, 2001 ; Marsh,

⁹⁶ Nous employons volontairement ce terme d'*anomalie* faisant référence à l'épistémologie des révolutions scientifiques telles que les conçoit Kuhn (1983) pour souligner le caractère paradoxal de la notion de bien public dans la théorie néoclassique : cette notion représente à la fois une limite à cette théorie (défaillance de marché, dilemme du prisonnier, comportement de passager clandestin) et en même temps un moyen de développer la théorie néoclassique en intégrant cette anomalie.

⁹⁷ Bien que désignant des phénomènes différents, ces notions ont en commun le fait d'être à l'origine de diverses défaillances de marché dans la théorie économique néoclassique.

1992), leur articulation reste souvent floue, voire contradictoire selon les auteurs. Le cas des biens publics et des externalités en est certainement l'un des exemples les plus frappants, si bien que Mollard (2003) en vient à considérer que « *la relation entre biens publics et externalité n'est pas simple à définir, s'agissant de situations qui l'une et l'autre héritent de défaillances du marché. On les confond même parfois car les premiers sont souvent à l'origine des secondes du fait que l'usage de ces biens peut profiter à tous. En réalité, ils ne sont pas de même nature et se situent plutôt dans une relation de type stocks-flux (d'utilité), tel l'écosystème naturel (bien public) qui produit un ensemble de services environnementaux dont bénéficient des usagers (externalité)* » (Mollard, 2003).

Alors que Mollard (2003) considère que les biens publics « *sont souvent à l'origine* » des externalités, on note que Marsh (1992) considère au contraire que « *beaucoup de ces biens et maux d'intérêt public sont des « externalités⁹⁸ », ils se produisent de manière fortuite au cours du processus d'exploitation agricole et ne sont pas inscrits au compte de profits et pertes de l'exploitant agricole. Néanmoins, ils représentent de véritables préjudices ou avantages pour la société toute entière* ».

Le rapport de l'OCDE (2001) "Multifunctionality; toward an analytical framework", précise quant à lui que seules les externalités ayant des caractéristiques de biens publics peuvent nécessiter des politiques d'intervention car selon cette analyse, les externalités en tant que telles ne sont pas nécessairement sources de défaillances du marché : "*The reason for discussing externality and public good aspect together is that externalities alone are not necessarily a source of market failure. Only those externalities with public goods characteristics may require policy intervention*" (OCDE, 2001).

À travers ces trois exemples, on constate que les avis sur la question divergent selon les économistes et les institutions. Ce constat nous indique une nouvelle fois que des notions anciennes, présentées parfois comme triviales dans les cursus académiques de sciences économiques, n'apparaissent pourtant pas toujours aussi triviales et stabilisées dans la pratique. Dans cette lignée, nous observons que les traductions empiriques de ces notions révèlent de nombreuses difficultés aussi bien pratiques que théoriques (*cf. infra*) et que l'articulation entre ces différentes notions ne semble pas non plus définitivement stabilisée.

On observe également que malgré un recours généralisé aux critères de non-rivalité et de non-exclusion par la plupart des protagonistes des débats sur la PAC, certains d'entre eux élargissent parfois cette notion, notamment lorsqu'ils évoquent des biens publics agissant à des échelles particulièrement larges. Swinbank (2012) considère par exemple que malgré le caractère séduisant de la notion de *bien public européen* justifiant un soutien de la PAC, de tels biens apparaissent

⁹⁸ « *Des externalités se produisent toutes les fois que les décisions de production ou de consommation d'une personne affectent directement la production ou la consommation d'autres personnes par le biais autre que celui du marché [...]* » (note de Marsh, 1992).

difficiles à identifier et relèvent généralement d'une décision politique⁹⁹. De même on constate que le MOMAGRI mobilise une conception élargie de la notion de bien public mondial pour chercher à faire reconnaître l'agriculture en tant que tel (Carles 2007). Ces approches nous apparaissent alors plus proches d'une conception sociopolitique des biens publics mais restent très marginales à l'échelle des débats européens.

Malgré la mise en évidence d'une relative instabilité conceptuelle de la notion de bien public à travers l'approche qu'en propose l'économie néoclassique, notre revue de la littérature met paradoxalement en exergue un recours quasi consensuel des institutions européennes à mobiliser cette approche pour définir quels sont les biens publics justifiant l'intervention des pouvoirs publics. Ce paradoxe nous amène ainsi à nous interroger sur la traduction opérationnelle de cette notion par les institutions européennes.

2.1.3 Le constat d'une traduction opérationnelle néanmoins plutôt consensuelle

Alors qu'au sein même de l'approche néoclassique, l'articulation des notions de *biens publics*, d'*externalités* et de *produits joints*, semble encore faire débat entre les économistes, notre revue de la littérature relève paradoxalement une forme de consensus entre les différentes institutions européennes sur l'identification d'une liste relativement restreinte de biens publics agricoles (Bureau, 2010) (cf. Tableau 8).

Les principales listes de biens publics agricoles identifiées au cours de nos recherches bibliographiques et mises en exergues à travers le Tableau 8 appellent à plusieurs commentaires.

On note tout d'abord que la Direction générale de l'agriculture et du développement rural a fait appel à l'IEEP pour réaliser le document qui, d'après plusieurs de nos entretiens, a servi de référence pour la Commission européenne concernant la définition et l'identification des biens publics agricoles européens. Ce constat met en évidence l'influence majeure dont jouissent certaines institutions telles que l'IEEP vis-à-vis de la Commission européenne, notamment à travers l'expertise qu'elles ont su développer au cours des années sur les thématiques environnementales et les instruments agroenvironnementaux¹⁰⁰ (Ansaloni, 2013). Dans le cas des biens publics, l'analyse des économistes de l'IEEP semble avoir joué un rôle fondateur dans la définition des biens publics aujourd'hui défendue par la Commission européenne dans les débats relatifs à la PAC. Nous appuyons cet argument en soulignant que malgré son titre d'« *institut des politiques*

⁹⁹ « The concept of European public goods, that the CAP could supply, is appealing, but they are difficult to identify with precision, and determining what constitutes a European public goods to be provided by the CAP remains a political decision » (Swinbank, 2012).

¹⁰⁰ Ansaloni (2012) dénombre sur le site internet de l'IEEP la publication de 134 rapports relatifs aux instruments agro-environnementaux depuis 1990.

environnementales européennes », l'IEEP (à la différence de l'ENRD) n'est pas une institution officiellement rattaché à la Commission européenne. L'IEEP est parfois considéré comme un *think tank* (« laboratoire d'idée ») anglais, basée à Londres mais également à Bruxelles, se définissant comme « *indépendant et dont l'objectif est de mieux faire intégrer les problématiques environnementales dans le cadre des politiques publiques européennes en apportant aux dirigeants l'expertise de chercheurs reconnus au sein de la sphère académique et notamment en économie agricole* »¹⁰¹.

Tableau 8 : Liste des biens publics liés à l'agriculture selon différentes institutions

OCDE (1992)	ENRD ¹⁰² (2010), IEEP ¹⁰³ (2009)
<p><u>Biens d'intérêt public positifs</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Viabilité du système de production agricole - Conservation des paysages traditionnels - Habitats naturels pour les plantes et les animaux - Contribution de l'agriculture au partage des frais généraux pour la mise en place d'une infrastructure rurale comprenant les routes, les habitations et les équipements sociaux - Soutien des communautés et des cultures rurales <p><u>Biens d'intérêt public négatifs</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Déclin des communautés concomitant à la chute de la demande de main-d'œuvre agricole - Épuisement des ressources non renouvelables en phosphates et en potasse, réduisant à l'avenir la productivité potentielle de l'agriculture - Perte de diversité biologique résultant de l'utilisation d'une variété restreinte de plantes et d'animaux productifs - Pollution des cours d'eau, des nappes phréatiques et de l'air, en raison de l'utilisation des engrais, des pesticides ou du brûlage - Érosion ou dégradation des sols, dus à des méthodes agricoles - Abattage de la forêt et ses implications dans l'émission dans l'atmosphère de CO₂, principal responsable de l'effet de serre - Embouteillages dus au déplacement lent des véhicules agricoles ou des troupeaux empruntant les routes publiques 	<p>« Il existe une large gamme de biens publics associés à l'agriculture, beaucoup d'entre eux étant hautement appréciés par la société. Les plus significatifs sont environnementaux tels que</p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>Les paysages agricoles</i> - <i>La biodiversité en milieu agricole</i> - <i>La qualité de l'eau</i> - <i>La disponibilité en eau</i> - <i>Les fonctions du sol</i> - <i>La stabilité du climat (émission de gaz à effet de serre et stockage de carbone)</i> - <i>La qualité de l'air</i> - <i>La résilience aux inondations et aux feux</i> <p>Ainsi qu'une série diversifiée de Biens publics à caractère plus social, y compris</p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>La sécurité alimentaire,</i> - <i>La vitalité des zones rurales</i> - <i>Le bien-être et la santé des animaux d'élevage</i> » <p>(IEEP, 2009)</p>

Les entretiens réalisés auprès de certains membres de l'IEEP et d'autres institutions anglaises nous ont confirmé que certaines d'entre elles, telles que BirdLife et le CLA, collaboraient parfois de manière étroites avec l'IEEP sur certains dossiers, études ou rapports. Ansaloni (2012 ; 2013b)

¹⁰¹ "IEEP is an independent, not for profit institute dedicated to advancing an environmentally sustainable Europe through policy analysis, development and dissemination" Source: <http://www.ieep.eu/>

¹⁰² Réseau européen du développement rural.

¹⁰³ Institut des politiques environnementales européennes.

souligne que « *ce think tank entretient des liens étroits avec les organisations environnementalistes anglaises dont sont souvent issus ses cadres et qui représentent ses principaux clients*¹⁰⁴ ». Outre ces relations avec d'autres groupes d'intérêts, parfois proches lorsqu'il s'agit d'ONG environnementalistes (BirdLife, RSPB, Natural England) et parfois plus inattendues lorsqu'il s'agit de grands propriétaires fonciers (CLA), il apparaît clairement que l'IEEP a joué un rôle clé dans la prise en compte des biens publics par la Commission européenne.

Pour appuyer cet argument, nous soulignons que le document proposé par le groupe de travail thématique n° 3 du Réseau de Développement Rural Européen (ENRD, 2010) reprend en de nombreux points le rapport de l'IEEP cité précédemment (Cooper, Hart et Baldock, 2009). On observe par exemple une parfaite concordance des biens publics agricoles identifiés par ce groupe de travail et ceux identifiés dans le rapport de l'IEEP (Cooper *et al.*, 2009) (*cf.* Tableau 8). Alors qu'aucun des membres du groupe de travail thématique n° 3 de l'ENRD (*cf.* Annexe 10) n'apparaît officiellement lié à l'IEEP (à l'exception d'Allan Buckwell, à la fois membre de ELO et de l'IEEP, *cf. supra*, Encadré 6), on constate en revanche que la brochure de diffusion des résultats de ce groupe de travail, "Public goods and public intervention in agriculture", a été cosignée par trois auteurs (Baldock, Hart et Scheele, 2010) dont deux sont membres de l'IEEP et ont également cosigné le rapport précédemment cité de l'IEEP (Cooper, Hart et Baldock, 2009). Nous analysons cet élément comme un élément tangible de l'appropriation par la Commission européenne et ses institutions satellites, de l'approche des biens publics développée par l'IEEP. On souligne que cette approche repose explicitement sur une grille analytique d'économie néoclassique et d'économie de l'environnement¹⁰⁵.

La comparaison des biens publics agricoles identifiés lors de notre revue de la littérature nous indique cependant qu'au-delà d'une majorité de biens publics environnementaux traditionnellement identifiés et étudiés, apparaissent également des biens publics à caractères plus sociaux tels que la sécurité alimentaire ou la vitalité des zones rurales. Or selon certains acteurs institutionnels interrogés (notamment la RSPB), ces biens publics dits « sociaux » ne semblent pas toujours répondre à la définition strictement néoclassique reposant sur les critères de non-rivalité et de non-exclusion (Cooper, Hart et Baldock, 2009). Ainsi, cet élargissement à la prise en compte de biens publics sociaux peut s'interpréter comme résultant d'une forme de compromis préalables avec d'autres intérêts que ceux exclusivement focalisés sur les dimensions environnementales. Il est

¹⁰⁴ Dans les années 1980, le directeur de l'IEEP était membre de Friends of the Earth ; au début des années 2000, la chef de son équipe agricole était auparavant la chef de l'équipe sur les politiques agricoles de la RSPB, également coordinatrice du groupe de travail sur l'agriculture de BirdLife International (Ansaloni, 2012).

¹⁰⁵ La forte imprégnation en économie de l'environnement de l'IEEP s'explique par les objets même de cette institution (les *politiques d'environnement*) ainsi que par les cursus académiques des nombreux économistes membres de l'IEEP.

important de préciser cependant que nous n'avons recensé aucun document traitant de la prise en compte spécifique des biens publics agricoles à caractère sociaux lors de notre revue de la littérature, tandis qu'à l'inverse, les rapports les mieux identifiés par les acteurs interrogés [notamment celui réalisé par l'IEEP (Cooper, Hart et Baldock, 2009) pour la DG Agri] se focalisent explicitement sur les biens publics à caractère environnementaux, tout en reconnaissant « *que des investigations complémentaires pour définir plus précisément ces biens publics [sociaux] et leur relation avec l'agriculture [...] seraient utiles pour éclairer les futures discussions de politique* » (ibid. cf. Encadré 7).

Avec le recul, on observe que ces discussions complémentaires, relatives à la prise en compte des biens publics sociaux, restent quasiment absentes et très peu évoquées en comparaison aux biens publics environnementaux dans les débats européens (Harvey et Jambor, 2011).

Encadré 7 : Extrait du résumé du rapport de l'IEEP, pour la DG Agriculture et développement rural (Contract No 30-CE-0233091/00-28), Cooper, Hart et Baldock (2009), *The Provision of Public Goods Through Agriculture in the European Union*

« Il existe une large gamme de biens publics associés à l'agriculture, beaucoup d'entre eux étant hautement appréciés par la société. Les plus significatifs sont environnementaux –tels que les paysages agricoles, la biodiversité en milieu agricole, la qualité de l'eau, la disponibilité en eau, les fonctions du sol, la stabilité du climat (émissions de gaz à effet de serre, stockage du carbone), la qualité de l'air, la résilience aux inondations et aux feux– ainsi qu'une série diversifiée de biens publics à caractère plus social, y compris la sécurité alimentaire, la vitalité des zones rurales et le bien-être et la santé des animaux d'élevage.

Comme discuté dans le Chapitre 2 du rapport, tous partagent à des degrés divers les caractéristiques de non-rivalité et de non-exclusion. Beaucoup d'entre eux sont des entités complexes, ayant des caractéristiques à la fois publiques et privées. La sécurité alimentaire fournit un exemple de bien public présentant des caractéristiques privées distinctes. Bien que les marchés soient les meilleurs régulateurs de l'offre alimentaire, il y a des risques résultant d'une insuffisance potentielle de l'offre, qui ne se posent pas avec d'autres produits moins essentiels au bien-être humain. Par conséquent, bien que l'argument en faveur d'une intervention en relation avec la production alimentaire en tant que telle soit faible, assurer l'accès à des aliments abordables et sûrs en permanence justifie une action gouvernementale.

L'étude est essentiellement axée sur les dix principaux biens publics environnementaux fournis par l'agriculture. La raison de ce choix est le fait qu'il y a des preuves de sous approvisionnement de ces biens publics environnementaux par rapport à l'échelle de la demande de la société et qu'ils ont des interactions importantes avec l'agriculture. Ceci en fait une priorité de la politique publique et l'argument en faveur d'une intervention à un niveau européen à travers la PAC est fort.

Les biens publics de caractère plus social fournis à travers l'agriculture de l'UE ne sont pas explorés dans cette étude, bien que des investigations complémentaires pour définir plus précisément ces biens publics et leur relation avec l'agriculture, pour développer des indicateurs aptes à détecter un sous approvisionnement quand il existe et pour évaluer l'échelle de la demande publique, seraient utiles pour éclairer les futures discussions de politique » (IEEP, 2009, p. 15).

Au-delà de ces premiers constats, la comparaison de la liste de biens publics aujourd'hui identifiés par la Commission européenne avec celle identifiée par Marsh dans son rapport pour l'OCDE en 1992, met en évidence un autre élément qu'il nous semble important de souligner.

Alors que Marsh (1992) opérait une distinction entre *biens d'intérêt public positifs* et *négatifs*, on constate que cette distinction n'a aujourd'hui plus lieu d'être dans les listes de biens publics

identifiés par l'IEEP ou par la Commission européenne. Un examen plus approfondi de ces listes révèle pourtant une grande similarité des objets identifiés comme « biens publics » liés à l'agriculture, et donc une faible évolution de leur conception au cours des vingt dernières années. Bien que ce constat puisse paraître anecdotique, il met néanmoins en exergue, la dimension exclusivement positive qui est désormais rattachée au terme de bien public dans les débats relatifs à la future PAC post-2013. Comme l'ont soulignée certains représentants institutionnels interrogés, cette évolution rend désormais *politiquement impossible*, vis-à-vis de l'opinion publique, le fait de ne pas être *publiquement*¹⁰⁶ favorable à la prise en compte des biens publics en agriculture. Ce constat rejoint l'analyse d'Ansaloni (2012 ; 2013b) considérant le développement de la notion de bien public portée par les acteurs environnementalistes et certains économistes agricoles, comme venant clôturer le débat public sur les rapports entre PAC et environnement.

Finalement, même si la notion de bien public ne semble pas encore parfaitement stabilisée dans la théorie économique néoclassique (*cf.* Chapitre 1), on observe cependant un recours quasi exclusif à ce cadre d'analyse pour définir les biens publics agricoles dans le débat européen sur la PAC. Au-delà de ce constat, on observe une forme de consensus entre les diverses institutions européennes identifiant une liste réduite de biens publics agricoles dont la majorité apparaissent désormais comme liés à l'environnement. Suite à ce constat, on peut s'interroger sur la manière dont la DG Agri et plus largement la Commission européenne entendent prendre en compte les différents biens publics identifiés à travers la PAC.

2.2 Traduction et proposition de mise en application de la notion de biens publics agricoles par la Commission européenne et la DG Agri

À la période à laquelle nous réalisons nos enquêtes de terrain à Bruxelles et en Angleterre (printemps 2012), plusieurs représentants institutionnels interrogés considéraient déjà que la notion de biens publics avait pour ainsi dire disparu des débats relatifs à la PAC après avoir été au centre de ceux-ci quelques mois auparavant.

Nos interlocuteurs expliquent généralement ce constat en analysant l'émergence de la notion de bien public en amont des débats sur la PAC pour justifier le maintien de cette dernière lors de la future période de programmation 2014-2020. Les débats relatifs à la PAC se sont par la suite rapidement recentrés sur les questions budgétaires (négociation du budget européen et part

¹⁰⁶ Plusieurs représentants institutionnels interviewés suggèrent cependant que certains des groupes d'acteurs ne sont pas nécessairement favorables à une prise en compte effective des biens publics fournis par l'agriculture si elle implique une hausse des coûts de production se traduisant par une perte de compétitivité ou une diminution des marges de profit (*cf.* Chapitre 3).

attribuée à la PAC, répartition et convergence des aides directes par exploitation au sein des régions, des États-membres et entre les États-membres) ainsi que sur les aspects plus techniques concernant les outils dont disposera la future PAC 2014-2020 (Bureau, 2010 ; Swinbank, 2012). Du fait des retards liés aux difficultés rencontrées lors de la négociation du futur cadre budgétaire européen, il est aujourd'hui acté que 2014 sera une année de transition pour la nouvelle PAC, qui ne devrait s'appliquer dans son ensemble qu'à partir du 1^{er} janvier 2015.

Bien que le terme de bien public semble déjà tombé dans une certaine désuétude, certains représentants que nous avons interrogés considéraient alors que la conditionnalité agro-environnementale des aides directes, les MAE, ainsi que les propositions de verdissement des aides du premier pilier à hauteur de 30 %, traduisaient de manière concrète la prise en compte de la fourniture de biens publics agricoles à travers la PAC (cf. Annexe 1).

Certains documents identifiés par notre revue de la littérature et évoqués par nos interlocuteurs lors de nos entretiens confirment d'une certaine manière ces analyses. On retrouve par exemple dans divers articles scientifiques ou documents institutionnels historiques des solutions de prise en compte des biens publics se rapprochant très étroitement des outils aujourd'hui proposés pour la future PAC. L'exemple le plus marquant est peut-être celui du rapport Buckwell¹⁰⁷ (Buckwell *et al.*, 1997) qui soulignait déjà à son époque, que la seule justification durable dans le futur pour assurer le maintien des paiements directs serait le paiement pour la fourniture de biens publics non rémunérés par le marché (cf. Encadré 8).

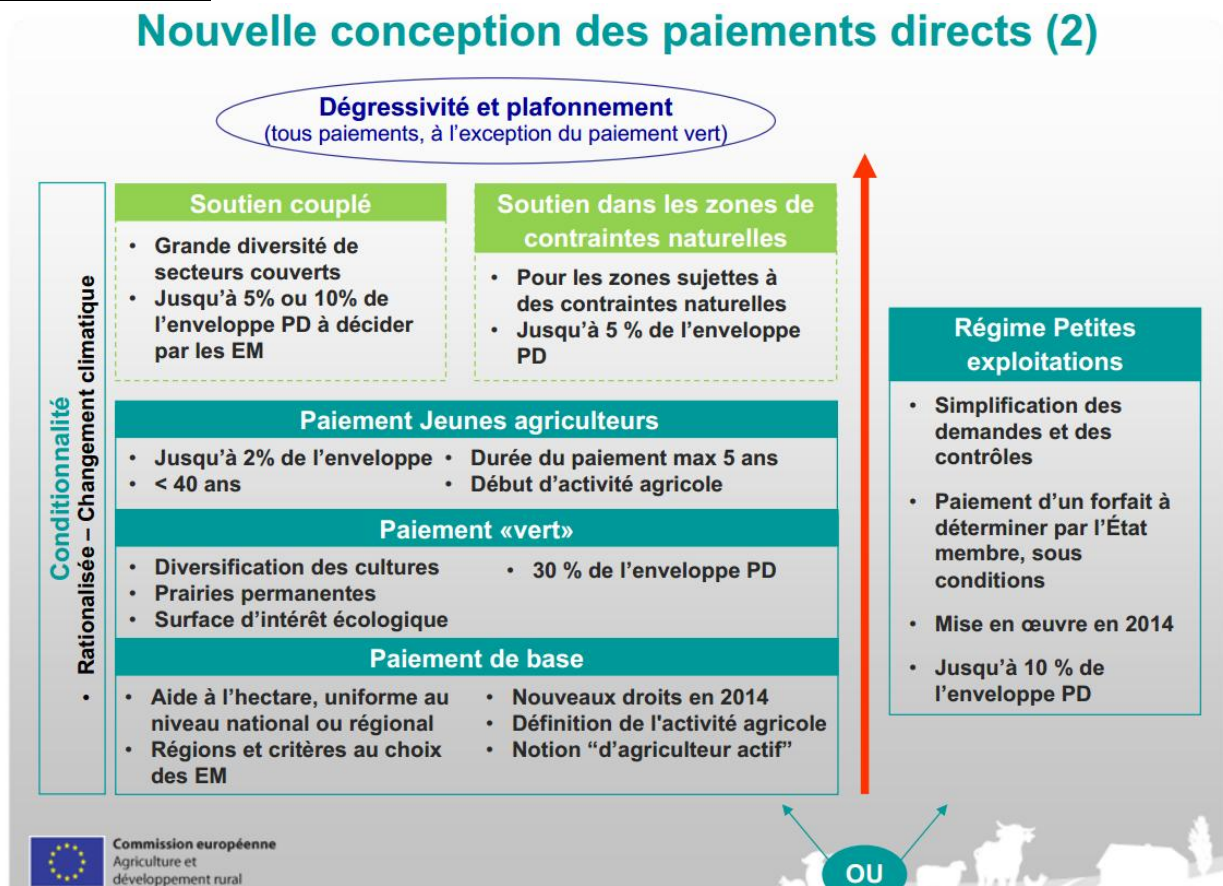
Encadré 8 : Extrait du résumé du rapport Buckwell (Buckwell et al., 1997)

“Permanent transfers can only be justified if they are payments for some legitimate public good provision. The most obvious categories of such public goods and services are in the form of rural environment, the cultural landscape and rural development. This turns the attention towards defining these public goods and ensuring that the payments do relate to their creation. A great deal of international attention will no doubt be focused in future on agri-environmental payments and indicators. The green box will have to be truly green. [...] The legitimacy of the CAP is in danger”.

Le mode de calcul destiné aux paiements des biens publics qui était proposé par ce rapport semble avoir directement inspiré la proposition de la DG Agriculture concernant le verdissement des aides directes du premier pilier pour la future PAC 2014-2020 et les « paiements verts » (cf. Figure 12).

¹⁰⁷ Le titre original du « rapport Buckwell » est en réalité “Toward a common agricultural and rural policy for Europe” (CARPE).

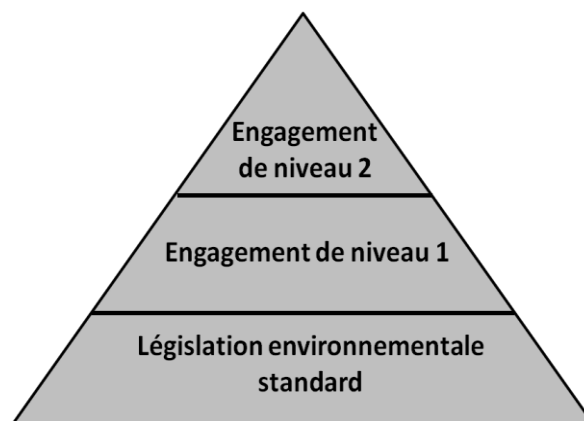
Figure 12 : Diapositive extraite du document de la Commission européenne « La PAC à l'horizon 2020 »



Le système de calcul proposé par le « groupe Buckwell » est basé en premier lieu sur les surcoûts relatifs à la production des biens publics agricoles. Il propose en second lieu que le cadre de ces paiements soit établi sous forme de contrat pluriannuel entre d'une part, les demandeurs (les autorités publiques) et d'autre part les producteurs de biens publics (agriculteurs ou gestionnaires de terre). Au sein de ces contrats doivent être définis les types de biens et services à produire ainsi que leurs conditions de production. Le système ainsi imaginé consiste finalement à découper les paiements en trois niveaux (cf. Annexe 11 pour consulter l'extrait du texte original).

Le niveau zéro ("Tier zero") correspond au niveau de base que les agriculteurs et les « *land managers* » se doivent de respecter. Il s'agit de conditions minimales définies par les normes environnementales en deçà desquelles le principe pollueur/payeurs s'applique : s'ils ne respectent pas ces normes les agriculteurs ou les gestionnaires de terre sont passibles de payer une amende. À l'inverse, s'ils s'engagent à fournir davantage de biens en respectant des normes de production plus contraignante que les normes de base, les agriculteurs et les gestionnaires peuvent bénéficier en contrepartie d'une rémunération à travers les deux autres niveaux de paiement proposés par ce système (cf. Figure 13). On peut clairement identifier ces paiements de niveaux zéro comme correspondant aux « paiements de base » proposés par la future PAC.

Figure 13 : Modèle de paiements directs proposé par Buckwell et al., (1997)



Selon le modèle proposé par le rapport Buckwell, les paiements de niveau 1 (*Tier 1*) est alloué aux systèmes agricoles à *haute valeur environnementale* ("*high nature value*") tandis que ceux du niveau 2 (*Tier 2*) s'adresse aux pratiques de gestion environnementale encore plus spécifiques, s'appliquant dans des zones plus restreintes et correspondant à des actions plus intensives de la part des gestionnaires de terre, afin de préserver ou de créer des effets environnementaux encore plus importants. Les paiements de niveau 1 apparaissent ainsi correspondre aux « paiements verts » du futur système de paiements directs tandis que les paiements de niveau 2 semblent correspondre aux soutiens dans les zones de contraintes naturelles, aux zones natura 2000 ou encore à certains engagement volontaires proposés à travers le second pilier tel que par exemple le maintien et la conversion à l'agriculture biologique.

Outre l'illustration de la mise en pratique (14 ans plus tard) du système de paiement direct légitimé par la rémunération des biens et services publics fournis par l'agriculture, ce rapport a fréquemment été évoqué par les personnes interviewées à Bruxelles, en tant que document fondateur du modèle de la prise en compte des biens publics dans la PAC. On peut accrédiiter cet argument à la lumière de l'article de Martin Scheele (1999), publié deux ans après le rapport Buckwell et dont le modèle semble très proche (*cf.* Annexe 11). Ce modèle a également été repris par l'OCDE dans des rapports relatifs à l'éco-conditionnalité et à l'amélioration des performances environnementales de l'agriculture à travers les solutions marchandes (2001b¹⁰⁸, 2010). On peut finalement considérer que l'argumentaire légitimant le maintien des paiements directs découplés à travers la prise en compte des biens public par la PAC, s'est construit en s'appuyant sur ce modèle qui soulève néanmoins plusieurs questions (*cf.* paragraphe suivant).

Au-delà de cette traduction de la mise en œuvre pratique de la notion de bien public par la Commission européenne, notre revue de la littérature ainsi que plusieurs entretiens soulignent

¹⁰⁸ Les Annexes 4 et 5 de ce rapport de l'OCDE reprennent très exactement les mêmes figures que celles utilisées par M. Scheele dans son article de 1999.

plusieurs difficultés techniques et conceptuelles. Si notre thèse, réalisée de 2011 à 2014, ne permet pas le recul nécessaire pour analyser dans quelle mesure les modalités d'intervention concrètes mises en application dans la nouvelle réforme de la PAC intègrent (ou pas) la prise en compte des biens publics, il semble toutefois qu'une des pierres d'achoppement rencontrées soit, là encore, les difficultés de traduction opérationnelle de cette notion. Nous proposons donc de mettre en lumière un certain nombre d'entre-elles qui nous apparaissent fondamentales au sein des récents débats sur la PAC.

2.3 Les problèmes soulevés par la notion de bien public agricole

Malgré un recours quasi généralisé à la notion de bien public à travers une approche s'inscrivant dans la lignée de l'analyse économique néoclassique et soutenue par divers économistes agricoles influents, nous constatons que la mise en pratique de cette notion pose un certain nombre de difficultés théoriques et pratiques dans l'application de la PAC (Marsh 1992 ; Freshwater, 2006, Harvey et Jambor, 2011). Comme nous allons le voir, en plus des difficultés récurrentes soulignées par certains praticiens, viennent également s'ajouter des questions relatives aux cadres institutionnels imposés par l'OMC et par la Commission européenne. Sans prétendre réaliser un recensement exhaustif des questions relatives à la mise en application de la notion de bien public dans le secteur agricole, nous aborderons succinctement un panel de questions les plus fréquemment soulevées au cours de nos enquêtes et lors de notre revue de littérature.

2.3.1 Faut-il distinguer « fourniture de bien public » et « réduction de maux publics » ?

La première question que nous abordons interroge la nature même des biens publics à prendre en compte. Un peu à la manière de Marsh qui distinguait *les biens publics positifs* des *biens publics négatifs*, certains analystes abordant la notion de *biens publics agricoles* à travers les *services écosystémiques*, déplorent le fait que des réductions d'externalités négatives soient parfois considérées comme la production d'externalités positives ou la fourniture de biens publics (Brown *et al.*, 2004 ; Buckwell, 2009).

Sans nécessairement remettre en cause l'idée de rémunérer les agriculteurs dans chacun de ces cas, ces analystes considèrent généralement que les *paiements pour services écosystémiques* (PSE) ne doivent pas contourner pour autant l'application du principe pollueur payeur : *“The concept of public payment for public goods is explained as government intervention to internalize the external benefits of agriculture, including biodiversity on farmland. This is differentiated from the “polluter pays*

mechanism”, which is designed to internalize the external costs of agriculture, such as pollution” (Brown *et al.*, 2004).

Ce premier point revient donc à interroger le caractère positif ou négatif des biens publics agricoles aujourd’hui identifiés par les institutions européennes. Correspondent-ils réellement à des biens publics dont la fourniture par l’agriculture devrait être encouragée, ou s’agit-il plutôt d’inciter la réduction de certains maux publics dont l’agriculture serait en partie responsable ?

Dans la pratique, deux analyses différentes semblent s’opposer. Alors que l’une considère les biens et maux publics comme des objets absolument distincts, l’autre considère au contraire que les biens et maux publics représentent en réalité un même objet dont la conception dépend du référentiel fixé ou de la norme établie (*cf.* Encadré 9).

Encadré 9 : Biens et maux publics, une frontière avant tout normative ?

Les cas de la biodiversité et de la qualité de l’eau permettent d’illustrer les différentes conceptions des biens et des maux publics comme des entités à part entière, ou relatives à une norme.

Notre premier exemple portera sur la qualité de l’eau.

Tandis que certains considéreront qu’il s’agit d’un bien public relatif à des normes établies (concernant par exemple la concentration de certains éléments chimiques tels que des résidus de pesticides) d’autres, au contraire, se refuseront à considérer la qualité de l’eau en tant que bien public relatif, mais considéreront la pollution de l’eau comme un mal public à part entière.

Dans le premier cas, une eau contenant moins de substances chimiques néfastes que ne l’exige la norme sera considérée comme une eau de qualité. Les pratiques agricoles permettant de limiter la concentration en résidus polluants pourront alors être considérées comme fournissant un bien (ou plutôt un *service*) public, celui de la protection de la qualité de l’eau. Dans ces conditions, une eau à composition chimique constante peut être considérée comme polluée (associée à un mal public) dans un pays ayant des normes de qualité élevées et comme une eau de qualité (associée à un bien public) dans un autre pays ayant des normes moins exigeantes. Dans tous les cas, la réduction de l’usage de pesticides par les agriculteurs du bassin versant ou leur conversion à l’agriculture biologique, sera généralement considérée comme participant à la fourniture du bien public relatif à la qualité de l’eau.

Dans le second cas, le référentiel jouant le rôle de norme est celui d’une absence totale de résidus de pesticides. La réduction de l’usage de pesticide par les agriculteurs ou leur conversion à l’agriculture biologique ne représentera donc pas un bien public en soi, mais plutôt *un moindre mal*. Dans ce second cas, le référentiel servant de norme correspond en fait à une forme d’*état de nature* de la qualité de l’eau en absence d’activités humaines.

Le second exemple est celui de la biodiversité. À travers leurs activités, les agriculteurs transforment les écosystèmes. Ces transformations peuvent aussi bien déséquilibrer les écosystèmes en les simplifiant (notamment à travers une réduction importante de la biodiversité lors de monocultures openfield) ou au contraire leur apporter une nouvelle forme de stabilité en maintenant un certain degré de complexité et en enrichissant la biodiversité à l’échelle du paysage (mise en place de système de polyculture-élevage bocager). Dans les deux cas, ces nouveaux systèmes sont maintenus hors de leur équilibre initial (précédant l’impact des activités humaines) à travers des pratiques agricoles.

Dans le cas de la biodiversité, les partisans de la distinction entre biens publics et maux publics pourront considérer une hausse de la biodiversité par rapport à l’environnement initial comme un bien public et au contraire une baisse de cette biodiversité comme un mal.

Dans le cas de l’approche relativiste, on pourrait considérer par exemple des normes différentes selon les systèmes agricoles mis en place. Poussée à l’extrême, la restauration de haies dans des paysages d’openfield pourrait être perçue comme la fourniture de biens publics, même si le niveau de biodiversité reste bien en deçà de l’*état naturel* ou que cette haie n’est par ailleurs pas nécessairement connectée à une trame ou à d’autres corridors écologiques.

Nos recherches bibliographiques révèlent que les mesures agro-environnementales font parfois l'objet de ce type de débat : alors que ces mesures, dans leur fondement théorique, sont censées rémunérer la fourniture de biens et services publics issus de pratiques allant au-delà du simple respect des normes environnementales standards, il semble que leur mise en œuvre par les États-membres soit tout autre. En effet, tandis que la réforme de la PAC de 1992 correspond à la mise en œuvre obligatoire des MAE par les États-membres (règlement n° 2078/1992), « *les premières critiques ne tardent pas à être formulées, notamment dans les sphères académiques et environnementalistes (par ex. Baldock et Lowe, 1995)* » (Ansaloni, 2008). La mise en œuvre de ces mesures est notamment considérée comme trop souple dans certains États-membres qui utilisent ce type de mesure là où certains économistes considèrent qu'il faudrait plutôt appliquer le principe pollueur/payeur (Dupraz et Pech, 2007 ; Dupraz *et al.*, 2010). Les MAE mises en œuvre afin de réduire les externalités négatives de l'agriculture telles que les pollutions diffuses sont notamment visées par ce type de critiques. Bien qu'en contradiction avec le principe pollueur/payeur¹⁰⁹, cette application des MAE reste la priorité et absorbe la majorité des paiements selon Bonnieux *et al.*, (2006).

Finalement, il apparaît que la conception de biens publics reposant sur les normes établies, apparaisse dominer les débats relatifs à la PAC tels que l'illustre par exemple les travaux de Scheele (1999) et le modèle de paiement directs et de paiements verts proposés par Buckwell *et al.* (1997), repris pour la future période de programmation de la PAC (*cf. supra*). Le fait que de la distinction proposée par Marsh (1992) entre *biens d'intérêt public positifs* et *négatifs* (*cf. supra* Tableau 8) ne soit plus mobilisée aujourd'hui, peut s'interpréter comme témoignant de cette évolution des approches vers plus de relativisme et considérant désormais que la notion de bien public ne fait plus qu'exclusivement référence à des biens publics positifs dans les débats sur la PAC.

On pourrait dès lors suggérer que, dans cette conception uniquement « positive » des biens publics, la dimension coercitive de l'intervention publique (à travers la taxe) soit amoindrie au profit d'une dimension incitative. Le problème de la taxe de type pigouvienne est principalement dû à son coût d'administration : il devient en effet rapidement très important pour réaliser les contrôles requis. Il peut toutefois en être de même avec la dimension incitative dans la mesure où il s'agit, dans ce cas, de verser des crédits incitatifs et de mettre en place un système de vérification du respect des engagements du bénéficiaire de ces crédits, dispositif qui peut se révéler alors tout aussi coûteux que les contrôles qu'implique la taxe pigouvienne.

¹⁰⁹ Le principe pollueur/payeur préconise de taxer les pollueurs plutôt que de les subventionner pour qu'ils polluent moins.

Outre la question de la distinction entre production de biens publics et réduction de « maux publics » se pose le problème de la prise en compte de la fourniture du niveau de bien public sur lequel nous proposons de revenir.

2.3.2 Comment prendre en compte la fourniture de biens publics ?

En supposant que les autorités publiques connaissent le niveau de la demande sociale, le problème soulevé ici est relatif à la prise en compte des biens (ou maux) publics et des instruments à mettre en œuvre.

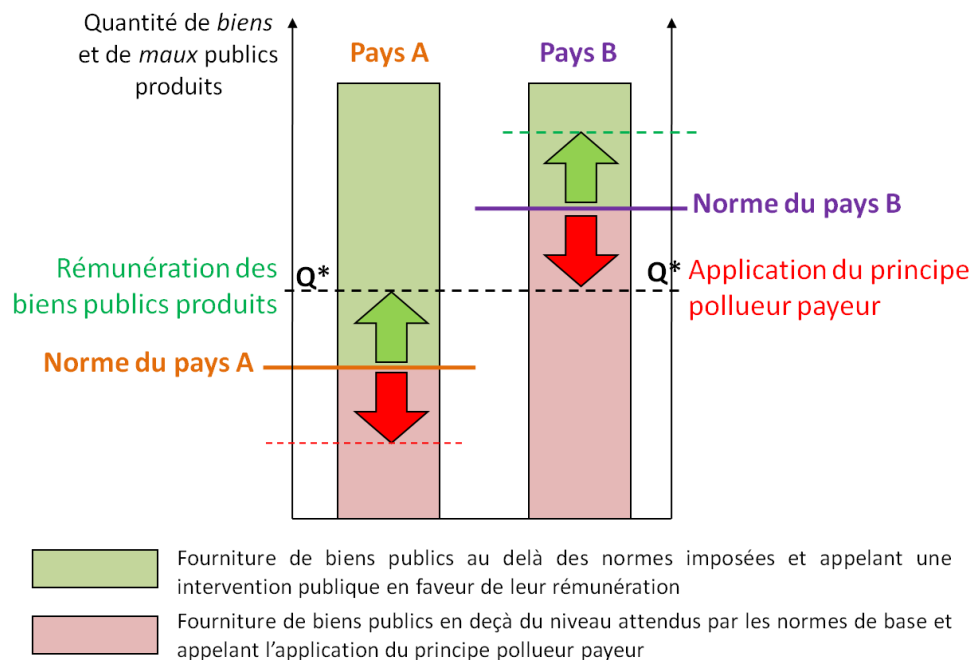
Concernant les instruments potentiels, on en distingue généralement deux types principaux. Le premier type d'instrument se veut incitatif, visant à encourager la fourniture de *biens publics* en rémunérant leur fourniture à l'aide de subventions publiques. Le second type d'instrument correspond davantage à des instruments coercitifs, représentant une forme de sanctions s'appliquant par exemple à travers le principe pollueur/payeur, afin de décourager les agents économiques de produire des *maux publics*. Dans leur mise en pratique, ces deux types d'instruments peuvent adopter différentes formes : quotas, mise en marché de titres ou de droits, subventions, taxes, contrats, etc. Quel que soit le type d'instrument choisi, il apparaît nécessaire de prendre en compte les coûts et les moyens nécessaires pour contrôler le respect des engagements pris, et faire appliquer les sanctions si ceux-ci ne sont pas tenus.

Concernant la prise en compte des biens et des maux publics, différents points de vue peuvent s'opposer. L'approche développée par la Commission européenne et la DG Agri consiste à aborder le problème de manière normative et d'avoir recours à une analyse que nous qualifierons de « *statique* ». À partir de cette approche on peut considérer que tout ce qui est en dessous de la norme établie relève du principe pollueur/payeur, tandis que tout ce qui est au dessus relève de la fourniture de biens publics. Cette prise en compte des biens publics produits dépend donc du niveau de contrainte des normes fixées et implique qu'à pratiques agricoles équivalentes, fournissant le même niveau de biens ou de maux publics dans l'absolu, la nature des instruments utilisés dépendra du niveau d'exigences des normes selon les réglementations locales (cf. Figure 14).

Comme le soulignent Dupraz et Pech (2009) à propos des MAE, les différentes pratiques mises en œuvre selon le niveau d'exigence « *accentuent les problèmes de distorsion de la concurrence liée à la diversité des modes de régulation des pollutions* » dans la mesure où les agriculteurs de certains pays peuvent se voir subventionner pour améliorer des pratiques qui sont interdites et taxées ailleurs. Les MAE deviennent alors progressivement suspectées de contrevenir aux règles commerciales internationales (Ansaloni, 2008). Pour être efficace et ne pas créer de nouvelles distorsions de marché, Marsh (1992) préconise que l'établissement de ces normes fasse l'objet d'un large

consensus à l'échelle internationale. Dans le cas contraire, on peut identifier le risque de voir la non-prise en compte des externalités environnementales et la dégradation de l'environnement devenir en quelque sorte un « avantage absolu » pour certain pays, quand bien même les maux causés peuvent avoir des répercussions négatives allant au-delà de leurs frontières.

Figure 14 : Modélisation de l'analyse statique de la prise en compte des biens et maux publics par rapport à une norme



À quantité égale (Q^*) de biens/maux publics fournis, le pays A rémunèrera la fourniture de bien public car les exigences de sa norme sont moindres que le niveau de production Q^* de biens publics fournis. À l'inverse, le pays B appliquera le principe de pollueur payeur car les exigences de sa norme sont supérieures au niveau de production Q^* fournis.

Certains analystes et praticiens rencontrés critiquent cette approche et considèrent qu'elle devrait être davantage dynamique, notamment en tenant compte de l'évolution des pratiques, afin notamment d'éviter de rémunérer des pratiques que les agriculteurs ont déjà adoptés par eux-mêmes parce qu'ils y trouvent par ailleurs certains avantages. Dans ces conditions, c'est l'intensification de la production de biens publics ou la réduction des maux publics qui devrait être également prise en compte dans le système de rémunération des biens publics fournis. À l'inverse, une baisse de la fourniture des biens publics ou une augmentation de celle des maux publics pourrait être sanctionnée par l'application du principe pollueur/payeur. Cette approche a pour avantage d'intégrer les efforts réalisés mais a comme inconvénient majeur d'ignorer le niveau absolu de production de biens ou de maux publics. Ainsi, le principal écueil que l'on peut trouver à cette proposition est de se rapprocher de ce que l'on pourrait qualifier de « prime aux mauvais élèves » qui produisaient jusqu'alors peu de biens publics, tandis que les agriculteurs assurant de manière

constante la fourniture de biens publics à un niveau demandé par la société bénéficieraient en revanche d'un moindre soutien.

Ce dernier point amène une nouvelle question quant au niveau de bien public attendu par la demande sociale que nous proposons de soulever plus en détail dans le paragraphe suivant.

2.3.3 Comment identifier la demande sociale ? Comment l'évaluer ?

Comme rappelé dans le premier chapitre de notre thèse, le problème de la mesure de la demande sociale des biens publics, entendus au sens de l'économie néoclassique, apparaît principalement relatif au caractère non excluable des biens publics (Samuelson, 1954 ; Musgrave, 1959), à l'origine des risques de comportement de passagers clandestin (Olson, 1965). Dans ce cas, si les individus agissent selon une rationalité égoïste visant à maximiser leur intérêt propre, ces derniers ne sont pas incités à révéler leurs préférences et à laisser contribuer d'autres individus à leur place. En l'absence de coordination, personne ne voulant payer pour les autres, ce type de situation peut aboutir, comme l'illustre le dilemme du prisonnier, à une situation socialement sous-optimale quand bien même chaque individu cherche à maximiser ses seuls intérêts et reste pourtant demandeur de biens publics. Le problème de la mesure de cette demande (différente de la somme des demandes individuelles) se retrouve dans le fondement théorique des propositions de la Commission européenne. En effet, selon l'approche développée par la DG AGRI (Scheele, 1999), c'est le différentiel entre les normes établies et la nouvelle demande sociale qui justifie les paiements publics pour la fourniture de biens publics (*cf.* Annexe 11).

Malgré l'apparition de techniques d'évaluations relativement récentes telles que l'évaluation contingente¹¹⁰ ou celle des prix hédoniques¹¹¹, les questions de mesure de l'utilité sociale et de la monétarisation de certains biens non marchands restent encore très débattues en économie, aussi bien d'un point de vue pratique que théorique (Milanési, 2010).

Les résultats de ces évaluations nous semblent devoir être pris avec beaucoup de précautions étant donné leurs importantes variations d'une étude à l'autre, comme l'évoquent par exemple les études

¹¹⁰ L'évaluation contingente est une technique d'évaluation qui cherche à faire révéler aux individus la (/les) valeur(s) (usage, non-usage, existence) qu'ils attribuent à certains biens. Elle consiste notamment à interroger les individus en leur demandant quel serait leur consentement à payer pour protéger/conservier certains biens, ou au contraire le montant qu'il faudrait leur verser afin qu'ils acceptent de voir ces biens se dégrader ou disparaître.

¹¹¹ La méthode des prix hédoniques a pour but d'obtenir un prix « pur » à partir de la somme de la valeur de ses différents attributs ou caractéristiques.

chargées d'évaluer certains services éco-systémiques (Constanza *et al.*, 1997¹¹²) ou la biodiversité (Sukhdev *et al.*, 2010). D'autres travaux remettent plus largement en question les fondements théoriques sur lesquels s'appuient ces techniques, notamment lorsqu'il s'agit d'estimer la valeur de la nature à travers des approches strictement utilitaristes (Milanesi, 2010).

Dans son analyse de la prise en compte des biens collectifs par l'État face aux défaillances de marché que provoquent ces biens, Musgrave (1959) considère pour sa part qu'« *un processus politique doit être substitué au mécanisme du marché, et [que] les individus doivent être amenés à approuver la décision du groupe. [...] L'administration doit donc intervenir et imposer des obligations [... mais] au sein d'une société démocratique, la décision de satisfaire tel ou tel besoin collectif ne peut pas être imposée de façon dictatoriale* ». Autrement dit, Musgrave (*ibid.*) renvoyait ici à la nécessité d'avoir recours à un débat démocratique afin d'identifier la demande sociale plutôt que de se contenter d'évaluations économiques et monétaires.

Lors de la réalisation de nos entretiens à Bruxelles, plusieurs représentants interviewés soulignent l'absence d'un réel débat à l'échelle des citoyens européens concernant leur demande en biens publics agricoles (autrement dit, les biens publics qu'ils souhaiteraient voir pris en compte par la PAC). Ces résultats nous amènent à constater que la question de la demande sociale en biens publics reste en grande partie liée au problème de la représentation démocratique des citoyens européens. Ils soulignent également la référence possible à une approche alternative, coïncidant davantage avec la conception socioéconomique des biens publics, conception que nous avons identifiée dans notre Chapitre 1 et qui apparaît pourtant quasiment absente des débats sur la PAC et des positions officielles de ses protagonistes européens.

Directement en lien avec le problème de la connaissance réelle du niveau de bien public attendu en termes de demande sociale, se pose le problème de la valeur de ces biens, que nous proposons d'examiner plus précisément dans le paragraphe suivant.

2.3.4 Quelle valeur attribuer aux biens publics ?

La question de la valeur des biens publics apparaît comme un problème fondamental lorsqu'il relève d'une conception économique néoclassique, dans la mesure où la conception même de la valeur proposée par cette théorie repose en premier lieu sur l'utilité dont la traduction en termes de valeur apparaît indissociable du mécanisme d'ajustement du marché.

¹¹² Cet article publié dans *Nature* est considéré comme « *le premier à avoir eu l'audace empirique* » (Buckwell, 2009) de chercher à évaluer certains services écosystémiques. Le résultat de l'évaluation de 17 d'entre eux a été évalué entre 16 000 et 54 000 milliards de US\$, soit une fourchette avec une marge d'erreur de plus de 2,37 fois la valeur basse.

Alors que chez les classiques (Smith, 1776 ; Ricardo, 1817 ; Marx, 1867) la valeur d'un bien est une grandeur objective résultant du coût des facteurs de production (dont le travail), dans la théorie néoclassique, la valeur est au contraire une grandeur subjective résultant de l'utilité marginale que le bien procure selon les préférences individuelles, révélées par son prix d'équilibre sur le marché (Maitre d'Hôtel, Pelegrin, 2012).

Étant donné les défaillances de marché provoquées par les caractéristiques de non exclusion et de non rivalité des biens publics, la valeur de ces derniers ne peut être révélée à travers le prix d'équilibre et les mécanismes classiques d'ajustement de l'offre et de la demande (Samuelson, 1954 ; Musgrave, 1959).

Dans le rapport de l'OCDE précédemment cité, J. Marsh (1992) met en évidence à travers divers exemples les limites de validité des différentes méthodes proposées pour évaluer la demande sociale des biens d'intérêts publics ainsi que leur valeur. L'auteur souligne en conclusion qu'« *il n'existe pas de mesure objective reconnue des biens d'intérêt public* ». Dans la perspective des préconisations de l'OMC (visant à ne pas créer de distorsions de marché) et face aux difficultés d'attribution d'une valeur basée sur l'utilité marginale des biens publics, il a été établi d'un point de vue institutionnel que la rémunération des agriculteurs vis-à-vis de la fourniture des biens publics devait se limiter à une compensation des surcoûts et des pertes induits par leur production. Ce mode de calcul correspond notamment à celui censé s'appliquer dans le cas des mesures agro-environnementales et autres mesures de compensation telles que celles relatives aux zones de handicap. Se basant sur les travaux réalisés en 1993 par le groupe *Agriculture et environnement* de l'OCDE, l'unité *Analyse et conception d'ensemble* de la DG Agri (alors appelée DG VI) « *impose [en effet] l'idée selon laquelle la logique des MAE est de rémunérer des « services environnementaux » (i.e. les externalités positives), dont la production engendre un surcoût ou une perte de revenu* » (Ansaloni, 2008). Selon Ansaloni (*ibid.*), le recodage des rapports entre environnement et agriculture en termes de *services environnementaux* les font « [tomber] *dans le monde des marchandises* » où l'intervention de l'État est néanmoins nécessaire « *pour organiser un marché de services environnementaux* ».

Outre le fait que cette décision semble davantage reposer sur une conception classique de la valeur (basée sur les coûts) plutôt que sur la conception néoclassique de celle-ci (basée sur l'utilité marginale relative à ces biens), cette logique de compensation soulève néanmoins de nombreuses questions.

D'un point de vue théorique, on peut d'abord se demander comment une simple compensation de surcoût peut s'avérer incitative du point de vue des agriculteurs si elle ne permet pas de dégager un certain bénéfice. Le principe de calcul du montant des MAE basée sur la stricte compensation des

surcoûts et des pertes générés par l'adoption de ces mesures est, de fait, lui aussi critiqué. Bien que « *ce mode de calcul [permette] aux MAE d'être inscrites dans la boîte verte de l'Accord Agricole du cycle de l'Uruguay, [...] elles [apparaissent cependant] intrinsèquement sous-optimales au regard de la théorie économique d'internalisation des externalités, qui préconise une rémunération tenant compte de la demande sociale, c'est-à-dire, de la valeur accordée par la collectivité à l'externalité ciblée. Ce n'est pas le cas ici puisque seules les pertes de profit sont prises en compte dans le calcul* » (Dupraz et Pech, 2009). Ce principe de compensation des surcoûts et des pertes semble par ailleurs « *exclure l'incitation nécessaire à l'adoption des MAE par les agriculteurs* » (*ibid.*) puisque ceux-ci sont sensés ne pas pouvoir dégager de bénéfice à travers ces mesures¹¹³. Théoriquement, le seul avantage que peut alors trouver un agriculteur à s'engager dans ce type de dispositif serait de réduire l'incertitude d'une partie de ses revenus agricoles dans la mesure où le montant des subventions de la Communauté européenne est considéré comme certain et connu à l'avance, contrairement aux rendements agricoles soumis aux aléas climatiques et aux prix agricole dont la volatilité peut être importante. Bien que ces mesures permettent de limiter certaines incertitudes, on peut néanmoins constater qu'elles représentent un coût d'opportunité d'autant plus élevé que la période d'engagement est longue et la volatilité des prix est forte. Dans ces conditions, le montant des « pertes » subies par les exploitants ne peut être connu *ex ante*. Dans la mesure où le montant des aides est établi pour 5 ans, les agriculteurs souscrivant à ce type de mesures prennent donc le risque de voir le montant de leur coût d'opportunité sous-évalué en cas d'une importante hausse des prix agricoles, ou au contraire, y voir l'assurance d'une part de leur revenu si les prix agricoles venaient à baisser fortement. D'un point de vue plus technique, on peut donc s'interroger sur la méthode de calcul utilisée pour évaluer les surcoûts, ainsi que sur la nature-même des surcoûts considérés dans ce calcul : tient-on compte des coûts de transactions¹¹⁴ (Williamson, 2002) et des coûts d'opportunités¹¹⁵ (Desjeux *et al.*, 2012) ? Si oui, comment les évalue-t-on en termes monétaires ? Comment prendre en compte par ailleurs les coûts d'opportunité lorsque la fourniture de biens publics est négativement corrélée à la production de biens agricoles classiques (Scheele, 1999), et dans un contexte où les prix agricoles sont très volatiles sur les marchés ? Enfin, comment

¹¹³ Dans la réalité, on peut supposer que les agriculteurs souscrivant à ces mesures disposent de pertes et de surcoûts générés par la mise en œuvre de ces mesures moindres que le montant des aides établi au niveau régional ou national, de sorte qu'ils parviennent à en tirer un certain profit.

¹¹⁴ Parmi les principaux coûts de transaction on peut notamment citer ceux liés à la recherche d'informations, à la négociation, ou à la décision.

¹¹⁵ Les coûts d'opportunités aussi parfois appelés « coûts de renoncement » (Andreani, 1967) correspondent « *au coût de ce qui est choisi en termes de ce que l'on cède mais aussi en termes de ce que l'on renonce à obtenir, c'est mesurer le coût en occasions perdues* » (*ibid.*). Autrement dit, ce sont les coûts relatifs au choix puisqu'ils dépendent des possibilités alternatives d'investissements.

et à quelle échelle administrer ces calculs dans une Union européenne à 28 États-membres dont les contextes socio-économiques et les parités de pouvoir d'achat sont parfois très hétérogènes?

Parmi les représentants institutionnels interrogés à Bruxelles, plusieurs considèrent qu'il vaudrait mieux, dans la pratique, rémunérer les biens publics agricoles sur la base d'un accord contractuel (à la manière des Contrats Territoriaux d'Exploitation) entre les agriculteurs et les pouvoirs publics locaux, nationaux et/ou européens, plutôt que de se référer à un strict système de compensation de surcoûts. Dans les faits, Dupraz et Pech (2009) considèrent que « *les États-membres ont bénéficié d'une grande marge de manœuvre dans le calcul des primes. Ils se sont diversement affranchis de ces problèmes en négociant avec la Commission européenne des MAE plus ou moins marquées par les priorités nationales, notamment en termes de soutien au revenu agricole* ». Ces auteurs vont même jusqu'à considérer la mise en œuvre différenciée des MAE par les États-membres comme « *la capacité des gouvernements à organiser des effets d'aubaines liés à l'application des MAE en fonction des rapports de forces, loin du principe de compensation des surcoûts, du principe pollueur/payeur ou de la recherche de l'efficacité environnementale* » (*ibid.*).

Ces analyses renvoient, une fois encore, à une approche qui apparaît, dans la mise en œuvre pratique de la notion de bien public, se rapprocher davantage de la traduction d'une conception sociopolitique de ceux-ci. Face aux différences constatées dans la mise en œuvre des MAE, on peut s'interroger sur l'échelle la plus pertinente pour administrer la prise en compte des biens publics par la PAC. Le paragraphe suivant propose de traiter plus en détail cette nouvelle question.

2.3.5 À quelle échelle rémunérer les biens publics ?

Au-delà de la question de la valeur attribuée aux biens publics agricoles, se posent les questions relatives à l'échelle de leur prise en compte, de leur mise en cohérence et de leur financement.

À titre d'exemple, selon le « Rapport Spécial N° 3/2005 *relatif au développement rural* », les MAE apparaissent peu satisfaisantes du point de vue de leur efficacité environnementale dans la mesure où « *les fonds du règlement 2078/92 n'ont été concentrés ni sur les zones hautement prioritaires en matière d'environnement, ni sur les activités agricoles les plus néfastes pour l'environnement* » (*ibid.*). Par ailleurs, l'éparpillement territorial, aussi qualifié de « *saupoudrage* », de l'adoption de MAE (Baschet, 2009 ; Dupraz *et al.*, 2010), associé à une faible pertinence territoriale des mesures ont entraîné selon Barbut (2009) un effet quasiment nul sur de nombreux enjeux environnementaux importants.

Les questions d'échelle d'administration des biens publics prennent ainsi un sens tout à fait particulier dans les contextes institutionnels d'États plus ou moins fédéralisés (Freshwater, 2006),

ainsi qu'en prenant en compte la distinction faite par certains économistes ou analystes entre biens publics locaux, biens publics européens, ou encore biens publics globaux ou mondiaux (Desjeux *et al.*, 2011 ; Swinbank, 2012 ; Kaul et Mendoza, 2003).

Cette distinction entre biens publics locaux et globaux repose sur le fait que dans la pratique, certains biens publics ont des caractéristiques propres à certains espaces ou territoires. On peut illustrer la notion de bien public local à travers l'exemple des paysages. La distance géographique, les temps de parcours et les coûts de transports représentent autant de limites à la caractéristique de non exclusion définissant les biens publics. Dans la mesure où les caractéristiques de certains biens publics perdent de leur sens au-delà d'une certaine distance, on considère alors ces derniers comme des biens publics locaux.

Selon certains analystes, la prise en charge financière des biens publics pourrait en conséquence s'effectuer à l'échelle de leurs effets. Cette proposition nous apparaît comme remettant explicitement en question le principe de solidarité financière en tant que principe fondateur de la construction européenne. Celui-ci serait alors remplacé par le « *principe de responsabilité financière* » de la part des États-membres et des régions (Bureau et Mahé, 2008). Dans cette logique, les biens publics locaux pourraient être cofinancés entre l'Union européenne et les États-membres sur le modèle du second pilier de la PAC, tandis que les biens publics globaux ou transnationaux seraient entièrement financés par l'Union européenne sur le modèle du premier pilier.

Bien que pouvant paraître séduisante, cette proposition trouve plusieurs limites. Entre autre exemple, il apparaît que les biens agricoles sont dans la réalité des biens qualifiés de *mixtes*¹¹⁶ (Tempesta et Thiene, 2004 ; Freshwater, 2006), pouvant avoir à la fois des caractéristiques de biens privés et de biens publics, selon les échelles (locales et/ou globales) et les dimensions d'utilités concernées. Nous citerons comme exemples les prairies et la qualité de l'eau. Une prairie est un bien privé, facteur de production des activités agricoles d'élevage, pour autant, ce bien participe également à la fourniture de biens publics locaux tels que les paysages et peut également stocker d'importantes quantités de carbone, participant ainsi à la stabilité climatique identifiée comme un bien public global. La qualité de l'eau peut de la même manière être considérée comme un bien public local à l'échelle des bassins versants, mais aussi comme un bien public plus global si l'on considère que sa qualité influence directement celle des mers et des océans, et indirectement certaines ressources halieutiques.

Dans la pratique on constate qu'il n'est donc pas toujours facile de distinguer la prise en compte d'un bien public en fonction de ses effets locaux ou globaux, ni même d'en dissocier parfois les différents

¹¹⁶ Biens pouvant avoir à la fois des caractéristiques de biens privés et de biens publics comme les prairies alpines de la région de Cortina D'Empezzo (Italie) décrites par Tempesta et Thiene (2004).

services ou produits joints, pouvant avoir des dimensions de biens privés pour certains et publics pour d'autres (Tempesta et Thiene, 2004 ; Freshwater, 2006).

Le rapport de l'IEEP (Cooper, Hart et Baldock, 2009) souligne, à propos de la question du périmètre d'intervention publique, qu'un processus politique institutionnalisé est parfois le seul à même de pouvoir coordonner l'offre et la demande dans le cas de biens public à fort degrés de publicisation¹¹⁷ : *“For public goods characterised by a higher degree of publicness [...], the coordination of supply and demand can only be achieved through more complex mechanisms of social action. [...] When the number of potential consumers is large, this occurs through the institutionalized political process. Society's collective demands are often expressed in political targets which stipulate the level of provision required” (ibid.).*

Une fois encore, face à certains problèmes soulevés par l'administration opérationnelle des biens publics, une dimension sociopolitique alternative du bien public semble se distinguer au sein même des approches les plus néoclassiques.

Le dernier problème majeur que nous identifions en lien avec la mise en œuvre de la notion de bien public est celle relative au caractère joint ou disjoint de leur production vis-à-vis de certains biens marchands potentiellement liés à leur production.

2.3.6 Biens publics : produits joints ou disjoints des activités agricoles ?

Dans la PAC, la notion de bien public interprétée à travers le cadre d'analyse néoclassique traduit l'idée que certains systèmes de production agricoles fournissent des biens non marchands –plus ou moins joints aux productions classiques– disposant de caractéristiques de biens publics qui apparaissent sous-fournis par rapport aux attentes de la société (Cooper, Hart et Baldock, 2009). La production de ces biens publics non pris en considération par les marchés, représente généralement un *surcoût* pour ces systèmes de production. Du fait de la jointure entre biens publics et biens agricoles marchands, les modèles de production agricole fournissant par ailleurs des biens publics peuvent apparaître moins compétitifs sur les marchés que ceux fournissant une moindre quantité d'aménités positives. En laissant uniquement les marchés réguler l'offre de biens agricoles classiques, le corollaire de cette jointure serait donc de voir disparaître les modèles agricoles fournissant le plus de biens publics, du fait de leur moindre compétitivité sur les marchés alors même que, paradoxalement, la fourniture de ces biens public serait plébiscitée par la demande sociétale.

¹¹⁷ Par « fort degré de publicisation » il faut entendre que les effets des biens publics agissent à grande échelle, dépassant parfois celle du territoire national.

Les travaux de l'OCDE (2001) préconisent de prendre en compte ces produits joints non marchands en veillant à les dissocier au maximum de la production des biens agricoles marchands, afin que leur rémunération interfère le moins possible avec les marchés de ces derniers. Lorsque cette disjonction n'est pas possible, certains analystes considèrent que les biens publics liés aux biens marchands devraient alors permettre de différencier ces produits sur le marché. Selon cette logique, si la demande sociale est réelle, elle devrait alors s'exprimer directement à travers le marché des biens agricoles classiques différenciés. La mise en place de labels (tels que *agriculture biologique*, *commerce équitable*, ou *appellation d'origine*) reposant sur des cahiers des charges précis et des contrôles crédibles, permettrait, selon cette analyse, de différencier les produits et de segmenter le marché afin de rémunérer directement la fourniture des aménités positives liées aux produits marchands (Mollard, 2003). On retrouve, à travers ce discours, l'idée d'internaliser les effets externes (OCDE, 2001) permettant de prendre en compte les coûts et bénéfices sociaux relatifs à ces derniers et corriger ainsi les défaillances de marché, par le biais de coordinations marchandes.

Plusieurs critiques à cette analyse peuvent néanmoins être formulées. Tout d'abord, la séparation des valeurs des différents « produits » est parfois impossible : c'est notamment le cas avec les biens considérés comme mixtes (*cf. supra* ; Tempesta et Thiene, 2004 ; Freshwater, 2006). Ce problème apparaît classique dans la prise en considération des produits joints : la variation du prix de l'un influencera par exemple (positivement ou négativement) la quantité produite de l'autre et certains de ces biens ne peuvent pas être produits séparément. En outre, même si les produits finaux peuvent être différenciés à travers une segmentation de marché, basée sur des labels, ces produits restent néanmoins très substituables par nature, et leurs marchés respectifs ne peuvent être considérés comme totalement indépendants. À ce dernier point, il nous semble primordial d'ajouter qu'en restant dans le cadre d'une analyse néoclassique, si les aménités ont des caractéristiques de non-exclusion, les individus (agissant sur le marché de manière à maximiser leur profit personnel) auront tendance à laisser payer les autres pour la fourniture de ces aménités. Ainsi, même si le différentiel de prix des produits différenciés s'expliquait par l'internalisation des biens public produits, toutes choses étant égales par ailleurs, les individus auraient intérêt à laisser les autres payer pour ces biens publics et consommer pour leur part des produits non labellisés mais moins chers. Comme nous l'avons montré dans notre premier chapitre, le comportement de passager clandestin dans ce contexte risquerait alors d'entraîner une fourniture de biens publics inférieure à la demande sociale réelle. Cette solution de segmentation de marché ne nous semble donc pas échapper à la contradiction entre logique individuelle et collective, induite par le comportement de passager clandestin (Olson, 1965 ; Ostrom, 2010).

2.4 Conclusion

Cette seconde section nous a permis de mettre en évidence qu'à l'échelle des débats européens, la conception des biens publics reposant sur le cadre analytique de l'économie néoclassique apparaissait très largement dominante. Malgré la persistance de débats théoriques vis-à-vis de cette conception, l'influence qu'ont pu jouer certains acteurs environnementalistes ainsi que certains économistes agricoles sur la Commission européenne semble avoir contraint une majorité de protagonistes à adopter, de manière consensuelle, cette approche afin d'apparaître crédibles et de pouvoir être audibles dans le débats sur la future PAC.

Malgré ce constat, nous observons aussi bien dans la sphère académique que lors de nos entretiens, que cette conception des biens publics soulève de nombreuses questions et problèmes dans sa mise en pratique. Les quelques questions que nous venons d'aborder semblent révéler que face à ces écueils, des solutions plus proches d'une conception sociopolitique des biens publics semblent être envisagées.

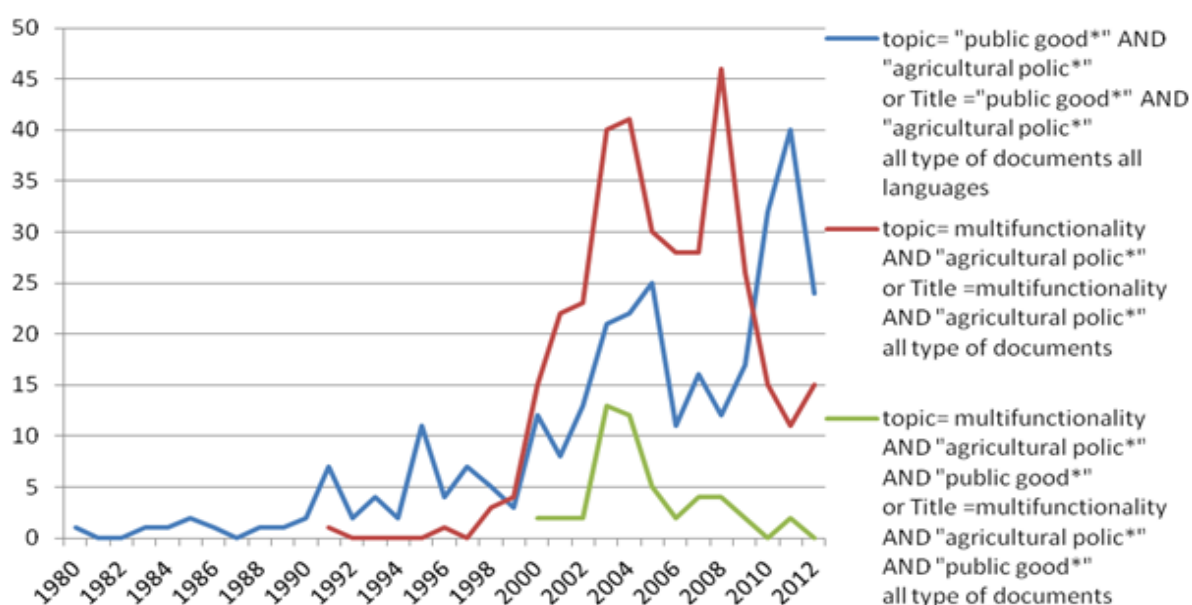
Ainsi, même si on observe une sensible évolution des rapports de forces qui s'illustre à l'échelle des débats européens par la prédominance nette de la conception économique néoclassique des biens publics, nous supposons (à l'instar de la position du MOMAGRI) que d'autres conceptions davantage sociopolitiques des biens publics restent ouvertes dans ces débats. Dans cette perspective, nos recherches bibliographiques ainsi que nos entretiens nous ont souvent amené à examiner des éléments de débats déjà évoqués à la fin des années 1990 et au cours des années 2000, en relation avec la notion de multifonctionnalité de l'agriculture (MFA).

À travers la dernière section de ce chapitre, nous proposons donc de nous intéresser plus particulièrement à la mise en perspective de la notion de bien public vis-à-vis de celle de multifonctionnalité, tout en nous interrogeant sur le sens de cette évolution terminologique dans les débats sur la PAC.

3 Du « paradigme multifonctionnel » à la prise en compte des biens publics

Les documents identifiés et examinés lors de notre revue de littérature, nous ont permis de constater un rapport étroit entre la notion de multifonctionnalité agricole et celle de bien public au cours des années 2000. La réalisation d'un exercice bibliométrique de comparaison entre ces deux termes met en évidence une sorte d'usage alternatif, y compris dans la littérature académique.

Figure 15 : Comparaison des fréquences des résultats de recherches bibliographique « bien public et politique agricole » et « multifonctionnalité et bien public » sous les bases de recherches WOS, WOK, CAB et Econlit (recherche réalisée en juin 2011 et mise à jour en avril 2013)



Comme le montre la Figure 15 ci dessus, la notion de multifonctionnalité agricole en rapport avec les politiques agricoles semble apparaître une dizaine d'années après celle de bien public dans le champ des politiques agricoles. Pour autant, dès la fin des années 1990 et jusqu'en 2009, on observe que la notion de multifonctionnalité a été utilisée de manière beaucoup plus fréquente que celle de biens publics, puis que cette tendance s'est ré-inversée au début de la décennie suivante. Alors que la question de la multifonctionnalité était au cœur des débats des précédentes réformes de la PAC (aussi bien au sein de l'UE que dans le cadre des accords de l'OMC), on constate désormais que ce terme semble avoir progressivement été remplacé par celui de « bien public » en prévision de la réforme de la PAC prévue en 2013. Nous proposons de nous interroger sur les raisons de ce changement terminologique ainsi que sur son sens au sein des débats sur la PAC.

3.1 Un lien étroit entre bien public et multifonctionnalité agricole

Afin d'identifier les liens existant entre les débats relatifs à la multifonctionnalité agricole et ceux relatifs à la prise en compte des biens publics dans la PAC, il nous apparaît nécessaire de revenir en premier lieu sur la (les) définition(s) attribuée(s) à la notion de multifonctionnalité.

Notre revue de la littérature sur les biens publics, complétée par une recherche bibliographique plus particulièrement focalisée sur le terme de *multifonctionnalité agricole*, met en évidence que ce dernier a recouvert un large spectre de définitions (cf. Tableau 9) selon les acteurs qui l'ont mobilisé au cours des débats relatifs à la PAC (Laurent, 2001 ; OCDE 2001 ; Burrell, 2003).

Tableau 9 : Considérations non-commerciales incluses dans la multifonctionnalité par les amis de la multifonctionnalité (Extrait de Burrell, 2003, source : OMC/WTO 2001 et 2000a, b, c, d)

	Éléments réunis sous le terme de multifonctionnalité dans les propositions de négociation faites à l'OMC
Union Européenne	Développement durable, protection de l'environnement, viabilité des zones rurales et aides contre la pauvreté, sécurité alimentaire, autres préoccupations des consommateurs y compris le bien être des animaux.
Japon	La multifonctionnalité est marquée par des caractéristiques telles que, la présence de produits joints, la fourniture de biens publics, l'absence de marchés.
Norvège	Aménagement rural, sécurité alimentaire, héritage culturel, bénéfices environnementaux tels que paysage, biodiversité, préservation de la terre. Haut niveau d'exigence pour la santé animale et humaine.
Corée du sud	Sécurité alimentaire, protection de l'environnement, aménagement rural, héritage culturel et protection des terres agricoles.
Suisse	Pas de caractérisation spécifique de la multifonctionnalité.

Avec le développement de la notion multifonctionnalité dans les débats, se sont peu à peu distingués deux groupes de pays : d'une part les pays *amis de la multifonctionnalité agricole* (UE, Norvège, Suisse, Japon, Corée), défendant la reconnaissance des biens non marchands produits par l'agriculture, et d'autre part les pays *s'opposant* à cette nouvelle notion (principalement les USA et les pays du groupe de Cairns) car suspectant les premiers d'avoir recours à cette notion dans le but de justifier le maintien de leurs politiques agricoles protectionnistes (Burrell, 2003 ; Freeman et Robert, 1999 ; Bohman *et al.*, 1999).

La reconnaissance progressive par diverses institutions¹¹⁸ de la fourniture de biens non marchands, produits conjointement aux biens agricoles classiques, a participé à une évolution de cette opposition jusqu'à la distinction de deux conceptions principales de la multifonctionnalité sur le plan

¹¹⁸ L'OCDE a notamment publié de très nombreux travaux de recherche sur la notion de multifonctionnalité de l'agriculture (OCDE, 2008 ; OCDE 2005a et b ; OCDE, 2003 ; OCDE, 2001 ; OCDE, 1999).

de la politique internationale (Laurent, 2001 ; Pingault, 2001 ; Allaire et Dupeuble, 2002 ; Massot-Marti, 2003).

L'une de ces conceptions a été qualifiée d'*approche positive* de la multifonctionnalité. Elle correspond au cadre analytique développé par l'OCDE (Laurent, 2001 ; Pingault, 2001 ; Allaire et Dupeuble, 2002 ; Massot-Marti, 2003). La multifonctionnalité y est définie comme « *l'existence de produits multiples de base et autres, qui sont conjointement produits par l'agriculture et le fait que certains produits autres présentent les caractéristiques d'externalités ou de biens publics, le résultat étant que les marchés de ces biens n'existent pas ou fonctionnent mal* » (OCDE, 2001). « *La multifonctionnalité est [alors] considérée comme une caractéristique du processus de production. Une activité économique est multifonctionnelle si et seulement si il y a production jointe de multiple produits [et que] certains de ces produits sont des externalités ou des biens publics, échappant plus ou moins aux lois du marché* » (Pingault, 2001, citant la définition retenue par le secrétariat de l'OCDE dans Shobayashi *et al.*, 2000).

L'approche dite « *positive* » de la multifonctionnalité agricole, proposée par l'OCDE, repose explicitement sur les notions économiques d'« externalité » et de « bien public » en rapport avec les inefficiences de marché. Une des conclusions de cette approche est la nécessité « *de mesurer l'offre et la demande sociale de chaque produit dérivé de l'activité agricole en terme monétaire pour qu'il soit possible d'élaborer des politiques de soutien public plus efficaces et plus ciblées* » (Massot-Marti 2003). La mesure de cette demande sociale des biens et services publics débouche néanmoins selon certains analystes sur une « *inapplicabilité politique [... puisqu'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* »¹¹⁹ (*ibid.*).

Par opposition à cette première approche, l'autre conception de la multifonctionnalité a été qualifiée de *normative*¹²⁰ (Laurent, 2001 ; Pingault, 2001 ; Allaire et Dupeuble, 2002 ; Massot-Marti, 2003). La multifonctionnalité n'est alors plus simplement une caractéristique technique du processus de production, mais « *elle devient la conceptualisation des objectifs et des fonctions que la société assigne à l'agriculture* » (Massot-Marti, 2003). Selon la FAO (2000) qui privilégie cette approche : « *l'agriculture [...] a pour rôle essentiel de produire de la nourriture et de contribuer à la sécurité*

¹¹⁹ On soulignera que cette analyse rejoint la limite déjà évoquée par Marsh (1992) concernant la prise en compte des biens publics dans les politiques agricoles : « *En pratique, il n'existe pas de méthode universelle permettant d'évaluer ou de mesurer ces biens d'intérêt public, et on ne sait pas non plus précisément comment concevoir des mesures qui procurent aux agriculteurs les incitations nécessaires pour produire le niveau de biens d'intérêt public voulu* ».

¹²⁰ Nous soulignons que la distinction entre les approches « positive » et « normative » de la multifonctionnalité n'est pas de notre fait mais préexiste dans la littérature académique. Nous soulignons par ailleurs que les dimensions normative et positive de chacune d'elles nous semblent discutables vis-à-vis de leur dénomination.

alimentaire, [mais elle] a aussi d'importantes fonctions environnementales, économiques et sociales. Ses fonctions multiples tiennent à sa nature même ». Cette approche de la multifonctionnalité est alors traduite en termes de développement durable (Massot-Marti, 2003 ; Pingault, 2001) en identifiant « *la fonction économique ou productive traditionnelle du secteur primaire, la fonction environnementale qui regroupe les externalités positives et négatives sur le milieu physique, et les fonctions sociales, qui comme un fourre-tout, intègrent les autres aspects socio-économiques, politiques et culturels de l'activité agricole* » (Massot-Marti, 2003).

À travers cette approche, la notion de multifonctionnalité acquiert « *une valeur intrinsèque, politique, voire morale qu'elle n'avait pas dans l'approche positive* » (Pingault, 2001). Le désir de défendre cette approche « *plus politique* » et « *plus pragmatique* » selon Massot-Marti (2003), peut alors « *trouver sa place en tant qu'objectif naturel et légitime, dans un programme politique* » (Pingault, 2001).

Bien que la notion de multifonctionnalité agricole ne semble pas avoir été stabilisée au cours des débats sur la PAC dans les années 1990 et 2000, elle semble, tout comme la notion de bien public, y avoir occupée une place centrale (*cf.* Figure 15).

Dans la perspective de la conférence de Cork en 1996, Bazin (2003) considère que la notion de multifonctionnalité a participé à l'institutionnalisation du second pilier de la PAC consacré au développement rural. D'autres analystes vont même jusqu'à considérer désormais le *paradigme multifonctionnel* comme un nouveau paradigme pour les politiques agricoles (Barthelemy et Nieddu, 2003 ; Massot-Marti, 2003 ; Potter et Burney, 2002).

À travers la distinction opérée entre les deux principales approches de la multifonctionnalité, on note déjà une forte similitude vis-à-vis de la distinction constatée en sciences économiques vis-à-vis de la notion de bien public. Une analyse plus poussée nous amène à considérer que les notions de bien public et de multifonctionnalité agricole se font écho selon les cadres théoriques mobilisés pour les interpréter (*cf.* Chapitre 1). On observe en effet une correspondance forte entre l'approche dite *positive* de la multifonctionnalité et la conception des biens publics proposée à travers l'approche économique néoclassique. Les références relatives aux défaillances de marché provoquées par les externalités, les biens publics, ou encore les produits joints, sont explicites dans les documents de l'OCDE à propos de la multifonctionnalité (OCDE, 2008 ; OCDE 2005a et b ; OCDE, 2003 ; OCDE, 2001 ; OCDE, 1999). À l'inverse, l'approche dite *normative* semble plutôt s'inscrire dans une approche sociopolitique de la multifonctionnalité (Massot-Marti, 2003 ; Bazin, 2003), rejoignant ainsi l'approche sociopolitique des biens publics que nous avons identifiée en conclusion de notre premier chapitre. La dimension politique de cette notion y est davantage mise en lumière que les seules

caractéristiques intrinsèques des biens, considérées comme étant à l'origine de défaillances de marché.

Alors que la question de la multifonctionnalité de l'agriculture était au cœur des débats lors des précédentes réformes de la PAC et jusqu'au milieu des années 2000, on peut s'interroger sur les raisons de l'évolution du débats sur la PAC en termes de biens publics agricoles venus remplacer la notion multifonctionnalité.

3.2 La multifonctionnalité remplacée par la notion de bien public

Comme le met en évidence l'exercice bibliométrique préalablement présenté (cf. Figure 15), la multifonctionnalité agricole a progressivement été remplacée par la notion de bien public à la fin des années 2000. D'après la revue de la littérature et les enquêtes que nous avons réalisées, divers éléments viennent expliquer cette évolution terminologique dans les débats.

Le premier élément d'explication identifié à travers nos recherches bibliographiques et nos entretiens, souligne une perte progressive de crédibilité de l'argument de la multifonctionnalité agricole, interprété comme un argument avant tout politique, sans réel ancrage scientifique.

Ainsi, le recours à la notion de multifonctionnalité agricole dans les débats internationaux a très vite été perçu comme un alibi permettant aux pays disposant des plus hauts niveaux de protections agricoles, de résister à la libéralisation des échanges¹²¹ et de poursuivre des politiques dites protectionnistes (Burrell, 2003 ; Potter *et al.*, 2002 ; Bohman *et al.*, 1999 ; Freeman et Robert, 1999).

Outre l'« *hostilité* » que pouvait déjà susciter le terme de *multifonctionnalité agricole* pour certains pays membres de l'OCDE, certains analystes considèrent que « *d'autres l'ont utilisé pour justifier, de façon plutôt incongrue, leur propre catalogue de considérations non-commerciales* » (Burrell 2003). Dans ce contexte, l'approche « normative » de la multifonctionnalité a donc été suspectée d'entretenir des politiques protectionnistes allant à l'encontre de l'ouverture des marchés agricoles (Potter et Tizley, 2005 ; Potter et Burney, 2002).

Par opposition à cette approche « *plus politique* » de la multifonctionnalité (Massot-Marti, 2003), l'approche dite « positive » bénéficie au contraire du crédit de nombreux travaux académiques en

¹²¹ Nous rappelons en effet que dès Mai 1987, la décision d'une « *réduction progressive et concertée de l'aide à l'agriculture* » a été prise lors du Conseil de l'OCDE au niveau ministériel. Cette position est réaffirmée en Avril 1998 par le Conseil de l'OCDE au niveau ministériel, s'engageant à « *poursuivre le large processus de libéralisation des échanges* » et réaffichant la volonté de « *préserver l'ouverture des marchés et de maintenir l'élan de la libéralisation* » (Source ocde.org, communiqués ministériels sur les politiques agricoles, consultables sur : <http://www.oecd.org/fr/tad/politiques-agricoles/communiqueministerielssurlespolitiquesagricoles.htm>)

économie néoclassique (paradigme dominant actuel), identifiant différentes origines de défaillances de marché pouvant nécessiter, et donc justifier, l'intervention des pouvoirs publics.

À la différence de la notion de multifonctionnalité agricole, la notion économique de bien public trouve aujourd'hui une forme de légitimité scientifique grâce à son ancrage théorique dans le courant dominant de l'économie néoclassique. *A posteriori*, on peut considérer que la prise en compte des biens publics par la PAC s'inscrit de manière cohérente dans la lignée de l'approche « positive » de la multifonctionnalité défendue par l'OCDE.

Selon Kroll et Bazin (2002) les moyens mis en œuvre pour traduire la prise en compte effective des dimensions multifonctionnelles de l'agriculture par la PAC, ont également contribué à discréditer cette notion et le discours politique qui la défendait. En effet, la juxtaposition d'un modèle agricole compétitif et d'un modèle multifonctionnel, a conduit à élaborer une PAC dont les objectifs multifonctionnels apparaissent discutables et parfois même contradictoires entre les deux piliers de cette politique (*ibid.*). Ce constat s'illustre notamment par la faiblesse des crédits accordés pour soutenir le second pilier de la PAC consacré au développement rural, (moins de 25 % du budget de la PAC, cf. Figure 16) ainsi qu'à travers les modalités d'attribution des aides du premier pilier, qui sont restées « *largement contradictoires avec les objectifs affichés du renforcement de la multifonctionnalité* » (Bazin, 2003).

Figure 16 : Évolution des répartitions budgétaires entre 1^{er} et 2nd piliers de la PAC entre les périodes de programmation 2000-2006 et 2007-2013 (source : DG Agri)



Par ailleurs, alors que l'on pouvait considérer la notion de multifonctionnalité comme un élément de division entre différents groupes d'acteurs (notamment à travers l'opposition entre les approches positive vs normative), nous avons mis en évidence, que la notion de bien public semble au contraire

avoir permis de cristalliser une sorte de compromis entre la majorité des acteurs participant aux débats sur la PAC (Gravey, 2011). Malgré la prédominance à l'échelle européenne d'un discours s'appuyant sur les cadres cognitifs développés par la théorie économique néoclassique, nous avons montré que la liste des principaux biens publics identifiés par la Commission européenne pouvait finalement s'interpréter comme une sorte de compromis. Cette liste identifie en effet une majorité de biens publics environnementaux mais également quelques biens publics qualifiés de « sociaux » dont la définition apparaît plus large que la seule restriction aux caractéristiques intrinsèques de non-rivalité et de non-exclusion.

En bref, la remise en cause de la crédibilité politique et scientifique de la notion de multifonctionnalité agricole semble expliquer en partie le remplacement de ce terme par la notion de bien public dans les débats sur la PAC (Bureau, 2010). Par rapport à la notion de multifonctionnalité, celle de bien public bénéficie notamment d'un ancrage solide dans la théorie économique néoclassique à laquelle se réfèrent majoritairement les travaux de l'OCDE et les prescriptions de l'OMC. Le recours à la notion de bien public dans les débats sur la PAC peut alors s'interpréter comme un moyen de ré-ouvrir -à l'échelle européenne mais aussi dans le cadre du cycle de Doha à l'OMC- les questions relatives à l'intervention des pouvoirs publics dans le secteur agricole.

Nous proposons d'approfondir les implications rhétoriques et politiques du passage de la multifonctionnalité aux biens publics dans les débats sur la PAC à travers le dernier paragraphe de ce chapitre.

3.3 L'implication rhétorique et politique d'une évolution terminologique

Comme nous venons de le montrer, l'émergence de la notion de bien public dans les débats relatifs à la réforme de la PAC post-2013 apparaît étroitement liée à ceux sur la multifonctionnalité agricole au sein de la PAC dans les années 1990 et 2000. Au-delà de ce résultat, les entretiens relatifs aux origines de la notion de bien public dans la PAC de même que notre revue de la littérature nous amène à considérer que ce changement est aussi révélateur de deux principales évolutions tendanciennes des débats sur la PAC.

La première de ces évolutions concerne le renforcement des orientations économiques de la PAC. Comme nous l'avons montré précédemment, diverses institutions européennes ont publié à la fin des années 2000 des rapports relatifs à la prise en compte des biens publics dans la PAC. Ces rapports utilisent une approche économique néoclassique des biens publics s'inscrivant dans la

lignée de la définition de la multifonctionnalité agricole proposée par l'OCDE. Outre le fait que les biens publics agricoles soient parfaitement concordants d'un rapport à l'autre (*cf. supra*), on constate par ailleurs que ces listes restent très proches des objets identifiés par l'OCDE comme résultant de la multifonctionnalité (*cf.* Tableau 10).

Tableau 10 : 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)

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

L'approche économique néoclassique à travers laquelle sont abordés les biens publics agricoles se retrouve de fait confrontée aux mêmes limites que celles évoquées à travers 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 physique) qui apparaît fortement problématique à travers cette approche, principalement parce qu'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 agricoles de base et produits autres, et entre chacune de ces catégories, [tel que le préconise l'OCDE (2001), conduit paradoxalement à mettre en œuvre] des instruments qui rendent l'agriculture la moins multifonctionnelle possible* » (*ibid.*).

Dans la continuité de ces analyses, la seconde évolution que nous identifions traduit le recours à la notion de bien public comme l'affirmation du processus de dérégulation publique des marchés agricoles.

Barthelemy et Nieddu (2003) soulignent également cette évolution en observant qu'à travers l'approche positive de la multifonctionnalité, « *l'intervention publique [devait se limiter aux biens] pour lesquels il est impossible de limiter l'accès et pour lesquels l'usage de l'un ne restreint pas celui d'un autre* ». Ces auteurs insistent sur la manière dont cette approche permet alors de contourner la dimension publique de certains biens lorsqu'ils ne concernent 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 », ou « lorsqu'il est possible de créer une rivalité d'usage, on cherche à associer le bien à un acte marchand » (*ibid.*). À travers leur démonstration, les auteurs mettent en évidence la manière dont cette approche économique « [réduit], chaque fois que cela est possible, [le caractère non-marchand de ces biens] et ce y compris lorsque cela revient, assez curieusement, à retenir d'abord la nature multifonctionnelle d'un bien, puis à séparer pour le même bien, « les valeurs d'usage » et « les valeurs autres que d'usage » comme le montre le document de l'OCDE (2001) » (Barthelemy et Nieddu 2003).

Dans la lignée de ces analyses, nous proposons d'étendre à la notion de bien public l'analyse de Callon (1999) (initialement centrée sur les externalités) en considérant que « la notion [de bien public devient] cruciale parce qu'elle 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 »¹²². Ce cadre d'analyse permet ainsi de légitimer le fait de n'avoir recours à l'intervention publique qu'en dernier lieu, conformément aux positions les plus libérales. La notion de bien public développée par la théorie économique néoclassique -s'inscrivant dans l'approche dite « positive » de la MFA- nous apparaît ainsi fournir un cadre d'analyse permettant de justifier les dépenses publiques liées à la prise en compte des biens publics (*"public money for public goods"*) et justifiant de poursuivre en parallèle la dérégulation publique du secteur agricole en démantelant les outils de la PAC qui ne seraient pas en rapport direct avec la liste réduite des biens publics identifiés par les institutions faisant autorité.

La notion de bien public développée de manière prédominante à travers l'approche économique néoclassique dans les débats européens sur la PAC, permet ainsi de rejoindre le cadre théorique à partir duquel l'OCDE et l'OMC justifient la libéralisation des échanges agricoles, et implicitement la dérégulation publique de ces marchés. Paradoxalement, la conception économique néoclassique des biens publics ouvre une brèche dans cette théorie en reconnaissant l'existence de potentielles défaillances et inefficiences des marchés venant justifier une intervention publique. Certains acteurs institutionnels semblent donc s'être appropriés cette notion pour défendre également le maintien de la PAC et de ces interventions dès lors que ces dernières sont compatibles avec les règles de l'OMC (et notamment qu'elles ne produisent pas de distorsions de marché). Ainsi, si cette conception économique des biens publics semble incarner une certaine forme de consensus à l'échelle des débats européens c'est probablement parce qu'elle permet à la fois de poursuivre un démantèlement des instruments publics de régulation des marchés agricoles, tout en justifiant le

¹²² Dans la citation originale, M. Callon évoque la notion économique d'externalité et non celle de bien public mais son analyse nous est apparue néanmoins tout à fait transposable à cette dernière.

maintien de certaines dépenses de la PAC, dès lors qu'elles sont justifiées en termes de bien public et à condition qu'elles soient « OMC compatibles ».

Dans la mesure où les critères de non-rivalité et de non-exclusion laissent une certaine marge d'interprétation « *de nombreux acteurs se sont saisis des espaces de débats d'interprétation qu'ouvre la notion de bien public* » (Poux, 2012) et ont fini par élargir le cadre d'analyse de cette notion dans le débat sur la PAC. À titre d'exemple, alors que cette notion apparaît avoir d'abord émergée à travers des préoccupations environnementales notamment portées par des acteurs environnementalistes tels que l'IEEP ou BirdLife International, la sécurité alimentaire considérée en tant que bien public « *plaidable au regard des deux critères clés* » de non-exclusion et de non-rivalité apparaît selon Poux (2012) comme « *l'un des thèmes qui a le plus affaibli la dimension environnementale du concept de bien public* ». Par extension de la sécurité alimentaire, certains acteurs ont pu défendre *les stocks de céréales, les productions agricoles* en général et par voie de conséquences *l'agriculture productive* elle-même en tant que biens public, amenant par exemple MOMAGRI à considérer comme « *primordial que l'agriculture soit inscrite en tant que telle sur la liste des biens public mondiaux* »¹²³.

Le passage de la multifonctionnalité agricole aux biens publics dans les débats européens sur la PAC apparaît finalement s'être accompagné d'une éviction des conceptions sociopolitiques de la multifonctionnalité et des biens publics au profit d'une rationalité plus strictement économiste des choix publics européens. Il en découle notamment une justification des actions publiques de plus en plus contraintes par le cadre normatif de l'action publique développé par la théorie économique néoclassique. Ce cadre cognitif apparaît compatible avec les options politiques les plus libérales cherchant à limiter les interventions de l'État dans la sphère économique à la seule prise en compte des biens publics et laisser pour le reste les marchés s'autoréguler le plus librement possible afin d'aboutir à une situation supposée optimiser le bien-être collectif.

Malgré la prédominance de l'approche économique néoclassique des biens publics dans la PAC, la prise en compte de certains biens publics à caractère plus sociaux dans la liste des principaux biens publics identifiés par la commission européenne peut s'interpréter comme une forme de compromis entre les défenseurs des problématiques environnementale et les acteurs défendant par ailleurs les fonctions sociales, voire sociétales, de l'agriculture. Alors que ce compromis pouvait également être réalisé lors des débats sur la multifonctionnalité, on peut néanmoins observer une évolution du rapport de force entre la prise en compte des intérêts environnementaux et celle des intérêts

¹²³ « Les biens publics fournis par l'agriculture dans l'Union européenne » Article web sur le site du MOMAGRI consultable sur : <http://www.momagri.org/FR/articles/Les-biens-publics-fournis-par-l-agriculture-dans-l-Union-europeenne-628.html>

sociaux. On peut notamment illustrer cette évolution en constatant par exemple que sur les neuf thématiques identifiées par l'OCDE comme relevant de la multifonctionnalité agricole, au moins cinq pouvaient être associées à une dimension sociales (sécurité alimentaire et sanitaire, réduction de la pauvreté, maintien/viabilité/développement des zones rurales, héritage culturel, bien-être animal) tandis que sur les dix principaux biens publics agricoles aujourd'hui identifiés par la commission européenne, seulement trois sont généralement identifiés comme tels (la sécurité alimentaire, la vitalité rurale et le bien-être animal¹²⁴).

Conclusion du Chapitre 2

Dans un contexte de libéralisation économique et de dérégulation publique, les années 1980 et 1990 sont marquées par une prise de conscience relative aux dégradations environnementales ainsi qu'à la prise en compte de certains biens et services fournis par l'agriculture mais que le marché ne régule pas de façon optimale. Très tôt, dès le début des années 1990, certains économistes tels que De Gorter ou Marsh ont proposé d'avoir recours à la notion de bien public pour éclairer les débats relatifs à ces nouvelles préoccupations sociétales en réformant les politiques agricoles. C'est néanmoins la notion de multifonctionnalité agricole qui a tout d'abord été mobilisée au cours des années 1990, soutenue par un groupe de pays, afin de défendre la prise en compte des biens non marchands produits par l'agriculture et justifier le maintien de certaines interventions publiques dans ce secteur.

Avec le temps, cette notion apparaît avoir perdu peu à peu sa crédibilité politique, notamment dans le cadre des négociations commerciales de l'OMC. Suite à la remise en question de cette notion, nous avons constaté une sorte de glissement des débats vers des notions davantage ancrées dans la théorie économique néoclassique, tels que les « produits joints », les « effets externes » ou encore les « biens publics ».

Ce recentrage des débats sur la PAC autour de notions ancrées dans la théorie économique dominante permet d'apporter une explication aux origines et aux causes des défaillances de marchés, explication compatible avec les cadres analytiques de l'OMC et de l'OCDE. Cette approche des biens publics permet, par ailleurs, de justifier le maintien d'une intervention publique dans le secteur agricole, tout en la limitant à la seule prise en compte des biens publics.

¹²⁴ La prise en compte des paysages en tant que bien public environnemental ou social fait parfois débat selon les groupes d'acteur rencontrés mais nous nous baserons sur le rapport de l'IEEP pour la DG Agri (Cooper *et al.*, 2009) qui semble plutôt associés les paysages ruraux à des biens publics environnementaux.

Cette évolution terminologique s'est particulièrement fait ressentir à la fin des années 2000, notamment lors des premiers débats sur la future réforme de la PAC prévue en 2013 avec une inscription des argumentaires dans la lignée directe de l'approche *positive* de la multifonctionnalité développée par l'OCDE.

La prise en compte des biens publics à travers le cadre d'analyse de l'économie néoclassique apparaît finalement comme limitant le champ de légitimité des interventions publiques à une liste relativement restreinte de biens publics agricoles essentiellement environnementaux. Implicitement, cette approche laisse penser que les biens exclus de la liste identifiée par la Commission européenne, ne justifient pas d'interventions publiques et doivent être exclusivement régulés par le marché. Comme nous l'avons mis en évidence, certains groupes d'acteurs institutionnels tels que l'IEEP, Birdlife International, ou ELO, apparaissent comme ayant influencé la Commission européenne dans la reconnaissance de principaux biens publics agricoles. Selon Ansaloni (2013b) l'influence de ces groupes d'acteurs s'explique notamment par l'expertise dont ces derniers se sont dotés sur ces thématiques depuis plusieurs années.

L'approche économique néoclassique des biens public qui a pu dominer les débats préalables sur la future PAC post-2013 à l'échelle européenne semble finalement venir justifier et renforcer la poursuite du mouvement de dérégulation publique des marchés agricoles, tandis que dans le même temps, l'importante volatilité des prix agricoles constatée au cours de ces dernières années, amène certains acteurs institutionnels¹²⁵ à considérer aujourd'hui que la stabilité des marchés agricoles devrait être ajoutée à la liste des biens publics auxquels la PAC doit répondre.

Du point de vue institutionnel et au-delà des considérations théoriques, il est important de rappeler que la réforme de la PAC post-2013 est la première à devoir intégrer les nouvelles modalités du fonctionnement de la Commission, à savoir le respect d'un consensus entre 27 États-membres, et qui plus est, l'accord du Parlement européen depuis la mise en œuvre du processus de codécision. Étant donnée l'importante hétérogénéité des situations socio-économiques parmi ces 27 États-membres, les questions relatives aux échelles de financement de ces interventions publiques se révèlent de première importance (cf. Freshwater, 2006). Un groupe d'économistes agricoles¹²⁶, autoproclamés «*Leading Agricultural Economists* », propose par exemple que les biens publics locaux soient financés localement dans la mesure où ils bénéficient plus particulièrement aux populations locales et répondent le plus souvent à une demande locale. Ainsi, à travers ce raisonnement, le principe de

¹²⁵ Cf. l'article de J. Carles et B. Gibert « Stabilité financière et stabilité des marchés agricoles : des biens publics mondiaux ? » en ligne sur le site de Momagri : <http://momagri.fr/FR/articles/Stabilite-financiere-et-stabilite-des-marches-agricoles-des-Biens-Publics-Mondiaux-384.html>

¹²⁶ Cf. "A common agricultural policy for European Public Goods: Declaration by a Group of Leading Agricultural Economists" consultable sur: <http://reformthecap.eu/posts/declaration-on-cap-reform>

solidarité financière ne devrait s'appliquer qu'aux biens publics dont les effets se font ressentir au-delà des frontières des États-membres.

Ce raisonnement nous apparaît contraire au principe de convergence des régions européennes et risquerait d'avoir pour conséquences un renforcement des inégalités entre les États-membres : les pays et régions disposant de moyens limités ne seraient pas en mesure de prendre en compte certains biens publics locaux, tandis que ceux disposant de plus de ressources pourraient au contraire les subventionner de manière importante sur leur territoire et entretenir ainsi des inégalités territoriales. Ce type de proposition traduit selon nous une remise en cause symptomatique du principe de solidarité financière et donc l'une des valeurs communautaires fondamentales sur laquelle a été construite la PAC, au profit d'approche de plus en plus nationale, voir régionale, des politiques agricoles.

La Commission européenne, autrefois considérée comme porteuse de l'approche « normative » de la multifonctionnalité (Massot-Marti, 2003), semble aujourd'hui se rapprocher de la vision « positive » et plus économique de celle-ci. La conséquence d'un tel glissement institutionnel est de se focaliser sur l'analyse économique des biens publics, définis de manière négative comme à l'origine d'anomalies de la théorie néoclassique du bien-être, plutôt que de les définir positivement par une entrée plus politique, correspondant à ce que la société civile européenne attend des pouvoirs publics vis-à-vis de l'intérêt général. Mais pour ce faire, encore faut-il que la notion d'intérêt général à l'échelle européenne ait un sens et que les européens partagent une vision de l'avenir à travers la définition d'un véritable projet politique commun.

Notre analyse nous conduit donc à plaider en faveur d'une réappropriation socio-économique des biens publics en tant qu'objets nécessitant un véritable débat citoyen sur la PAC, permettant à la société civile de redéfinir les objectifs qu'elle souhaite voir assigner à cette politique européenne.

Malgré une sensible évolution des rapports de forces qui s'illustre à l'échelle des débats européens par la prédominance nette de la conception économique néoclassique des biens publics, permettant de poursuivre le démantèlement des outils publics de régulation des marchés agricoles, nous supposons (à l'instar de la position du MOMAGRI) que d'autres conceptions, davantage sociopolitiques des biens publics, sont défendues par certains acteurs locaux, pouvant aboutir à des compromis plus nuancés aux échelles nationales et régionales.

Nous proposons de revenir sur cette hypothèse à travers le dernier chapitre de cette thèse.

CHAPITRE 3 :
Interprétations et enjeux relatifs aux biens
publics dans les débats nationaux sur la
Politique agricole commune

Introduction

Le chapitre précédent a mis en évidence un recours de plus en plus fréquent, durant les années 2000, à la notion de bien public lors des débats relatifs à la future PAC. Dans ce contexte, cette notion est progressivement apparue comme faisant consensus entre les principaux acteurs européens. Pour autant, l'analyse critique des débats relatifs à la prise en compte des biens publics dans la future PAC et la liste des principaux biens publics finalement reconnus par la Commission européenne (cf. Chapitre 2) nous amènent à considérer qu'il est nécessaire de nuancer l'idée de ce consensus apparent.

Diverses études analysant les discours et les positions des acteurs dans les débats relatifs à la PAC mettent effectivement en évidence que la prise en compte des biens publics agricoles ne fait pas nécessairement l'unanimité entre les États-membres à l'échelle des débats européens, ni même entre les acteurs institutionnels participant aux débats nationaux, voire régionaux (Dwyer et Lewis, 2011 ; Gravey, 2011; Trouvé et Lataste, 2011 ; Rutz *et al.*, 2013 ; Ansaloni, 2012, 2013a, 2013b).

À travers notre cadre d'analyse institutionnaliste et régulationniste, nous interprétons ces observations comme l'expression de différents groupes d'intérêts, incarnés par certains acteurs institutionnels, en tension au sein des débats européens et nationaux relatifs à la PAC (Potter et Tilzey, 2005 ; Trouvé, 2007 ; Erjavek *et al.*, 2009). Dans cette perspective, nous considérons les objectifs de la PAC comme des compromis institutionnalisés par les pouvoirs publics (la Commission européenne à l'échelle de la communauté européenne et l'État à l'échelle des États-membres) en fonction et sous l'influence des rapports de forces qui opposent les principaux acteurs institutionnels, porteurs intérêts s'exprimant notamment à travers les options politiques qu'ils soutiennent (Meynaud, 1957 ; Mazey and Richardson, 1993 ; Hassenteufel, 1995 ; Van der Zee, 1997 ; Saurugger, 2002 ; Jonsson, 2007 ; Saurugger, 2010). Cette analyse nous amène ainsi à concevoir la PAC comme une forme de compromis institutionnalisé entre les différents acteurs participant aux débats et bénéficiant en premier lieu aux groupes les plus influents (cf. Chapitre 1).

Dans la lignée de ces analyses et en nous appuyant sur le cadre d'analyse relatif aux biens publics que nous avons élaboré dans le premier chapitre de cette thèse, nous faisons l'hypothèse que le consensus d'abord observé autour de la notion de bien public (cf. Chapitre 2) représente en réalité une forme de compromis issu des différentes interprétations de celle-ci aux échelles nationales, voire régionales. Comme le souligne Ansaloni (2013b), même si au cours des années 2000, « *tout le monde ou presque s'accorde pour dire que les autorités communautaires doivent rémunérer les « services environnementaux » générés par les agriculteurs et les gestionnaires de terres agricoles dans le cadre de leur activité professionnelle [...], il n'existe pas d'accord entre ces protagonistes au sujet de la place*

que doit occuper l'objectif de fourniture de bien public dans la PAC. [Ainsi] la vision des rapports entre la PAC et l'environnement en termes de bien public constitue la structure de sens commune sur la base de laquelle se déploient les luttes que mènent ces acteurs à ce propos et, peut-être plus généralement, à propos de la PAC ».

C'est précisément à ces luttes et aux compromis auxquels elles peuvent conduire aux échelles nationales et régionales, que nous proposons de nous intéresser dans ce dernier chapitre. Pour ce faire, nous mobilisons le cadre d'analyse proposé dans l'introduction de cette thèse, pour considérer que la notion de bien public offre aux acteurs institutionnels différents cadres cognitifs sur lesquels ils viennent construire leur discours de légitimation (Billaudot, 2009 ; Lordon, 1997, 1999 2000) afin de faire valoir, auprès de l'opinion et des autorités publiques, leurs propositions en termes de mise en œuvre de la future PAC et *in fine* défendre leurs propres intérêts. Cette hypothèse suppose que les acteurs institutionnels participant aux débats sur la PAC interprètent différemment la notion de bien public et expriment des options politiques et des intérêts qui leurs sont propres. Par ailleurs pour expliquer les différentes conceptions des biens publics par acteurs et par territoires nous supposons que les options politiques et les intérêts défendus par ces groupes sont étroitement liés au contexte national et régional dans lesquels s'expriment et se construisent leurs rapports de forces. Ces différentes hypothèses seront testées à travers notamment une étude comparative à l'échelle de différents États-membres mais également de certaines de leurs régions.

Éléments méthodologiques

Ce dernier chapitre tâchera de tester les différentes hypothèses soulevées précédemment afin de mettre en évidence le rôle joué par la notion de bien public à l'échelle des régions et des États-membres dans les débats sur la future PAC. Pour ce faire, nous proposons d'avoir recours à une comparaison internationale entre différents États-membres européens, parfois complétés de « zooms » sur différentes régions au sein d'un même État. Comme nous l'avons déjà précisé dans la méthodologie générale de cette thèse, le recours aux comparaisons internationales ne vise pas « à collectionner une série de cas particuliers mais à dégager un petit nombre de principes expliquant les configurations les plus variées » (Clio, 1995). Ces comparaisons « constituent [ainsi] une méthode efficace pour cerner le caractère nécessaire ou au contraire contingent de tel ou tel dispositif institutionnel » (Allaire et Boyer, 1995) et nous permettent d'identifier certains principes qui viennent expliquer les différentes conceptions des biens publics que nous observerons selon les territoires.

Cet exercice de comparaison a pour but de mettre en évidence différentes préconisations nationales et régionales en termes d'action publique, selon les conceptions des biens publics défendues par les principaux acteurs institutionnels, et selon leurs rapports de forces. Pour ce faire, nous chercherons à montrer que les positions nationales et régionales incarnent des formes de compromis de la notion de bien public selon les interprétations qu'en proposent les principaux acteurs institutionnels participant aux débats et se traduisant par différentes préconisations opérationnelles selon les intérêts qu'ils défendent dans des contextes structurels et institutionnels donnés.

Nous prendrons pour principaux cas d'étude le Royaume-Uni –en nous focalisant plus particulièrement sur l'Angleterre– et la France. Le choix de ces terrains se justifie du fait que ces deux États-membres s'opposent de longue date et de manière quasi systématique en termes de politique agricole, de conception du rural et de prise en compte de l'environnement (Gervais *et al.*, 1977 ; Hobsbawn, 1977 ; Flyn, 1985 ; Bodiguel et Lowe, 1989 ; Fouilleux, 2003 ; Filleule, 2007 ; Rootes, 2007 ; Ansaloni, 2009). En complément de ces deux études de cas particulièrement approfondies, d'autres enquêtes de terrain ont également été réalisées de manière moins fine en Écosse et en Allemagne. Les résultats de ces entretiens complémentaires seront abordés de manière plus succincte mais permettront néanmoins de nuancer et discuter certains résultats issus de nos deux principaux terrains d'enquête et de tester par ailleurs le rôle joué par les différents contextes régionaux dans la conception des biens publics défendue à l'échelle nationale. Nous chercherons plus particulièrement à mettre en évidence une différenciation de la conception régionale des biens publics entre les régions d'Angleterre et d'Écosse au Royaume-Uni ainsi qu'entre les Länder du Bade Wurtemberg et du Brandebourg en Allemagne. Ces comparaisons régionales permettent ainsi, à l'échelle de deux États-membres, de tester l'influence des différents contextes régionaux dans l'interprétation différenciée de la notion de bien public.

La méthode employée pour réaliser notre comparaison repose sur l'analyse critique des documents institutionnels des principaux acteurs institutionnels impliqués dans les débats sur la PAC en France, au Royaume-Uni (Angleterre et Écosse) et en Allemagne (Bade Wurtemberg et Brandebourg) complétés par des enquêtes de terrain auprès de représentants de ces acteurs.

Dans la lignée des analyses du changement institutionnel (Boyer, 2003b ; Billaudot, 2009) et en référence à notre problématique de thèse, nous considérons l'actuelle période de réforme (entrant en vigueur en 2014) comme l'un des moments charnières de l'évolution de la PAC en tant qu'institution participant à la régulation du secteur agricole. Dans ce contexte, nous proposons de reprendre certaines analyses proposées par Billaudot (2009) et Lordon (1997, 1999, 2000) sur la place accordée aux individus dans le changement institutionnel. Dans le cadre de notre étude, nous proposons de considérer les principaux acteurs institutionnels prenant part aux débats sur la PAC

comme des individus participant au changement de la PAC en tant qu'institution. Ainsi comme le souligne Billaudot (2009) « *lorsqu'on cherche à comprendre la participation des individus au changement institutionnel en conformité avec l'idée d'une formation sociale de l'individu, la matière première est nécessairement ce que disent les gens* ». La transposition que nous proposons de faire ici ne se focalise donc pas directement sur les individus en tant que tels mais sur les organisations participant aux débats sur la future PAC en tant qu'acteurs de ces débats. Comme le précise Billaudot, se pose alors la question de savoir comment analyser ces discours tenus par les représentants des groupes sociaux qui interviennent dans la régulation sociale car « *ce sont toujours des groupes d'intérêts plus ou moins bien fédérés sur la base de l'existant qui opèrent dans les négociations collectives comme dans la constitution des soutiens en jeu dans le processus de validation politique* ».

La méthode d'analyse des discours que nous proposons se focalise sur le discours en tant que pratique sociale (Fairclough, 1995) s'incarnant à travers le langage (Erjavec *et al.*, 2009). Elle a déjà été mobilisée par de nombreux auteurs (Clock, 1996 ; Liepins et Brandshaw, 1999 ; Potter et Tilzey, 2005 ; Potter, 2006 ; Daugbjerg et Swinbank, 2007) pour examiner les arguments des différents groupes d'intérêts relatifs aux débats sur la PAC. Lordon (1997, 1999, 2000) parle ainsi de « *discours de légitimation* » qui s'expriment à propos des politiques économiques et des réformes institutionnelles relevant du politique. « *Ces discours sont alors compris comme des représentations symboliques, dont l'objet est de justifier des stratégies. Ils doivent être pris en compte parce qu'ils entraînent l'adhésion lorsqu'ils paraissent pertinents* » (Billaudot, 2009). Sans aller jusqu'à une analyse linguistique systématique des discours telle que le proposent Erjavec *et al.* (2009), nous proposons d'enrichir cette analyse des discours en nous intéressant aux conflits et rapports de forces opposant les acteurs interrogés, au titre des options politiques et des groupes d'intérêts qu'ils représentent *via* leur organisation (Meynaud, 1957 ; Grossman et Saurugger, 2002 ; Saurugger, 2010).

Dans la mesure où ces éléments portent sur un débat d'actualité et que les rapports de forces opposant les groupes d'acteurs ne sont généralement pas explicites, nous ne disposons que de peu de références académiques concernant les positions des principaux acteurs participant à ces débats et encore moins sur la question spécifique des biens publics. Parmi les rares références portant sur ces thématiques, nous nous sommes principalement appuyés sur les travaux de Gravey (2011), d'Ansaloni (2009) ainsi que sur une étude menée à l'échelle européenne et dirigée par l'IFLS en 2011 (Rutz *et al.*, 2013 ; Dwyer et Lewis, 2011) et à laquelle nous avons directement contribué concernant l'étude de cas français (Trouvé et Lataste, 2011). D'autres références, parfois plus anciennes, ont

également été mobilisées pour tester les éléments d'explications apportés par nos interlocuteurs lors de nos enquêtes de terrain.

Face au manque de références académiques actualisées lors de la réalisation de nos travaux, nous avons procédé à une recherche et analyse sur internet des documents institutionnels (communiqués de presses, rapports, lettres ouvertes, pages internet, blogs, discours, entretiens publiés dans la presse, etc.) des principaux acteurs auxquels nous nous sommes intéressés (cf. Tableau 11).

Tableau 11 : Groupes d'acteurs pris en compte dans la suite de nos analyses pour expliquer les principaux enjeux, rapports de forces et compromis observés lors de nos d'enquêtes en Angleterre et en France

Groupes d'acteurs	Angleterre	France
Gouvernement	Treasury (ministère des finances), Department for environment, food and rural affairs (DEFRA: ministère en charge de l'agriculture et de l'environnement)	Ministère de l'agriculture de l'agroalimentaire et de la forêt (MAAF), Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie (MEDDE)
Syndicats et organisations agricoles	National farmers union (NFU : syndicat agricole national), Tenant farmers' association (TFA: association des fermiers et métayer)	Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA), Jeunes agriculteurs Confédération paysanne, Coordination rurale
ONG environnementales et société civile	Royal society for the protection of birds (RSPB), Institute for European environmental policy (IEEP)	France nature environnement (FNE), Groupe PAC 2013
Autres groupes d'intérêts particuliers	Country land and business association (CLA)	

Ces analyses ont été réalisées à partir d'une grille d'entretien nous permettant de rédiger des fiches par acteurs (cf. Annexe 12) et une grille de synthèse sur nos deux principaux terrains d'enquête (France et Angleterre). Ce travail avait pour but d'identifier :

- d'une part si les acteurs interrogés mobilisent la notion de bien public dans leurs discours,
 - o si oui, la place qu'elle y occupe et à travers quelle conception ces acteurs interprètent-ils cette notion,
 - o si non, quelle(s) autre(s) notions(s), pouvant s'en rapprocher, les acteurs mobilisent-ils dans leur discours,
- d'autre part, les positions et préconisations soutenues par les différents acteurs concernant les évolutions attendues de la réforme de la PAC pour la prochaine période de programmation 2014-2020.

C'est particulièrement sur ce dernier point que nous avons pu avoir recours aux rapports réalisés lors de l'étude dirigée par l'IFLS, relative aux positions des principaux acteurs institutionnels vis-à-vis des propositions de la Commission européenne du 8 novembre 2010 et du 12 Octobre 2011 (Dwyer et Lewis, 2011 ; Trouvé et Lataste, 2011 ; Rutz *et al.*, 2013).

Face à l'incomplétude des matériaux institutionnels consultés, nous sommes allés à la rencontre des principaux acteurs institutionnels concernés afin de compléter et valider les informations préalablement collectées lors de nos analyses documentaires préalables. Ces entretiens ont été essentiellement réalisés auprès de représentants institutionnels en charge du dossier de la réforme de la PAC post-2013, des principales organisations participant à ces débats, et plus rarement auprès des présidents de certaines de ces organisations. Les entretiens réalisés étaient de type semi-directifs, structurés autour d'une dizaine de questions ouvertes, s'appuyant sur la grille d'entretien, préalablement testée à Bruxelles, puis appliquée au Royaume-Uni, en France et en Allemagne (cf. Annexe 8). Outre des questions relatives à l'apparition des biens publics dans la PAC, à l'interprétation faite par les acteurs de cette notion et aux intérêts qu'ils ont à la défendre, nous avons également interrogé les représentants des organisations sur l'évolution de la distribution des paiements entre bénéficiaires depuis la réforme de 1992 ainsi que sur les raisons de ces évolutions et leur opinion sur cette évolution.

L'objectif de ces entretiens complémentaires auprès des organisations étant de comprendre les compromis nationaux défendus par les États-membres au niveau européen, les choix des organisations retenues pour les enquêtes reposent en premier lieu sur la volonté d'interroger les acteurs les plus influents dans les débats relatifs à la PAC. En second lieu, le choix des acteurs rencontrés avait pour objectif de prendre en compte la diversité des points de vue relatifs à ces questions, afin de percevoir au mieux les rapports de forces de chacune des organisations vis-à-vis de l'État et des positions nationales défendues par la suite à l'échelle européenne. Les personnes rencontrées nous ont été recommandées par des experts locaux ainsi que par certains de nos précédents interlocuteurs. L'objectif visé était de pouvoir broser le plus largement et le plus finement possible les enjeux et conflits entre les différents groupes d'acteurs, dans des conditions de temps limitées. Même si tous les acteurs contactés n'ont pas toujours pu se rendre disponibles lors de nos phases d'enquêtes, la diversité et le nombre des institutions interrogées (45 institutions différentes et plus de 60 personnes interrogées au total) nous permettent néanmoins d'identifier plusieurs enjeux relatifs à l'utilisation de la notion de bien public dans les débats sur la PAC.

Les entretiens réalisés au Royaume-Uni (en Angleterre puis en Écosse) ont été menés lors d'un séjour de deux mois (en Mai et Juin 2012). Ceux réalisés auprès des acteurs institutionnels français ont été menés entre Octobre et Décembre 2012, tandis que pour des raisons linguistiques, l'étude de cas

allemande a principalement été réalisée par un chargé d'étude germanophone, Sascha Vue, entre Février et Mars 2013.

Après avoir présenté différents éléments contextuels marquants de nos terrains d'étude, nous nous intéresserons plus précisément aux deux grandes interprétations des biens publics qui ressortent de ces études de cas, nous permettant d'établir des liens étroits entre nos observations et les approches économiques néoclassiques et sociopolitiques préalablement identifiées dans notre Chapitre 1. Lors de ces analyses, nous mettrons en évidence les intérêts portés par les acteurs étudiés sur ces territoires, ainsi que les formes de tensions ou compromis formées autour des différentes interprétations des biens publics dans chacun des contextes. Enfin, nous proposeront d'établir un lien entre les différentes préconisations avancées par les acteurs institutionnels que nous étudions et les grandes orientations politiques qui se dégagent des débats européens relatifs à la PAC, afin de voir comment la notion de bien public a pu contribuer à l'évolution des rapports de forces des principaux groupes d'acteurs, sans pour autant parvenir à un nouveau compromis stable à l'échelle européenne.

1 Éléments de contexte des zones d'étude

Avant de nous intéresser plus précisément aux différentes conceptions des biens publics défendus selon les États-membres étudiés et certaines de leurs régions, nous proposons de resituer, dans le cadre de notre démarche institutionnaliste, des éléments de contexte nous permettant de mieux appréhender, par la suite, certaines différences constatées lors de notre comparaison internationale et interrégionale.

Les données présentées dans cette première section sont principalement issues de monographies relatives aux territoires étudiés, d'études comparatives ou encore de données statistiques issues des bases de données Eurostat ou de la banque mondiale. Bien que considérée comme importante en tant que pré-requis pour la compréhension des enjeux sur la future PAC, nous avons fait le choix (par souci de synthèse et de clarté dans le corps du texte), de reléguer en annexe la présentation détaillée des principaux acteurs institutionnels interrogés (*cf.* Annexe 9). Nous invitons le lecteur à consulter, si besoin, cette annexe afin de disposer d'éléments contextuels et historiques complémentaires concernant les principaux acteurs des débats anglais et français. Dans la mesure où les études de cas en Écosse et en Allemagne ont été réalisées de manière moins approfondie, et pour mettre en évidence d'éventuelles divergences entre les conceptions régionales des biens publics, nous ne présenterons pas de manière aussi détaillée les acteurs rencontrés ainsi que leurs positions.

1.1 Éléments de contexte politique, institutionnel et agricole

1.1.1 Étude de cas au Royaume-Uni

L'étude de cas réalisée au Royaume-Uni s'est déroulée au cours d'un séjour d'accueil de deux mois (mai/juin 2012) au *Countryside and Community Research Institute* (CCRI) au sein de l'Université de Gloucestershire, en collaboration avec Janet Dwyer (co-directrice du CCRI et membre du comité de suivi du projet de recherche Bip Pop). Au cours de ce séjour, nous avons rencontré divers acteurs institutionnels participant aux débats sur la PAC (aussi bien en Angleterre qu'en Écosse, cf. Annexe 7) et participé à un séminaire au sein du CCRI, sur la comparaison des débats français et britanniques relatifs à la réforme de la PAC post-2013.

Étant donné l'influence dominante du gouvernement anglais vis-à-vis des positions britanniques (Dwyer et Lewis, 2011) et les contraintes de temps nous empêchant d'étudier précisément l'ensemble des nations du Royaume-Uni, nous avons fait le choix de focaliser principalement notre étude sur l'Angleterre. Les résultats d'enquêtes complémentaires réalisés en Écosse seront néanmoins abordés de manière plus succincte afin de souligner l'existence de divergences *régionales* (entre les nations) parfois importantes au sein du Royaume-Uni (Trouvé et Berriet-Sollic, 2008).

Contexte politique et institutionnel

Le Royaume-Uni est une union de quatre nations (Angleterre, Écosse, Pays de Galles et Irlande du Nord), dont la forme actuelle fait suite à l'indépendance de l'État libre d'Irlande en 1922. Le régime politique du Royaume-Uni est une monarchie constitutionnelle (considérée comme l'une des plus anciennes au monde) régie par la coutume, les décisions de justice et les textes réglementant les institutions (*common law*)¹²⁷. Le système politique britannique est basé sur la toute puissance du parlement qui rend légitime le pouvoir du premier ministre (*chef du gouvernement*) vis-à-vis du monarque qui reste le *chef d'État*, mais dont le pouvoir est désormais quasi nul. Le parlement britannique est un système bicaméral constitué de la Chambre des Lords et de la Chambre des communes.

La Chambre des Lords est la plus ancienne des chambres parlementaires britanniques mais son pouvoir politique a fortement diminué depuis le 19^e siècle (perte de son droit de regard sur les lois de finance en 1911 et limite de son droit de *veto* à une année au lieu de deux à partir de 1949). Cette chambre est considérée comme non démocratique dans la mesure où ses membres ne sont pas élus mais obtiennent le titre de *Lord* soit par leur naissance (pair héréditaire), soit par leur rang religieux

¹²⁷ L'Écosse fait exception à la *common law* britannique puisque cette nation a instauré un système juridique mixte entre droit romano-civiliste et *common law*.

(*lord spiritual*) ou encore par la nomination de la reine sur proposition du premier ministre (pair à vie). Cette chambre est aujourd'hui considérée comme un héritage de la monarchie dont le pouvoir politique est devenu quasi nul.

La Chambre des communes représente pour sa part, la véritable expression de la démocratie britannique représentée par 651 députés (élus pour cinq ans), face à laquelle le Premier ministre est considéré comme responsable de la politique du gouvernement. La Chambre des communes a notamment pour rôle de voter les lois et possède le pouvoir de destituer le Premier ministre et son gouvernement si ces derniers perdent la confiance de cette chambre.

De nombreux acteurs institutionnels rencontrés en Angleterre et en Écosse accréditent le constat d'une moindre prise en compte des positions défendues par les acteurs écossais, gallois et nord-irlandais par rapport aux acteurs anglais dans la plupart des débats politiques britanniques. En Écosse, ce manque de considération pour les intérêts locaux nourrit une frange indépendantiste de plus en plus importante sur les plans médiatique et politique. La revendication d'une prise en compte des intérêts des autres nations par le gouvernement britannique est d'autant plus importante que les situations régionales peuvent apparaître parfois relativement hétérogènes. C'est le cas notamment de l'occupation du territoire puisque l'on constate non seulement de forts écarts de densité de population entre ces deux régions, avec près de 66 habitants/km² en Écosse contre plus de 252 en Angleterre, mais également une occupation du territoire écossais beaucoup plus disparate que celle du territoire anglais comme en atteste la photo satellite nocturne ci-dessous (cf. Figure 17).

Figure 17 : Image satellite des lumières des villes illustrant les différences d'occupation des territoires en Angleterre et en Écosse (Source : image NASA via Google Earth)



Cette photo met en évidence le maillage très dense des zones urbanisées sur l'ensemble du territoire anglais (excepté au nord du pays), tandis qu'on constate au contraire en Écosse, que l'urbanisation, et donc la population écossaise, est largement concentrée sur un bande orientée nord-est/sud-ouest, relativement étroite et reliant Edinburgh à Glasgow. Le reste du territoire écossais apparaît très peu urbanisé et donc peu densément peuplé. Ces éléments traduisent ainsi des pressions foncières et des enjeux d'équilibres territoriaux qui peuvent s'avérer fondamentalement différents entre ces deux nations et impacter potentiellement la conception des biens publics selon les contextes agricoles locaux.

Contexte Agricole

Le secteur agricole au Royaume-Uni représente seulement 0,7 % du PIB en 2009 (cf. Annexe 13 source banque mondiale) et environ 1,2 % de la population active ayant un emploi en 2011 pour une SAU couvrant plus de 70 % du territoire national. La part relativement faible de l'agriculture dans l'économie britannique s'explique notamment à partir des choix politiques qui s'inscrivent dans la dynamique historique de libéralisation du secteur agricole au Royaume-Uni (Hobsbawn, 1977), visant dès la fin du 19^e siècle, à favoriser une politique alimentaire à moindres coûts en Angleterre (cf. Encadré 10).

Encadré 10 : Éléments historiques de l'agriculture anglaise (cf. Ghesquiere et Quentin de Gromard, 2012)

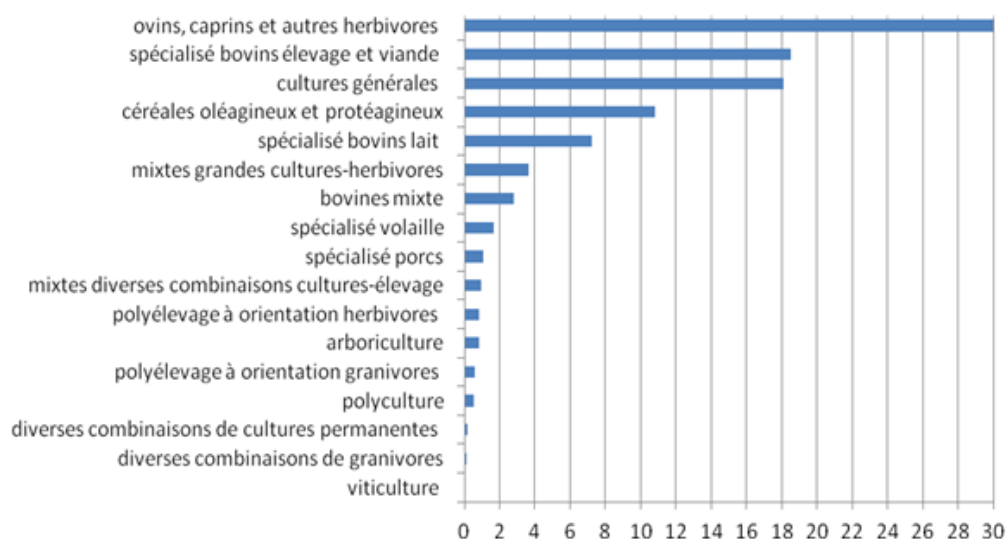
Alors qu'en Angleterre le "high farming" (mécanisation de la traction attelée, utilisation d'engrais, création du Royal Agriculture College, ...) a permis de développer une agriculture techniquement à la pointe dès le 19^e siècle, l'agriculture anglaise va connaître à partir de la fin de ce siècle un important déclin. Ce dernier résulte de plusieurs choix politiques (notamment marqués par l'abolition des Corn laws en 1846) visant une libéralisation de l'agriculture permise par le développement du commerce maritime à vapeur. Dès 1870, des céréales américaines arrivent à bas prix sur le marché anglais, entraînant la diminution des prix sur les marchés locaux et le déclin de l'agriculture anglaise. L'Angleterre mène alors une politique d'« alimentation bon marché » en important la plupart de ses denrées alimentaires, mais « la première guerre mondiale révélera la fragilité de la sécurité alimentaire du pays concernant les denrées périssables telles que le lait, les œufs, les légumes frais » (Ghesquiere et Quentin de Gromard, 2012). Parallèlement au développement des échanges préférentiels que le Royaume-Uni entretient avec le Commonwealth, le gouvernement britannique décide dans les années 1930 de relancer la production des produits agricoles difficilement importables en instaurant la mise en place de "marketing boards". Créé en 1933, le *milk marketing board* permettra par exemple de garantir un prix fixe aux producteurs de lait afin de relancer leur production.

Malgré la mise en place de ces instruments, l'agriculture anglaise ne parviendra pas à assurer l'autosuffisance alimentaire du pays à la veille et durant la seconde guerre mondiale. Avec le *War Agricultural Executive Committee* et le *Cultivation of Land Order* de 1939, l'État impose aux agriculteurs de produire des pommes de terre, du blé et du lait pour répondre à la demande nationale durant cette période. À la sortie de la seconde guerre mondiale, le gouvernement décide par la suite de soutenir davantage l'agriculture britannique en instaurant un système de prix garantis et de paiements compensatoires (*deficiency payments*) sur de nombreux produits agricoles (*ibid.*). Cette politique perdurera avec l'entrée du Royaume-Uni dans la CEE en 1973 à travers les OCM et les prix garantis aux producteurs au sein de la PAC, avant d'être remise en cause dès la fin des années 1970 et plus encore à partir des années 1980.

Bien que le statut d'agriculteur professionnel ne soit pas formellement défini au Royaume-Uni, les statistiques agricoles britanniques dénombrent près de 200 000¹²⁸ exploitations professionnelles entre 2010 et 2011, dont plus de 105 000 se situeraient en Angleterre et un peu moins de 34 000 en Écosse. À l'échelle britannique, les exploitations écossaises se distinguent par des structures plus grandes et plus extensives : 25 % des exploitations agricoles écossaises disposent de plus de 100 ha et représentent à elles seules 86 % de la SAU de cette nation (contre 23 % des exploitations représentant 71 % de la SAU en Angleterre. Statistiquement, la SAU moyenne des exploitations écossaises est de 144 ha contre 79 ha en Angleterre. Dans la mesure où 75 % des exploitations écossaises disposent de moins de 100 ha de SAU, cette taille moyenne des exploitations écossaises s'explique par l'existence de très grands domaines dans les Highlands, appelés *estates*, et pouvant s'étendre sur plusieurs milliers d'hectares¹²⁹. Enfin, bien que les exploitations agricoles écossaises soient statistiquement plus grandes que les exploitations anglaises, on souligne que la production standard par exploitation et par UTA demeure plus faible en Écosse qu'en Angleterre (*cf.* Annexe 13).

Parmi ces exploitations agricoles, on dénombre près de 30 % d'entre elles spécialisées en ovin et caprin, plus de 18 % spécialisées en bovins viande, quasiment autant en grandes cultures autres que céréales et oléoprotéagineux et près de 11 % en céréales et oléoprotéagineux (*cf.* Figure 18).

Figure 18 : Répartition des exploitations agricoles au Royaume-Uni selon leurs orientations technico-économiques (en % de nombre d'exploitations) (source Eurostat)



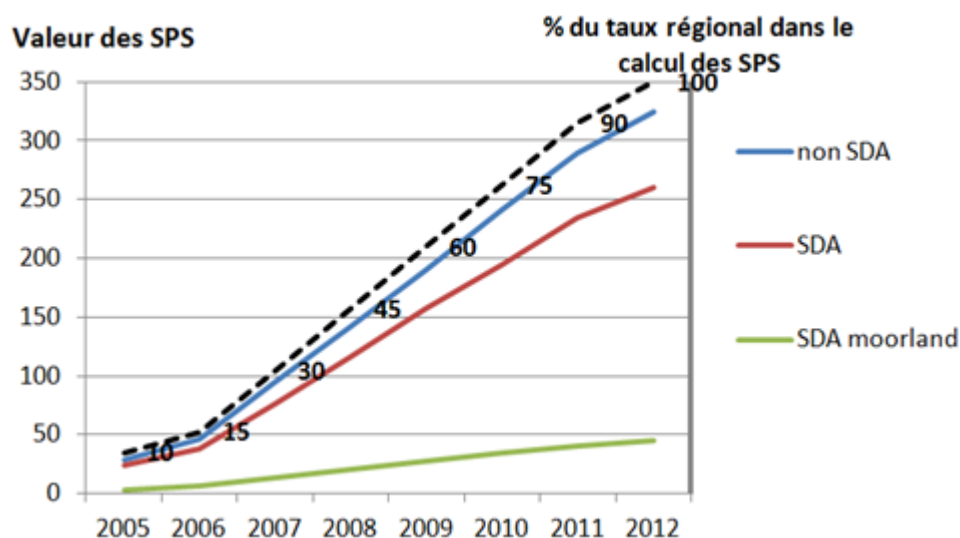
¹²⁸ 220 000 *commercial holdings* en 2011 selon le DEFRA et 186 600 en 2010 selon Eurostat.

¹²⁹ Dans un article du journal *The independent* on peut lire que la moitié des terres écossaises sont détenues par 500 propriétaires seulement. Parmi ces grands propriétaires sont cités notamment le dirigeant de la société danoise Lego, qui possède environ 50 000 acres (soit plus de 20 200 ha) ou encore l'homme d'affaire néerlandais Paul van Vlissingen qui possède près de 80 000 acres (soit près de 32 400 ha). Source : <http://www.independent.co.uk/news/uk/home-news/who-owns-scotland-1320933.html>

Du point de vue européen, le Royaume-Uni est considéré comme un opposant historique de la PAC depuis son adhésion à la CEE en 1973 (Casy, 1980 ; Bureau, 2010). Depuis 1984, le Royaume-Uni bénéficie d'un « *rabais à sa contribution budgétaire, unanimement condamné par les autres États [membres]* » (Bureau, 2010).

Dans le cadre des débats sur la future PAC, le gouvernement britannique défend une réduction conséquente des budgets agricoles, et semble favorable à une renationalisation de la PAC face à l'hétérogénéité des situations socio-économiques des États-membres suite à l'élargissement de l'UE ainsi qu'à une réorientation massive des aides vers la prise en compte de biens publics environnementaux (Delorme, 2004 ; Bureau, 2010 ; Gravey 2011 ; Dwyer et Lewis, 2011 ; Rutz *et al.* 2011). Dès la réforme de la PAC de 2003, le gouvernement britannique a été particulièrement favorable à un découplage maximum des aides, en considérant que les aides directes aux agriculteurs seraient de plus en plus difficiles à défendre et que celles-ci devraient se justifier dans l'avenir « *par leur contribution à la production croissante de biens publics notamment environnementaux* » (Kroll *et al.*, 2006).

Figure 19 : Instauration de la part régionalisée des Single Payment Scheme de 2005 à 2012
(Source : <https://www.gov.uk/the-single-payment-scheme>)



Le système de calcul des aides directes (*Single Payment Scheme*) en Angleterre est ainsi passé entre 2005 et 2012, d'un système basé sur les références historiques des exploitations, à un système régionalisé avec un taux par hectare unique mais néanmoins différencié selon trois types de zones : les zones de landes sévèrement désavantagées (SDA moorland), les zones sévèrement désavantagées (SDA), et les zone non sévèrement désavantagées (non-SDA) (cf. Figure 19), avec pour objectif de ne pas modifier brusquement les montants historiquement perçus selon ces zones.

Le gouvernement britannique a proposé une grande flexibilité des choix possibles concernant la manière d'appliquer la réforme de 2003 à ses différentes nations (Kroll *et al.*, 2006). En Écosse, par exemple, le calcul des aides directes (*Single Farmer Payment Scheme*) est resté basé sur un système de références historiques, appelé à évoluer lors de la prochaine période de programmation de la PAC, post-2013.

1.1.2 Étude de cas en France

Notre étude de cas en France a été réalisée d'octobre à décembre 2012 auprès des cinq principaux syndicats agricoles français (FNSEA, CNJA, Confédération paysanne, Coordination rurale et MODEF), de différents bureaux du Ministère de l'agriculture (MAAF) mais également du Ministère de l'environnement (MEDDE), d'une ONG environnementale (France nature Environnement) et d'un collectif rassemblant différentes associations issues de la société civile (groupe PAC 2013) (cf. Annexe 9).

Contexte politique et institutionnel

L'actuel régime politique français est une république parlementaire définie par la constitution de 1958. Depuis le référendum de 1962 (qui a instauré l'élection du président de la république au suffrage universel direct), la V^e république est devenue un régime hybride de type semi-présidentialiste, « *présentant simultanément des caractéristiques propres au régime présidentiel et au régime parlementaire* »¹³⁰. Cette évolution renforce le pouvoir du chef de l'État vis-à-vis du parlement, notamment du fait de la dimension nationale et universelle de son élection qui le rend plus légitime que les députés élus dans le cadre de circonscriptions limitées.

Une des particularités de l'État français vis-à-vis de l'État britannique est de rester dans un référentiel républicain où le modèle de l'État tutélaire reste dominant, notamment dans le secteur agricole (Jobert et Muller, 1987 ; Fouilleux, 2003 ; Ansaloni, 2009).

Contexte agricole

En France, l'agriculture est historiquement liée à des enjeux politiques (Dubois *et al.*, 2009), notamment associés à la mise en place du modèle républicain (Müller, 2010). La création par le gouvernement Gambetta d'un ministère dédié à l'agriculture en 1881 et le vote de la loi du 21 mars 1884 autorisant la formation de syndicats professionnels, sont considérés comme des mesures stratégiques visant à rendre populaire la République « *dans un monde rural où les monarchistes et les*

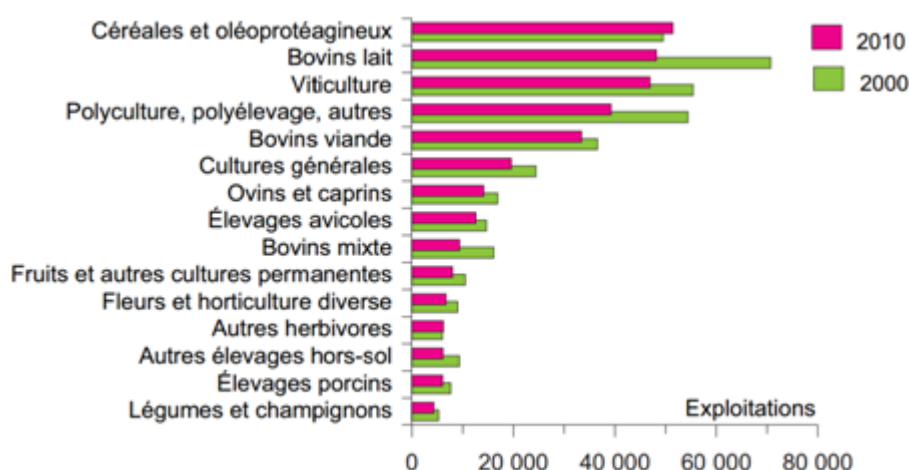
¹³⁰ <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/veme-republique/transformations/comment-caracteriser-regime-politique-ve-republique.html>

grands propriétaires de la Société des Agriculteurs de France (SAF) dominant et éloignent les électeurs du socialisme et de ses valeurs » (Dubois et al., 2009).

Le secteur agricole français ne représente plus aujourd’hui que 1,4 % du PIB alors qu’il en représentait encore près de 8 % au début des années 1970 (source : Banque mondiale ; cf. Annexe 13). La forte baisse du poids économique de ce secteur s’accompagne d’une baisse tout aussi conséquente du nombre d’exploitations et d’actifs agricoles qui ont été divisés par deux entre 1988 et 2007 (Cahuzac et Détang-Dessendre, 2011). Alors qu’on comptait plus d’un million d’exploitations françaises en 1988, on n’en compte plus que 490 000 en 2010 (source : Agreste, Recensement agricole 2010). De même, la part de la population active ayant un emploi agricole dans le secteur de l’agriculture, la sylviculture et la pêche, ne représente plus que 2,9 % de la population active française en 2011 alors qu’elle représentait près de 8 % au début des années 1980 (source : INSEE/Eurostat). Bien que cette part soit en-dessous de la moyenne européenne (5,1 % de la population active) on note qu’elle reste néanmoins au-dessus de celle du Royaume-Uni (1,2 %) et de l’Allemagne (1,6 %) (Source : Eurostat).

Les résultats du recensement agricole 2010 mettent en évidence que les orientations technico-économiques des exploitations agricoles françaises sont aujourd’hui principalement tournées vers les céréales et oléoprotéagineux, les bovins lait, la viticulture, la polyculture polyélevage et les bovins viandes (cf. Figure 20 **Erreur ! Source du renvoi introuvable.**). Au cours des dix dernières années, on note un recul particulièrement important du nombre d’exploitations spécialisées en bovins lait, polyculture polyélevage, ainsi qu’en viticulture.

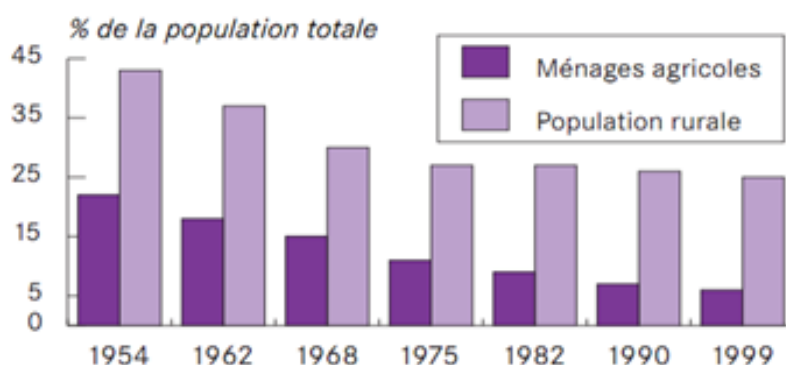
Figure 20 : Nombre d’exploitations selon leur orientation technique (Source Agreste RICA, recensement agricole 2010, grandes et moyennes exploitations uniquement)



Le secteur agricole français reste cependant un secteur considéré comme stratégique au niveau national et européen dans la mesure où il couvre près de 53 % du territoire national et assure 18 % de la production européenne en 2011 (source : Agreste/Eurostat). La France représente 8 % de

l'emploi agricole européen derrière la Roumanie et la Pologne (qui représentent à elles seules près de 40 % de la population agricole européenne), l'Italie (12 %) et l'Espagne (8 %).

Figure 21 : Évolution des populations rurales et agricoles en France (Source : INSEE)



Du fait de la diminution importante de la population agricole au cours des dernières décennies (non seulement d'un point de vue absolu mais également au sein de la population rurale, cf. Figure 21), les enjeux politiques relatifs au monde agricole se focalisent désormais sur les orientations de la profession à travers les élections en chambre d'agriculture et les oppositions entre syndicats agricoles.

Les chambres d'agriculture sont aujourd'hui considérées comme « [participant] à la définition des objectifs de la politique agricole et [...] responsables de la mise en œuvre d'une part importante de cette politique, notamment [à travers] les politiques de développement agricole, de structure et d'aménagement foncier, ainsi que la formation professionnelle » (Dubois et al., 2009). Ces institutions créées en 1924 en tant qu'« organes consultatifs et professionnels des intérêts agricoles et de leur circonscription » vis-à-vis des pouvoirs publics, ont vu leurs compétences et leurs missions s'élargir au cours du temps. À partir des années 1960, ces chambres ont joué un rôle clé dans la formation et le conseil des agriculteurs afin de les accompagner dans la modernisation de l'agriculture française.

Ces institutions sont gérées par des représentants du monde agricole à travers différents collèges, élus pour 6 ans. Les résultats de ces élections nous donnent un bon indicateur des rapports de forces entre les syndicats (cf. Tableau 12) et jouent un rôle important dans la légitimité de ces derniers à cogérer le secteur agricole avec le Ministère de l'agriculture. Dans la mesure où l'alliance entre FNSEA et CNJA bénéficie toujours d'une majorité absolue à l'échelle nationale mais que la FNSEA dispose d'un rapport de forces supérieur à celui du CNJA, on peut considérer que les intérêts défendus par la FNSEA restent dominants au sein de la profession agricole et plus largement au sein des débats français sur la PAC.

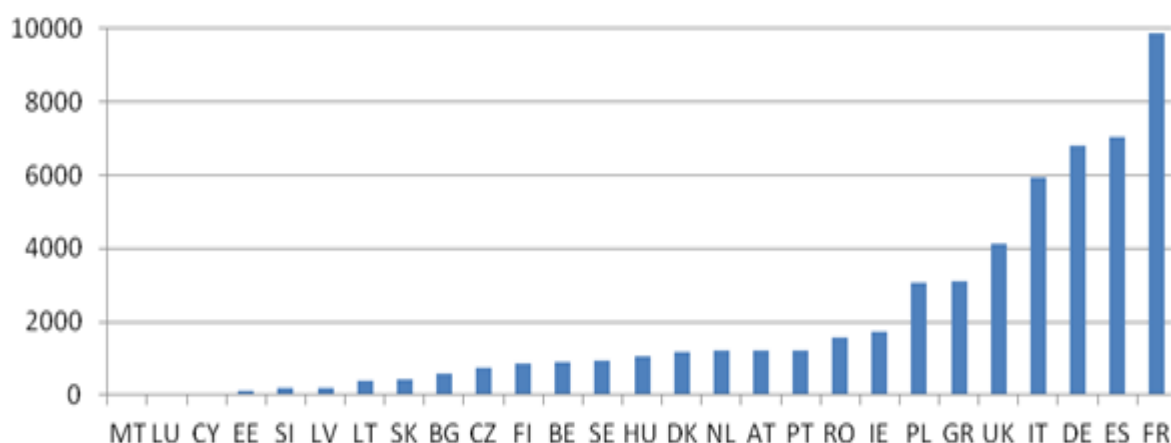
Tableau 12 : Comparaison des résultats des élections de chambres d'agriculture du collège des chefs d'exploitations et assimilés en 2007 et 2013

(Sources : Chambres d'agriculture¹³¹ et Ministère de l'agriculture¹³²)

	Résultats 2007	Résultats 2013
FNSEA-JA	55,19 %	55,03 %
Apparenté FNSEA-JA	1,44 %	0,54 %
Confédération paysanne	19,63 %	18,54 %
Coordination rurale	18,7 %	20,49 %
MODEF	2,64 %	1,47 %
Union CP-MODEF	0,55 %	1,14 %
Union CP-CR	-	1,26 %
Divers	1,75 %	1,53 %

En ce qui concerne plus particulièrement la PAC, la France est historiquement le premier bénéficiaire en volume d'aides versées par État-membre (cf. Figure 22) avec plus deux fois le budget accordé au Royaume-Unis mais près de 2,8 fois plus d'exploitations sur son territoire (cf. Annexe 13).

Figure 22 : Montant annuel moyen de la PAC perçu par État-membre sur la période 2000-2011 (en millions d'euros) (source : INRA-DG Agri)



La France reste par ailleurs le second contributeur net au budget européen après l'Allemagne (cf. Figure 23) avec un retour du budget de la PAC qui représente en réalité moins de 58 % de la contribution française au budget européen et plus de 73 % du total des aides européennes dont bénéficie la France (cf. Figure 24).

¹³¹ <http://www.chambres-agriculture.fr/grands-contextes/chambres-dagriculture/notre-reseau/elections-2013/>

¹³² <http://agriculture.gouv.fr/Elections-aux-Chambres-d>

Figure 23 : Contribution et balance opérationnelle des États-membres au budget européen (en millions d'euros) (source : INRA-DG Agri)

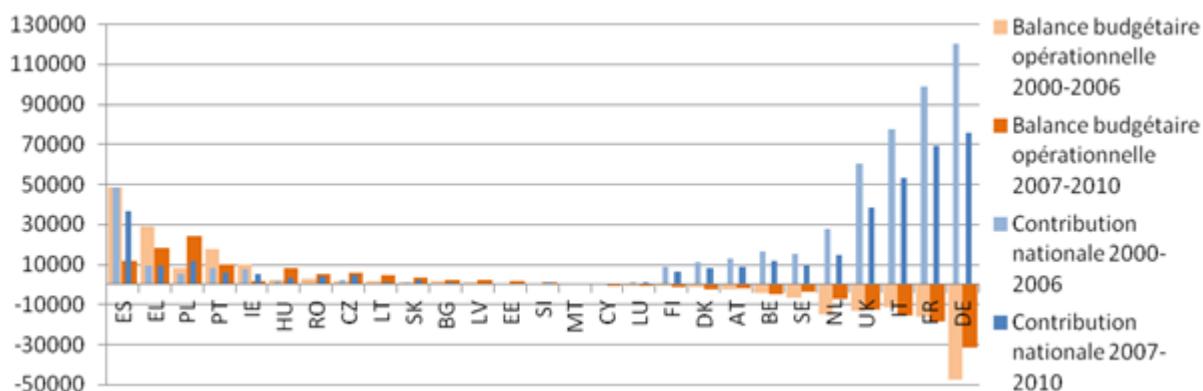
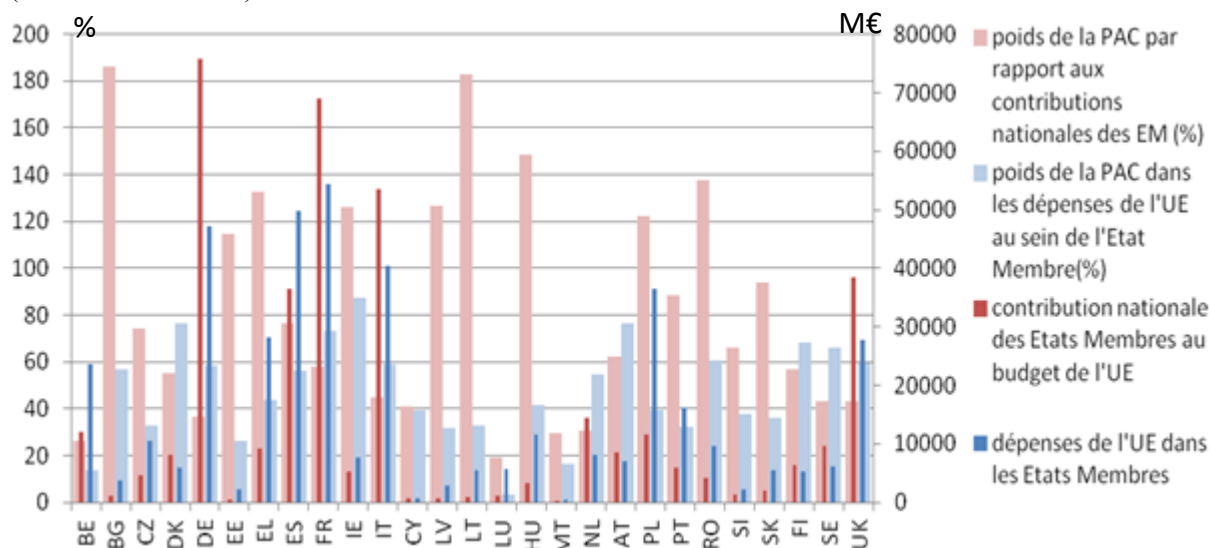


Figure 24 : Contribution et retour des dépenses européennes et de la PAC par État-membre (en millions d'euros)



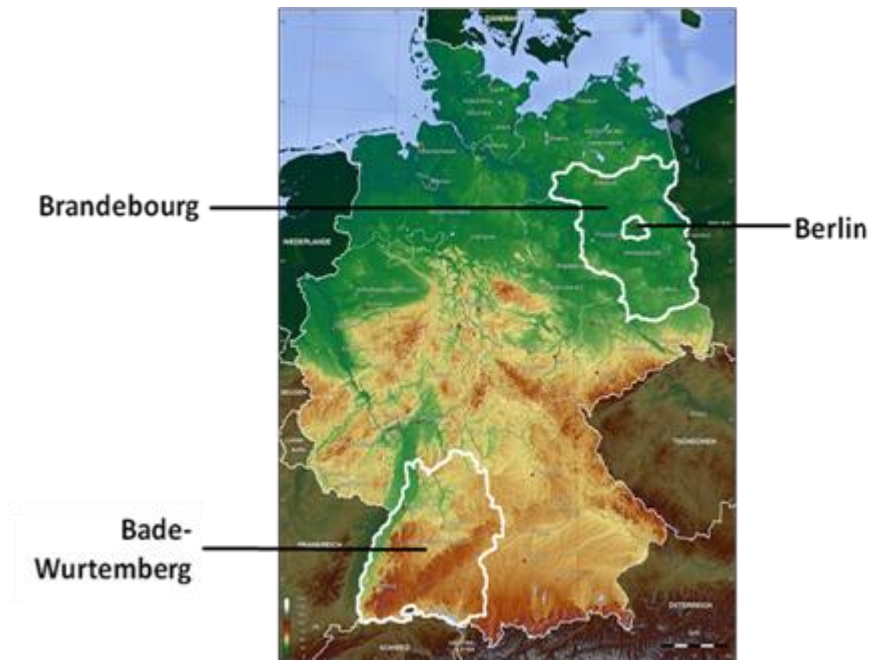
Près de 90 % des aides de la PAC perçues par la France le sont au titre du 1^{er} pilier qui finance à hauteur de 80 % les droits à paiements uniques (DPU) calculés à partir de références historiques des exploitations (cf. Annexe 1). La France reste favorable au maintien d'une PAC forte lors de la prochaine période de programmation. Cette volonté s'est traduite par l'appel de Paris lancé le 10 décembre 2009 et a été ratifiée par 22 des 27 États-membres de l'Union Européenne. En ce sens la position française se trouve en opposition forte vis-à-vis de celle défendue par le Royaume-Uni.

1.1.3. Étude de cas complémentaire en Allemagne

N'étant pas germanophone, l'étude de cas allemande a été réalisée avec l'aide de Sascha Vue, recruté en tant qu'ingénieur d'étude dans le cadre du programme ANR Systerra Bip Pop de Février à Mars 2013.

Cette étude de cas avait pour but de s'intéresser aux positions des principaux acteurs à l'échelle fédérale, ainsi que de comparer leurs positions avec les acteurs intervenant au sein de deux Länder marqués par des contextes géographiques et agricoles très contrastés : le Bade-Wurtemberg et le Brandebourg (cf. Figure 25 et Annexe 13).

Figure 25 : Carte de l'Allemagne fédérale réunifiée et localisation du Brandebourg et du Bade-Wurtemberg



Les Länder du Sud sont considérés comme des régions riches dans lesquelles on retrouve une agriculture familiale très multifonctionnelle. Les Länder de l'Est représentent pour leur part des régions disposant de moindres ressources financières et caractérisées par la présence de très grandes exploitations héritées des anciens kolkhozes et qui restent avant tout focalisées sur la production à grande échelle (Trouvé, 2007 ; Knickel, 2006 ; cf. Annexe 13). Ces différences entre Länder du Sud et de l'Est s'incarnent notamment à travers le nombre et la taille moyenne des exploitations dans les deux Länder choisis : on souligne par exemple que le Bade-Wurtemberg compte près de 8 fois plus d'exploitations agricoles que le Brandebourg mais que leur taille moyenne est 7 fois inférieure (32 ha en moyenne au Bade Wurtemberg contre 238 au Brandebourg). Les exploitations du Brandebourg ont une production standard par exploitation plus de 4,25 fois supérieure à celle du Bade-Wurtemberg et emploient en moyenne 4 unités de travail agricole par exploitation contre seulement 1,6 au Bade-Wurtemberg. On constate cependant que de manière absolue, le secteur agricole du Bade-Wurtemberg a une production standard près de 1,9 fois supérieure à celle du Brandebourg et emploie trois fois plus de main-d'œuvre. Ces différents indicateurs économiques et structurels mettent ainsi en évidence que les Länder de l'Est et du Sud sont caractérisés par des contextes agricoles très différents (cf. Annexe 13).

En ce qui concerne les orientations agricoles allemandes, la loi cadre (GAK), est fixée par le ministère fédéral chargé de la politique agricole et de l'alimentation (BMELV) et les Länder qui déterminent annuellement les modalités de la politique agricole (Thoroe, 2002). Malgré la participation du gouvernement fédéral dans l'établissement de cette loi cadre, les Länder conservent l'autorité de gestion et plus particulièrement la responsabilité du 2nd pilier de la PAC.

De manière générale, on peut considérer que les Länder les moins riches ont plus de difficultés à être autonomes vis-à-vis de l'échelon fédéral étant donné le jeu des recherches de cofinancement auxquels ils sont davantage contraints (Trouvé, 2007). Les Länder de l'Est apparaissent en conséquence comme les plus dépendants de l'échelon fédéral et choisissent principalement de mettre en œuvre les mesures du 2nd pilier bénéficiant du cofinancement du gouvernement fédéral. À l'inverse, les Länder du sud, financièrement plus indépendants vis-à-vis de la politique nationale, n'hésitent pas à mettre en œuvre des mesures qu'ils cofinancent intégralement, sans nécessaire participation du gouvernement fédéral (Perraud, 2004). Dans la mesure où le ministère fédéral ne cofinance pas intégralement les mesures relevant de la protection de la nature, on note que seuls la Bavière et le Bade-Wurtemberg mettent véritablement en œuvre ce type de mesure (entretien avec le Ministère de l'agriculture du Baden-Württemberg).

Les enquêtes réalisées en Allemagne ont été réalisées auprès de représentants des principales institutions participant aux débats sur la PAC, c'est-à-dire : les ministères de l'agriculture (à l'échelle fédérale et dans les Länder étudiés), le syndicat agricole majoritaire « *Deutscher Bauernverband* » (DBV à l'échelle fédérale mais également dans les Länder : LBV), des ONG environnementales (*Nabu* et *Bund*¹³³), des ONG plus largement impliquées dans les problématiques agricoles (*Agrarbündnis* et *AbL*), ainsi que des chercheurs du *Thünen Institut* (principal institut de recherche agronomique dépendant du ministère fédéral de l'agriculture).

Bien que les acteurs environnementaux semblent occuper une place plus importante en Allemagne qu'en France, on constate, dans ces deux pays, que les syndicats agricoles majoritaires restent néanmoins les acteurs dominants des débats agricoles. Le DBV nous est ainsi présenté en Allemagne comme l'unique interlocuteur agricole du gouvernement fédéral, influençant directement les décisions de ce dernier. Malgré cette influence au niveau fédéral, nos enquêtes au Brandebourg et au Bade-Wurtemberg révèlent cependant que les points de vue de cet acteur peuvent diverger selon ses « antennes » du syndicat dans les différents Länder (Landesbauernverband, LBV). Nous avons pu constater en effet que le LBV du Brandebourg soutient le modèle de développement des grandes

¹³³ NABU et BUND ont un poids relativement important en Allemagne avec respectivement 500 000 et 480 000 membres. Ces groupes sont particulièrement influents dans les Länder où les écologistes (Grünen) ont la responsabilité des ministères de l'agriculture. Au niveau fédéral, les Grünen ne sont plus au gouvernement depuis 2005 mais continuent néanmoins d'avoir la responsabilité du ministère de l'agriculture dans cinq Länder : Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein, Niedersachsen, Baden-Württemberg, Rheinlandpfalz.

structures compétitives en le considérant comme le meilleur moyen d'assurer l'emploi en milieu rural tandis que le LBV du Bade-Wurtemberg soutient au contraire un développement rural orienté vers toutes les structures, notamment les petites exploitations permettant d'entretenir les paysages et contribuant à la vitalité rurale de ces espaces¹³⁴. Aux vues des éléments précédemment présentés, ces divergences apparaissent explicitement liées aux différents contextes historiques et structurels de l'agriculture dans ces deux Länder. On constate qu'à l'échelle fédérale, le « *Deutsche Bauernverband* » apparaît défendre plus particulièrement la position et les intérêts des Länder de l'Est et du Nord, en s'opposant notamment au plafonnement des aides du premier pilier, au verdissement de ces aides ou encore en ramenant la part des surfaces agricoles d'intérêt écologique à 5 % au lieu des 7 % de SAU initialement proposé par la Commission européenne. Les intérêts des grandes exploitations des Länder de l'Est et du Nord apparaissent ainsi fortement influencer les positions défendues par le gouvernement fédéral et le syndicat national concernant la future réforme de la PAC. À l'inverse, d'autres acteurs minoritaires tels qu'Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft (AbL) défendent les intérêts des exploitations familiales et se disent favorables à un échelonnement des aides du premier pilier (à défaut d'un plafonnement) tenant compte de la part du travail au sein des exploitations, ainsi qu'à l'introduction d'autres critères socio-économiques favorisant les petites exploitations, tels que la prime accordée aux 50 premiers hectares proposée par la France.

Le cadre d'AbL interrogé souligne que son organisation fait partie du collectif d'ONG *Agrarbündnis* au sein duquel les ONG environnementales restent dominantes et considèrent en conséquence que la défense des aspects sociaux reste plus secondaire que la prise en compte des problématiques environnementales au sein de ce collectif et plus largement dans le débat allemand. Tout comme en France, la notion de bien public n'apparaît pas centrale dans les débats allemands mais semble néanmoins apporter un élément de justification au maintien des aides directes de la PAC, notamment au profit des plus grandes exploitations comme nous avons pu également le constater en France et en Angleterre (*cf. infra*).

Les divers éléments contextuels que nous venons d'évoquer au Royaume-Uni, en France et en Allemagne mettent en évidence des contextes très différents concernant notamment les conceptions du développement agricole et rural, la place accordée à l'État ainsi que les rôles qui lui sont assignés.

¹³⁴ En effet, contrairement à l'argument avancé par le LBV du Brandebourg, les statistiques agricoles d'Eurostat présentées précédemment (*Cf. Annexe 13*), mettent en évidence que pour une SAU relativement proche (1,4 million d'hectares au Bade-Wurtemberg contre 1,3 million au Brandebourg), on observe une concentration près de 8 fois plus forte des exploitations agricoles au Brandebourg, s'accompagnant d'un nombre d'unités de travail annuel directement employé par l'exploitation qui est 3 fois moindre que dans le Bade-Wurtemberg.

Dans la mesure où nos études de cas ont été plus particulièrement approfondies en France et en Angleterre, nous proposons de réaliser une comparaison plus fine de ces deux contextes avant de nous intéresser plus précisément au rôle joué par la notion de bien public dans ces débats, à travers ses différentes interprétations et traductions en termes de préconisations pour l'action publique selon les contextes et les intérêts défendus par les acteurs institutionnels.

1.2 Comparaison des contextes anglais et français

Les divers éléments contextuels que nous venons d'apporter concernant l'Angleterre et la France mettent en évidence deux contextes institutionnels très différents concernant notamment la place accordée à l'État et les rôles qui lui sont assignés, ainsi que des conceptions très différentes du rural et de la place de l'agriculture dans la société.

Dans la perspective de notre cadre d'analyse institutionnaliste, « [les contrastes observés] *entre ces États-membres [tiennent notamment] aux types de transactions à l'œuvre entre gouvernants et gouvernés [...] compte tenu des liens existants entre contrôle des gouvernants et légitimité démocratique* » (Ansaloni, 2009). Selon Ansaloni (2009, citant Jobert, 1998 ; 2008 ; et Théret, 1998), deux référentiels civils fondateurs de régimes de citoyenneté spécifiques peuvent être distingués entre la France et l'Angleterre.

« *En France, le référentiel de l'État tutélaire reste dominant, notamment dans le secteur agricole (Jobert et Muller, 1987 ; Fouilleux, 2003) quoique érodé, le corporatisme sectoriel fonde un échange politique État/profession clos, peu publicisé, fondé sur le savoir professionnel* » (Ansaloni, 2009). Selon Ansaloni (*ibid.*), cette configuration du débat agricole français tend « à être exclusive des autres composantes de la société civile » et remet en cause la publicité de son processus politique.

À l'inverse, en Angleterre, une autre voie semble mise en œuvre au nom de la « *transparence* » et du « *relèvement du niveau d'efficacité de l'État* », en instituant un nouveau rapport « *entre l'État et la société civile, fondé sur les droits mais aussi les devoirs des citoyens [puisqu'] il s'agit tout à la fois d'activer la société civile au-delà des partenaires sociaux (syndicats), tout en moralisant et responsabilisant le public* » (Ansaloni, 2009, citant Giddens, 2002 et Dunleavy *et al.*, 2006).

D'autres différences importantes sont aussi à noter dans le secteur agricole. Selon plusieurs analystes, ces visions divergentes, relatives à la place et à la conception même de l'agriculture entre ces deux pays, sont notamment dues aux différentes conceptions du rôle joué par les espaces ruraux au sein de la société et du territoire en France et en Angleterre (Bodiguel et Lowe, 1989). Dès la fin du 19^e siècle, les élites dirigeantes anglaises font de la campagne le « poumon » de la société par opposition à la misère urbaine provoquée par la révolution industrielle (Bodiguel et Lowe, 1989 ;

Ansaloni, 2009). De cette conception se dégagera deux images principales de la campagne en Angleterre : « *une campagne récréative, espace de ressourcement spirituel et physique, [à aménager] pour l'éducation et le loisir de la population ouvrière* », ainsi qu'en parallèle, pour d'autres acteurs (RSPB), l'image d'une campagne considérée comme « *un paradis naturel à contempler [et] donc à protéger* » (Ansaloni, 2009). Cette sensibilité esthétique de la nature n'est peu ou pas partagée par la France paysanne qui associe davantage l'espace rural aux activités agricoles (Bodiguel et Lowe, 1989).

Bien que l'influence du corporatisme agricole se soit progressivement érodée en France comme en Angleterre, notamment à partir des années 1980 (Flynn, 1985 ; Alphandéry *et al.*, 1991), la place de l'agriculture apparaît particulièrement marginalisée en Angleterre. Cette marginalisation s'illustre notamment par la fusion du *Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries* avec le *Department for Environment, Transport and Regions* pour former le *Department for the Environment, Food and Rural Affairs* (DEFRA) (Ward et Lowe, 2007), dont le terme « *agriculture* » disparaît et au sein duquel le *National Farmer Union* (NFU : syndicat national agricole) a perdu l'essentiel de son influence passée (Grant, 1995), notamment au profit de groupes environnementalistes (Lowe *et al.*, 2002).

Contrairement à la situation anglaise, les débats français relatifs à l'avenir de la PAC restent essentiellement sectoriels dans la mesure où les syndicats agricoles dominent encore largement les débats agricoles. La prédominance du corporatisme agricole au sein des débats français relatifs à la PAC (Müller, 1984 ; Ansaloni, 2009) s'explique notamment par l'institutionnalisation historique du principe de cogestion de la PAC dès le début de sa mise en œuvre, entre le ministère de l'agriculture et les syndicats agricoles.

Dans la mesure où les principaux syndicats agricoles français ont été créés suite à des ruptures au sein de la FNSEA (*cf.* Encadré 11), on comprend que la diversité syndicale française soit encore marquée par certaines tensions et oppositions au sein de ce secteur, amenant ces différents syndicats à défendre des intérêts divergents (*cf.* Annexes 9 et 12).

Dans le cadre de la cogestion, le ministère de l'agriculture français apparaît également comme un acteur central des débats sur la future PAC. Pour autant, alors que le gouvernement britannique défend des positions qui semblent lui être relativement propres dans le débat britannique, le ministère de l'agriculture français apparaît plutôt assurer un rôle de médiateur, chargé de définir un compromis entre les différents acteurs en tension au sein du débat national, afin de représenter cette position à l'échelle des débats européens.

Encadré 11 : Les origines des clivages entre les syndicats agricoles français actuels

Les différents syndicats agricoles français trouvent leurs origines dans des conflits préexistants au sein de la FNSEA et généralement liés à des enjeux politiques (Dubois *et al.*, 2009 ; Cordelier et Le Guen, 2008). Une brève analyse de l'histoire des syndicats français nous permet de rappeler ces différents contextes.

la FNSEA, aujourd'hui premier syndicat agricole français, a été créée en 1946 au sein de la Confédération générale de l'agriculture (CGA) instituée un an auparavant, en 1945. Ce syndicat a progressivement pris son indépendance vis-à-vis de la CGA avant de devenir l'interlocuteur privilégié des gouvernements gaullistes, avec pour ambitions de reconquérir le marché intérieur européen, de concurrencer l'agriculture américaine et de faire de la France et de l'Union européenne le « garde-manger du monde » (Dubois *et al.*, 2009).

Dès 1947, c'est au sein de la FNSEA qu'a été fondé le CNJA, dont l'objectif était de moderniser les exploitations agricoles grâce à l'installation d'une nouvelle génération d'agriculteurs. Dès le début de son histoire, le couple FNSEA-CNJA est ainsi marqué par ses caractéristiques de modernisme et de productivisme qui inspira Edgar Pisani (alors ministre de l'agriculture) lors de la mise en œuvre initiale de la PAC au début des années 1960 (*ibid.*).

À partir de 1970, des premières tensions au sein de la FNSEA se manifestent par la formation du mouvement Paysans-travailleurs. Ce mouvement vise à « remettre en cause le productivisme et plus généralement le capitalisme » pour « donner plus de place au droit et au travail qu'à la propriété » (Dubois *et al.*, 2009). Rapidement convoité par des partis de gauches (Parti Socialiste Unifié), ce mouvement s'est d'abord divisé à travers diverses tendances au cours des années 1970 et jusqu'au début des années 1980 (MSTT, MSTP, CNSTP, FNSP) avant de finir par fusionner de nouveau pour fonder en 1987 la Confédération paysanne. Ce syndicat entend défendre un discours « ouvertement socialiste et alternatif » visant à « rompre avec le capitalisme » (*ibid.*). Ce syndicat bénéficie plus particulièrement du soutien des éleveurs, notamment suite à la crise de la vache folle : mécontents de voir le CNJA-FNSEA soutenir la politique d'abattage massif des cheptels, certains éleveurs ont quitté ces syndicats pour rejoindre la Confédération paysanne en signe de contestation (*ibid.*).

Créée en 1991 autour d'une critique de la future réforme de la PAC de 1992, la Coordination rurale trouve ses origines dans la Fédération Française Agricole (FFA) qui fut elle-même créée à l'issue d'une première scission au sein de la FNSEA en 1969. La FFA est considérée comme représentant un électorat de droite prônant l'arrêt de l'exode rural, la défense de l'exploitation familiale et le soutien de la PAC dont elle redoute la renationalisation (Dubois *et al.*, 2009). En 1991, la FNSEA se trouve contrainte (du fait de la cogestion avec le gouvernement) de défendre en partie le projet de réforme qui provoque le mécontentement de nombreux agriculteurs, marqué par la manifestation du 29 septembre 1991 à Paris. Cette position entraîne une nouvelle scission au sein de la FNSEA. Une partie de ses membres décide de délaissier le syndicat pour rejoindre la Coordination rurale nouvellement constituée et menée par Jacques Laigneau (entrepreneur syndical du Gers) qui dénonce (avec le soutien de la FFA et du MODEF) l'impuissance de la FNSEA et la future réforme de la PAC (*ibid.*). Ce nouveau syndicat est considéré comme « plutôt populaire chez les céréaliers qui sont les premiers pénalisés par les réformes [annoncées en 1991] » (*ibid.*).

Contrairement à la position adoptée par le ministère de l'agriculture français, le ministère en charge de l'environnement a publiquement fait connaître ses positions en publiant sur son site internet (le 25 octobre 2010) une proposition ouvertement en décalage avec celle du syndicat agricole majoritaire (FNSEA) et du ministère de l'agriculture (*cf.* Annexe 12). Bien que ce document ait rapidement été retiré du site de ministère de l'environnement, la FNSEA n'a pas manqué de critiquer cet affichage en dénonçant dans un communiqué de presse, « *un écart de conduite institutionnel : d'abord, au regard des compétences propres du ministère de l'écologie et du développement durable qui n'a pas encore intégré l'agriculture dans son portefeuille ; ensuite, au regard du fonctionnement*

interministériel cohérent que nous sommes en droit d'attendre de notre gouvernement »¹³⁵. Si cette critique a également été partagée par Coop de France, la Confédération paysanne a considéré au contraire, que certaines propositions du ministère de l'environnement reprenaient « *l'orientation générale affirmée pour une agriculture durable [revendiquée par ce syndicat]* », notamment concernant la prise en compte de l'emploi dans les critères d'attribution des aides directes du premier pilier : « *C'est une avancée formidable de lier les soutiens publics à l'actif et à l'emploi. Dans le contexte social désastreux du monde agricole, cette évolution marquerait un net réajustement de la répartition des soutiens publics* » (propos rapportés dans *La France Agricole*¹³⁶).

Enfin, malgré la prédominance des organisations agricoles au sein des débats français sur la PAC, on a pu noter néanmoins l'émergence du groupe PAC 2013 qui coordonne et représente diverses ONG environnementales et de solidarité internationale, ainsi que certaines organisations agricoles. Les acteurs rencontrés (groupe PAC 2013 ainsi que FNE) disent représenter les intérêts et les revendications de la société civile au sein de ces débats, mais cherchent également à sensibiliser et à informer l'opinion publique des enjeux agricoles relatifs à cette future réforme (cf. Le « *Guide de la Politique agricole commune* » mis en ligne par le groupe PAC 2013¹³⁷) dans un contexte français où les débats agricoles restent essentiellement sectoriels et où l'avis des contribuables et des citoyens ne sont pas assez pris en compte selon eux. Bien que ces organisations ne disposent en France que d'une influence relativement limitée¹³⁸, elles peuvent être considérées comme permettant d'apporter le soutien d'une frange de l'opinion publique vis-à-vis de certaines positions et propositions défendues dans ces débats.

En Angleterre, la situation semble toute autre dans la mesure où les acteurs environnementaux, avec la *Royal Society for the Protection of Birds* (RSPB) en tête, incarnent désormais les acteurs dominants de la politique agricole anglaise après avoir ébranlé la coalition agricole traditionnelles (Ansaloni, 2012 ; 2013a ; 2013b). Grant (1995) analyse l'alternance des néoconservateurs à la fin des années 1980 comme mettant à mal l'échange politique entre l'administration agricole et la *National Farmers' Union* (NFU) en invitant les environnementalistes à la table des négociations de la politique agricole.

¹³⁵ <http://www.lafranceagricole.fr/actualite-agricole/pac-2014-borloo-apporte-sa-contribution-la-fnsea-denonce-la-demarche-34240.html> et <http://www.lafranceagricole.fr/actualite-agricole/pac-2014-coop-de-france-appelle-les-ministres-a-se-serrer-les-coudes-34291.html>

¹³⁶ Extrait du site internet de La France Agricole <http://www.lafranceagricole.fr/actualite-agricole/pac-2014-il-faut-maintenir-la-proposition-de-borloo-confederation-paysanne-34311.html>

¹³⁷ <http://www.pouruneautrepace.eu/guide-politique-agricole-commune/guide-politique-agricole-commune.html>

¹³⁸ Du fait de leur moindre développement en France, les organisations environnementales ou de solidarité internationale ne parviennent pas à jouer un rôle de lobbying aussi puissant en France que celui exercé par les ONG britanniques ou allemandes vis-à-vis de leurs gouvernements respectifs.

Suite à la présentation de ces quelques éléments contextuels marquant la diversité des contextes politiques, institutionnels et agricoles de nos terrains d'études, nous proposons de nous intéresser à la place occupée par la notion de bien public au sein des débats régionaux et nationaux sur la future PAC. Nous nous intéresserons ainsi à la manière dont cette notion a pu être interprétée par les principaux acteurs institutionnels des débats sur la PAC, au regard des principales positions que défendent ces acteurs en fonction des contextes locaux et des intérêts particuliers qu'ils défendent.

2 La conception néoclassique des biens publics en Angleterre, fondement d'un compromis tripartite entre gouvernement britannique, propriétaires fonciers et associations environnementales

2.1 Une notion importante dans les débats, portée avant tout par les acteurs environnementaux et les propriétaires fonciers

Les entretiens préalables que nous avons réalisés à Bruxelles indiquent que quelques acteurs institutionnels britanniques ont joué un rôle particulièrement important dans le développement de la rhétorique néoclassique relative à la prise en compte des biens publics par la PAC (*cf.* Chapitre 2). C'est le cas des organisations environnementales comme l'IEEP (*Institute for European Environmental Policy*) ou la *Royal Society for the Protection of Birds* (RSPB). D'autres acteurs institutionnels ont également été identifiés comme ayant joué un rôle décisif : celui des grands propriétaires fonciers, structurés à travers de nombreuses organisations telles que *l'European Landowners Organisation* (ELO), son pendant anglais le *Country Land & business Association* (CLA) et les organisations de philanthropie *Friends of the countryside*, et la fondation *RISE* (Rural Investment Support for Europe) étroitement liées aux grands propriétaires et entrepreneurs ruraux. Ces nombreuses structures leur permettent de défendre leurs intérêts *via* un important lobbying, particulièrement influent au Royaume-Uni mais également à l'échelle européenne.

Une analyse des principaux documents officiels de ces organisations met en évidence qu'elles mobilisent très fréquemment la notion de « bien public » dans leurs discours à travers une approche explicitement économique, basée sur les critères de non-rivalité et de non-exclusion aux origines de défaillances de marché (*cf.* Annexe 12). À titre d'exemple on note que la RSPB mobilise plus de 36 fois le terme "public good" dans le document "Consultation on the implementation of CAP reform in

England¹³⁹ (2013 ; 54 p.), de même que dans le document de l'IEEP "Public Goods Emerging as a Central Rationale for Future CAP Support"¹⁴⁰ (2010 ; 8 p.), tandis que le rapport "Public goods from Private Land"¹⁴¹ (65 p.) de la fondation RISE (Buckwell, 2009 ; 65 p.) cite, pour sa part, plus de 50 fois cette notion.

2.1.1 Genèse de l'usage de la notion de bien public par les acteurs environnementaux puis les propriétaires fonciers britanniques

Les ONG environnementales (RSPB/BirdLife) sont considérées en Angleterre comme les premiers acteurs à avoir évoqué la nécessité de réorienter les aides de la PAC vers la fourniture de biens publics environnementaux. Ces ONG ont fortement participé à la diffusion de la notion de bien public dans les débats sur la PAC, notamment grâce à leur *mantra* : « *Public money for public goods* » (cf. Chapitre 2). Au cours des débats sur la future PAC, ces organisations considèrent que la notion de bien public occupe une place centrale pour légitimer les aides accordés par la PAC : « *Public Goods Emerging as a Central Rationale for Future CAP Support* » (Allen *et al.*, 2012).

Dès la fin des années 2000, on observe que le groupe des grands propriétaires fonciers se rapproche des organisations environnementales. Ce rapprochement se traduit notamment par la publication en janvier 2010, d'une communication cosignée par la *European Landowners' Organisation* et *BirdLife International* pour défendre leurs propositions communes concernant la future réforme de la PAC (BirdLife, ELO, 2010). La notion de biens publics y est centrale et les propriétaires fonciers y plaident le rôle du foncier dans la fourniture de biens publics, notamment environnementaux (Buckwell, 2009).

2.1.2 L'usage de la notion de bien public dans une conception néoclassique, garant d'une expertise reconnue

Les ONG environnementales sont aujourd'hui identifiées comme ayant développé une véritable expertise sur les questions agro-environnementales (Ansaloni, 2012, 2013b), notamment à travers leurs collaborations auprès de bureaux d'étude reconnus par la Commission européenne, tel que l'IEEP (cf. Chapitre 2). L'approche des biens publics développée par ces acteurs se veut la plus conforme possible avec celle des économistes néoclassiques de l'environnement (i.e. se basant sur les critères de non-rivalité et de non exclusion à l'origine de défaillances de marché) afin de bénéficier d'une crédibilité scientifique et de légitimer ainsi leur discours. Ainsi, dans une étude de

¹³⁹ Consultable sur http://www.rspb.org.uk/Images/capreform_nov2013_tcm9-358508.pdf

¹⁴⁰ Consultable sur http://www.cap2020.ieep.eu/assets/2010/9/9/Public_Goods_Policy_Briefing.pdf

¹⁴¹ Consultable sur

<http://www.agriculture.gov.ie/media/migration/agri-foodindustry/foodharvest2020/foodharvest2020/submissionsreceived/Rise%20Task%20Force.pdf>

l'IEEP commanditée par la RSPB, on peut lire : *“use public funds to supply environmental public goods only where there is market failure “Public goods” is a well established concept in economic theory which has been translated into agriculture and forestry (see for example Cooper et al, 2009). Public goods have two defining characteristics, in that they are: non-excludable: if the good is available to one person, others cannot be excluded from the benefits it confers; and non-rival: if the good is consumed by one person it does not reduce the amount available to others”* (Allen et al., 2012).

De même, les représentants des propriétaires fonciers ont su faire appel à des membres de la communauté scientifique reconnus par la Commission européenne pour défendre leurs intérêts à travers des rapports d'expertises scientifiques, tel que celui du professeur A. Buckwell¹⁴² (2009) pour la fondation RISE.

La conception néoclassique des biens publics reste par ailleurs cohérente avec le cadre d'analyse mobilisé par le gouvernement britannique et le *HM Treasury* pour justifier les prises de positions néolibérales du Royaume-Uni (HM Treasury, 2005 ; 2011).

Enfin, les biens publics, utilisés dans une conception néoclassique, *« représentent une catégorie légitime aux yeux de l'OMC et de l'OCDE qui se basent sur des cadres économiques orthodoxes »* (extrait d'entretien avec un cadre du ministère de l'environnement français). Cette notion permet ainsi de légitimer la PAC devant ces instances internationales et de les inclure dans la *« boîte verte »* de l'OMC, seule autorisée à contenir des aides sans aucun plafonnement (cf. Chapitre 2).

Plusieurs analyses de sciences politiques mettent en évidence que le recours aux groupes d'experts dans le cadre des décisions européennes est un phénomène de plus en plus fréquent depuis les années 1970, notamment lié au développement des groupes de lobbying dans la sphère de décision politique (Fisher, 1990 ; Saurugger, 2002). Les nouvelles pratiques de conception de politiques publiques (*“policy-making”*) apparaissent comme reposant de plus en plus sur la mobilisation de groupes d'experts devant éclairer les décideurs publics à travers un regard scientifique considéré comme objectif vis-à-vis de l'opinion publique (Robert, 2010 ; Hrabanski 2011). Certains analystes considèrent le recours à ces groupes d'experts comme une forme de dépolitisation des politiques publiques (Andersen et Burns, 1996). Dans le cas de notre étude sur l'utilisation de la notion de bien public dans le débat anglais, nous considérons plutôt, dans la lignée de Saurugger (2002) et Lascoumes (1999), que *« la production de l'expertise peut également être utilisée à des fins politiques dans un jeu de pouvoir qui oppose différents acteurs »* (Saurugger, 2002).

Dans la lignée de Bourdieu (1973) considérant que *« tout exercice de la force s'accompagne d'un discours visant à légitimer la force de celui qui l'exerce [et] que le propre de tout rapport de forces,*

¹⁴² Ainsi, Alan Buckwell a travaillé de 2000 à 2012 pour le CLA et a siégé en parallèle au sein de ELO en tant que *« chairman of the policy group »* (cf. Encadré 6 Chapitre 2).

[est] de n'avoir toute sa force que dans la mesure où il se dissimule comme tel », la notion de bien public, mobilisée à travers une conception économique néoclassique, nous semble permettre à certains acteurs de défendre leurs intérêts sous couvert d'une légitimité scientifique (cf. Chapitre 2, § 1.2.4). Ce discours apparaît d'autant plus légitime qu'il est cautionné par des groupes d'experts (notamment l'IEEP et ses différents consultants) reconnus par les instances politiques décisionnaires. Cette approche des biens publics bénéficie ainsi d'un certain crédit d'objectivité dans la mesure où elle est actuellement dominante dans la sphère académique des sciences économiques et reconnue en tant que telle par les sphères politiques.

2.2 Une délimitation stricte de l'intervention publique

2.2.1 Une restriction de l'intervention publique aux défaillances de marché

Les résultats des enquêtes réalisées auprès des acteurs anglais nous ont permis de constater un recours quasi généralisé à la notion de bien public par ces acteurs, et quasi exclusivement à travers les caractéristiques de *non-rivalité* et de *non-exclusion* mobilisées par l'économie néoclassique (cf. Annexe 12). A travers ce cadre d'analyse des biens publics, l'intervention de l'État n'est justifiée qu'en présence d'inefficiences de marché provoquées notamment par les caractéristiques de non-rivalité ou de non-exclusion de ces derniers (cf. *supra* Allen *et al.*, 2012). Les biens publics apparaissent alors comme des exceptions par rapport aux biens privés que les marchés sont censés réguler de manière optimale et plus efficacement que l'État.

La position du gouvernement britannique est sans doute celle qui incarne le mieux l'utilisation de la notion de bien public dans un sens strictement restreint aux défaillances de marché. Dans les débats sur la PAC, elle apparaît fortement influencée par le *HM Treasury* (ministère des finances et de l'économie britannique), le ministère de l'agriculture (*Department for environment, food and rural affairs* ou DEFRA) n'occupant pas sur ces questions la même place préminente qu'en France¹⁴³ (Dwyer et Lewis, 2011). Cet élément nous a été confirmé, au cours de nos enquêtes, par les fonctionnaires rencontrés au sein du *Department for Environment, Food and Rural Affairs* (DEFRA). À travers le *HM Treasury*, le gouvernement britannique considère les aides directes du premier pilier de la PAC comme un véritable « *gaspillage d'argent public* » étant donné leur manque de ciblage et la faible efficacité qui en résulte. Le gouvernement anglais, influencé par le *HM Treasury* et soutenu par d'autres États-membres du Nord de l'Europe (Suède, Danemark, Estonie et République Tchèque),

¹⁴³ Les représentants du DEFRA interrogés se disent dans une position difficile étant donné la place qu'il occupe entre d'une part le gouvernement britannique dont il est un organe, et d'autre part le syndicat national des agriculteurs, le National Farmers' Union (NFU), dont il entend être l'interlocuteur privilégié au sein du gouvernement.

plaide, à l'échelle européenne, pour une réduction drastique du budget agricole européen (Bureau, 2010 ; Dwyer et Lewis, 2011 ; Rutz *et al.*, 2013). Le contexte de crise économique européenne –appelant les États-membres à contraindre davantage leurs dépenses publiques– apparaît favorable à cet opposant historique de la PAC (*cf.* Annexe 1).

À titre d'exemple, le *HM Treasury* recommande, dans son « *Green Book* »¹⁴⁴, de limiter les interventions publiques aux cas mettant en évidence des défaillances de marché, notamment causées par des biens publics, des externalités, des imperfections d'informations ou de trop fortes concentrations de pouvoirs de marché. Ainsi, le gouvernement britannique considère qu'à terme, seules les dépenses relatives à la fourniture de biens publics pourront justifier les dépenses de la PAC : *“The only long-term justification for future expenditure of taxpayers' money in the agricultural sector is the provision of public benefits. Payments should represent the most efficient means by which society can purchase the public 'goods' –environmental, rural, social– it wishes to enjoy. For these payments to remain publicly acceptable, it is essential that they relate directly to the public goods provided and that, in turn, these public goods are measurable and capable of evaluation”*¹⁴⁵. On retrouve ici l'importance donnée à la mesurabilité, à l'évaluation – si possible monétaire - des biens publics (OCDE, 2001), permettant une extension effective ou potentielle des frontières du marché par l'approche néoclassique (Callon, 1999 ; Barthélemy et Nieddu, 2003 ; *cf.* Chapitre 2) et « *d'élaborer [selon l'OCDE (2001)] des politiques de soutien public plus efficaces et plus ciblées* ».

2.2.2 Une focalisation sur les effets environnementaux de l'agriculture

Même s'ils reconnaissent que l'agriculture puisse également fournir des biens publics sociaux, les acteurs environnementaux britanniques interrogés défendent uniquement la prise en compte des biens publics environnementaux du fait des intérêts qu'ils soutiennent. Ils se disent par ailleurs très critiques, voir même opposés aux discours proposant de considérer les productions agricoles (à travers la souveraineté et la sécurité alimentaire) comme des biens publics. Bien que reconnaissant certaines dimensions de non-rivalité et de non-exclusion à la sécurité alimentaire et sanitaire, la RSPB considère notamment que les productions agricoles restent des biens privés dont la régulation de l'offre et de la demande est déjà assurée par les marchés : *“We urge DEFRA to consider all available opportunities to use CAP payments to reward environmental public goods delivery, particularly in areas facing challenging environmental circumstances. [...] As commercially grown crops that receive*

¹⁴⁴ “The Green Book: Appraisal and Evaluation in Central Government”, HM Treasury, consultable sur https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/220541/green_book_complete.pdf

¹⁴⁵ “The UK Government's “vision for the Common Agricultural Policy””, House of Commons, Environments, Food and Rural Affairs Committee, consultable sur <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200607/cmselect/cmenvfru/546/546i.pdf>

*a return from the market, incentivizing the cultivation of these would not only breach the principle of public money for public goods but would also be questionable under World Trade Organisation (WTO) Green Box rules*¹⁴⁶.

2.2.3 Une réorientation de la PAC vers le 2nd pilier

Selon le gouvernement britannique, la prise en compte des biens publics se traduit par une forte demande du public en faveur du programme de développement rural porté par le second pilier de la PAC : *“Activity needs to demonstrate a clear public good or market failure rationale for intervention and value for money; [...] There is a widespread desire among the public to use the Rural Development Programme to deliver the environmental and public goods that direct payments cannot*¹⁴⁷.

Influencé par le Treasury, le gouvernement britannique souhaite ainsi réduire de manière importante les dépenses publiques du premier pilier¹⁴⁸ (cf. Annexe 12), qui contient certes une très grande majorité d’aides directes découplées de la production et versées à l’hectare, mais également quelques possibilités de régulation des marchés - lorsque les prix européens chutent et atteignent les niveaux des « filets de sécurité » (cf. Annexe 1). Le gouvernement britannique considère ainsi que *« la meilleure façon de laisser les agriculteurs bénéficier du potentiel de production agricole de l’Europe [serait] de leur permettre de répondre librement à la demande mondiale »* (Bureau, 2010). Cette mise en concurrence du secteur agricole européen sur le marché mondial est souvent défendue comme permettant aux consommateurs britanniques et européens d’accéder à une alimentation moins chère¹⁴⁹.

À défaut de disposer d’un rapport de forces favorable au niveau européen pour faire pression sur la Commission européenne en faveur d’une suppression des aides directes du premier pilier¹⁵⁰, le gouvernement britannique souhaiterait qu’une part conséquente du budget du premier pilier de la

¹⁴⁶ “Consultation on the implementation of CAP reform in England” consultable sur http://www.rspb.org.uk/Images/capreform_nov2013_tcm9-358508.pdf

¹⁴⁷ “Consultation on the implementation of CAP reform in England” consultable sur https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/267987/cap-reform-sum-resp-201312.pdf

¹⁴⁸ *“The official position of the UK government has long been explicit in respect of calling for the abolition of policy support to agriculture as a sector, in favor of targeted public support for the provision of public goods, to all those who are able to produce them. The implication of this position is also that the overall EU budget for the CAP should be significantly reduced”* (Dwyer et Lewis, 2011).

¹⁴⁹ Cet argument est néanmoins parfois mis en doute lors de nos entretiens au sein même du DEFRA, soulignant qu’une telle dérégulation bénéficierait peut-être davantage aux filières agroalimentaires s’approvisionnant sur les marchés internationaux (en augmentant leurs marges de bénéfices grâce à une baisse des coûts) plutôt qu’aux consommateurs finaux (à travers une baisse des prix).

¹⁵⁰ L’appel de Paris lancé par Bruno Le Maire en 2009 pour une politique agricole et alimentaire commune forte et mieux régulée a été ratifié par 22 des 27 États-membres européens.

PAC soit transférée au second (Delorme, 2004, Dwyer, Lewis, 2011). Ce transfert budgétaire vers des mesures plus ciblées du second pilier (considérées comme plus efficaces) permettrait au gouvernement de justifier ses dépenses relatives à la PAC, dans la lignée du mantra *“public money for public goods”* soutenu et diffusé par les principales organisations environnementales.

Ainsi, le ministre du DEFRA, Owen Paterson, annonçait lors de la conférence annuelle du National Farmers' Union, en 2013 : *“I do believe that there is a real role for taxpayer's money in compensating farmers for the work they do in enhancing the environment and providing public goods for which there is no market mechanism. The budget agreement will allow us to transfer money from Pillar 1 to Pillar 2. This means that we can have more money to spend, supporting the long-term future of farming”*¹⁵¹.

Dans la mesure où le second pilier de la PAC doit être cofinancé par les États-membres, ce transfert budgétaire permettrait par ailleurs, selon divers économistes (Bureau et Mahé, 2008 ; voir également la déclaration *“A Common Agricultural Policy for European Public Goods”*, 2009¹⁵²), de faire évoluer le financement de la PAC d'un principe de solidarité financière (ayant pour effet selon certains analystes rencontrés, d'encourager les États-membres à surconsommer le budget européen) vers celui de « responsabilité financière ». Ces économistes considèrent qu'étant donné la double contribution¹⁵³ des États-membres à travers ce type d'aides, ils ont davantage intérêt à se soucier de l'efficacité de ces dépenses communautaires. De ce point de vue, le cofinancement est perçu comme permettant d'instaurer une forme d'autocontrôle des États vis-à-vis de leurs propres dépenses. Il peut s'agir également de permettre, à terme, une moindre participation de chaque État-membre au budget communautaire¹⁵⁴. Compte tenu des nombreuses marges de manœuvre offertes par le second pilier, certaines analyses y voient également un moyen de renationaliser partiellement la Politique agricole commune (Bureau, 2010 ; Lataste *et al.*, 2012).

¹⁵¹ Consultable sur <https://www.gov.uk/government/speeches/owen-paterson-speech-at-the-national-farmers-union-annual-conference-2013>

¹⁵² *“Declaration by a group of leading agricultural economists”* consultable sur <http://www.reformthecap.eu/declaration-2009>

¹⁵³ L'État-membre contribue une première fois à travers sa participation au budget européen puis une seconde fois à travers le cofinancement, qui s'élève en général à 50 %.

¹⁵⁴ Bien que séduisante, nous notons que cette solution soulève néanmoins la critique de la mise en défaut du principe de solidarité financière fondatrice du budget communautaire (cf. Chapitre 2, § 2.3.5). Dans la mesure où tous les États-membres ne disposent pas des mêmes niveaux de ressources, on peut penser que ceux disposant de plus faibles ressources budgétaires pour cofinancer les aides européennes seront les premiers à y renoncer. Inversement, ceux qui disposent des ressources les plus importantes pourront profiter plus largement de ces mesures et bénéficieront finalement davantage des fonds communautaires (cf. Cas des Länder de l'Est et du Sud en Allemagne). Dans la mesure où le principe de solidarité financière est avant tout porteur d'un objectif de convergence des États-membres européens, de tels résultats issus du principe de cofinancement semblent pouvoir aller à l'encontre de l'objectif initialement visé (Trouvé et Berriet-Sollic, 2008).

Les organisations environnementales critiquent également le manque de ciblage des paiements du premier pilier de la PAC et les effets négatifs sur l'environnement provoqués par le modèle agricole soutenu à travers ces instruments. Elles réclament un verdissement significatif de la PAC, davantage susceptible de se traduire par une réorientation massive des aides du premier vers le second pilier (notamment au bénéfice des mesures agroenvironnementales) que par le seul verdissement des aides découplées du 1^{er} pilier (cf. Annexe 12).

2.3 Une disjonction entre production agricole et fonctions environnementales

Cette conception des biens publics tend à défendre l'idée d'une disjonction entre la production agricole et celle des biens publics environnementaux. On retrouve à travers cette conception celle du « rural britannique », qui distingue la fonction économique de l'agriculture devant répondre aux logiques du marché et de la compétitivité, et la fonction environnementale du cadre naturel (Bodiguel, Lowe, 1989). Cette distinction se traduit également du point de vue géographique puisque proposant de distinguer d'une part les espaces agricoles productifs et d'autre part les espaces de réserves naturelles. Cette dissociation se traduit par ailleurs, dans les politiques publiques, notamment à travers les préconisations de l'OCDE (2001) qui invitent à 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 être produits par d'autres activités que l'agriculture. Dans les cas où la jointure entre production agricole et production de biens publics serait inextricable, il est alors considéré que le marché doit pouvoir internaliser la plus value grâce à une différenciation des produits (cas d'un label par exemple).

Cette disjonction portée par la vision néoclassique des biens publics a l'avantage de convenir au syndicat agricole majoritaire britannique, la *National Farmers' Union* : tandis qu'une partie des terres serait consacrée à la préservation des ressources naturelles, avec une rémunération des biens publics environnementaux produits, l'autre partie serait consacrée à une agriculture dont le potentiel productif pourrait être pleinement exploité grâce à une intensification en intrants et avec de faibles contraintes environnementales. Dans le premier cas, de petites exploitations se maintiendraient grâce aux aides du 2nd pilier de la PAC et à la diversification des activités hors agriculture –comme le tourisme rural. Dans le second cas, de grandes exploitations pourraient affronter la concurrence mondiale avec de moins en moins d'aides du 1er pilier. En découlerait une répartition tout à fait duale de l'agriculture et de l'espace rural.

À travers cette déconnexion formelle des activités agricoles et de la fourniture des biens publics, le gouvernement laisse aux agriculteurs la possibilité d'exploiter plus librement le potentiel de production agricole anglais et de répondre à la demande mondiale avec moins de distorsions de concurrence. Cette position, que l'on peut qualifier de « libérale verte » (*cf. infra*, Section 4), permet ainsi au gouvernement d'apaiser en partie les tensions opposant agriculteurs et environnementalistes.

2.4 Un compromis trouvé autour des représentants des grands propriétaires fonciers et des organisations environnementales

2.4.1 État des lieux des conflits entre les principaux acteurs institutionnels

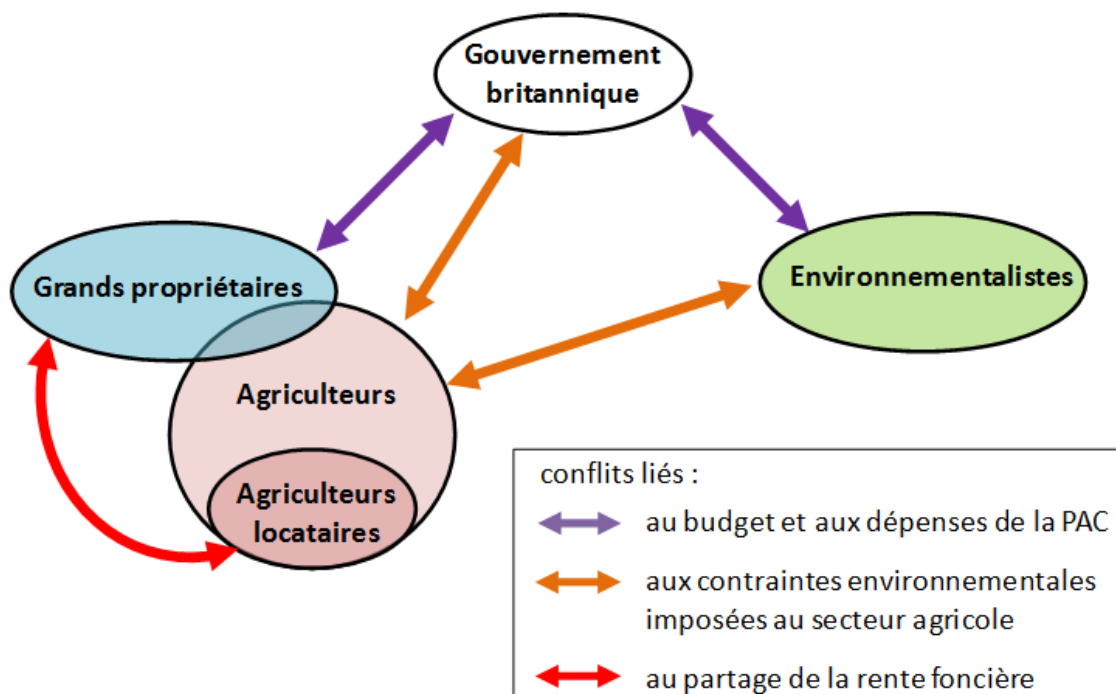
Diverses tensions entre groupes d'acteurs peuvent être identifiées *via* les résultats de nos recherches bibliographiques et de notre étude de terrain au Royaume-Uni. Nous proposons de synthétiser dans le Tableau 13 les tensions les plus fréquemment évoquées au cours de nos entretiens et identifiées dans les documents institutionnels à propos de la place des biens publics dans les débats sur la PAC en Angleterre.

Tableau 13 : Mise en évidence des principaux conflits d'intérêts entre les acteurs du débat sur la PAC en Angleterre (Source : analyse de l'auteur)

	ONG Environnementales	Propriétaires fonciers	Gouvernement du Royaume-Uni
Propriétaires fonciers	Les ONG souhaitent renforcer les normes agroenvironnementales. Les propriétaires fonciers sont défavorables à la mise en place de contraintes supplémentaires réduisant encore le potentiel de production des terres agricoles dans un contexte de prix élevés.		
Gouvernement du Royaume-Uni	les ONG souhaitent maintenir le budget des dépenses de la PAC tout en le transférant à des mesures environnementales. Le gouvernement britannique souhaite réduire fortement le budget de la PAC	Les propriétaires fonciers souhaitent protéger leurs rentes en maintenant le niveau des dépenses budgétaires de la PAC. Le gouvernement britannique souhaite réduire fortement le budget de la PAC	
Syndicat agricole	Les ONG souhaitent renforcer les normes agroenvironnementales. Le syndicat agricole considère que les contraintes agro-environnementales nuisent à la compétitivité de l'agriculture britannique dans un contexte de marché ouvert et de demande alimentaire croissante.	On observe un clivage particulièrement important au sein du syndicat agricole national entre les intérêts des grands propriétaires fonciers (sur-représentés) et ceux des agriculteurs « locataires », qui s'incarnent notamment par la constitution de la <i>Tenant Farmers' Association</i> en 1981 (<i>cf. infra</i>).	Le syndicat agricole est opposé au durcissement des contraintes agroenvironnementales dans un contexte de libéralisation du marché agricole souhaité par les environnementalistes et suivi jusqu'alors par le gouvernement.

À partir de ce tableau, nous pouvons identifier trois principaux conflits opposant les acteurs anglais dans les débats relatifs à la future PAC (cf. Figure 26). Le premier est relatif à l'évolution du niveau des dépenses de la future PAC ainsi qu'à l'orientation générale de celles-ci. Le second conflit que nous identifions concerne l'impact des contraintes environnementales vis-à-vis du secteur agricole anglais (flèches orange). Ces tensions peuvent s'analyser comme étant relatives à un conflit d'usage de l'espace rural entre les activités de production agricole et celles de conservation de l'environnement. Enfin, le dernier conflit majeur que nous identifions concerne plus spécifiquement les rapports de forces opposant propriétaires fonciers et agriculteurs locataires dans la répartition de la rente différentielle et des aides publiques versées par la PAC.

Figure 26 : Schéma des tensions majeures opposant les principaux groupes d'acteurs en Angleterre (Source : analyse de l'auteur)



2.4.2 Un compromis trouvé notamment autour des grands propriétaires fonciers

Les propriétaires fonciers disposent d'un poids politique et économique important au Royaume-Uni. Ils ont bénéficié ces dernières dizaines d'années d'une dérégulation du marché foncier¹⁵⁵, qui les place en position de force vis-à-vis des fermiers qui louent leurs terres et leur a permis de devenir d'importants bénéficiaires de la PAC.

¹⁵⁵ À travers notamment l'*Agricultural Tenancies Act* adopté en 1995 par les conservateurs, qui met fin à la sécurité du fermage et à la régulation de son prix, instauré en 1948 par les travaillistes.

Appartenant historiquement à la Gentry (noblesse anglaise non titrée), ils s'avèrent un groupe social influent, qui s'est rapproché des organisations environnementales à travers la notion de bien public (cf. *supra*). Ce groupe dispose d'une influence incontestable auprès de la sphère politique mais qu'il est néanmoins difficile de mesurer précisément, si ce n'est par exemple à travers les évolutions de la régulation du statut du fermage en Angleterre (cf. Encadré 12).

Encadré 12 : Évolution du statut juridique du fermage et de la propriété foncière au cours de l'histoire agricole anglaise

- Au 17^e siècle, suite à la révolution sociale menée par la bourgeoisie contre la noblesse, les tenures¹⁵⁶ féodales sont abolies et la gentry obtient le droit de propriété absolue, confirmant ainsi sa main mise sur la quasi-totalité des terres de l'Angleterre. Elle bénéficie de lois protectionnistes telles que les « *Corn laws* » jusqu'en 1846, et d'un système favorisant la pérennité des domaines : conservation du patrimoine foncier, faible fiscalité sur l'héritage.
- Les enclosures se poursuivent durant la révolution agricole du 17^e siècle puis au 19^e siècle lors du *high farming* (mécanisation de la traction attelée, utilisation d'engrais, création du *Royal Agriculture college*,...).
- En 1948, le Landmark Act sécurise le contrat de fermage sur la durée de vie des fermiers pour leur permettre de réaliser des investissements sur le long terme afin d'augmenter leurs capacités de production.
- Après la guerre, le gouvernement instaure des taxes et droits de succession élevés ("death duties") pour renflouer les caisses de l'État. Les grands propriétaires descendant de la gentry sont contraints de vendre tout ou partie de leurs terres pour pouvoir payer ces taxes. De nombreux fermiers deviennent alors propriétaires des terres qu'ils cultivaient en fermage.
- En 1976 le gouvernement travailliste vote l'"Agriculture Act" qui renforce la sécurité des fermages en garantissant aux fermiers l'héritage du fermage sur trois générations.
- En 1984 le "Agricultural Holding Act" voté par le gouvernement conservateur de Thatcher abolit la protection des locataires votée en 1976 dans l'Agriculture Act.
- En 1995 l'"Agricultural Tenancies Act" voté par un gouvernement conservateur, met fin à la sécurité du fermage et à la régulation de son prix par l'introduction d'un nouveau type de contrat, le "Farm Business Tenancy", réduisant la durée des baux à un ou trois ans reconductibles et laissant les parties libres de fixer les termes et conditions du fermage (dont le montant du loyer).

Sources : Ghesquiere, Quentin de Gromard (2012) et

<http://www.hmrc.gov.uk/manuals/ihmanual/ihm24000.htm>

Dans la mesure où l'État britannique intervient aujourd'hui très peu dans la régulation du statut du fermage ou dans celle du marché locatif du foncier agricole (cf. Encadré 12), le rapport de forces entre propriétaire et fermier apparaît désormais central dans la négociation du partage de cette double¹⁵⁷ rente foncière. Puisque dans le contexte géographique anglais la terre est un facteur de production rare et peu substituable pour les productions agricoles, on peut considérer que les propriétaires fonciers disposent d'un pouvoir de négociation fort vis-à-vis des agriculteurs auxquels ils louent leurs terres. Ce rapport de forces leur permet ainsi de capter, *via* leur loyer, une part importante de la rente différentielle agricole produite ainsi que les aides versées par la PAC.

¹⁵⁶ Ancêtres féodaux du statut de fermage, les tenures sont des terres concédées à un vassal ou à un tenancier non noble par un seigneur à titre de seule jouissance (source : Dictionnaire Larousse). Le seigneur en conserve la propriété.

¹⁵⁷ La rente différentielle relative aux productions agricoles d'une part, et d'autre part la rente absolue financée par les dépenses publiques relatives aux aides par hectare, versées par la PAC.

De la sortie de la seconde guerre mondiale jusqu'aux années 1970, les gouvernements travaillistes anglais avaient instauré des règles permettant d'assurer plus de sécurité aux agriculteurs locataires. À l'inverse, la dérégulation récente du statut du fermage apparaît favorable aux propriétaires fonciers. Ces conditions institutionnelles expliquent pour partie qu'en Angleterre, les grands propriétaires fonciers soient d'importants bénéficiaires de la PAC et qu'ils aient cherché au cours des récents débats sur la PAC, à protéger leurs rentes en maintenant le niveau des dépenses budgétaires de cette politique.

Les résultats de nos entretiens confirment que ce rapport de forces est aujourd'hui largement dominé par les propriétaires fonciers, notamment depuis le vote en 1995 (sous un gouvernement conservateur) de l'*Agricultural tenancies Act*, mettant fin à la sécurité du fermage et à la régulation de son prix (instauré depuis 1948 par les gouvernements travaillistes) en introduisant un nouveau type de contrat : le "*Farm Business Tenancy*". Ce nouveau cadre institutionnel permet de réduire la durée des baux à un ou trois ans reconductibles et laisse les parties libres de fixer les termes et conditions du fermage. Cette flexibilité profite en premier lieu aux propriétaires fonciers qui sont ainsi en mesure de revoir régulièrement le montant de leur loyer en fonction de l'évolution des prix agricoles et d'ajuster leur rente foncière de sorte à capter au mieux la rente différentielle générée par les productions agricoles et les aides versées par la PAC. Nos entretiens auprès du représentant de la TFA et du NFU nous informent qu'il n'est pas rare que les contrats de location comportent des clauses particulières stipulant par exemple que les fermiers s'engagent à respecter un certain nombre de « *bonnes pratiques* » permettant aux propriétaires fonciers de bénéficier directement, en tant que "*land manager*", de certaines aides du second pilier, telles que les aides agroenvironnementales. Il arrive également que certaines de ces clauses imposent au fermier de reverser à son propriétaire l'intégralité ou une partie des aides directes perçues au titre du premier pilier.

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, au profit des organisations environnementales (Ward et Lowe, 2007 ; Ansaloni, 2009). Historiquement le NFU était épaulé par le groupe des propriétaires fonciers avant que ces derniers ne se rapprochent des acteurs environnementaux à partir des années 2000 et lors des débats sur la PAC post-2013, comme en témoigne la publication de leurs propositions communes pour la future PAC (Birdlife, ELO, 2010), déjà citée précédemment.

On peut analyser cette alliance entre organisations environnementales et propriétaires fonciers comme reposant sur des intérêts convergents. En effet, alors que les propriétaires fonciers peuvent

déjà bénéficier directement des aides agro-environnementales du 2nd pilier de la PAC 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 fermiers qui leur louent les terres. Dans la mesure où le marché foncier est aujourd'hui très peu régulé en Angleterre, ces aides peuvent être captées à travers le loyer des terres ou leur être directement reversées par les fermiers selon certaines clauses spécifiquement établies dans les contrats de location foncière.

Avec le découplage¹⁵⁸ des aides directes du 1^{er} pilier, instauré par la réforme de 2003 (cf. Annexe 1), le CLA et son homologue européen *European Landowners' Organisation* (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 crainte apparaît d'autant plus fondée que le gouvernement britannique apparaît hostile à la PAC en défendant une restriction du budget de la PAC et une réorientation des aides vers le soutien à l'agroenvironnement (cf. § 2.2.1).

C'est donc pour faire face aux positions du gouvernement britannique, souhaitant réduire significativement les dépenses de la PAC, que les représentants des propriétaires fonciers se sont alliés aux acteurs environnementaux à travers leurs propositions communes concernant la future réforme de la PAC : *"Policies and budgets at European level are justified to enable us to rise these food and environmental challenges"* (BirdLife, ELO, 2010). Face au risque de voir les aides directes diminuer, les intérêts des propriétaires terriens ont pu converger vers ceux des acteurs environnementaux afin de maintenir des aides directes substantielles, liées à l'environnement –donc retrouvant une certaine légitimité– et qui, à terme, pourraient être transférées du 1^{er} pilier vers les mesures agro-environnementales du 2nd pilier (aides que les propriétaires terriens peuvent directement réclamer en tant que « land manager »). Dans cette perspective, Buckwell (2009) défend le rôle des terres privées dans la fourniture de bien public à travers un rapport financé par la fondation RISE et explicitement intitulé *"public goods from private land"*, venant ainsi justifier la rémunération des propriétaires terriens en tant que « land managers ».

Cette alliance provisoire entre ces deux acteurs d'influence (essentiellement sur la sphère politique via ELO et plus directement sur l'opinion publique via BirdLife), apparaît comme leur permettant alors de faire davantage pression sur le gouvernement britannique en faveur d'un important transfert budgétaire du premier pilier vers le second, et plus particulièrement au profit des mesures agro-environnementales : *"Policies and budgets at the European level are justified to enable us to rise to these food and environmental challenges. Future policy therefor requires the evolution of the CAP"*

¹⁵⁸ 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.

to ensure alignment between CAP support and public benefits. The mechanisms and measures to achieve this are likely to show more characteristics of current CAP rural development and agri-environment measures than current farm support measures” (BirdLife et ELO, 2010).

2.4.3 Une alliance trouvée avec les organisations environnementales et le gouvernement britannique

Dans la lignée de nos analyses sur l’alliance formée entre propriétaire terriens et organisations environnementales, on note que ces dernières s’avèrent en effet favorables au maintien du budget de la PAC sous condition d’une redistribution des dépenses en faveur des mesures agro-environnementales. Une telle réorientation des dépenses de la PAC leur permettrait ainsi de capter une part plus importante des aides de cette politique grâce aux milliers d’hectares de parcs et de réserves naturelles que gèrent ces organisations en Angleterre mais également en Écosse : selon le journal “Scotsman”, fin 2008, la RSPB représentait en effet le 8^e plus grand propriétaire terrien en Écosse avec plus de 124 000 acres soit près de 50 200 ha¹⁵⁹.

En outre, même si les niveaux de dépenses sont maintenus, ce transfert vers le 2nd pilier peut bénéficier de l’appui du gouvernement britannique (cf. 2.2.3) puisque la notion de bien public apparaît compatible avec l’objectif de réduction des dépenses de la PAC du gouvernement anglais en limitant la légitimité des interventions publiques aux seules défaillances de marché. On observe ainsi que la notion de bien publique se trouve au cœur de la constitution d’une forme de compromis tripartite entre le gouvernement britannique, les organisations environnementales et les grands propriétaires terriens.

Il peut même, à certains égards, rencontrer l’assentiment du NFU, puisque les biens publics ne sont pas invoqués pour contraindre davantage l’ensemble de la production agricole, qui peut donc laisser exprimer tout son potentiel –idée reprise à travers la formule de la NFU, “*Farming can deliver more*”.

2.5 Les exclus du compromis : critiques de la conception néoclassique des biens publics

2.5.1 Le TFA, opposé aux rentes des propriétaires fonciers

Alors que le NFU est le seul syndicat agricole officiellement reconnu au Royaume-Uni, le groupe d’agriculteurs qu’il représente n’est cependant pas homogène et connaît plusieurs tensions internes. D’après le directeur général de la TFA, les membres du NFU les plus influents sont ceux qui possèdent les plus grandes exploitations agricoles : il s’agit notamment de grands propriétaires

¹⁵⁹ Article consultable sur <http://www.scotsman.com/news/so-who-owns-scotland-rspb-no-8-in-our-league-of-top-landowners-1-1153911>

fonciers utilisant une partie de leurs terres en faire valoir direct à travers de grandes exploitations reposant sur des modèles d'agrobusiness. La prise de position conjointe du NFU et du CLA (représentant les grands propriétaires fonciers anglais) publiée en octobre 2011 (Dwyer et Lewis, 2011) apparaît confirmer le lien étroit entre ces deux groupes d'acteurs. Face à la surreprésentation des intérêts de ces « grands agriculteurs », certains agriculteurs locataires (métayers et fermiers) ont constitué en 1981 le TFA afin de mieux défendre leurs intérêts au sein du NFU et notamment vis-à-vis des grands propriétaires fonciers.

Les divergences d'intérêts opposant le NFU et le TFA s'expriment principalement à travers la position en faveur (TFA) ou contre (NFU et CLA) la reconnaissance d'un statut d'agriculteur actif (*active farmer*) restreignant les bénéficiaires des aides de la PAC. La TFA approuve ainsi la reconnaissance du statut d'*active farmer* et s'oppose à une captation des aides par les propriétaires terriens : « *Payments should go only to active farmers and not be capitalised into land values [...] Measures should protect the access of tenant farmers to Pillar 2 schemes* »¹⁶⁰. À l'inverse, le NFU et le CLA s'opposent à la reconnaissance d'un statut d'« agriculteur actif » difficile à mettre en œuvre et d'un plafonnement des aides directes qui apparaissent, selon eux, discriminants dans un contexte où les structures agricoles sont contraintes d'évoluer en s'agrandissant pour être plus efficaces : « *What we don't want to see are definitions of active farmers that would be a nightmare to enforce. The restrictive definition of an active farmer, and the proposed payment reduction and capping, are highly discriminatory - hitting farms of equal size and payment to a sharply different extent. They will also hinder structural changes that may be needed to improve efficiency* ».

2.5.2 Le NFU, opposé à davantage de contraintes environnementales

De manière unanime entre le *National Farmers' Union* (NFU) et la *Tenant Farmers' Association* (TNA), les agriculteurs considèrent que le gouvernement britannique est allé trop loin en ce qui concerne les règlements favorables à l'environnement, sous la pression de certaines ONG bénéficiant d'un puissant lobbying. Ainsi, le NFU estime que les 7 % de surfaces agricoles d'intérêt écologique, proposés pour conditionner 30 % des aides directes dans la réforme de la PAC après 2013 doivent être réduits et que les mesures de verdissement ne doivent pas avoir d'effets pervers sur les marchés ou les productions agricoles : « *We want the obligation to take up to seven percent of a farm's area out of production significantly reduced. We will also insist that any greening measures do not have perverse consequences from a market or agronomic point of view* »¹⁶¹ (cf. Annexe 12). Le NFU

¹⁶⁰ Extrait d'un entretien du directeur général de la TFA accordé au "Farmers Guardian" consultable sur <http://www.farmersguardian.com/home/latest-news/cap-payments-must-be-limited-to-%E2%80%99active-farmers%E2%80%99/37912.article>

¹⁶¹ Propos cités par (Dwyer et Lewis, 2011) et consultables sur

s'oppose également à un nouveau transfert du premier pilier de la PAC vers le second : *"we don't support the attempt to allow up to ten percent modulation. We want to see a fair allocation of the budget to the UK, in both pillars, so there is no necessity subsequently to move money between the two pillars - in either direction"* (positions du NFU cite par Dwyer et Lewis, 2011).

De même, la TFA souligne que le verdissement ne doit pas imposer aux agriculteurs anglais des normes ou conditionnalités plus élevées que dans les autres régions britanniques et européennes, sans quoi les revenus des agriculteurs et la sécurité alimentaire pourrait être injustement pénalisés : *"Greening should not impose higher standards, or compliance costs, on English farmers than those in other UK regions or Member States of the EU. Given food security and economic concerns greening must be implemented in a way that does not require the land in question to be taken out of production and avoids unjustifiable loss in farm income; a point endorsed by the EU Heads of Government"*¹⁶². Selon eux, ces contraintes environnementales nuisent à la compétitivité des agriculteurs britanniques en réduisant leurs capacités de production, alors que le marché agricole s'est libéralisé et que la compétition s'est renforcée. Les acteurs agricoles considèrent ainsi que le potentiel agricole du Royaume-Uni est sous-exploité (cf. la campagne de communication *"Farming delivers for Britain"* lancée par le NFU¹⁶³) dans un contexte où cet État importe près de 40 % de ses ressources alimentaires en 2010 contre 25 % en 1991, et alors que la demande mondiale devrait augmenter du fait de la croissance démographique et des conséquences du changement climatique dans certains pays.

Le cadre du NFU que nous avons interrogé considère dès lors que la notion de bien public a été galvaudée et mal employée (*"overused and misused"*) dans le débat européen sur la PAC. Nos recherches bibliographiques indiquent que le NFU mobilise peu cette notion et apparaît plutôt critique vis-à-vis de l'approche économique néoclassique jugée trop restrictive (cf. Annexe 11). Le président du NFU propose, lors d'un discours officiel aux membres du parti conservateur au parlement (*Conservative MPs*), d'élargir cette conception et considère que la souveraineté alimentaire (*"producing home grown food"*) devrait être le premier des biens publics soutenu par la PAC : *"Some organisations and politicians argue that the only payment a farmer should receive, would be on the basis of delivering environmental public goods. I can't think of any more pressing public good than a safe, healthy and affordable supply of food. And I'm not talking about the narrow definition of public goods espoused by economic theorists. I'm talking in simple terms of public benefit. Does the public want CAP support targeted at UK farmers becoming glorified landscape*

<https://sites.google.com/site/mastertemplate2/latest-weblog-news/claandnfualarmovercapreform>

¹⁶² "Evidence from the Tenant Farmers Association" consultable sur

<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201314/cmselect/cmenvfru/745/745we07.htm>

¹⁶³ <http://www.nfuonline.com/get-involved/back-british-farming/>

gardeners, or to under-pin resilience in our farming businesses, so that farmers can focus on doing what they do best – producing home grown food? That to me is the public good the CAP should support, and which our politicians need to push in the negotiating rooms of Europe”¹⁶⁴.

Par ailleurs, dans ses documents officiels, le NFU apparaît sceptique quant aux réels apports de cette notion dans le débat, ainsi qu’aux moyens permettant de la mettre en œuvre dans la PAC, notamment à cause des difficultés pratiques que peuvent rencontrer les pouvoirs publics pour identifier ce que veut réellement la société (cf. Chapitre 2) : *“We are not therefore convinced that a clear case has been made to prove that agriculture in the UK is systematically under-providing public goods and, therefore, that greater resources are required in respect of the CAP to secure the delivery of environmental public goods”¹⁶⁵*. Dans ces conditions, le syndicat considère que le gouvernement britannique ne devrait pas imposer de nouvelles normes relatives à la fourniture de biens publics mais devrait laisser les marchés réguler et prendre en compte les nouvelles attentes des consommateurs (avec par exemple un consentement à payer d’avantage des produits labellisés en agriculture biologique) pour envoyer des signaux clairs aux agriculteurs.

2.5.3 Un compromis non entièrement satisfaisant pour les organisations environnementales

Malgré l’existence de positions convergentes autour de la notion de bien public entre les principaux acteurs des débats anglais sur la PAC, le compromis qui en résulte ne s’avère néanmoins pas pleinement satisfaisant aux yeux de toutes les organisations environnementales. Le cadre de *Natural England* que nous avons rencontré se dit par exemple critique vis-à-vis de la juxtaposition d’espaces de protection de la nature fournissant des biens publics, et des espaces agricoles ultra-productifs ayant des effets négatifs sur l’environnement ne se limitant généralement pas à leur seuls espaces, notamment à travers la pollution de l’eau par exemple. Selon lui, cette vision duale des espaces ruraux demeure néanmoins dominante en Angleterre (Phalan *et al.*, 2011).

2.5.4 Un compromis fragile, qui pourrait se reconfigurer selon le contexte économique

Avec la remontée récente des prix agricoles, le compromis tripartite pourrait être fragilisé. Pour les propriétaires fonciers, les conditions de marché peuvent apparaître désormais plus favorables à la rente différentielle, liée à la fertilité et à la production agricole des terres (Ricardo, 1817). Dès lors,

¹⁶⁴ Discours du Président du NFU, Peter Kendal, consultable sur <http://www.thepoultrysite.com/poultrynews/27009/recognise-farmers-for-their-vital-role-in-food-security-nfu-tells-mps>

¹⁶⁵ “Supplementary written evidence submitted by the National Farmers' Union” consultable sur <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201011/cmselect/cmenvfru/671/671we08.htm>

les propriétaires terriens peuvent se révéler moins favorables à des contraintes environnementales appliquées aux aides du 1^{er} pilier réduisant la productivité de leurs terres et ainsi, leur possibilité de rente foncière différentielle. On pourrait ainsi voir les liens entre propriétaires terriens et organisations environnementales se relâcher au profit d'un nouveau rapprochement entre NFU et grands propriétaires fonciers. La publication d'un nouveau document commun entre le CLA et NFU en Octobre 2011 (cité par Dwyer et Lewis, 2011) semble témoigner de cette évolution. On constate cependant que le compromis avec les organisations environnementales pour plaider un renforcement du 2nd pilier de la PAC et des aides agroenvironnementales (Buckwell, 2009) tient toujours dans la mesure où il leur permettrait de bénéficier d'une forme de rente absolue sur les terres qu'ils n'allouent pas aux activités agricoles, comme par exemple celles dédiées aux bandes enherbées avoisinant les cours d'eau, les zones humides ou les zones forestières qu'ils conservent pour leurs usages récréatifs tels que la chasse.

Quel que soit l'usage qu'ils assignent à leurs terres, nous venons de mettre en évidence que les propriétaires terriens cherchent à défendre le maintien des rentes foncières dont ils bénéficient à travers les soutiens directs ou indirects de la PAC dans un contexte institutionnel leur conférant un rapport de forces favorable dans les débats anglais.

2.6 Conclusion

L'analyse du recours à la notion de bien public dans le discours des principaux acteurs anglais nous permet de mettre en évidence que cette notion est utilisée différemment par chacun d'eux, de manière à défendre leurs intérêts (cf. Tableau 14). Malgré ces différences, on constate, qu'à travers la notion de bien public, certains de ces intérêts n'apparaissent plus nécessairement comme contradictoires et semblent même aboutir à une forme de compromis.

Tableau 14 : Intérêts, stratégies et compromis consentis autour de la notion de bien public des principaux acteurs du débat anglais (Source : analyse de l'auteur)

Acteur	ONG environnementales (RSPB/BirdLife)	Propriétaires fonciers (CLA/ELO)	Gouvernement R-U (HM Treasury et DEFRA)	Syndicats agricoles (NFU dont TFA)
Intérêts propres	Réorienter les aides de la PAC en faveur de l'environnement	Protéger les rentes publiques dont ils bénéficient à travers la PAC tout en maximisant les rentes foncières	Réduire la contribution nette du Royaume-Uni au budget européen en réduisant les dépenses de la PAC	Permettre aux agriculteurs d'être compétitifs sur les marchés mondiaux et d'utiliser pleinement leur potentiel de production agricole
Mot d'ordre et principales idées défendues en lien avec les biens publics	<i>"Public money for public goods"</i> Il faut rémunérer la fourniture de biens publics environnementaux non pris en compte par le marché	<i>"Public goods from private land"</i> Il faut rémunérer les "land managers" qui fournissent des biens publics à partir de leurs terres	<i>"Public money for public goods"</i> Il faut libéraliser le secteur agricole et limiter les dépenses publiques à la fourniture des biens publics donc supprimer les dépenses du 1 ^{er} pilier	<i>"Farming can deliver more"</i> Il faut laisser le secteur agricole profiter du potentiel de production et arrêter d'imposer aux agriculteurs britanniques de nouvelles contraintes environnementales réduisant leur compétitivité sur les marchés mondiaux
Compromis consentis	Reconnaître le rôle des propriétaires terriens en tant que "land managers" dans la fourniture de biens publics environnementaux	Promouvoir la réorientation de la PAC vers plus de préoccupations environnementales à travers le 2 nd pilier et libéraliser les marchés agricoles	Transférer une partie des fonds du 1 ^{er} au 2 nd pilier de la PAC à défaut de réduire le budget de la PAC au 2 nd pilier actuel	Déconnecter la fourniture de biens publics des pratiques agricoles et réduire progressivement les fonds du 1 ^{er} pilier de la PAC

Dans la perspective d'un possible compromis entre les groupes d'acteurs autour de la notion de bien public, l'analyse des enjeux et des intérêts de chaque groupe nous permet d'identifier des points de vue partagés par certains d'entre eux. Nous faisons état de ces points de convergence dans le Tableau 15 qui croise terme à terme les principaux groupes d'acteurs identifiés.

D'après ces premières analyses, la notion de bien public dans le débat anglais apparaît comme fondatrice d'un nouveau compromis entre les ONG environnementales, les propriétaires fonciers et le gouvernement britannique autour d'une approche économique néoclassique des biens publics. L'usage de cette notion et le compromis qu'elle laisse entrevoir, nous semblent permettre de dépasser certaines tensions et conflits d'abord observés entre ces trois groupes d'acteurs (cf. paragraphe précédent).

Tableau 15 : Mise en évidence de l'existence de points de vue convergents entre les principaux groupes d'acteurs du débat sur la PAC en Angleterre (Source : analyse de l'auteur)

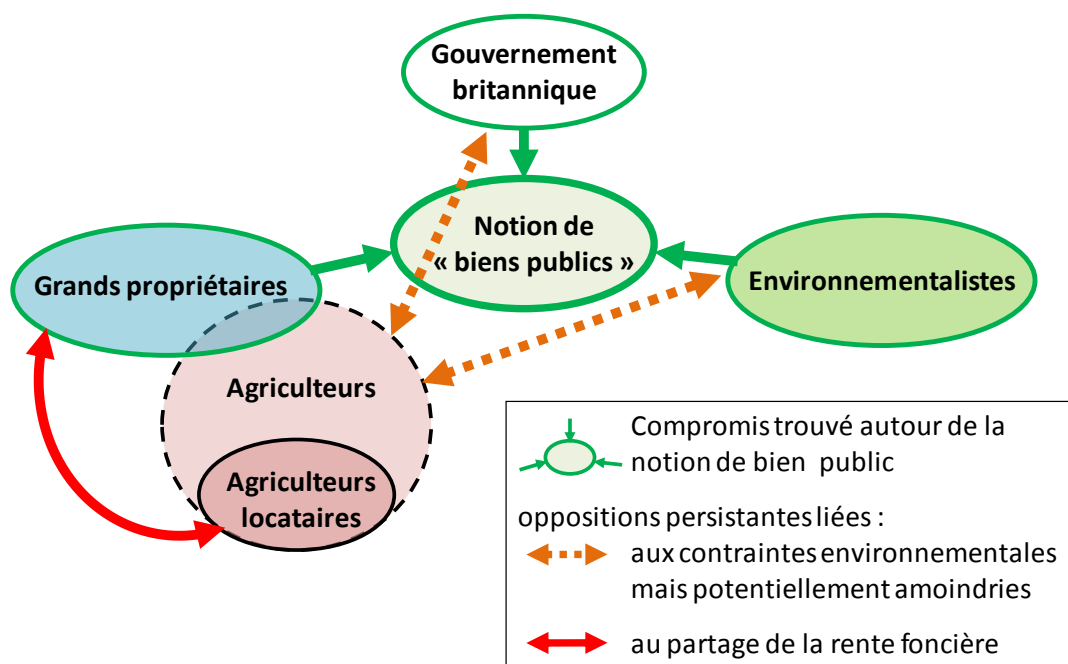
	Syndicat agricole	ONG Environnementales	Propriétaires fonciers
Gouvernement du Royaume-Uni	Retrait relatif des pouvoirs publics de la gestion des marchés permettant au gouvernement britannique de réduire les dépenses du 1 ^{er} pilier de la PAC, et déconnexion des espaces productifs et récréatifs ruraux permettant aux agriculteurs anglais de produire sans nouvelles contraintes environnementales.	<i>"public money for public goods"</i> Les dépenses publiques doivent servir à rémunérer la fourniture de biens publics environnementaux.	Le secteur agricole doit être libéralisé pour bénéficier des opportunités offertes par le marché.
Propriétaires fonciers	Moins de contraintes agroenvironnementales dans un contexte de demande alimentaire croissante et sur un marché ouvert. Sous la pression des ONG environnementales, le gouvernement britannique est allé trop loin concernant les contraintes pesant sur le secteur agricole.	La rémunération des biens publics environnementaux fournis par les « land managers » permettent de justifier le maintien de la PAC et de son budget.	
ONG Environnementales	Pas de réel compromis entre les deux acteurs		

Mais on constate également que le compromis construit autour de la notion de bien public et proposé pour la future PAC apparaît partiel, dans la mesure où le groupe des agriculteurs -et notamment celui des fermiers- semble, paradoxalement, en avoir été exclu (cf. Figure 27). Le rapport de forces entre propriétaires fonciers et fermiers nous apparaît même s'être renforcé au profit des propriétaires fonciers, grâce à l'alliance formée avec les acteurs environnementaux et la prépondérance attachée au facteur foncier dans la fourniture des biens publics agricoles (voir en particulier le rapport *"public goods from private land"* Buckwell, 2009 pour la fondation RISE).

La Figure 27, propose une synthèse de la nouvelle configuration du compromis anglais construit autour de la notion de bien public, ainsi que des tensions persistantes décrites entre les agriculteurs et les autres acteurs majeurs des débats anglais relatifs à la PAC. Malgré l'existence d'intérêts contradictoires entre les principaux acteurs participant au débat sur la PAC, la notion de bien public

apparaît susceptible d'établir une forme de compromis entre certains d'entre eux, justifiant ainsi le maintien de cette politique et de son budget, sous condition d'un transfert entre le premier et le second pilier de la PAC. À travers ce compromis, on met en évidence que les ONG environnementales, les grands propriétaires fonciers et le ministère des finances jouent, parmi les différents acteurs du débat anglais sur la PAC, un rôle particulièrement important. À l'inverse, on note que les intérêts de la profession agricole, représentés par le NFU, le TFA et le DEFRA, semblent avoir été évincés de ce compromis.

Figure 27 : Élaboration d'un compromis autour de la notion de biens publics entre les principaux acteurs anglais participant aux débats sur la future PAC, et oppositions persistantes (Source : analyse de l'auteur)



Enfin, la question de la redistribution des aides de la PAC et de la rente foncière différentielle entre propriétaires fonciers et fermiers apparaît plus secondaire et peu prise en compte dans les débats relatifs à la future PAC en Angleterre. Nous avons mis en évidence que la dérégulation du statut du fermage, constatée depuis le début des années 1980, renforce le pouvoir de négociation des propriétaires fonciers vis-à-vis des agriculteurs fermiers, leur permettant ainsi de capter une part importante des aides publiques versées par la PAC en plus de la rente différentielle produite par l'agriculture. Cette analyse mériterait d'être testée empiriquement. Faute d'accès aux données concernant les contrats de fermages ainsi que les montants des loyers versés aux propriétaires fonciers, nous n'avons pas été en mesure de réaliser ce type d'analyses. Cette limite de notre travail vient finalement souligner le rôle que peut jouer l'existence et l'accès public à des données statistiques vis-à-vis d'intérêts politico-économiques de certains groupes d'acteurs au sein de la société.

3 La conception sociopolitique des biens publics : des implications contrastées en termes d'intervention publique

3.1 En France, en Ecosse et en Allemagne, une notion moins centrale et plus polysémique

3.1.1 Une notion moins centrale

L'analyse des discours et des positions des acteurs français met en évidence que la notion de bien public est très peu utilisée par les acteurs institutionnels dans le débat sur la PAC. Hormis le ministère de l'environnement et le groupe PAC 2013 qui mobilisent parfois cette notion, nos recherches documentaires et nos entretiens révèlent que les acteurs institutionnels étudiés préfèrent généralement employer un autre terme que celui de bien public tel qu'il est défini dans le débat européen sur la PAC à travers les seuls critères de non-rivalité et de non-exclusion (*cf.* Chapitre 2).

Nous constatons ainsi que la notion de bien public demeure très peu utilisée par le Ministère de l'agriculture français, en comparaison à la multitude de références trouvées par ailleurs dans les documents officiels du DEFRA. Sur le site internet du ministère, on dénombre seulement 15 références citant le terme de bien public mais très peu apparaissent en rapport avec la réforme de la PAC. On note, par ailleurs, que cette notion n'apparaît jamais centrale dans les documents concernés et qu'elle n'est que très peu citée dans chacun d'eux. La même remarque peut être faite pour les autres acteurs institutionnels français qui font partie de notre investigation : la FNSEA, la Confédération paysanne n'utilisent que très peu cette notion, la Coordination rurale pas du tout (*cf.* Annexe 12).

Contrairement à leurs homologues britanniques, on constate également que les acteurs environnementaux français utilisent peu la notion de bien public. C'est en effet ce qui ressort de nos recherches bibliographiques : très peu de documents du ministère de l'environnement français, ou de France Nature Environnement, citent la notion de bien public (*cf.* Annexe 12). Seul le groupe PAC 2013, qui mobilise plus d'une vingtaine d'organisations représentant différents acteurs issus de la société civile (ONG environnementales, ONG de développement, organisations agricoles, ...), semble davantage porter la notion de bien public dans le débat français, notamment en essayant de populariser l'approche des biens publics environnementaux proposée par l'étude de l'IEEP pour la DG agri. Ce groupe reprend ainsi, pour partie, la formule utilisée largement par les organisations environnementales britanniques "*public money for public goods*" : « *Pour nos organisations, le*

principe de bonne gestion financière qui consiste à consacrer l'argent public aux « biens publics » doit guider la politique agricole et le développement rural »¹⁶⁶.

Du point de vue des cadres des ministères de l'agriculture et de l'environnement que nous avons interrogés, la prise en compte des biens publics dans les débats sur la PAC est relativement récente mais semble s'être progressivement renforcée au fil des réformes depuis 1992, principalement à travers les questions environnementales. La notion de bien public a été particulièrement présente dans les débats préliminaires concernant l'actuelle réforme de la PAC, mais n'a plus guère été utilisée par la suite. La récente montée en puissance de cette notion est considérée comme liée aux questions de justification sociétale des dépenses publiques en faveur de l'agriculture dans un contexte budgétaire tendu. Un autre entretien viendra confirmer ces propos en soulignant même que la notion de bien public semble avoir disparu avec le début des négociations concrètes sur les futurs instruments de la PAC et du budget européen.

D'après l'étude de cas qui a pu être menée en Allemagne, il apparaît que la notion de bien public n'occupe pas non plus une place aussi centrale qu'au Royaume Uni dans les débats relatifs à la PAC mais semble néanmoins plus présente qu'en France. Dans cet autre contexte, la notion de bien public s'avère avoir été introduite au cours des années 1990 à travers la sphère académique de l'économie et notamment par le *Thünen Institut*¹⁶⁷. D'après les entretiens réalisés sur ce terrain d'enquête, il semblerait que la question des biens publics ait émergé par la suite sous l'influence de la Commission européenne entre 2005 et 2008 lors des premiers débats relatifs au verdissement de la future réforme de la PAC en 2013. Depuis, cette notion a largement été réinterprétée par les acteurs du débat allemand selon les intérêts qu'ils défendent, si bien que le ministère fédéral de l'agriculture considère désormais le sens de cette notion comme « *très large et très variable* ».

3.1.2 Une notion dissociée des critères de non-exclusion et de non-rivalité mais reliée à l'idée d'intérêt général

Pour le ministère de l'agriculture français, la notion de biens publics apparaît utilisée de façon élargie, en lien avec la dimension d'intérêt général plutôt qu'avec les caractéristiques de non-rivalité et de non-exclusion : « *90 % des Européens sont convaincus de l'intérêt des soutiens publics à l'agriculture parce l'agriculture est un bien commun stratégique [...] Elle produit aussi des biens*

¹⁶⁶ « La société civile sonne l'alarme face à une réforme de la PAC en régression » consultable sur <http://www.pouruneautrepac.eu/2013/02/28/la-societe-civile-sonne-lalarme-face-a-une-reforme-de-la-pac-en-regression/>

¹⁶⁷ Institut de recherche allemand sous la tutelle du ministère fédéral allemand de l'agriculture et de l'alimentation mobilisant plus de 570 employés dont près de 200 chercheurs travaillant sur les thématiques liées aux espaces ruraux, forestiers et la pêche afin d'éclairer les choix publics.

publics pour l'intérêt général »¹⁶⁸. La Confédération paysanne associe également cette notion à l'intérêt général en entendant par exemple « *défendre le bien public* »¹⁶⁹. Selon le président de France nature environnement (FNE), la réflexion relative aux biens publics a surtout été importante au début des débats sur la réforme de la PAC post-2013. Cette notion a alors permis de mettre en avant ce que l'agriculture apportait en termes de « prestations d'intérêt général » sur lesquels la FNE préfère s'appuyer plutôt que sur la notion de bien public au sens strictement économique de cette dernière : « *Parce que son rôle est de nourrir les Hommes et parce qu'elle a un impact direct sur la préservation des ressources naturelles (sol, eau, air, biodiversité), sur le maintien du tissu rural et l'identité de nos territoires, l'activité agricole relève de l'intérêt général. [...] La PAC de demain doit être fondée sur un contrat entre la société et les agriculteurs, et rémunérer les prestations d'intérêt général de l'agriculture : rémunération de la production alimentaire durable [...] ; et rémunération des prestations environnementales* »¹⁷⁰.

Comme l'atteste l'un des chefs de bureau du MEDDE que nous avons interrogé, la notion de bien public reste pertinente dans les débats sur la PAC, dans la mesure où elle permet d'aborder les externalités produites par l'agriculture sous un angle nouveau : celui « *au nom d'intérêts sociétaux ou de l'intérêt général* » (extrait d'entretien).

Pour un certain nombre d'acteurs institutionnels français, cette notion apparaît ainsi comme une opportunité de communiquer largement au sein de la société sur les fonctions sociales et environnementales de l'agriculture et sur la nécessité de soutenir les activités agricoles sur les territoires. Plutôt qu'un souci de rationalisation économique relatif à la seule efficacité des dépenses publiques de la PAC, il semble que les acteurs français aient réorienté le débat relatif à la PAC vers le questionnement plus politique de « *ce à quoi devrait servir cette politique* » en termes de bien public mais entendu à travers la notion sociopolitique d'« intérêt général » (cf. Chapitre 1).

Malgré la prédominance historique de la profession agricole dans les débats sur la PAC en France (cf. *supra*, Section 1), la notion de bien public, réinterprétée en termes d'intérêt général dans le contexte français, semble participer à une certaine remise en cause du rapport de forces au sein de ces débats. Dans un contexte démographique où la population agricole représente désormais moins de 3 % de la population active, la légitimité historique de la profession agricole à orienter seule (ou presque) la PAC nous apparaît d'autant plus remise en question que le recours à la notion d'intérêt

¹⁶⁸ « Contribution des autorités françaises au débat public initié par la Commission européenne, intitulé *La Politique agricole commune, vos idées comptent* », 2010 (consultable sur <http://agriculture.gouv.fr/contribution-des-autorites>).

¹⁶⁹ <http://www.confederationpaysanne.fr/actu.php?id=1383&PHPSESSID=scu7g8fk12a2vs85tqug26e011>

¹⁷⁰ « Avenir de la PAC après 2013 ; Proposition de France Nature Environnement » consultable sur http://www.fne.asso.fr/_includes/mods/kb_upload/File/agriculture/PAC/PAC_propositions_FNE_100628.pdf

général peut laisser supposer de prendre en compte les attentes de la société toute entière vis-à-vis de ce secteur.

Notre analyse nous amène finalement à considérer que la réorientation de la légitimité de la PAC vers la fourniture de biens publics a pour conséquence (en France comme en Angleterre) d'affaiblir la légitimité politique de la profession agricole dans sa cogestion de la PAC. Dans le cadre du débat français, elle permet en contrepartie, à d'autres acteurs de la société (Groupe PAC 2013, FNE, ...), de faire davantage entendre leurs revendications et les attentes sociétales, grâce à une relative ouverture du débat sur la PAC.

3.2 Une prise en compte des fonctions socio-économiques de l'agriculture

La position du ministère français de l'agriculture apparaît claire sur l'intégration des fonctions socio-économiques de l'agriculture dans la notion de biens publics : « *La sécurité alimentaire et sanitaire, la préservation de l'environnement et des paysages, l'équilibre des territoires et la diversité des exploitations sont autant de biens publics européens auxquels nous sommes attachés* »¹⁷¹.

Pour les cadres de la FNSEA interrogés, la notion de bien public n'intégrerait pas ou trop peu des préoccupations comme celles du maintien de productions agricoles dans les territoires, de la sécurité alimentaire et sanitaire des aliments, ou encore de la vitalité des zones rurales assurée par le secteur agricole. En particulier, selon la FNSEA, la sécurité alimentaire devrait rester une priorité pour le secteur agricole, justifiant ainsi de considérer celle-ci comme le premier bien public fourni par les agriculteurs européens : « *D'ici fin 2013, les principales priorités politiques de l'UE vont être redéfinies et se traduiront dans un nouveau cadre budgétaire. C'est à cette occasion qu'il nous revient de réaffirmer nos objectifs et attentes pour la PAC. Nous la voulons ambitieuse parce que stratégique, parce qu'adaptée aux défis : d'assurer la sécurité et l'indépendance alimentaire de 500 millions de consommateurs européens, de participer à l'approvisionnement alimentaire d'une population mondiale en expansion [...]* »¹⁷².

De même, alors que la notion de bien public est très rarement employée dans le discours des Jeunes agriculteurs, son usage est directement rattaché à l'alimentation en tant que telle : « *L'alimentation est un bien public qui impose aux États des devoirs, qui doivent s'exprimer dans des politiques*

¹⁷¹ Appel de Paris pour une politique agricole commune forte (consultable sur <http://agriculture.gouv.fr/appele-de-paris-pour-une-politique>).

¹⁷² « PAC 2013 : pour une politique ambitieuse, efficiente et régulatrice », consultable sur http://www.fnsea.fr/media/73536/pac2013_fnsea.pdf

publiques assurant la promotion d'agricultures paysannes respectueuses de l'environnement, soucieuses de la qualité de ses productions »¹⁷³.

Contrairement à leurs homologues britanniques, l'intégration des fonctions socio-économiques de l'agriculture dans la notion de bien public est particulièrement marquante chez les acteurs environnementaux français, tels que FNE et le Groupe PAC 2013. Les entretiens réalisés auprès de ces organisations font apparaître que, dès les origines de leur réflexion relative aux biens publics, les membres de FNE ont fait le choix de défendre une position liant les dimensions alimentaires et environnementales de l'agriculture. L'environnement est alors perçu comme une condition du maintien des capacités productives alimentaires dans le futur plutôt que comme un objectif disjoint des productions agricoles.

Le groupe PAC 2013 cite également parmi les biens publics l'emploi et le tissu rural : *« Pour nos organisations, le principe de bonne gestion financière qui consiste à consacrer l'argent public aux « biens publics » doit guider la politique agricole et le développement rural. Ainsi, les soutiens publics ne doivent être accordés aux agriculteurs qu'en échange de pratiques agricoles respectueuses de l'environnement et contribuant à maintenir l'emploi et le tissu rural –alors que les subventions qui ont un impact négatif sur l'environnement la santé, l'emploi, l'agriculture des pays en développement et le bien-être animal doivent être supprimées »¹⁷⁴.*

On retrouve finalement, dans le débat français, la volonté d'une majorité d'acteurs de maintenir *« une politique agricole forte »*, considérée comme nécessaire à la préservation d'un certain équilibre territorial assuré par les fonctions économiques, sociales et environnementales de l'agriculture. Le maintien de ces activités agricoles sur l'ensemble des territoires est alors considéré comme un bien public entendu dans une approche sociopolitique. On retrouve à travers la conception des biens publics défendue en France, un débat qui apparaît finalement très proche de celui relatif à l'approche « normative » de la multifonctionnalité (cf. Chapitre 2, Section 3), où l'intervention publique dans le secteur agricole apparaît justifiée à travers les attentes sociétales.

Notre étude de cas menée en Écosse met également en évidence une approche des biens publics plus proche des conceptions sociopolitiques développées en France que des approches économiques néoclassiques développées en Angleterre et imposées à l'échelle du Royaume-Uni (Dwyer et Lewis, 2011). Les biens publics sociaux et culturels liés à l'agriculture apparaissent ainsi davantage pris en considération en Écosse qu'en Angleterre, dans les débats relatifs à la PAC. Les rapports de forces

¹⁷³ <http://presidentdesja.wordpress.com/2013/04/22/journee-mondiale-de-la-terre/>

¹⁷⁴ « La société civile sonne l'alarme face à une réforme de la PAC en régression » consultable sur <http://www.pouruneautrepac.eu/2013/02/28/la-societe-civile-sonne-lalarme-face-a-une-reforme-de-la-pac-en-regression/>

nous apparaissent différents dans la mesure où l'opinion publique est également considérée comme plus favorable aux agriculteurs en Écosse qu'en Angleterre, avec un attachement particulier des écossais au maintien de l'agriculture sur leur territoire, à la fois en raison d'enjeux territoriaux (permettant de limiter la désertification sociale et la fermeture de certains espaces) mais aussi vis-à-vis d'un certain attachement culturel (typicité de certains paysages) : *“there is more public and political sympathy for assistance to farmers –especially the smaller and remoter ones– on social grounds”* (Marsden et Sonnino, 2008 ; faisant référence à Lowe *et al.*, 2002). D'après plusieurs de nos interlocuteurs, ceci s'explique notamment par les différences de densité de population entre ces deux régions britanniques, et au fait que 85 % du territoire écossais soient classés en zones défavorisées (LFA) dont 98 % en zones sévèrement désavantagées (Schwartz *et al.*, 2006). Le maintien d'une agriculture sur ces territoires est perçu comme assurant la préservation et l'entretien de paysages étroitement associés à l'identité culturelle écossaise et considérés comme faisant partie du patrimoine à la fois naturel et culturel de l'Écosse. La présence d'agriculteurs écossais dans ces zones difficiles est donc considérée comme assurant la fourniture de multiples biens publics tels que l'entretien et l'accès à certains espaces de randonnées. Dans ce contexte, on observe que l'un des rôles parfois assignés aux agriculteurs sur ces territoires est celui de *“Park keeper”* (Maxwell, 2008).

D'un point de vue économique, certains universitaires, ainsi que le cadre du *Scottish Natural Heritage* que nous avons rencontré, soulignent l'existence de liens forts entre les pratiques agricoles et le tourisme au sein de certaines zones défavorisées. D'après eux, ces liens justifient d'autant plus de maintenir ces pratiques dans la mesure où le secteur touristique représente une part du PIB écossais près de quatre fois supérieure à celle de l'agriculture écossaise à proprement parler.

Ces différents éléments expliquent en partie la position largement partagée en Écosse, favorable au maintien des agriculteurs dans les zones défavorisées, non seulement d'un point de vue environnemental mais également social et culturel Marsden et Sonnino (2008). Les *Crofters*¹⁷⁵ du nord du pays sont par ailleurs souvent évoqués comme symbolisant aujourd'hui une forme d'agriculture marginale en Écosse mais qui fournit néanmoins de nombreux biens publics sociaux et environnementaux dans des conditions critiques de désertification territoriale (Bryden, 2007 ; Barnes *et al.*, 2011 ; Jones, 2011 ; Position statement of the Highlands and Islands Agricultural Support Group¹⁷⁶).

¹⁷⁵ 175 Les « *Crofters* » sont des fermiers travaillant sur des exploitations de petite taille, au nord de l'Écosse. Traditionnellement, les crofters sont situés sur des *estates* appartenant à de grands propriétaires fonciers et auxquels ils reversent un loyer pour les terres et les bâtiments (agricoles ou non) qu'ils occupent, tandis que les chemins d'accès et les clôtures relèvent en revanche de la responsabilité des fermiers (source : Scottish Crofting Federation, <http://www.crofting.org/index.php/faqs/67>).

¹⁷⁶ Consultable sur : <http://www.scotland.gov.uk/resource/doc/278281/0122992.doc>

Enfin, en Allemagne, face à une conception plutôt économique et néoclassique des biens publics aujourd'hui soutenue par les ONG environnementales mais prenant relativement peu en considération les enjeux sociaux, l'organisation agricole *Aktionsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft* (AbL) semble également chercher à élargir cette notion à une meilleure prise en compte des dimensions sociales à travers un commerce agricole plus juste, une rémunération équitable des agriculteurs ou encore la protection des agricultures des pays en développement.

3.3 Une jointure entre production agricole et fonctions environnementales

Tandis que l'approche économique néoclassique des biens publics développée au Royaume-Uni sur le modèle suggéré par l'OCDE, cherche à strictement séparer les biens publics des biens privés générés par les activités agricoles, l'approche sociopolitique développée notamment en France semble, au contraire, s'appuyer sur le caractère joint de ces productions.

Comme nous l'avons mis en évidence dans le chapitre précédent, la mise en œuvre d'instruments d'intervention publique reposant sur la disjonction entre production agricole et production de biens publics, portée dans la vision néoclassique des biens publics, pose un certain nombre de problèmes. Dans son rapport pour l'OCDE, Freshwater (2006) souligne notamment le problème posé par les « biens mixtes » présentant à la fois des « caractéristiques de bien privé et de bien public », tels que les prairies alpines dont la disparition (pour des raisons économiques privées) engendrerait inévitablement la perte des fonctions de biodiversité et de lutte contre l'érosion des sols délivrant des services à l'ensemble de la société. « *Dans ces circonstances, le découplage des instruments d'action n'est pas possible* » selon lui (*ibid.*). De même, toujours dans un rapport pour l'OCDE, Marsh (1992) indique que dans le cas de produits joints, « *la modification du marché agricole implique, à terme, un changement dans [la] fourniture [des biens publics]* ».

Ainsi, dans la vision « sociopolitique » des biens publics, cette disjonction apparaît d'autant moins souhaitable qu'elle conduirait à une dualisation de l'espace agricole, alors même que l'équilibre territorial est souvent cité comme un bien public lors de nos entretiens en France et en Écosse.

À la différence de leurs homologues anglais, on constate que cette disjonction est fermement écartée par les organisations environnementales françaises interrogées. De ce fait, dans une optique de protection environnementale, on retrouve souvent en France l'idée d'aides couplées à la production agricole –c'est-à-dire dépendant du type de production– ou tout au moins d'une régulation publique des marchés (Chatellier et Guyomard, 2008 ; Bazin, 2010 ; Boussard et Trouvé, 2010 ; Gohin, 2009). Le retour d'un système couplé permettrait probablement de mieux orienter les pratiques des agriculteurs vers certains modes d'agriculture, tels que par exemple l'agriculture biologique. La Confédération paysanne voit ainsi à travers la notion de bien public l'opportunité de

conditionner davantage les aides du premier pilier plutôt que d'essayer de compenser, à la marge, les effets néfastes à travers le second pilier.

Il en est de même en Écosse où l'importance socioculturelle et touristique de l'agriculture -notamment dans les zones à faible densité et de montagne- implique, selon les acteurs interrogés, un intérêt plus prononcé qu'en Angleterre pour le maintien des agriculteurs, y compris des *crofters* établis dans des exploitations de petite taille (Ward, 2002 ; Ward, Lowe, 2007). De ce fait, à la différence du gouvernement anglais et britannique, le gouvernement écossais apparaît favorable au maintien des aides du premier pilier de la PAC (Dwyer et Lewis, 2011).

3.4 Une justification du 1^{er} pilier de la PAC, avec des implications contrastées

3.4.1 Une justification des outils de régulation de marché

Contrairement à son usage dans une conception néoclassique, la notion de bien public apparaît ici associée aux aides de la PAC, mais également mobilisée à côté d'outils de régulation de marché. C'est explicitement l'approche défendue par le gouvernement français : « *La nouvelle PAC [...] doit se fonder sur une nouvelle régulation. Il s'agit de prévenir les crises en améliorant le fonctionnement des marchés, y compris en adaptant le droit de la concurrence, en développant les contrats et l'information sur les prix et les volumes et en renforçant l'organisation des filières avec les interprofessions. Il s'agit aussi de réagir aux crises avec des outils flexibles et des protections face aux aléas. [...] Les aides doivent aider à préserver notre potentiel agricole et à rémunérer les biens publics en faveur de l'environnement et de l'équilibre socio-économique des territoires. [...] Enfin, loin d'être une forteresse, l'Europe doit défendre ses intérêts agricoles dans le monde. Elle doit veiller à ce que les produits importés respectent ses normes sociales, sanitaires, territoriales et environnementales par une préférence communautaire renouvelée* »¹⁷⁷.

La FNSEA partage également cette approche pour défendre un renouvellement du principe de préférence communautaire ainsi qu'un maintien du budget de la PAC : « *présents sur tous les territoires, les agriculteurs sont à même de rendre des services à la collectivité, à s'engager dans les « biens publics » supplémentaires [...] À l'issue d'un débat approfondi avec ses adhérents, la FNSEA réaffirme que les préalables suivants sont indispensables : une préférence communautaire à*

¹⁷⁷ Contribution des autorités françaises au débat public initié par la Commission européenne, intitulé « La Politique agricole commune, vos idées comptent » (2010).

même de valoriser les normes européennes sanitaires, sociales et environnementales ; un budget de la PAC au moins maintenu à son niveau actuel »¹⁷⁸.

En Allemagne, certains acteurs institutionnels (dont notamment ABL) considèrent pour leur part que l'État ne doit pas seulement intervenir pour rémunérer les biens non gérés par le marché, mais qu'il doit également réguler le marché agricole pour assurer la fourniture de certaines prestations demandées par la société.

La régulation des échanges et des prix apparaît nécessaire, selon ces acteurs, dans la mesure où les rapports de prix entre les différentes productions agricoles viennent orienter les choix des agriculteurs et peuvent les inciter à adopter des pratiques ou des productions ayant des effets environnementaux et sociaux plus ou moins positifs (Chatellier et Guyomard, 2008 ; Bazin, 2010 ; Boussard et Trouvé, 2010 ; Gohin, 2009). Le témoignage d'un responsable du ministère de l'agriculture du Bade-Wurtemberg vient illustrer cette idée : alors que le découplage des aides directes du 1^{er} pilier en 2003 et leur convergence vers un taux fixe par hectare devait favoriser en Allemagne l'élevage extensif et stopper le retournement des prairies. Les perspectives offertes aux agriculteurs par la production d'électricité à partir de biogaz, suite à la loi sur l'énergie renouvelable¹⁷⁹ (EEG ou *Erneuerbare-Energien-Gesetz*), se seraient finalement révélées plus déterminantes dans les choix des agriculteurs. Le découplage des aides et la convergence des paiements par hectare n'ont pas eu l'effet escompté et les prairies permanentes ont continué à être retournées afin de les ensemercer en maïs pour venir alimenter les bio-digesteurs et produire de l'électricité.

Les acteurs français apparaissent ainsi favorables à davantage de régulation publique des marchés agricoles afin de réduire les incertitudes structurelles, caractéristiques de ce secteur. Ces régulations sont considérées comme des signaux forts permettant d'orienter de manière efficace les choix des agriculteurs vers des productions et des pratiques attendues par la société, mais dont les coûts de production et la sensibilité aux aléas peuvent s'avérer plus importants.

3.4.2 Une justification des aides directes pour une redistribution substantielle des aides du 1^{er} pilier

Dans le contexte français, il apparaît que c'est principalement autour de la justification des aides directes du 1^{er} pilier de la PAC que la notion de bien public a été la plus mobilisée. Les acteurs institutionnels français étudiés apparaissent en effet majoritairement favorables au maintien d'« une

¹⁷⁸ « PAC 2013 : pour une politique ambitieuse, efficiente et régulatrice » consultable sur http://www.fnsea.fr/media/73536/pac2013_fnsea.pdf

¹⁷⁹ Cette loi garantit sur vingt ans le prix de rachat de l'électricité produite.

politique agricole forte ». Ce consensus s'illustre à travers une conception plus large de la notion de bien public, souvent rattachée à la notion d'« intérêt général », leur permettant de justifier le maintien de la PAC à travers une approche sociopolitique des biens publics et légitimant par là même certaines évolutions institutionnelles (Billaudot, 2009) attendues envers la PAC.

Malgré cet apparent consensus, on constate toujours d'importantes contradictions entre les syndicats agricoles français concernant les orientations à donner à cette future PAC. Les tensions majeures que nous identifions entre les principaux acteurs institutionnels français à propos de la prise en compte des biens publics dans les débats sur la PAC apparaissent cependant moins portées sur le maintien de son budget global (*cf.* cas anglais) que sur les enjeux de redistribution des soutiens de cette politique entre agriculteurs, ainsi que sur la prise en compte de l'environnement par cette politique, *via* notamment le « verdissement » du premier pilier (*cf.* Annexe 12).

La justification du maintien des aides du premier pilier à travers la notion de bien public apparaît ainsi relativement variable selon la place et le sens accordés à la notion de bien public par les différents acteurs. On constate par ailleurs que ces divergences d'interprétation ont des implications contrastées en termes d'interventions publiques préconisées par les acteurs du débat. À titre d'exemple, on constate notamment que les fonctions économiques, sociales et environnementales assignées à l'agriculture varient fortement d'un syndicat à l'autre. Ces fonctions apparaissent étroitement dépendre de la conception du modèle agricole défendu par les acteurs participant aux débats. Ainsi, la FNSEA, la Coordination rurale, et dans une moindre mesure les jeunes agriculteurs, défendent des modèles de développement agricole se focalisant essentiellement sur la fonction alimentaire (et accessoirement industrielle) de l'agriculture, avec notamment pour ambition de « nourrir le monde » dans un contexte de concurrence internationale accrue. La Confédération paysanne, le groupe PAC 2013 et France nature environnement défendent au contraire des modèles plus respectueux de l'environnement, davantage multifonctionnels et dont les objectifs sont de répondre aux besoins alimentaires locaux en fournissant par ailleurs divers biens et services non marchands attendus par la société. Ces différentes conceptions apparaissent ainsi impacter directement les positions des acteurs en faveur de la future PAC et se traduisent par des préconisations différentes en termes de mise en œuvre des futures interventions publiques (*cf.* Annexe 12).

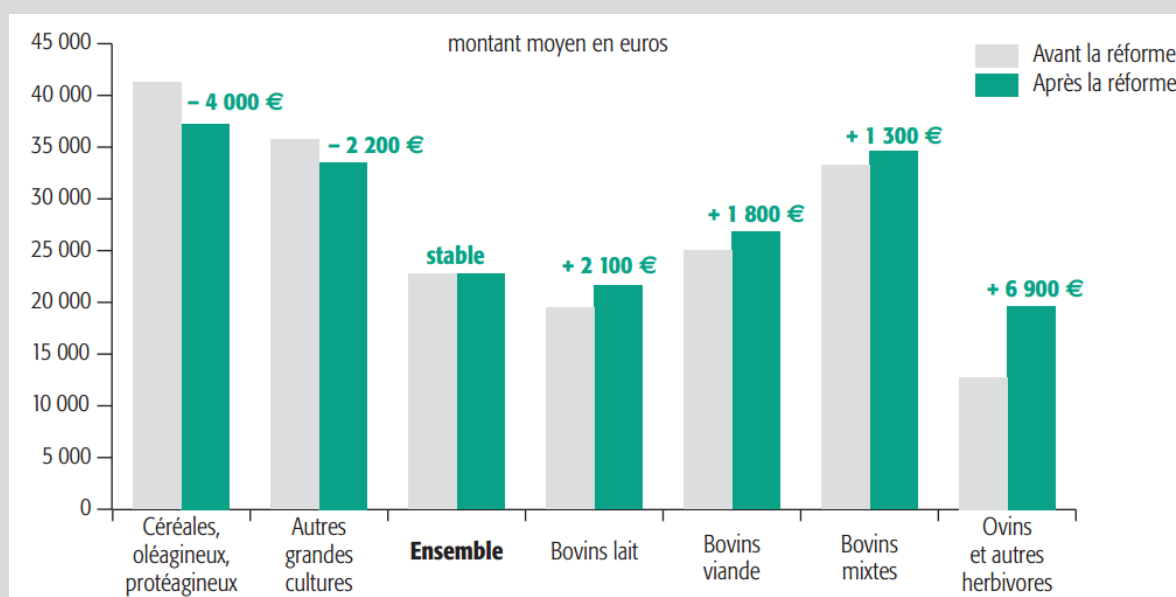
Dans le cadre des débats français, on observe ainsi que le sens et la place attribués à la notion de bien public dans la PAC se focalisent essentiellement sur l'enjeu d'une possible redistribution des aides directes du 1^{er} pilier de la PAC entre les bénéficiaires agricoles plutôt qu'à travers un transfert de ces aides vers le 2nd pilier, comme cela est proposé au Royaume-Uni. Dans ce contexte, la notion de biens publics apparaît étroitement liée au découplage des aides directes du 1^{er} pilier et aux

inégalités que ce système génère entre les agriculteurs français. Ces inégalités trouvent principalement leurs origines dans le mode de calcul des aides découplées qui reste fondé, en France¹⁸⁰, sur les références historiques des montants d'aides versées aux exploitations sur la période 2000-2002 (Boinon *et al.*, 2006). Étant donné que seules certaines productions étaient historiquement soutenues par la PAC (tandis que d'autres ne l'étaient pas ou peu) et qu'elles ne l'étaient pas toutes au même niveau, on observe d'importantes inégalités entre les montants des DPU dont bénéficient aujourd'hui encore les exploitations selon leurs orientations technico économiques (OTEX) et ce malgré un rééquilibrage partiel des soutiens à l'agriculture depuis le bilan de santé de la PAC (Chatellier et Guyomard, 2008 ; cf. Encadré 13)

Encadré 13 : Des tentatives de réduction des inégalités mais des problèmes qui persistent

En France, face aux inégalités induites par le système d'aides découplées calculés sur une base historique, une première redistribution de ces aides a été annoncée en 2009 par Michel Barnier (ministre de l'agriculture) et mise en application à partir de 2010 (cf. Figure ci-dessous). Cette mesure a permis de redistribuer l'équivalent de 18 % des aides directes au bénéfice de l'élevage à l'herbe, des productions fragiles, de la couverture des risques climatiques et sanitaires ainsi que des systèmes de production durables (Chatellier, Guyomard, 2008). Le choix de mobiliser certains articles du nouveau règlement de la PAC afin de recoupler une partie des aides du premier pilier à certaines productions agricoles, a également permis de rééquilibrer partiellement le montant moyen des aides de la PAC (premier et second pilier) perçues par les exploitations selon les OTEX.

Montant moyen des aides du premier pilier perçues en France par les exploitations et par OTEX avant et après la redistribution annoncé par M. Barnier (Sources: SSP - Agreste - ASP, traitement SSP-BSPCA)



Malgré ces aménagements, les critiques relatives au découplage des aides persistent et sont à l'origine de tensions exacerbées entre éleveurs et céréaliers, y compris au sein même des syndicats lorsque les prix des céréales sont particulièrement élevés sur le marché. Ces tensions s'expliquent par le fait que, dans ces

¹⁸⁰ Pour faire face à ces risques d'inégalité entre exploitations certains États-membres ont été amenés à homogénéiser, dès la réforme de la PAC de 2003, les montants d'aides à l'intérieur de régions ou de l'État. C'est le cas du Royaume-Uni et de l'Allemagne (Boinon *et al.*, 2006). La réforme de la PAC de 2013 oblige désormais les États-membres utilisant encore un référentiel historique, à harmoniser progressivement les aides directes du 1^{er} pilier de la PAC au sein de leurs territoires (cf. Annexe 1).

conditions, les céréaliers bénéficient déjà de prix rémunérateurs sur les marchés mais continuent de percevoir des aides directes importantes par la PAC qui sont perçues comme illégitimes par les éleveurs qui pâtissent, dans le même temps, d'une hausse de leurs coûts de production (du fait de la hausse des prix des céréales qui entrent dans la composition de la ration alimentaire de leurs élevages) sans que les cours de la viande ne tiennent compte de cette hausse ou que les aides directes du premier pilier ne viennent compenser cette perte de marge et donc de revenus.

Si certains analystes plaident pour la mise en œuvre de contra-cycliques semblables à ceux instaurés aux USA pour faire face à ce type de problèmes (Kroll, 2010), d'autres soulignent que ce type d'outils n'est actuellement pas applicable en Europe, notamment à cause du mode de fonctionnement de l'Union Européenne et du vote de son budget (Tomás García Azcárate, 2014)¹⁸¹. En effet, alors même que le cadre budgétaire européen est voté pour des périodes de programmation de sept ans, « *La règle d'or du processus budgétaire européen est celle de l'annualité. Les économies générées par des dépenses non effectuées en temps utile reviennent au budget communautaire et sont, chaque année, reversées aux États-membres en fonction de leur contribution au budget. [Ainsi], les économies qui seraient faites l'année n avec des paiements contra-cycliques, retourneraient aux États-membres. L'argent ne serait néanmoins pas disponible une des années suivantes pour faire face aux besoins* »¹⁸¹.

Entre autres conséquences, les systèmes de productions les plus intensifs sur la période 2000-2002 bénéficient aujourd'hui encore davantage des soutiens du premier pilier de la PAC que des systèmes moins productivistes et plus respectueux de l'environnement (Molard *et al.*, 2003 ; Sotte, 2007, Chatellier et Dupraz, 2011). Plusieurs analystes s'accordent à considérer que l'introduction du découplage des aides du premier pilier entre 2003 et 2005 et de la conditionnalité n'a pas montré de preuves évidentes d'une plus grande protection de l'environnement (Chatellier et Dupraz, 2011 ; Desjeux *et al.*, 2011 ; Brady *et al.*, 2009). Dupraz *et al.* (2010) soulignent néanmoins que « *l'application du découplage depuis 2006 retire une grande partie des incitations en faveur de pratiques polluantes, et améliore le potentiel incitatif des MAE à budget égal mais aussi potentiellement celui de productions encore plus polluantes selon l'évolution des rapports de prix* ». Cette dernière remarque apparaît essentielle dans la mesure où elle souligne le rôle des rapports de prix dans la prise de décision des agriculteurs à s'engager ou non dans des mesures favorables à la fourniture de bien public et donc celui d'une éventuelle régulation du marché des produits agricoles pour une meilleure prise en compte de l'environnement dans le secteur agricole.

La notion de bien public apparaît dès lors comme un moyen de redonner une forme de légitimité à ces aides grâce à de nouveaux principes de distribution (*cf.* Encadré 14).

À travers la prise en compte des biens publics par la PAC, certains groupes d'acteurs, jusqu'alors minoritaires, voient alors l'opportunité de défendre une redistribution des aides de la PAC entre agriculteurs. Ainsi, selon le président de FNE, il faudrait que les rémunérations relatives à la fourniture de biens publics soient portées aussi bien par le premier pilier de la PAC que par le second,

¹⁸¹ <http://tomasgarciaazcarate.com/en/content/common-agricultural-policy/which-cap-in-the-future-which-future-for-the-cap/285-les-paiements-contra-cycliques-une-fausse-bonne-idee/file>

impliquant dans le cadre de l'éco-conditionnalité actuelle des exigences environnementales renforcées et plus crédibles.

Encadré 14 : Un découplage accusé d'inégalités, remise en cause de la légitimité des aides découplées

Le découplage des aides directes a été introduit lors de la réforme de 2003, orchestrée par le Commissaire européen F. Fischler afin de mettre en conformité la PAC avec les prescriptions de l'OMC. Avec le découplage, la légitimité des aides directes du premier pilier passe d'une fonction de soutien à la production à celle d'une aide au revenu notamment justifiée à travers la mise en œuvre de l'éco-conditionnalité que les agriculteurs doivent désormais respecter pour bénéficier de la totalité de leurs aides directes (cf. Annexe 1).

Malgré cette nouvelle justification censée faire entrer les aides directes découplées du premier pilier dans la boîte verte de l'OMC, le découplage de ces aides reste critiqué par plusieurs acteurs institutionnels français (dont le gouvernement) qui mettent en avant le risque d'un abandon de certaines productions dans certaines régions, au profit d'autres productions plus rentables comme par exemple la viande bovine dans des régions montagneuses, au profit des céréales, dont les prix sont actuellement élevés. Au cours de nos entretiens, nous avons pu identifier que les principales critiques relatives au découplage des aides directes du 1^{er} pilier en France concernaient :

- (i) les importantes inégalités entre les montants d'aides perçues selon les exploitations, les régions et les secteurs de production (Boinon *et al.*, 2006 ; Chatellier et Guyomard, 2008),
- (ii) le fait que ces aides soient versées par hectare sans tenir compte de la part de l'emploi salarié, des prix du marché et des coûts de production, alors que ces aides sont censées permettre de soutenir les revenus agricoles (arguments notamment développés par les Jeunes agriculteurs et la Confédération paysanne, les amenant à plaider pour un plafonnement et une dégressivité des aides en tenant compte du nombre d'actifs¹⁸²),
- (iii) le fait que les petites exploitations reçoivent en conséquence moins d'aides, alors qu'elles répondent davantage au modèle multifonctionnel que semble plébisciter la société,
- (iv) le fait qu'elles tendent, de façon générale, à favoriser les exploitations qui ont le moins d'effets positifs sur l'environnement, avec une éco-conditionnalité qui correspond en réalité à l'application des normes censées déjà s'appliquer à l'échelle européenne (Molard *et al.*, 2003 ; Sotte, 2007, Boinon *et al.*, 2008 ; Chatellier et Dupraz, 2011) (arguments également développés en particulier par la Confédération paysanne, France Nature Environnement, le groupe PAC 2013, cf. Annexe 12).

Dans un article de 2007, où Franco Sotte interroge la « nature économique » des aides directes découplées, celui-ci met en évidence que les DPU ne sont, en réalité, ni un soutien à la production, ni un paiement pour les biens et services multifonctionnels, ni une mesure transitoire d'aide au changement, ni même une aide redistributive au revenu ou un soutien aux investissements. L'auteur démontre ainsi que les DPU correspondent en réalité à des « aides au passé » qui ont plus une « nature de rente économique [...] que de soutien » (*ibid.*). En s'appuyant sur une étude de la Commission européenne soulignant que 85 % des aides directes de la PAC bénéficient toujours à 23 % des agriculteurs européens malgré la réforme de 2003, Sotte (2007) en conclut que l'instauration des DPU par la réforme Fischler n'a permis qu'une « très modeste redistribution » des paiements directs. Ces inégalités de répartition des aides directes apparaissent d'autant plus illégitimes aux yeux de certains agriculteurs que « le droit pour l'agriculteur à recevoir les DPU est lié au fait d'avoir été un bénéficiaire des paiements directs pendant les années 2000-2002 » et se retrouve donc de plus en plus déconnecté de la situation présente (*ibid.*).

Cet usage de la notion de biens publics peut, sous certains aspects, rejoindre les positions d'acteurs qui l'utilisent dans une conception néoclassique, avec des implications quelque peu similaires en termes de réorientation de la PAC. Ainsi, le MEDDE rejoint l'idée d'un système d'aides directes

¹⁸² Dossier n° 2 « PAC Hommes les autres » des Jeunes Agriculteurs, Mars, 2011, <http://www.jeunes-agriculteurs.fr/a-la-une-languedoc/item/152-pac-2014-positions-ja>

« verdies », inspiré du modèle des trois niveaux proposés par Buckwell *et al.* (1997 ; cf. Chapitre 2), mais intégrant des considérations sociales comme la distribution des aides par actif agricole -et non uniquement par hectare. Il propose ainsi de distinguer :

- un premier niveau garantissant un revenu de base et pour des pratiques agricoles respectant les normes des pratiques agricoles européennes, « *basé sur l'actif agricole* [= prise en compte des enjeux sociaux en plus des enjeux environnementaux], *fluctuant en fonction des aléas climatiques et économiques et justifié par une conditionnalité renforcée en contrepartie du paiement de base* » ;
- un second niveau de « *rémunération des services environnementaux* » composés de « *services environnementaux globaux accompagnés d'indemnités aux services environnementaux territorialisés* » ;
- un troisième niveau venant soutenir « *la transition agro-écologique vers la durabilité* »¹⁸³.

Notre étude de cas en Allemagne nous a permis de constater que la notion de bien public était parfois utilisée (notamment par les organisations environnementales) pour plaider en faveur d'un verdissement de la PAC et d'une réorientation des aides incitant à des pratiques plus respectueuses de l'environnement. À travers la notion de bien public, certaines ONG environnementales telle que *Nabu*, militaient initialement pour une modulation budgétaire significative du premier pilier vers le second. À défaut de voir le second pilier renforcé lors de la prochaine période de programmation, ces groupes ont plaidé par la suite en faveur d'un verdissement des aides du premier pilier. Selon eux, le second pilier reste cependant le moyen le plus adapté pour rémunérer la fourniture de biens publics dans la mesure où la possibilité d'établir un verdissement commun à l'ensemble de l'UE leur apparaît difficile, principalement à cause d'importantes disparités régionales à l'échelle européenne.

3.4.3 Une justification des aides directes pour un maintien de la distribution actuelle

À l'inverse, la FNSEA ou encore l'Association générale des producteurs de blé (AGPB) s'opposent à une homogénéisation à 100 % des aides directes, considérée comme « *pas bénéfique aux éleveurs et néfaste aux céréaliers* ». Le président de la FNSEA (Xavier Belin) considère même que « *le scénario inacceptable serait une convergence à 100 %* »¹⁸⁴.

¹⁸³ « Pour une politique agricole durable en 2013 » publié sur le site du MEDDE et rapidement retiré (consultable sur http://www.pouruneautrepac.eu/Pac_2013.pdf)

¹⁸⁴ <http://www.terre-net.fr/actualite-agricole/politique-syndicalisme/article/x-beulin-fnsea-le-scenario-inacceptable-serait-une-convergence-a-100-205-93446.html> et <http://www.terre-net.fr/actualite-agricole/politique-syndicalisme/article/la-convergence-a-100-pas-benefique-aux-eleveurs-et-nefaste-aux-cerealiers-205-93017.html>

Les cadres de la FNSEA que nous avons interrogés considèrent que l'agriculture européenne respecte davantage l'environnement que de nombreux autres pays face auxquels les agriculteurs européens se trouvent en concurrence sur le marché mondial. Dans ces conditions, la notion de bien public vient ici jouer un rôle de justification et de légitimation de l'actuelle distribution des aides de la PAC versées aux agriculteurs.

Selon eux, la notion de bien public ne doit pas imposer davantage de contraintes environnementales pour les aides du 1^{er} pilier –position qui rejoint ici celle des homologues britanniques du NFU. La FNSEA apparaît ainsi opposée à un nouveau renforcement des conditionnalités affectant notamment les aides du premier pilier : *« Au regard des efforts qui ont été demandés aux producteurs agricoles européens, les obligations liées à la conditionnalité qui intègrent les bonnes pratiques et certains biens publics sont suffisantes [...] Un nouveau renforcement des règles de conditionnalité deviendrait préjudiciable à la qualité, aux volumes et à la compétitivité des productions européennes »*. Les personnes interrogées s'opposent ainsi à la notion de bien public lorsque celle-ci fait référence à la conservation de l'environnement dans un état donné. Cette conservation de la nature est notamment perçue comme un frein potentiel *« à l'adaptation des agriculteurs européens au marché mondial alors que l'Union Européenne [les] y pousse depuis plus de 20 ans »* (extrait d'entretien).

La notion de bien public ne doit pas non plus inciter à un affaiblissement du montant des aides du 1^{er} pilier, via leur transfert vers le 2nd pilier : *« ces dernières années, [...] les dotations du deuxième pilier ont été renforcées par l'application de la « modulation. Cet affaiblissement insidieux du premier pilier n'est plus acceptable : la PAC post 2013, une fois fixés les budgets 1^{er} et 2nd piliers, confortés dans leur part respective, doit s'engager à n'appliquer aucune modulation sur la période de programmation budgétaire »***Erreur ! Signet non défini..**

On observe qu'en Allemagne, la notion de bien public est également venue servir un discours visant au maintien des aides directes du premier pilier. Discours tenu notamment par le syndicat agricole majoritaire appuyé par le gouvernement fédéral, le ministère de l'agriculture du Brandebourg et plus largement des Länder du Nord et de l'Est, notamment au bénéfice des grandes exploitations des Länder du Nord et des très grandes exploitations des Länder de l'Est. On constate ainsi que les acteurs porteurs de ce discours s'opposent à tout verdissement se traduisant par de nouvelles contraintes environnementales. Ils appuient leur position sur l'idée que l'Allemagne a déjà fait beaucoup en termes d'environnement lors du découplage des aides du premier pilier, notamment en faisant évoluer leur système de calcul d'aide vers une homogénéisation régionale puis fédérale des aides par hectare (Boinon *et al.*, 2006). Ils s'opposent également au plafonnement et à la dégressivité des aides directes en fonction de la taille d'exploitation. La notion de bien public vient ici soutenir

cette position, puisque la quantité de bien public fournie est présentée comme proportionnelle à la surface agricole considérée.

3.5 Une notion source de critiques et rejetée au profit d'autres formulations

Le ministère fédéral de l'agriculture (*BMELV*) résume la situation allemande en soulignant qu'aucun acteur du débat allemand ne peut s'afficher comme opposé à la notion de bien public mais que les diverses interprétations dont elle a fait l'objet, permettant de défendre les différents intérêts de ces acteurs, lui ont fait perdre une grande partie de son sens et de son potentiel heuristique au sein du débat. De fortes critiques vis-à-vis de cette notion se font également entendre en France mais pour des raisons différentes.

Bien que favorables à des contraintes environnementales plus importantes appliquées au versement des aides, ou encore à un 2nd pilier plus substantiel, France Nature Environnement et la Confédération paysanne n'utilisent quasiment pas la notion de bien public dans leurs discours. Les représentants de la Confédération paysanne rencontrés admettent même rejeter désormais cette notion, la trouvant trop marquée par une conception économique ne prenant pas assez en compte les enjeux sociaux et s'accompagnant parfois d'une marchandisation de la nature à laquelle ils s'opposent. France nature environnement¹⁸⁵ et la Confédération paysanne s'opposent en effet à l'attribution de valeurs monétaires à des éléments naturels qui représentent un intérêt collectif. Un des arguments qu'ils mobilisent souligne l'erreur de vouloir quantifier des « *services environnementaux qualitatifs dont on ne connaît encore ni toute l'étendue, ni toutes les qualités* » (extrait d'entretien). Ces acteurs craignent ainsi que l'approche économique des biens publics aboutisse à une marchandisation de la nature venant ainsi légitimer la destruction de n'importe quel bien ou espace naturel sous prétexte de compensation financière (Milanesi, 2010). Les acteurs français disent souvent ne pas utiliser cette notion car ils l'associent à l'idée d'une dérégulation du secteur agricole (notamment défendue par le Royaume-Uni et les pays d'Europe du Nord), à laquelle ils ne sont pas favorables.

À défaut d'employer le terme de bien public, on constate, à travers notre analyse de discours et lors de nos entretiens, que les acteurs français ont néanmoins recours à d'autres formules et registres d'argumentations leur permettant de justifier les dépenses de la PAC vis-à-vis des contribuables et

¹⁸⁵ cf. l'« Avis de France Nature Environnement sur l'évaluation socio-économique des projets d'infrastructures et son intégration au processus de concertation en France » consultable sur : http://risk.ish-lyon.cnrs.fr/IMG/pdf/2013_avis_de_fne_-_evaluation_socio-economique_des_projets_d_investissements_et_concertation_-_12_mars_2013-2.pdf

des citoyens européens (cf. Tableau 16). Bien que ces termes varient d'un acteur institutionnel à l'autre, on constate qu'ils restent néanmoins relativement proches de la notion d'*intérêt général* dont l'État républicain français est sensé être le garant à travers le *contrat social* établi avec la société souveraine (Rousseau, 1764).

Tableau 16 : Termes employés par les acteurs français en alternative à la notion de bien public (Source : analyse de l'auteur)

Acteur	Termes employés
MAAF	Le MAAF emploie faiblement le terme de bien public mais essaye de développer les notions de services environnementaux et de services écosystémiques .
MEDDE	Le MEDDE emploie très rarement le terme de bien public mais dit plutôt s'intéresser désormais à la notion de biens et services environnementaux , aux services écosystémiques et de développer l'idée de paiements pour services écosystémiques (PSE).
FNSEA	La FNSEA emploie rarement le terme de bien public et préfère parler de services à la collectivité ou encore de multifonctionnalité de l'agriculture mais se dit très attentive à justifier le maintien d'une PAC forte en promouvant la légitimité des dépenses publiques dont bénéficient les agriculteurs.
Jeunes agriculteurs	Les JA disent préférer rester dans la thématique du développement durable ou parler de « services publics fournis par les agriculteurs à la société » plutôt que d'employer le terme de bien public faisant référence, selon eux, à un discours économique trop technique.
Confédération paysanne	La Confédération paysanne refuse formellement d'employer le terme de bien public et dit préférer celui de bien commun , de métier d' utilité publique ou plus encore d' intérêt collectif .
Coordination rurale	La notion de bien public apparaît absente du discours de ce syndicat qui parle plutôt en termes de missions de l'agriculture assignées par la société. Le syndicat dit « [prendre ses positions] <i>en toute indépendance, en ne [tenant] compte que de l'intérêt général et de la défense des agriculteurs</i> »
France nature environnement	La FNE dit préférer employer le terme de prestations d'intérêt général .
Groupe PAC 2013	Le groupe PAC 2013 se considère comme ayant introduit le terme de bien public dans le débat français mais utilise également les termes de services environnementaux et socio-territoriaux associés à l'agriculture , ou plus simplement de services rendus par l'agriculture à la société dans son ensemble .

Les cadres du ministère de l'agriculture que nous avons rencontrés reconnaissent également ne pas employer le terme de bien public mais travaillent actuellement davantage sur les notions de « services environnementaux » et de « services écosystémiques » (c'est en particulier le cas du bureau chargé de l'environnement). Ceci s'explique principalement du fait que la Commission européenne considère actuellement comme impossible de rémunérer les services environnementaux en tant que tels dans le cadre imposé par l'OMC puisque seule la compensation des pertes et des surcoûts peut être prise en compte dans la rémunération de la fourniture de biens publics (Ansaloni, 2008 ; Dupraz et Pech, 2009 ; cf. Chapitre 2). À travers la notion de services environnementaux et de services écosystémiques, certains bureaux du MAAF cherchent ainsi à faire reconnaître la légitimité d'une rémunération de ces services afin de donner une réelle incitation aux agriculteurs pour qu'ils

fassent évoluer leurs pratiques, là où une simple compensation des coûts et surcoûts ne peut être considérée comme incitative.

Le groupe PAC 2013 emploie également les notions de services environnementaux et socio-territoriaux associés à l'agriculture¹⁸⁶. Cette organisation considère à titre d'exemple qu'« *une meilleure acceptation de la PAC par l'opinion passe nécessairement par la relégitimation des paiements directs sur la base des services rendus par l'agriculteur à la société dans son ensemble* »¹⁸⁷.

Dans la lignée de cette approche, on constate que FNE fait également plutôt référence à la notion de « *prestation d'intérêt général de l'agriculture* » (en citant explicitement l'idée d'un nouveau contrat entre la société et ses agriculteurs) qu'à celle de bien public : « *Parce que son rôle est de nourrir les Hommes et parce qu'elle a un impact direct sur la préservation des ressources naturelles (sol, eau, air, biodiversité), sur le maintien du tissu rural et l'identité de nos territoires, l'activité agricole relève de l'intérêt général. [...] La PAC de demain doit être fondée sur un contrat entre la société et les agriculteurs, et rémunérer les prestations d'intérêts général de l'agriculture : rémunération de la production alimentaire durable [...] ; rémunération de prestations environnementales* »¹⁸⁸.

Les notions de multifonctionnalité agricole et de service rendu à la société apparaissent, quant à eux, rencontrer la préférence de la FNSEA dans ses discours et documents officiels, tandis que la notion de bien public revêt un sens trop restrictif selon le cadre et l'élus que nous avons interrogés. La Confédération paysanne souligne, pour sa part, la portée plus systémique de la notion de multifonctionnalité, intégrant à la fois les enjeux environnementaux et sociaux. L'un des chefs de bureau du MEDDE interrogé considère, quant à lui, que « *les dimensions économistes et techniques des biens publics apparaissent comme une limite pour alimenter un réel débat public tandis que la multifonctionnalité s'inscrivait d'avantage dans une catégorie du discours politique qui était plus audible pour le public* » (extrait d'entretien).

Enfin, en Allemagne, AbL dit explicitement préférer employer le terme de « *prestations sociétales* » (*gesellschaftlichen leistungen*) fournies par l'agriculture, plutôt que celui de bien public, auquel elle associe un discours néolibéral se focalisant sur les biens environnementaux non rémunérés par le marché.

¹⁸⁶ « Rémunérer les services environnementaux et socio-territoriaux associés à l'agriculture : un ciblage des paiements directs qui relégitime la Politique agricole commune », consultable sur <http://www.pouruneautrepaq.eu/wp-content/uploads/2012/01/Propositions-ONGs-PAC-et-R%C3%A9mun%C3%A9ration-des-services-environnementaux1.pdf>

¹⁸⁷ « Avenir de la PAC 2014-2020 ; Pour une politique agricole, alimentaire, environnementale et rurale européenne : constats, proposition et leviers d'action consultable sur <http://www.pouruneautrepaq.eu/wp-content/uploads/2012/01/Propositions-pac-post-2013-final-FR.pdf>

¹⁸⁸ « Avenir de la PAC après 2013 ; Proposition de France Nature Environnement » consultable sur http://www.fne.asso.fr/_includes/mods/kb_upload/File/agriculture/PAC/PAC_propositions_FNE_100628.pdf

3.6 Conclusion

Malgré le consensus d'abord observé quant à l'interprétation de la notion de bien public en termes d'intérêt général plutôt qu'en termes de défaillances de marché, on constate cependant que ce recadrage ne permet pas pour autant d'établir (au-delà de la nécessité de maintenir une politique agricole forte) un réel compromis entre les principaux acteurs des débats relatifs à la PAC en France. Alors que la FNSEA considère que la conditionnalité mise en œuvre avec le découplage des aides directes assure déjà la fourniture de biens publics à un niveau suffisant¹⁸⁹, les principaux acteurs porteurs d'une agriculture davantage multifonctionnelle -tels que la Confédération paysanne et le Groupe PAC 2013- considèrent que ces conditions ne vont pas assez loin et appellent à une application plus stricte du principe pollueur/payeur ainsi qu'à une redistribution plus juste et équitable des aides entre les travailleurs agricoles. Le Groupe PAC 2013 (dont font partie la Confédération paysanne et FNE) considère ainsi que « *Mieux cibler l'octroi des paiements directs pour prendre en compte l'environnement, le maintien d'un tissu rural et l'emploi, constitue ainsi une priorité de la future PAC, sans quoi il est vain de penser pouvoir pérenniser un système d'aides inéquitables et inefficaces après 2013* »¹⁹⁰.

Le constat d'une absence de compromis autour de la notion d'intérêt général entre les acteurs français révèle que son recours n'apparaît finalement pas plus efficace d'un point de vue heuristique que le recours à la notion de bien public. Ce constat nous amène donc à considérer, comme pour la notion de biens publics, que le flou sémantique relatif à la notion d'intérêt général permet une interprétation différenciée de cette dernière selon les intérêts défendus par les différents acteurs participant aux débats sur la future PAC. Le recours à cette notion nous apparaît néanmoins permettre à ces derniers de s'attribuer une légitimité sociétale afin de défendre leurs propres intérêts à travers différentes options politiques au nom du « Bien commun » dans le sens de ce qui est bon pour la communauté (Billaudot, 2009 ; Lordon, 1997, 1999, 2000).

Suite aux différents résultats issus de nos études de cas, nous proposons finalement d'identifier les principales options politiques défendues à travers la notion de bien public par les acteurs institutionnalistes auxquels nous nous sommes plus particulièrement intéressés. Cette dernière étape nous permet ainsi de replacer les différents discours et propositions portés par les principaux

¹⁸⁹ « Au regard des efforts qui ont été demandés aux producteurs agricoles européens, les obligations liées à la conditionnalité qui intègrent les bonnes pratiques et certains biens publics sont suffisantes [...] Un nouveau renforcement des règles de conditionnalité deviendrait préjudiciable à la qualité, aux volumes et à la compétitivité des productions européennes » (extrait de « PAC 2013 : pour une politique ambitieuse, efficiente et régulatrice » consultable sur http://www.fnsea.fr/media/73536/pac2013_fnsea.pdf

¹⁹⁰ Extrait de « Avenir de la PAC 2014-2020 ; Pour une politique agricole, alimentaire, environnementale et rurale européenne : constats, propositions et leviers d'action » consultable sur <http://www.pouruneautrepace.eu/wp-content/uploads/2012/01/Propositions-pac-post-2013-final-FR.pdf>

acteurs étudiés, dans la sphère des débats politiques sur la future PAC et d'identifier en quoi la notion de bien public a pu faire évoluer ces débats et constituer de nouveaux rapports de forces.

4 Une mise en regard des intérêts défendus par les acteurs avec les principales options politiques du débat européen

À travers la variabilité des conceptions des biens publics que nous venons de mettre en évidence, nous identifions que les différents acteurs institutionnels étudiés à l'échelle nationale ou régionale, cherchent à influencer, à travers leurs préconisations, les pouvoirs publics afin d'orienter les décisions publiques en faveur de leurs intérêts et selon des options politiques qu'ils défendent. Nous reviendrons, dans cette dernière section, sur les liens que nous pouvons établir entre les conceptions des biens publics défendues par les acteurs institutionnels, leurs préconisations en termes d'actions publiques lors de la mise en œuvre de la PAC et les principales options politiques défendues à l'échelle des débats européens.

Pour ce faire, nous proposons tout d'abord de rappeler le cadre analytique à partir duquel différents travaux antérieurs ont identifié les principales options politiques identifiées dans le cadre du débat sur la PAC.

4.1 La prise en compte des groupes d'intérêts dans les débats sur la PAC

4.1.1 Définition de la notion de groupe d'intérêt

« *Alors que* [la formation de groupes d'intérêts] *est un phénomène commun à toute les sociétés* » et que cette notion « *à la fois usuelle et scientifique* » est également employée dans le débat public sous les termes de « *groupes de pression* » ou de « *lobby* », elle recouvre une réalité délicate à saisir et à définir, notamment parce qu'elle présente des aspects sociologiques et idéologiques à la fois diversifiés et hétérogènes (Saurugger, 2010).

La notion de groupe d'intérêt peut être définie dans un sens large comme désignant « *des entités [(acteurs ou institutions) cherchant] à représenter les intérêts de sections particulières de la société en vue d'influencer les processus politiques* » (Grossman et Saurugger, 2002, citant Jordan et Richardson, 1987 ; Grant, 1989 ; Smith, 1993 ; Offerlé, 1998), ou de manière plus étroite, « *comme une organisation constituée qui cherche à influencer les pouvoirs politiques dans le sens favorable à*

son intérêt »¹⁹¹ (Saurugger, 2010). Dans chacune de ces définitions, la prise en compte des groupes d'intérêts apparaît d'autant plus importante que ces groupes représentent « *des acteurs centraux, au même titre que les institutions européennes, les gouvernements nationaux ou encore les citoyens européens* », jouant un rôle majeur au niveau national et européen à travers l'influence qu'ils peuvent exercer sur les gouvernements nationaux (Moravcsik, 1998) mais sans participer directement à la prise de décisions proprement dites (Grossman et Saurugger, 2002). Dans le cadre de nos précédentes analyses (cf. Sections 2 et 3) nous considérons ainsi les acteurs institutionnels étudiés comme des groupes d'intérêts cherchant à influencer les gouvernements régionaux, nationaux et européens à travers les options politiques qu'ils défendent.

En référence à notre cadre théorique régulationniste, nous considérons que l'influence de ces acteurs vis-à-vis des gouvernements dépend de leur rapport de forces. Tandis que les institutions résultent elles-mêmes de compromis et donc de rapports de forces antérieurs, elles constituent également des contextes institutionnels contraignant en partie les rapports de forces entre les principaux groupes d'acteurs qui cherchent à influencer les décisions publiques futures pour faire évoluer ce contexte en leur faveur (cf. les analyses de l'État selon Poulantzas, 1978, évoquées dans notre Chapitre 1).

La prise en compte des options politiques défendues dans le débat européen par les acteurs institutionnels étudiés, nous apparaît ainsi d'autant plus pertinente que notre cadre d'analyse identifie les conflits entre intérêts divergents comme « *un moteur majeur de la dynamique des institutions et de l'État* » (Trouvé, 2007 faisant référence à COREI, 1995), et que « *les recherches sur les groupes d'intérêts s'inscrivent [...] dans le cadre de la politique comparée* » (Grossman et Saurugger, 2002, citant Saurugger, 2002).

Dans le cadre de notre problématique sur le rôle joué par les biens publics dans les débats sur la PAC, nous proposons de revenir sur les intérêts et les options politiques défendus par les acteurs institutionnels auxquels nous nous sommes intéressés. Ce cadre devrait ainsi nous permettre d'établir un lien entre les approches des biens publics mobilisées par ces différents acteurs institutionnels, les intérêts qu'ils cherchent à défendre à travers leurs discours et les options politiques correspondantes dans les débats européens sur la future PAC. Ces résultats nous permettront alors d'analyser le rôle et la place qu'a pu jouer la notion de bien public dans l'évolution des rapports de forces entre les principales options politiques défendues dans les débats européens relatifs à la PAC.

¹⁹¹ « *Alors que la première définition permet de concevoir le groupe d'intérêt comme un acteur qui cherche à influencer non seulement les pouvoirs politiques, mais également d'autres groupes ou l'opinion publique en général, la deuxième définition insiste davantage sur le lien qui existe entre les pouvoirs politiques et le groupe, d'où la notion de groupes de pression* » (Saurugger, 2010).

Ce travail nous demande dans un premier temps d'identifier les principaux discours et options politiques défendus dans ces débats.

4.1.2 Identification des différentes options politiques défendues au sein des débats sur la PAC

Face au constat d'un développement important de la pratique du lobbying dans les sphères politiques européennes depuis les années 1970 (Grossman et Saurugger, 2002), plusieurs travaux se sont intéressés à l'identification des principaux groupes d'intérêts et de leurs discours dans les débats relatifs à la PAC (Bazin et Kroll, 2002 ; Buller, 2003 ; Potter et Tilzey, 2005 ; Trouvé, 2007 ; Erjavec *et al.*, 2008). On constate que ces travaux distinguent généralement trois principaux discours ou options politiques parfois qualifiés différemment mais désignant des groupes d'intérêts semblables (Trouvé, 2007). Dans le cadre de notre analyse, nous reprenons une typologie utilisée par de nombreux travaux, distinguant les discours neo-mercantile, néo-libéral et multifonctionnel (Potter et Tilzey, 2005 ; Trouvé, 2007 ; Erjavec *et al.*, 2008 ; *cf.* Annexe 14)

Le discours néo-mercantile est caractérisé par la volonté de maintenir une agriculture européenne compétitive sur les marchés internes et mondiaux grâce au soutien de la production agricole par l'État à travers des politiques de modernisation des structures et des techniques, la protection des marchés intérieurs et le soutien des exportations. Ces intérêts sont portés par des partisans de la cogestion du secteur agricole entre la profession agricole et un État puissant au niveau européen et national. Selon Trouvé (2007), les syndicats majoritaires et notamment le COPA-COGECA à l'échelle européenne sont généralement porteurs de ce discours.

À l'inverse du précédent, le discours néo-libéral se caractérise par sa volonté de libéraliser et de déréguler le marché agricole afin de l'ouvrir à une libre concurrence (arrêt des soutiens considérés comme provoquant des distorsions de marché). La place de l'État dans la régulation économique est alors perçue comme devant rester marginale, tandis que les entreprises sont considérées comme devant être associées de manière étroite à l'élaboration, la mise en œuvre et le financement des politiques agricoles. Selon Trouvé (2007), les acteurs économiques défendant ce discours sont généralement favorables à un approvisionnement à moindre coût en matières premières agricoles et souhaitant également voir la libéralisation d'autres secteurs pour pouvoir exporter plus librement certains produits ou services européens en échange d'une ouverture du marché agricole européen.

Enfin, le discours multifonctionnels apparaît se distinguer des deux précédents dans la mesure où il ne se focalise pas sur la compétitivité du secteur agricole à l'échelle mondiale mais qu'il porte, au contraire, une attention particulière à la prise en compte des enjeux environnementaux et sociaux. Les intérêts multifonctionnels se caractérisent ainsi par la volonté d'insérer le développement

agricole au sein du développement rural en tenant compte des effets positifs et négatifs générés par l'agriculture sur les plans sociaux et environnementaux et rechercher l'adéquation entre les objectifs de durabilité (sociale, économique et environnementale) et de cohésion. Trouvé (2007) propose de diviser ce troisième type de discours en deux sous-groupes selon que la logique dominante est plutôt orientée en faveur du secteur agricole (avec une prise en compte des dimensions sociales particulières du maintien des activités agricoles sur le territoire) ou plus largement vers le milieu rural (avec une conception plus orientée vers l'environnement rural comme cadre de vie ou comme un espace fournisseur de biens publics environnementaux et de services récréatifs) (cf. Annexe 14). Ces groupes d'intérêts souhaiteraient généralement que les organisations locales et les territoires de projets locaux soient davantage associés à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques agricoles. Trouvé (*ibid.*) lie principalement la défense de ces intérêts aux organisations environnementales et de consommateurs, à certains syndicats minoritaires, ainsi qu'aux collectivités locales et associations de développement local et rural.

Dans le cadre de ces analyses, Trouvé (2007) évoque également l'identification d'intérêts favorables « à une libéralisation du secteur agricole mais [acceptant] une prise en compte par l'État des biens et externalités non internalisables par le marché qui sont produits par l'agriculture ». Qualifiant ces intérêts de « libéraux-verts », Trouvé (*ibid.*) les perçoit comme une « tentative de conciliation des intérêts néo-libéraux et des préoccupations multifonctionnelles qui s'expriment le plus souvent dans un projet d'agriculture duale avec, dans certains espaces, une agriculture productive et compétitive sur les marchés mondiaux et, dans d'autres espaces, [...] une agriculture subventionnée de petites et moyennes exploitations agricoles aux diverses fonctions autres que productives ». Étant donné la place centrale que vient occuper ce discours dans nos analyses sur la prise en compte des biens publics dans les débats européens, nous proposons de le considérer à part entière et de l'associer à la typologie des trois précédents discours identifiés.

À partir des analyses relatives aux principaux discours défendus par les groupes d'intérêts dans les débats sur la PAC, nous proposons de construire une carte des options politiques défendues à partir d'une partition construite selon deux critères : le rôle assigné à l'État dans la régulation des marchés et les objectifs dédiés à l'agriculture.

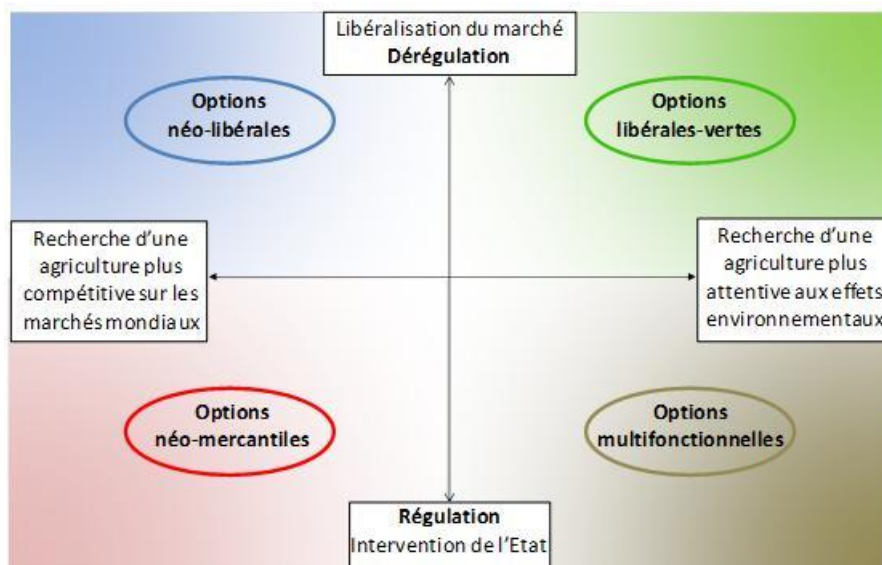
Concernant le rôle de l'État vis-à-vis de la régulation des marchés, nous proposons de distinguer deux pôles opposés à partir desquels peuvent se décliner un continuum de positions plus nuancées. Un de ces pôles est caractérisé par des propositions favorables à la dérégulation de l'intervention publique et à la libéralisation des marchés agricoles, considérant que l'intervention de l'État empêche le marché de s'ajuster de manière optimale et préconisant donc de limiter au maximum l'intervention de l'État sur les marchés. À l'inverse, l'autre pôle se caractérise par des propositions favorables à une

intervention de l'État sur les marchés afin de réguler ces derniers, réduire l'incertitude liée à la volatilité des prix et mieux prendre en compte les productions non marchandes fournies par l'agriculture et non prises en considération par les marchés.

Concernant les objectifs assignés à l'agriculture, on identifie également deux pôles opposés permettant de définir un continuum de positions possibles. Un de ces pôles est caractérisé par une recherche quasi exclusive de la compétitivité de l'agriculture sur les marchés mondiaux à travers les prix, et représentant une dimension très économique et sectorielle de l'agriculture. À l'inverse, l'autre pôle se définit davantage par la recherche de la prise en compte des effets environnementaux de l'agriculture dans une approche beaucoup plus soucieuse de durabilité territoriale de l'agriculture.

Le croisement de ces deux axes nous permet finalement de produire une carte distinguant quatre zones auxquelles nous proposons de rattacher les principales options politiques identifiées dans les débats européens relatifs à la PAC (cf. Figure 28).

Figure 28 : Carte des principales options politiques défendues dans les débats européens sur la PAC (Source : analyse de l'auteur sur la base de Gravey, 2011 et Trouvé, 2007)



Cette partition propose ainsi de considérer le discours néo-mercantile comme répondant à la recherche d'une agriculture compétitive sur les marchés mondiaux, soutenue par une intervention forte de l'État notamment en ce qui concerne la régulation des marchés agricoles. Le discours néo-libéral apparaît quand à lui rechercher également une agriculture plus compétitive sur les marchés mondiaux mais accompagnée au contraire d'une libéralisation du marché et d'un démantèlement des instruments publics de régulation des marchés. Le discours multifonctionnel est considéré, pour sa part, comme favorable à une prise en compte des effets environnementaux mais également sociaux de l'agriculture, nécessitant une intervention forte de l'État dans ce secteur et se traduisant notamment par une régulation publique des marchés. Enfin, nous proposons de distinguer le registre

du discours libéral-vert que nous définissons comme particulièrement attentif aux effets essentiellement environnementaux de l'agriculture et favorable à une libéralisation des marchés agricoles avec une intervention de l'État devant se limiter à la prise en compte des biens publics environnementaux non pris en considération par le marché. On peut souligner, qu'à travers la distinction entre les options multifonctionnelles et libérales-vertes, se retrouve également la différence établie entre le caractère joint ou disjoint des produits agricoles marchands et non marchands.

C'est à travers ce cadre d'analyse des discours défendus par les groupes d'intérêts européens dans les débats sur la PAC que nous proposons, de resituer les acteurs institutionnels étudiés sur cette carte du débat politique.

4.2 L'influence des biens publics dans les débats sur la PAC

Afin de situer les différents acteurs étudiés dans la carte des principaux discours et options politiques que nous venons de présenter, nous nous baserons sur les propositions défendues par chacun d'eux à travers leurs discours (*cf.* Annexe 12) sur des positions révélatrices des intérêts et des options politiques qu'ils défendent.

Nous identifions notamment comme positions révélatrices des intérêts et options politiques:

- le degré de prise en compte des effets environnementaux de l'agriculture ;
- le degré de prise en compte des effets sociaux de l'agriculture ;
- la volonté de préserver une PAC forte ou au contraire celle de la réduire se traduisant par l'évolution des moyens budgétaires dédiés à cette politique
- le maintien des aides directes du premier pilier
- le renforcement de l'éco-conditionnalité
- le plafonnement des aides directes par exploitation ou par actif agricole
- la redistribution des aides directes en tenant davantage compte de la part de l'emploi et plus seulement des surfaces entretenues
- une modulation forte du second pilier
- un renouvellement de la préférence communautaire se traduisant par la remise en place de barrières tarifaires et/ou non tarifaires relatives aux normes environnementales et sociales imposées en Europe
- une nouvelle régulation des marchés agricoles
- une évolution des règles de l'OMC favorables à la reconnaissance de l'exception agricole

- une harmonisation des normes sociales et environnementales au sein même de l'Europe mais également vis-à-vis des produits importés
- une défense de la compétitivité agricole européenne sur le marché mondial considérant que l'agriculture européenne est légitime pour « nourrir le monde » de demain.

Afin de situer au mieux les acteurs institutionnels sur la carte des options politiques préalablement élaborée, nous proposons d'établir des profils types des principales options politiques (cf. Tableau 17). Ces profils sont élaborés à partir de la caractérisation de chacun de ces discours dans les travaux de Potter et Tilzey (2005), Trouvé (2007) et Erjavec *et al.* (2008). Ils précisent ainsi les différentes options politiques défendues à partir des principales propositions discutées par les acteurs institutionnels dans les débats relatifs à la future PAC (cf. Dwyer et Lewis, 2011 ; Trouvé et Lataste, 2011 ; Rutz *et al.*, 2013 ; et Annexe 12).

Tableau 17 : Profils types des positions défendues à travers les principales options politiques identifiées dans les débats européens sur la PAC

Options politiques défendues à travers les différents discours	Discours néo-mercantile	Discours néo-libéral	Discours multifonctionnel	Discours Libéral-vert
Prise en compte des effets environnementaux de l'agriculture	0	0	++	+++
Prise en compte des effets sociaux de l'agriculture	+	0	++	0
Évolution du budget de la PAC	=	-	=	?
Maintien des aides directes du 1 ^{er} pilier	V	X	V	X
Renforcement de l'éco-conditionnalité	X	X	V	V
Plafonnement des aides directes	X	X	V	X
Redistribution des soutiens agricoles en tenant compte de l'emploi	X	X	V	X
Modulation en faveur du second pilier	X	X	?	V
Renouvellement de la préférence communautaire	V	X	V	X
Nouvelle régulation des marchés	V	X	V	X
Changement des règles de l'OMC	V	X	V	X
Harmonisation des normes sociales et environnementales	V	X	V	?
Défense de la compétitivité agricole sur le marché mondial	V	V	X	?
Légende : 0 = nulle ; + = faible ; ++ = forte ; +++ = très forte ; = : maintien du budget ; - = baisse du budget ; ? = pas clair ; V = favorable/pour ; X = opposé/contre				

La comparaison de ces positions avec celles défendues par les acteurs institutionnels étudiés (cf. Tableau 18 et Annexe 12) nous permet de placer ces derniers sur la carte des principales options politiques précédemment établie (cf. Figure 29).

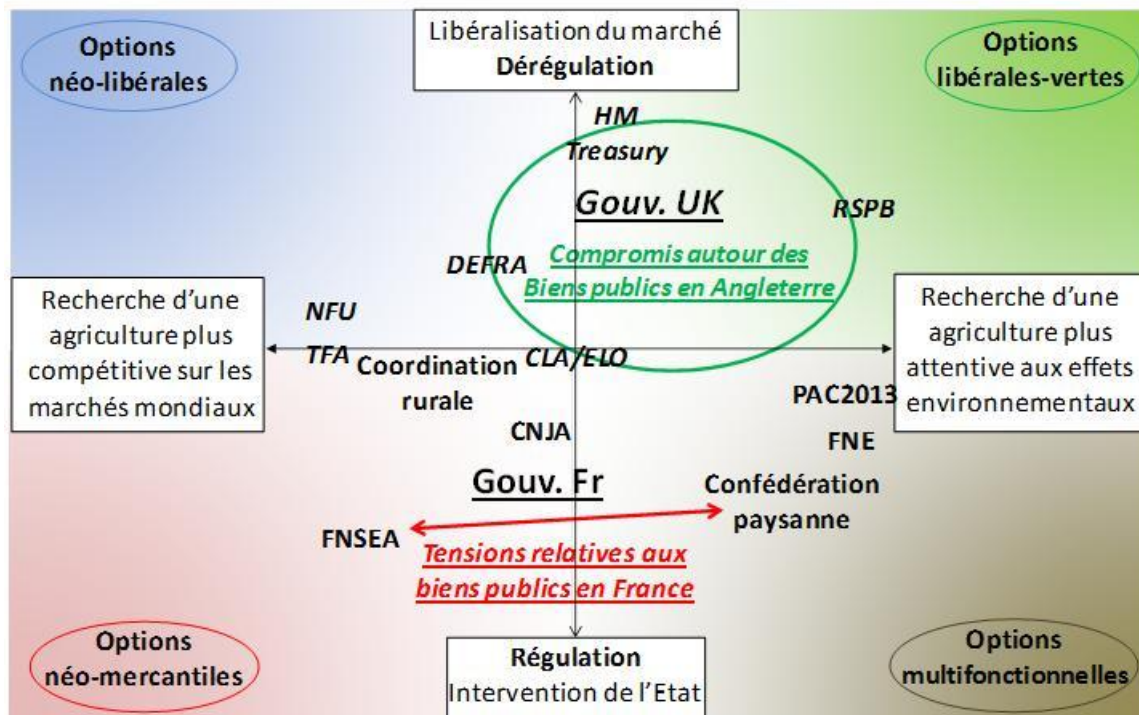
Tableau 18 : Comparaison des positions défendues par les principaux acteurs institutionnels étudiés en France et en Angleterre

Acteurs	France								Angleterre						
	Ministère de l'agriculture	Ministère de l'environnement	FNSEA	CNJA	Confédération paysanne	Coordination rural	France nature environnement	Groupe PAC 2013	Gouvernement du Royaume-Uni	National Farmers Union	Tenant Farmers Association	IEEP	RSPB	Propriétaires fonciers : CLA ELO	
<i>Utilisation de la notion de bien public</i>	+	+/0	+/0	+/0	+/0	0	+/0	+	+++	+	+/0	+++	+++	++	
<i>Conception des biens publics</i>	SP	SP	SP	SP	SP	-	SP	EN /SP	EN	EN	EN /SP	EN	EN	EN	
<i>Prise en compte des effets environnementaux de l'agriculture</i>	++	+++	+	+	+++	+/0	+++	+++	+++	+	+	+++	+++	++	
<i>Prise en compte des effets sociaux de l'agriculture</i>	++	++	+	+	+++	+	+	+++	+/0	+	++	+/0	0	+/0	
<i>Évolution du budget de la PAC</i>	=	=	=	=	=	?	=	=	-	?	?	?	?	=	
<i>Maintien des aides directes du 1^{er} pilier</i>	V	?	V	V	V	X	V	V	X	?	?	X	X	?	
<i>Renforcement de l'éco-conditionnalité</i>	?	V	X	?	V	X	V	V	?	X	X	V	V	?	
<i>Plafonnement des aides directes</i>	?	V	X	V	V	?	?	V	X	X	?	X	X	X	
<i>Redistribution des soutiens agricoles en tenant compte de l'emploi</i>	?	V	?	V	V	?	?	V	?	?	V	?	?	X	
<i>Modulation en faveur du second pilier</i>	?	?	X	?	?	?	?	?	X	?	V	X	X	X	
<i>Renouvellement de la préférence communautaire</i>	V	?	V	V	V	V	V	V	X	V	V	X	X	?	
<i>Nouvelle régulation des marchés</i>	V	V	V	V	V	V	?	V	X	?	V	X	X	?	
<i>Changement des règles de l'OMC</i>	V	?	V	V	V	V	?	V	X	?	V	X	X	?	
<i>Harmonisation des normes sociales et environnementales</i>	V	?	V	V	V	V	?	V	?	?	V	?	?	?	
<i>Défense de la compétitivité agricole sur le marché mondial</i>	V	?	V	V	X	V	X	X	?	V	V	?	?	?	

Légende : 0 = nulle ; +/0 = très faible ; + = faible ; ++ = forte/fréquente ; +++ = très forte/très fréquente ; EN = économique néoclassique ; SP = sociopolitique ; = : maintien du budget ; - = baisse du budget ; ? = pas clair, parfois contradictoire ; V = favorable/pour ; X = contre/opposé

La position de chacun des acteurs reste toutefois discutable dans la mesure où cette analyse est avant tout qualitative et dépend en partie du poids attribué à chacun des critères retenus pour placer les différents acteurs dans le diagramme ci-dessous.

Figure 29 : Carte des options politiques défendues par les principaux acteurs institutionnels étudiés



Cette mise à plat des options politiques défendues par les différents acteurs étudiés rappelle la nature fondamentalement différente des débats anglais et français relatifs à la notion de bien public dans la PAC (cf. Sections 2 et 3 de ce Chapitre). On observe en effet que tous les acteurs français se situent dans la partie basse de ce schéma, tandis que les acteurs anglais (en italique) se situent pour leur part dans la partie haute. Outre ce premier résultat, nous constatons également que malgré des contextes très différents, les positions des gouvernements français et britanniques dans les débats européens viennent effectivement incarner une forme de compromis entre les acteurs dominants des débats locaux.

Dans le cas des débats anglais, on observe que le compromis constitué autour de la notion de bien public (à l'exception du NFU et du TFA) semble s'inscrire explicitement dans le discours « libéral-vert » mobilisant une conception exclusivement économique néoclassique des biens publics (cf. Tableau 18).

Cette option politique, jusqu'alors peu prise en compte, semble s'être renforcée aux cours des débats relatifs à la future PAC post-2013 grâce à la conception économique néoclassique des biens publics. Dans la mesure où les acteurs environnementaux apparaissent *a posteriori* peu satisfaits du

verdissement de la PAC (Baldock et Hart, 2013 ; Groupe PAC 2013, 2012), on peut penser que le renforcement de ces options politiques a, dans la réalité, principalement permis au discours néo-libéral de se renforcer et de gagner en légitimité dans les débats européens. Ces résultats viennent ainsi compléter ceux d'Ansaloni (2012, 2013b) en considérant que le discours dominant des biens publics défendu par les organisations environnementales a principalement servi à renforcer les groupes d'intérêts défendant des options politiques néo-libérales.

Dans le cadre des débats français, on constate au contraire que la notion de bien public, beaucoup moins mobilisée qu'au Royaume-Uni, est interprétée à travers une approche beaucoup plus sociopolitique et n'a fait que cristalliser certaines divergences déjà existantes entre les principaux syndicats agricoles français. Même si l'on constate que les différents acteurs français défendent le maintien d'une politique agricole forte, on observe que les modalités de cette politique varient en fonction des modèles agricoles défendus. Au-delà de ce résultat, on constate par ailleurs que les débats relatifs à la prise en compte des biens publics par la PAC semblent avoir permis l'entrée de nouveaux acteurs tels que le groupe PAC 2013 et contribuent à élargir ainsi l'arène des acteurs participant aux débats agricoles français¹⁹². On observe enfin, dans ces deux contextes très différents, que les gouvernements adoptent des positions qui semblent bien incarner des formes de compromis entre les principaux acteurs locaux des débats.

4.3 Conclusion

Alors que la notion de bien public pouvait d'abord sembler faire consensus auprès des différents acteurs du débat européen, nous avons mis en évidence, à travers nos principales études de cas en France et en Angleterre, que cette notion pouvait couvrir en réalité des sens et des interprétations parfois très différentes, selon les États-membres, les régions, et plus généralement selon les acteurs institutionnels participant aux débats sur la PAC.

Comme le supposait Ansaloni (2012, 2013b), nos résultats soulignent que ces différentes interprétations peuvent induire de nouveaux débats quant à la nature, la place et le rôle que doivent occuper la prise en compte des biens publics dans cette politique. À noter que la notion de services écosystémiques est souvent associée dans le cadre du renouvellement de ces réflexions.

À défaut de permettre l'élaboration, à l'échelle européenne, d'un nouveau compromis stable pour la PAC, la notion de bien public apparaît comme ayant permis, au cours des débats relatifs à la réforme

¹⁹² À titre d'exemple, on constate que la presse agricole « La France Agricole » a diffusé au cours des débats certaines positions du groupe PAC 2013 (cf. par exemple <http://www.lafranceagricole.fr/actualite-agricole/pac-2014-le-groupe-pac-2013-refuse-que-le-verdissement-soit-remis-en-cause-par-une-baisse-du-budget-de-la-pac-65454.html>)

initialement prévue en 2013, de justifier néanmoins le maintien de cette politique pour la période de programmation 2014-2020. Comme nous l'avons montré tout au long de ce chapitre, les justifications apportées en référence à cette notion s'appuient cependant sur différentes conceptions des biens publics, et ce, en fonction des contextes institutionnels locaux et des rapports de forces opposant les principaux acteurs institutionnels régionaux et nationaux. Les différentes conceptions des biens publics mobilisées par les acteurs locaux conduisent les gouvernements nationaux (voire régionaux) à assigner, puis à défendre à l'échelle européenne, des objectifs et des modalités de mise en œuvre de la PAC de plus en plus différenciés, pensés selon des intérêts liés aux des contextes locaux particuliers plutôt qu'autour d'un projet commun.

La prééminence de la conception économique néoclassique des biens publics dans les débats sur la PAC apparaît finalement résulter d'un compromis entre des groupes d'acteurs porteurs d'intérêts parfois divers mais néanmoins compatibles avec un discours que nous avons qualifié de libéral-vert (cf. cas de l'Angleterre). Malgré le constat partagé par Ansaloni (2012 ; 2013b) d'une montée en puissance du discours libéral-vert porté notamment par certains acteurs environnementaux au cours des années 2000, on constate *a posteriori* que ce discours semble avoir eu peu d'impact du point de vue environnemental mais qu'il a permis, en revanche, de poursuivre la dérégulation publique des marchés agricoles.

Conclusion du Chapitre 3

À travers nos différentes études de cas réalisées en France, au Royaume-Uni (Angleterre et Écosse) et en Allemagne (Bade-Wurtemberg et Brandebourg), nous avons mis en évidence que la notion de bien public pouvait être interprétée de manière très différente selon les acteurs et les contextes nationaux ou régionaux.

Ces multiples interprétations apparaissent en partie liées à des différences structurelles (taille des exploitations et répartition plus ou moins homogène de la population sur le territoire), naturelles (topographiques et climatiques) et institutionnelles (régulation des rapports de forces entre groupes opposés institués par certaines lois, configurations socio-politiques) qui contribuent à expliquer la variabilité des intérêts défendus dans nos études de cas.

Au final, la comparaison menée en France et en Angleterre nous permet de retenir un certain nombre de conclusions mettant à la fois en évidence une interprétation différenciée de la notion de bien public selon les contextes locaux, mais également certaines similarités (cf. Tableau 19).

Tableau 19 : Comparaison des études de cas en France et en Angleterre

	Étude de cas en Angleterre	Étude de cas en France
Conception des biens publics agricoles	La notion de bien public est principalement développée à travers une lecture économique néoclassique, attribuant aux inefficiences de marché provoquées par les biens publics la légitimité de l'État à se substituer au marché.	La notion de bien public est peu utilisée dans le débat français ou alors davantage en termes d' « intérêt général » que d'inefficiences de marché, à travers une approche qui s'inscrit dans la lignée de la multifonctionnalité agricole « normative ».
	On observe une déconnexion formelle entre production agricole et protection de l'environnement.	On observe une approche systémique des relations entre production agricole et protection de l'environnement.
Conception du rôle de l'État	L'intervention de l'État est généralement perçue comme moins efficace que le marché pour orienter les évolutions du secteur agricole.	L'intervention de l'État est perçue comme garante de l'intérêt général. La profession agricole est favorable à une régulation publique du secteur agricole afin d'en réduire les incertitudes et envoyer des signaux clairs aux agriculteurs pour les encourager à changer leurs pratiques.
Principaux acteurs des débats	Les propriétaires terriens et les ONGs environnementales jouent un rôle particulièrement important dans les débats relatifs à la prise en compte des biens publics dans la PAC. La profession agricole apparaît exclue du compromis trouvé entre ces acteurs et le gouvernement britannique.	Les principaux acteurs des débats relatifs à la PAC restent les syndicats agricoles tandis que les voix des autres organisations issues de la société restent peu entendues dans l'arène du débat français.
Principales tensions entre acteurs	Les conflits entre les opposants à la PAC et ceux bénéficiant de ses aides publiques semblent désamorçés grâce au compromis trouvé autour des biens publics. Les tensions restent cependant importantes entre propriétaires terriens et agriculteurs locaux.	Les principaux conflits opposent les syndicats qui défendent différents modèles agricoles auprès du gouvernement et de l'opinion publique. Ces conflits opposent des acteurs, bénéficiant pour les uns de l'actuel système de distribution des aides, et réclamant pour les autres une redistribution de ces aides selon la fourniture des biens publics par les exploitations.
	Dans les deux cas, on observe la persistance de tensions fortes entre les organisations agricoles majoritaires et les acteurs environnementaux à propos des normes et conditions de production agricole vis-à-vis de l'environnement.	
Principaux enjeux politico-économiques	Les principaux enjeux économiques concernent l'appropriation de la rente foncière due à la production agricole (rente différentielle) et aux aides publiques. Ils opposent principalement les grands propriétaires fonciers et les agriculteurs locaux.	Les principaux enjeux économiques concernent la redistribution des aides de la PAC entre les différents types d'agriculteurs (filière, taille d'exploitation, mode de production...). Ils opposent principalement la FNSEA aux syndicats minoritaires.
	Dans les deux cas, la notion de bien public permet de justifier le maintien de la PAC et de ses dépenses. Les principaux enjeux des débats concernent ensuite la répartition de ces aides entre les différents acteurs et la capacité de certains acteurs à protéger les rentes dont ils bénéficient.	
	La notion de bien public permet d'élargir le champ des bénéficiaires de la PAC aux acteurs ruraux et environnementaux non agricoles à travers le second pilier.	La notion de bien public permet de défendre et de protéger les intérêts des agriculteurs en justifiant le maintien des aides de la PAC qui leur sont réservées à travers le premier pilier.
Traduction en termes d'instruments de la PAC	→ La prise en compte des biens publics dans la PAC se traduit essentiellement à travers le renforcement du second pilier.	→ La prise en compte des biens publics dans la PAC se traduit principalement par le maintien du premier pilier grâce à son verdissement et à la redistribution des aides directes.
	Les acteurs se disent favorables à un système de paiement par hectare selon les objectifs cibles ou les résultats obtenus, sur la base d'engagements volontaires des <i>land managers</i> .	Les acteurs se disent favorables au recouplage de certaines aides directes pour orienter plus efficacement les changements de pratiques des agriculteurs.

En France, comme en Angleterre, nous retenons que la notion de bien public a principalement été mobilisée par les acteurs lors des débats préalables à la réforme de la PAC post-2013. Par la suite, la

disparition quasi totale de ce terme dans les débats accrédite l'hypothèse que cette notion a essentiellement joué un rôle de justification et de légitimation politique des dépenses de la PAC, à une période où celle-ci était fortement remise en question, notamment suite au découplage des aides directes du 1^{er} pilier. Son rôle apparaît beaucoup plus secondaire par la suite, dès lors qu'il s'agit de penser la traduction opérationnelle des mesures.

Dans ces deux cas anglais et français, la diversité des contextes politico-économiques est une des principales clés d'interprétation des différences observées. En particulier, la comparaison des formes de régulation institutionnelle des conflits entre les propriétaires terriens et les agriculteurs locataires (fermiers et métayers) en France et en Angleterre illustre le rôle joué par le contexte institutionnel dans l'interprétation différenciée des biens publics dans la PAC. À travers cette régulation, nous avons pu constater, en effet, que les institutions peuvent venir interférer et légitimer les rapports de forces entre les différents groupes d'acteurs en faveur de l'un ou de l'autre selon les contextes historiques, sociaux et politiques. Alors qu'en France le statut du fermage/métayage et les marchés fonciers agricoles (y compris locatifs) apparaissent fortement régulés et encadrés par des institutions publiques ou parapubliques (code rural, SAFER), on constate qu'en Angleterre, ces statuts ainsi que le marché foncier agricole sont beaucoup moins encadrés au profit d'une régulation plus orientée vers le marché. Dès lors, différents groupes d'acteurs tirent profit, selon les intérêts qu'ils défendent, de la diversité de ces contextes institutionnels. En France, la régulation publique du fermage et du métayage, tout comme la régulation du marché foncier agricole¹⁹³, sont synonymes du « *déclin du pouvoir social des grands propriétaires-bailleurs* » (Coulomb, 1999) au profit des agriculteurs fermiers et métayers. Ce rapport de forces trouve notamment ses origines dans des épisodes clés de l'histoire française en lien avec la conquête de l'État républicain vis-à-vis du pouvoir et de l'influence des notables ruraux et des grands propriétaires, lors de la III^e république, dans un contexte où près de 75 % de la population française était encore rurale (Cordelier et Le Guen, 2008 ; Dubois *et al*, 2009)¹⁹⁴. En Angleterre, au contraire, tandis que les gouvernements travaillistes ont progressivement instauré un cadre pour réguler les contrats de location agricole au profit des agriculteurs locataires, dès la fin de la seconde guerre mondiale, ce rapport de forces a été renversé à travers plusieurs vagues de dérégulation du marché foncier agricole, dès les années 1980 par les gouvernements conservateurs successifs (*cf.* Encadré 12).

¹⁹³ Dont notamment le droit de préemption de la SAFER : Articles L 143-1 et L 143-2 du code rural.

¹⁹⁴ Voir également les « Pages d'histoire de l'agriculture et de son ministère »
http://agriculture.gouv.fr/histoire/2_histoire/epokcontemp_1.htm

L'interprétation différenciée de la notion de bien public, mise en évidence à travers nos études de cas en France et en Angleterre, se caractérise également par d'autres points de divergences dans chacun des pays (cf. Tableau 19).

En premier lieu, nous avons pu constater que la conception des biens publics agricoles en Angleterre s'inscrit dans une approche inspirée de l'économie néoclassique (à travers les inefficiences de marché provoquées par les caractéristiques de non-exclusion et de non-rivalité définissant les biens publics). Cette approche reste dans la lignée de l'approche dite « positive » de la multifonctionnalité, développée par l'OCDE. Elle apparaît en revanche très peu utilisée par les acteurs français qui préfèrent redéfinir cette notion à travers une approche plus « sociopolitique ». Les biens publics sont alors définis comme socialement construits, dans le but de répondre à une demande sociétale généralement défendue au nom du principe politique d'intérêt général. Dans ce cas, la conception retenue semble plutôt s'inscrire dans la lignée de l'approche dite « normative » de la multifonctionnalité agricole, qui trouve ses sources de légitimité à travers des références plus sociopolitiques qu'économiques (cf. Chapitre 2).

Ces différentes approches des biens publics traduisent finalement des conceptions divergentes du rôle de l'État vis-à-vis de la sphère économique (Jessop, 2002), entraînant des conceptions multiples des objectifs et des moyens à assigner à la PAC dans le cadre de sa mise en œuvre. La position britannique apparaît ainsi marquée par un discours libéral vert considérant que l'autorégulation du marché est généralement préférable à une intervention de l'État. Cette conception considère que l'intervention publique doit se limiter à la seule prise en compte des biens publics, sources de défaillances de marché, à condition que ceux-ci puissent être « disjoints » des productions agricoles marchandes. La position française considère *a contrario* l'État républicain comme garant de l'intérêt général et légitime pour intervenir sur la régulation des marchés agricoles.

Outre ces premiers résultats, nos études de cas complémentaires révèlent également que la notion de bien public a pu être interprétée diversement selon les États-membres mais également selon leurs régions au sein même des débats nationaux. Les études de cas au Royaume-Uni et en Allemagne nous ont notamment permis de constater que l'interprétation dominante de la notion de bien public et ses préconisations en termes d'actions publiques pouvaient fortement varier d'une région à l'autre (Angleterre/Écosse et Bade Wurtemberg/Brandebourg) en fonction de leurs contextes. À titre d'exemple, les positions défendues à l'échelle des Länder allemands apparaissent étroitement liées aux rapports de forces des différents acteurs institutionnels locaux en fonction des modèles et des structures agricoles caractérisant ces territoires. Au Brandebourg, caractérisé par de très grandes exploitations, on constate par exemple que les acteurs institutionnels dominants ont peu recours à la notion de bien public, excepté pour défendre un *statu quo* du point de vue des

contraintes imposées par la PAC et la distribution des aides directes dont ils bénéficient largement du fait de la taille de leurs exploitations. À l'inverse, dans le Bade Wurtemberg caractérisé par des exploitations de plus petites tailles et issues d'un modèle d'agriculture familiale, on note que les acteurs dominants (appartenant parfois au même groupe national) paraissent plus sensibles aux enjeux environnementaux et sociaux dans les débats sur la PAC.

Cependant, malgré l'existence de divergences parfois marquées entre les régions au sein d'un même État-membre, le fait que seuls les intérêts nationaux soient défendus à l'échelle des débats européens relatifs à la PAC (du fait d'une représentation par État-membre et non par région) conduit à élaborer des positions nationales incarnant des formes de compromis régionaux pour les États-membres les plus décentralisés. En Allemagne ces compromis aboutissent ainsi à défendre principalement les positions des Länder de l'Est marqués par leurs très grandes exploitations (Trouvé, 2007), tandis qu'au Royaume-Uni, la position britannique reflète principalement les intérêts de l'Angleterre et tient peu compte des situations des autres nations (Dwyer et Lewis 2011).

Nos différentes études de cas nous permettent finalement de souligner la place relative et les divers enjeux concernant la notion de bien public dans les débats sur la future PAC post-2013. Dans un premier temps, nous pouvons considérer que cette notion a contribué au renouvellement de la légitimité de la PAC, particulièrement remise en question depuis le découplage des aides directes, et a contribué à assurer son maintien jusqu'en 2020. Néanmoins, comme le souligne Ansaloni (2012, 2013b), malgré le consensus autour d'une majorité d'acteurs institutionnels s'accordant à reconnaître l'existence de biens publics (ou de services non marchands) coproduits par l'agriculture, des tensions et des conflits demeurent quant à la place que doivent occuper les biens publics dans la future PAC. Ainsi, on a pu constater dans un second temps que les différentes interprétations de cette notion pouvaient permettre de défendre des évolutions ou *a contrario* des intérêts particuliers en faveur d'un *statu quo* de la PAC. Tandis que les premiers plaident pour une réduction massive des soutiens de la PAC, les seconds défendent une réallocation, à budget constant, des soutiens de la PAC à travers la prise en compte de nouveaux critères de calcul, favorables à leurs intérêts propres.

Les résultats obtenus à travers ces études de cas nous amènent à conclure que la notion de bien public reste étroitement liée au problème de la légitimation des aides publiques dans la recherche d'un nouveau compromis stable pour la PAC. En effet, bien que les acteurs ne partagent pas nécessairement la même conception des biens publics dans les débats sur la PAC, on constate que, conformément aux analyses de Lordon (1997, 1999 et 2000), chacun des acteurs cherche à défendre, à travers la notion de bien public, la légitimité de leurs intérêts particuliers au nom de

l'intérêt général. La conception du « Bien » (au sens éthique et moral du terme) apparaît ainsi toute relative selon celui qui la défend.

Cette analyse éclaire sous un nouvel angle les difficultés à trouver aujourd'hui un nouveau compromis stable entre les acteurs participant aux négociations sur la PAC à l'échelle européenne. Il apparaît, d'après notre analyse, que cette difficulté serait notamment liée au fait que les débats européens ne semblent plus porter sur des intérêts communs et partagés autour d'un projet fédérateur, mais viennent au contraire mettre en exergue la confrontation d'intérêts particuliers au sein de contextes nationaux et régionaux de plus en plus divergents. Conscients du caractère très hétérogène d'une Europe à 27, nous pouvons constater l'absence d'un projet et d'une vision commune pour l'avenir de l'Union européenne sans lesquels il nous paraît difficile de concevoir un nouveau compromis stable pour la PAC. Dans ces conditions, le risque de voir cette politique progressivement renationalisée suite à des orientations nationales et régionales de plus en plus divergentes, nous semble réel. Bien que cette conclusion relève de notre analyse de la Politique agricole commune, elle nous paraît potentiellement extrapolable à un ensemble beaucoup plus large des politiques européennes.

Conclusion

Le travail de recherche entrepris dans cette thèse de doctorat s'est intéressé à la place de la notion de bien public dans les récents débats sur l'avenir de la PAC post-2013. Plus précisément, ce travail interroge **en quoi le recours à la notion de « bien public » dans les débats sur la PAC peut contribuer à l'élaboration d'un nouveau compromis au sein de cette politique européenne et quelles peuvent en être les conséquences en termes d'action publique.**

Cette conclusion propose de discuter les hypothèses de travail et de revenir sur les principaux apports de nos recherches nous permettant de considérer, *in fine*, qu'il **existe différentes interprétations de la notion de bien publics au sein des débats sur la PAC. Ceci conduit à définir différemment le rôle que doit jouer l'État dans le secteur agricole et ses relations avec le secteur privé. L'existence de cette pluralité d'interprétation conduit également à des registres d'argumentaires différenciés pour justifier (ou critiquer) le maintien de cette politique ainsi que ses éventuelles évolutions en fonction des intérêts défendus par les acteurs dominants.** Nous reviendrons également sur les intérêts et les limites de notre cadre d'analyse institutionnaliste et des méthodes qui ont pu en découler, ainsi que sur les perspectives de recherches qu'ouvre cette thèse. Nous concluons enfin sur une réflexion plus personnelle à partir des enseignements que nous ont apportés nos résultats de recherches et plus largement ces trois années de doctorat.

Discussion de nos hypothèses et apports d'une grille de lecture institutionnaliste

Le choix de nous intéresser à la place et aux enjeux de la notion de bien public dans la PAC à travers un cadre de lecture institutionnaliste –à la croisée de l'ancienne économie institutionnaliste et de la théorie de régulation– ne correspond certainement pas à une voie toute tracée. Ce choix nous a toutefois permis d'aborder cet objet de recherche de manière originale et d'en tirer plusieurs apports théoriques et analytiques sur lesquels il nous semble intéressant de revenir pour analyser en quoi ces résultats contribuent au test de nos hypothèses.

Tout d'abord, ce cadre hybride a alimenté notre réflexion sur la définition et le rôle joué par la notion de bien public dans la recherche d'un nouveau compromis stable au sein des débats sur la PAC. Il nous a notamment permis d'identifier et de révéler différents enjeux économiques et politiques liés aux différentes conceptions de cette notion défendues au sein des débats sur la future PAC. En s'inscrivant dans une perspective régulationniste, notre cadre d'analyse propose d'étudier les biens publics en tant que construits sociaux révélateurs de certains compromis entre les groupes d'acteurs dominants. Cette conception nous semble représenter un premier apport de notre travail, même s'il mériterait d'être approfondi et renforcé du point de vue théorique au sein de ce courant. En particulier, tandis que notre travail de recherche s'est essentiellement focalisé sur la notion de biens publics dans la PAC, nous constatons qu'une littérature de plus en plus développée sur la notion de « commun » émerge dans la sphère académique régulationniste (Dardot et Laval, 2014 ; dossier spécial de la revue de la régulation « Autour d'Ostrom », Chanteau *et al.*, 2013). Il apparaîtrait intéressant de voir comment cette notion pourrait venir éclairer ou non les analyses régulationnistes que nous proposons, concernant l'évolution de la PAC.

La seconde originalité de ce travail est de proposer une remise à plat de la notion de bien public dans le champ des sciences économiques, complétée par une analyse comparée avec une approche développée par le droit français. Nous considérons que cette démarche s'inscrit directement dans le cadre d'analyse de l'ancienne économie institutionnaliste de Commons. Dans la lignée des analyses de Théret (2000) et Bazzoli (1999), cette approche nous est apparue particulièrement stimulante et suffisamment ouverte pour nous permettre de mobiliser les apports de différents courants institutionnalistes allant parfois même au delà du seul champ des sciences économiques.

L'approche du droit français a, en particulier, contribué à introduire dans nos réflexions le critère d'« appropriabilité » ou de « non-appropriabilité » d'une chose définissant ou non un bien au sens juridique du terme. Ceci nous apparaît comme un critère fondamental dans la définition de la frontière et de l'extension possible du régime capitaliste. Cet apport nous interroge sur la possibilité

de considérer le rapport à l'appropriation des choses (défini à travers le droit de propriété) en tant que sixième *forme institutionnelle* fondamentale (au sens régulationniste du terme) des sociétés capitalistes (les cinq autres formes déjà identifiées par cette théorie étant : la contrainte monétaire, la configuration du rapport salarial, les formes de la concurrence, les modalités d'adhésion au régime international et les formes de l'État). Cette réflexion nous amène à partager le point de vue de Varone *et al.* (2008) considérant que « *dans les États de droit, [...] une analyse précise des bases légales du système de droits de propriété en vigueur est indispensable à la compréhension des modalités de régulation des usages sociaux des ressources* ».

Ce travail apporte des éléments de réponses à la définition même de la notion de bien public dans les débats sur la PAC. Il vérifie par ailleurs notre première hypothèse de travail supposant qu'**il s'agit d'une notion polysémique** dont les interprétations peuvent impliquer différentes préconisations politiques, notamment en termes d'interventions publiques.

Les différentes approches proposées au sein des sciences économiques mettent ainsi en évidence que la notion de bien public n'est pas aussi stabilisée que pourrait le laisser entendre la définition de « *bien non rival dont l'exclusion est impossible ou trop coûteuse* », généralement enseignée dans les cursus universitaires. Dans la lignée de notre cadre d'économie politique élargie, nous proposons de considérer les biens publics comme des construits sociaux révélateurs des intérêts défendus par les groupes dominants ou formes de compromis leur permettant de stabiliser le régime d'accumulation dont ils bénéficient. Un des intérêts de cette posture scientifique est alors de déplacer le débat sur les biens publics en ne le focalisant plus désormais sur la demande et l'offre de biens publics mais sur les attentes différenciées exprimées par différentes parties prenantes dans les différents États-membres, voire les régions et reflétant les rapports de pouvoir entre groupes d'intérêts dominants. Cette proposition permet finalement d'analyser la notion de bien public à travers un cadre d'analyse qui entend s'inscrire dans la lignée des analyses régulationnistes et sur lequel nous reviendrons dans nos perspectives de recherches.

Une autre originalité de ce travail consiste à s'intéresser aux origines de la notion de bien public dans les débats sur la PAC en interrogeant quand, comment, par qui, et pourquoi cette notion est apparue au sein de ces débats (*cf.* Chapitre 2).

Parmi les apports issus de ce travail, nous avons mis en évidence que la notion de bien public était présente depuis plus de 20 ans au sein des débats relatifs aux réformes de la PAC (Marsh, 1992). Pour autant, ce n'est qu'à la fin des années 2000 et au tout début des années 2010 que cette notion est venue occuper une place centrale au sein des débats sur la future PAC post-2013. Dans ce contexte, nous avons montré que la Commission Européenne utilisait désormais une approche des

biens publics reposant sur les critères de non-rivalité et de non-exclusion issus de l'économie néoclassique mais se traduisant néanmoins par la reconnaissance d'une liste de biens publics allant au-delà de cette seule définition (sécurité alimentaire et sanitaire, vitalité rurale, bien être animal, etc.). Bien qu'explicitement économiste et relativement technique, nos entretiens à Bruxelles et en Angleterre nous ont permis d'expliquer le recours à cette approche des biens publics à travers deux éléments principaux. Ces recherches ont d'abord fait ressortir que l'émergence de cette notion dans les récents débats sur la future PAC a principalement été soutenue par l'alliance entre environnementalistes et grands propriétaires fonciers anglais, appuyés par certains bureaux d'études dont l'expertise était déjà largement reconnue par la Commission européenne tels que Buckwell (2009), l'IEEP (Cooper *et al.*, 2009 ; Baldock *et al.*, 2010) ou encore BirdLife et ELO (2010), venant ainsi appuyer les analyses d'Ansaloni (2009 ;2012 ;2013b). Le second point souligné correspond à la mise en évidence d'une très grande similitude entre les principaux biens publics agricoles aujourd'hui identifiés par la Commission européenne et ceux identifiés dès les années 1990 par les travaux de l'OCDE relatifs à la « multifonctionnalité de l'agriculture » (MFA). Nous avons montré que ce résultat pouvait notamment s'expliquer à travers les références faites aux notions d'externalités et de biens publics issues du cadre d'analyse de l'économie néoclassique sur lequel s'appuyaient déjà les économistes de l'OCDE lorsqu'ils développaient une approche de la MFA qu'ils qualifiaient de « positive », par opposition à celle initialement défendue par les « amis de la multifonctionnalité » et que l'OCDE qualifiait de « normative ».

Ces résultats nous amènent à considérer qu'à l'échelle européenne, le développement de la notion de bien public dans les récents débats sur la PAC s'inscrit désormais dans la lignée de l'approche « positive » de la MFA développée par l'OCDE. On analyse ce changement comme une évolution idéologique de la Commission européenne dans la perspective des options politiques néolibérales soutenues par l'OMC. On peut également voir dans cette évolution du débat, une éviction des approches dites « normatives » de la multifonctionnalité, fondées sur une entrée plus ouvertement politique et qui reposent moins sur les caractéristiques de non-rivalité et de non-exclusion de certains biens, que sur la définition des attentes de la société vis-à-vis de l'agriculture européenne. On peut finalement analyser le formalisme technique du cadre proposé par l'approche de l'économie néoclassique comme venant se substituer au débat politique relatif aux attentes des citoyens européens en termes de modèles agricoles, et le limiter, par la même occasion, à des positions d'expertises techniques, sous couvert d'objectivité scientifique et de légitimité intellectuelle.

Ces résultats viennent en partie accréditer notre seconde hypothèse de travail supposant qu'**il existe un lien entre la notion de bien public apparue dans les récents débats sur la PAC et le démantèlement progressif des outils de régulation publique que connaît cette politique publique**

depuis son entrée en crise au milieu des années 1980. De manière relativement surprenante, nos résultats mettent en évidence que l'émergence de cette notion dans ces récents débats marque une évolution des rapports de forces au bénéfice des acteurs environnementaux et des acteurs aux options politiques néolibérales, cherchant respectivement à réduire et à réorienter les dépenses de la PAC à la seule prise en compte des défaillances de marché relatives aux biens publics environnementaux. Le rôle prépondérant de ces deux groupes d'acteurs semble néanmoins devoir être nuancé par la mise en évidence d'un troisième groupe ayant participé à l'émergence de cette notion dans les débats sur la PAC : les représentants des grands propriétaires fonciers, qui souhaitent pour leur part protéger les rentes foncières dont ils bénéficient directement ou indirectement à travers les soutiens de la PAC. En ce sens, la grille d'analyse des principaux groupes d'acteurs participants aux débats sur la PAC, distinguant les options politiques néolibérales, néomercantiles et celles défendant la multifonctionnalité de l'agriculture (Potter et Tilzey, 2005 ; Trouvé, 2007 ; Erjavec *et al.*, 2009), n'apparaît plus totalement satisfaisante dans la mesure où elle ne permet pas d'intégrer de manière satisfaisante le groupe des grands propriétaires terriens.

Par ailleurs, même si la liste des principaux biens publics agricoles identifiés par la Commission européenne apparaît effectivement très restreinte et principalement focalisée sur des biens publics environnementaux, on constate qu'elle compte également quelques biens publics plus « sociaux » (tels que *le dynamisme rural* ou *la sécurité alimentaire*) ne répondant pas toujours exactement aux critères intrinsèques de non-rivalité et de non-exclusion définis par la théorie néoclassique. Ces exceptions peuvent être interprétées comme les témoins de certaines formes de compromis entre l'approche économique néoclassique dominante des biens publics et une conception plus large et plus politique de ces derniers sans permettre toutefois d'aboutir à un véritable compromis institutionnel stable sur le long terme.

Les comparaisons internationales et interrégionales menées au cours de notre dernier chapitre nous permettent d'approfondir nos précédentes analyses en s'intéressant plus particulièrement aux interprétations des biens publics et aux préconisations des principaux acteurs institutionnels participant aux débats sur la PAC.

Ces comparaisons nous ont notamment aidés à mieux caractériser deux grandes conceptions des biens publics, l'une qualifiée de « néoclassique », l'autre de « sociopolitique », dont les caractéristiques sont les suivantes :

- une conception « économique néoclassique » associée à une focalisation sur les défaillances de marché –définies selon les critères de non-rivalité et de non-exclusion– et les effets

environnementaux de l'agriculture, ainsi qu'une disjonction entre production agricole et effets environnementaux,

- une conception « sociopolitique » associée à un élargissement des biens publics aux effets socio-économiques de l'agriculture et définis selon des choix sociétaux, ainsi qu'à une jonction entre production agricole et effets sociaux et environnementaux.

La première conception renvoie à la défense d'une PAC ciblée sur des aides liées aux pratiques environnementales. Le rôle du foncier (donc du capital) est mis en avant dans la fourniture des biens publics, avec des aides proportionnelles au nombre d'hectares entretenus et non plafonnées par exploitation. La seconde conception renvoie à la défense d'une PAC agissant sur les marchés et la production, ainsi qu'à des aides prenant en compte l'environnement mais également l'emploi.

Ces travaux nous ont permis de tester et d'accréditer notre dernière hypothèse de travail supposant que **la notion de bien public est interprétée différemment selon les groupes d'acteurs dominants en fonction des intérêts qu'ils défendent et de leur contexte institutionnel, conduisant ainsi à des formes de compromis différents selon les régions et les États.**

Les comparaisons internationales et interrégionales nous ont permis de mettre en évidence que les types d'acteurs impliqués dans ces débats et les rapports de forces les opposant, variaient dans l'espace et dans le temps selon les territoires étudiés. Comme nous l'avons souligné lors de nos études de cas, les contextes structurels, politiques et socio-économiques, replacés dans leurs perspectives historiques propres, contribuent à expliquer les principaux rapports de forces constatés localement. Parmi ces éléments d'explications, certaines formes institutionnelles nous semblent jouer des rôles particulièrement importants dans l'affirmation ou au contraire le changement des rapports de forces constatés¹⁹⁵. Dans le secteur agricole, les exemples les plus marquants concernent notamment la définition d'un statut d'agriculteur reconnu à travers des institutions spécifiques, ainsi que la manière dont sont définis les droits de propriété et les règles relatives à la régulation du marché foncier étendu au fermage et au métayage. Les différentes mises en œuvre de ces formes institutionnelles apparaissent dès lors fondamentales dans l'établissement de certains rapports de forces structurant le secteur agricole ainsi que les intérêts des acteurs à défendre différentes conceptions des biens publics.

Outre la mise en évidence d'enjeux et de rapports de forces différents selon les États-membres et les régions étudiées, nous retrouvons en Angleterre, en France et en Allemagne, un schéma d'opposition

¹⁹⁵ Comme le prévoit la théorie de la régulation, les institutions définies à l'échelle d'un territoire peuvent à la fois, entretenir un rapport de forces d'abord favorable à certains groupes dominants (Poulantzas, 1978) puis par la suite, avec le développement d'effets négatifs générés par la logique-même des institutions, offrir à d'autres acteurs une opportunité inattendue en leur faveur (Thelen, 2003).

tripartite récurrent entre les différents groupes d'acteurs participant aux débats relatifs à la PAC. Parmi ces groupes d'intérêts, on identifie : (i) les acteurs bénéficiant de l'actuelle mise en œuvre de la PAC (grandes exploitations agricoles et grands propriétaires fonciers), cherchant à protéger leurs intérêts à travers un *statu quo ante* ou une évolution de cette politique à leur avantage ; (ii) des acteurs se considérant comme lésés par la PAC (plus petites exploitations défendant des intérêts multifonctionnels et les groupes environnementaux) appelant à une redistribution des dépenses publiques agricoles intégrant d'avantage la fourniture de biens publics environnementaux défendus par les groupes environnementalistes et une revalorisation de l'emploi plutôt que du foncier défendus par les organisations agricoles minoritaires ; enfin, (iii) des acteurs favorables à la libéralisation des marchés agricoles et à la disparition de la PAC, car jugeant cette dernière inefficace, trop coûteuse et empêchant le marché de s'autoréguler correctement (acteurs porteurs d'une option politique néolibérale).

Au vu des résultats obtenus à travers les différentes étapes de notre travail de recherche, on peut finalement en conclure que **la notion de bien public a joué un rôle central dans les débats préliminaires relatifs à la future PAC mais que cette notion s'est néanmoins rapidement essoufflée, sans parvenir à établir un nouveau compromis stable à l'échelle européenne concernant cette politique.** Nous proposons en effet de distinguer deux temps concernant le rôle joué par la notion de bien public dans les récents débats sur la PAC.

Dans un premier temps, on peut considérer que la polysémie de cette notion a permis de construire une forme de consensus entre les différents acteurs des débats sur la PAC, reconnaissant la nécessité de prendre en compte la fourniture des biens et services publics rendus par l'agriculture mais régulés de manière sous-optimale par les mécanismes de marché. Ceci a permis de justifier l'intervention des pouvoirs publics dans la sphère agricole pour pallier aux défaillances des mécanismes de marché pour réguler la fourniture de ces biens et offrant par la même occasion une justification du maintien de la PAC et de l'essentiel de ses moyens budgétaires.

Une fois le maintien de la PAC considéré comme acquis au sein des débats, les divergences relatives à la polysémie de la notion de bien public en termes d'identification des biens concernés, ainsi que des formes d'interventions publiques appropriées pour répondre aux défaillances considérées, n'ont pas permis d'aboutir à un compromis stable à l'échelle européenne. Une des principales divergences entre les biens publics identifiés concerne la seule prise en compte des biens publics environnementaux, tandis que d'autres souhaiteraient y intégrer des services plus larges tels que la sécurité et la souveraineté alimentaire. En termes d'outils publics d'intervention, certains acteurs considèrent que l'État doit se limiter à des formes de contractualisations pluriannuelles avec les gestionnaires d'espaces pour entretenir et préserver les milieux à même de fournir le plus de biens

publics (majoritairement environnementaux), tandis que d'autres considèrent qu'il est également nécessaire d'intervenir sur une régulation plus importante des marchés agricoles pour encourager les productions plus respectueuses de l'environnement et productrices d'emplois.

On peut en conclure que si la polysémie de cette notion a d'abord permis de construire une première forme de consensus apparent autour de la nécessaire reconnaissance des biens et services publics rendus par l'agriculture, les divergences engendrées dans un second temps par la polysémie de cette notion n'a pas permis d'aboutir à un compromis stable à l'échelle européenne. Une analyse critique soulignera qu'une fois le maintien de la PAC assuré, la place de la notion de bien public s'est amoindrie dans le champ des débats européens, pour se recentrer sur les outils de mise en œuvre, les formes de gouvernance et les modalités de répartition des dépenses publiques entre 1^{er} et 2nd pilier ainsi qu'entre les différentes filières et types d'exploitations.

Pour certains acteurs, ces divergences relatives aux diverses interprétations de la notion de bien public ont conduit à la décrédibiliser au sein des débats européens, comme cela avait déjà été le cas avec la notion de multifonctionnalité agricole. Considérant que cette notion a d'abord permis de défendre des intérêts « libéraux-verts » ainsi que la dérégulation du secteur agricole dans les débats sur la PAC, certains acteurs refusent désormais d'avoir recours à cette notion dans leur discours et préfèrent employer les termes de *Bien commun* ou parler plus largement d'*intérêt général*.

Malgré l'échec de cette notion à établir un réel compromis à l'échelle européenne, nos études de cas ont cependant montré qu'elle a parfois permis d'aboutir à la formation de nouveaux compromis entre certains groupes d'acteurs aux échelles régionales puis nationales. Le cas de l'Angleterre illustre tout particulièrement la construction d'un nouveau compromis (ne serait-ce que le temps d'une alliance stratégique) entre les membres du gouvernement, les associations environnementales et les représentants des grands propriétaires terriens. Dans d'autres territoires et notamment en France, cette notion semble avoir permis l'ouverture des débats, réputés jusqu'alors essentiellement sectoriels, à de nouveaux acteurs tels que le groupe PAC 2013, entendant défendre les intérêts et les attentes d'une partie de la société civile. Si, en France, ces débats semblent avoir permis de faire émerger une conception des biens publics plus large que la conception anglo-saxonne et reposant avant tout sur des choix sociétaux, on constate, en revanche, qu'ils demeurent encore largement dominés par une profession agricole dont les intérêts apparaissent divisés selon les différents syndicats agricoles.

Alors qu'en France, la notion de bien public semble cristalliser certaines oppositions entre des acteurs porteurs d'intérêts néomercantiles et d'autres défendant une meilleure prise en compte de la multifonctionnalité agricole (dans une vision « normative »), en Angleterre, et plus largement à

l'échelle européenne, cette notion semble davantage jouer le rôle de catalyseur dans la recherche de compromis entre les défenseurs d'une option politique néolibérale et les acteurs environnementaux. On observe également que dans des contextes de prix agricoles bas et donc de faible valorisation des terres agricoles, les grands propriétaires terriens semblent chercher à rejoindre ce compromis « néolibéral-vert » afin de préserver l'assurance de rentes versées par la PAC à travers la rémunération de biens publics environnementaux produits. Cette position des grands propriétaires fonciers apparaît cependant susceptible d'évoluer rapidement en fonction des rapports de prix sur les marchés agricoles.

Limites méthodologiques et perspectives de recherches

Du point de vue méthodologique, nous identifions deux principales limites à notre travail d'enquête, pouvant réduire le domaine de validité de notre travail : d'une part, le nombre relativement limité d'entretiens réalisés auprès de chaque groupe d'acteurs, et d'autre part, la place et le statut des éléments révélés par ces entretiens dans notre analyse.

Le nombre limité d'entretiens auprès de chaque organisation a été contraint par le temps dont nous disposions pour réaliser ces enquêtes ainsi que par la disponibilité des acteurs acceptant de nous rencontrer pour répondre à nos questions. Pour faire face à cette première limite, nous avons veillé à rencontrer les membres qui apparaissaient comme les plus compétents et les plus à même de répondre à nos questions au nom de leur organisation, plutôt qu'en leur nom propre. Le choix de nos interlocuteurs a été réalisé sous les recommandations d'experts tels que certains chercheurs locaux, par des contacts internes au sein même des organisations enquêtées, ou encore par les interlocuteurs préalablement enquêtés au sein d'autres organisations.

Certaines déclarations des personnes interrogées restent néanmoins parfois difficiles à vérifier en l'absence de documents officiels de l'organisation ou de référence académiques antérieures, relatives à notre objet de recherche spécifique et permettant d'éclairer précisément les questions que nous souhaitons aborder. L'incomplétude des matériaux sur lesquels repose une partie de nos analyses, constitue ainsi la seconde limite à notre travail. Seuls les croisements avec d'autres analyses académiques permettent d'élargir le domaine de validité de notre travail. Nous avons ainsi cherché à mobiliser autant que possible les références académiques préexistantes sur les positions générales et les intérêts particuliers défendus par certains groupes d'acteurs, cependant, peu de travaux se sont intéressés à la façon dont ces organisations ont eu recours à la notion de bien public pour défendre leurs intérêts propres. Parmi les rares références académiques sur lesquelles nous avons pu nous appuyer, nous identifions notamment les travaux de Bodiguel et Lowe (1989), Lowe et

al., (2002), Fouilleux (2003), Trouvé (2007), Dwyer et Lewis (2011), Gravey (2011), Ansaloni (2009, 2012, 2013b). De futurs travaux comparatifs ou s'intéressant particulièrement aux acteurs institutionnels et à leurs positions dans les débats sur la PAC permettront d'appuyer, ou au contraire de venir nuancer, les résultats issus des témoignages de nos interlocuteurs.

Conscient des limites que comporte notre travail d'enquête, nous considérons qu'il serait pertinent de compléter certaines de nos analyses par des analyses statistiques portant sur l'évolution de la distribution des aides publiques de la PAC et l'identification des réels bénéficiaires de ces dépenses. Il serait ainsi intéressant de mettre en évidence, statistiques à l'appui, l'existence de mécanismes de captation des aides, initialement destinées aux agriculteurs, au bénéfice d'autres groupes d'acteurs tels que par exemple les grands propriétaires fonciers selon les règles venant encadrer le statut du fermage et du métayage. Pour ce faire, l'accès aux données statistiques nous apparaît représenter un enjeu majeur, aussi bien pour des comparaisons internationales (du fait de disparités entre les États-membres concernant le recueil et la nature des données disponibles), que du point de vue du secret statistique, quand bien même il s'agit de données relatives aux dépenses publiques. Un travail de ce type a été entrepris dans le cadre du programme de recherche « Bip Pop », dans le cadre d'une autre thèse de doctorat portant sur la distribution des aides directes de la PAC en fonction des effets environnementaux et sociaux des exploitations agricoles, sur la base d'indicateurs issus de différentes bases statistiques¹⁹⁶.

Enfin, dans la mesure où nous mettons en évidence que la notion de bien public peut être diversement interprétée selon les États-membres et les rapports de forces dominants, nous pensons qu'il serait intéressant de comparer, entre différentes régions et États-membres, les mises en œuvre des principales dispositions de la PAC identifiées comme contribuant à cet objectif. Ce travail permettrait en premier lieu de tester l'hypothèse d'une mise en œuvre différenciée de ces instruments en lien avec les différentes interprétations des biens publics déjà soulignées par notre travail. Il permettrait par ailleurs d'interroger le caractère véritablement commun de la PAC ou au contraire son évolution vers une tendance à la renationalisation des politiques agricoles permise à travers les marges de manœuvre laissés par la Commission européenne aux États-membres et à leurs régions.

¹⁹⁶ Thèse débutée en septembre 2013 par Alessandra Kirsch (co-encadrement Jean-Christophe Kroll et Aurélie Trouvé).

Quel avenir pour la PAC et l'Union européenne ?

Ces résultats de nos recherches nous conduisent à conclure que malgré un certain nombre d'évolutions, notamment à l'échelle des débats nationaux et infranationaux, la notion de bien public n'a pas permis d'établir à l'échelle européenne un nouveau compromis stable pour la PAC.

À travers les deux principales interprétations des biens publics mises en évidence dans notre thèse, nous retrouvons, d'une certaine manière, les deux principales conceptions de la multifonctionnalité qui s'opposaient déjà au cours des précédents débats relatifs à la PAC.

Tandis que nous analysons la conception « néoclassique » des biens publics définie en référence aux défaillances de marché comme s'inscrivant directement dans la lignée de l'approche « positive » de la multifonctionnalité, on considère à l'inverse que la conception « sociopolitique » de cette notion s'inscrit pour sa part dans la lignée de l'approche dite « normative » de la multifonctionnalité.

La persistance de ces deux types d'approches opposées, à travers la notion de multifonctionnalité ou de bien public, illustre et cristallise selon nous, l'absence d'une vision commune pour la PAC et plus largement pour l'Europe.

Nos analyses confortent ainsi les travaux régulationnistes identifiant la remise en cause que traverse la PAC depuis plus de vingt ans, comme le prolongement de la crise fordiste appliquée au secteur agricole (Allaire et Boyer, 1995 ; Trouvé 2007 ; Berriet *et al.*, 2008). Cette crise apparaît toujours patente dans la mesure où persistent des difficultés à définir un nouveau régime de régulation « post-fordiste » stable, faute, selon nous, d'un nouveau compromis et d'un réel projet politique commun entre les États-membres.

Dans ces conditions, nous faisons le constat que les stratégies individuelles des États-membres restent dominantes au sein de la sphère politique européenne, se traduisant par la défense des intérêts propres de chacun, plutôt que par la recherche d'un intérêt collectif supérieur.

Bien que depuis ses fondements, les principes de préférence communautaire, de solidarité financière et d'unicité des marchés soient renouvelés dans chaque nouveau traité instituant la Communauté européenne, on constate cependant que ces derniers sont de plus en plus remis en question sous l'effet de facteurs externes (accords de l'OMC contraires à la préférence communautaire) mais également internes (principe de solidarité financière fortement remis en cause par les stratégies nationales et unicité des marchés jamais vraiment mis en œuvre du fait des écarts de politiques sociales entre États-membres)

Comme nous l'avons déjà souligné précédemment, la prévalence dans le débat européen de la conception économique néoclassique des biens publics traduit, selon nos analyses, un renforcement de l'alliance des intérêts libéraux-verts, regroupant désormais les acteurs environnementaux, ceux portant une option politique néolibérale et potentiellement les représentants des grands propriétaires fonciers. Le caractère formalisé de la notion de bien public dans la théorie économique dominante apparaît par ailleurs comme un gage de crédibilité accrédité par des groupes d'économistes jouant le rôle d'experts au sein d'un fonctionnement technocratique de la Commission européenne. Dans ces conditions, la notion de bien public nous apparaît sur le long terme comme un moyen de poursuivre la dérégulation publique du secteur agricole. Ce résultat peut sembler d'autant plus paradoxal que la notion de bien public aurait pu être au centre d'un grand débat public et démocratique interrogeant les attentes des citoyens européens vis-à-vis de l'agriculture européenne et des espaces ruraux de demain.

La myopie des États-membres européens ne parvenant pas à définir un projet politique commun apparaît encore aggravée aujourd'hui par un contexte économique incertain, ayant notamment pour conséquence de nombreuses formes de « replis nationaux » se traduisant explicitement lors des élections législatives, mais également par la recherche systématique d'un « juste retour budgétaire » de chacun des États-membres vis-à-vis de sa contribution. Bien que contraire au principe de solidarité financière fondateur de l'Union européenne et ne pouvant aller qu'à l'encontre de l'établissement d'un climat de confiance entre les États-membres, cette logique apparaît pourtant comme l'un des premiers critères de négociation des États-membres concernant le devenir des politiques européennes.

Les formes de replis nationaux, que nous analysons comme liées à un contexte d'incertitude globale et systémique, s'expliquent notamment par le fait qu'un investissement commun nécessite avant tout un réel climat de confiance lié à une réduction des incertitudes. Comme l'identifie l'ancienne théorie institutionnaliste développée par Commons, en incarnant des routines, des habitudes et plus encore les règles du jeu économique, les institutions ont précisément pour objet de réduire les incertitudes inhérentes à toutes transactions, confrontant à la fois des intérêts propres et des intérêts collectifs, appelant à des formes de coopérations potentielles entre acteurs.

À travers cette analyse, nous considérons que la dérégulation publique, soutenue par ceux qui défendent le néolibéralisme économique, va à l'encontre d'une réduction des incertitudes. Elle pourrait même amplifier ces dernières, en augmentant la volatilité des prix agricoles et en empêchant des investissements de long terme, fussent-ils en faveur du progrès écologique et social.

À l'heure où les enjeux économiques, environnementaux et sociaux ont désormais des répercussions mondiales et appellent à de nouvelles formes de régulation et de gouvernement mondiaux, le renouveau du projet européen apparaît comme une étape nécessaire à la poursuite d'un processus constructif. Cependant, pour être durable, cette évolution de l'histoire européenne implique, au préalable, la redéfinition de valeurs communes entre les États-membres et l'adhésion des citoyens européens à une nouvelle forme de contrat social tourné vers un Bien public européen, dépassant l'échelle politique traditionnelle de l'État nation. Cette nouvelle dimension de la citoyenneté européenne nous apparaît indispensable pour aboutir à la construction d'une nation européenne telle que l'imaginait déjà Victor Hugo¹⁹⁷ près d'un siècle avant Schuman, Monnet et les pères fondateurs de l'Union européenne.

¹⁹⁷ Discours d'ouverture du congrès de la Paix, Paris, 21 Août 1849.

Bibliographie

Aglietta M., Reberlioux A., 2004, *Dérives du capitalisme financier*, Paris, Albin Michel.

Akerlof G., 1970, "The Market for "Lemons": Quality Uncertainty and the Market Mechanism", *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 84, n° 3, p. 488-500.

Alexander G., 2001, "Institutions, Path Dependence, and Democratic Consolidation", *Journal of Theoretical Politics*, 13 (3), p. 249-270.

Allaire G., Boyer R. (dir.), 1995, *La grande transformation de l'agriculture*, Paris, Économica.

Allaire G., 2002, « L'économie de la qualité en ses secteurs, ses territoires et ses mythes », *Géographie, Économie et société*, n° 2, p. 155-180.

Allaire G., Dupeuble T., 2002 « De la multifonctionnalité agricole à la multi-évaluation de la production agricole : vers l'émergence d'un nouveau système de compétences », in *La multifonctionnalité de l'activité agricole et sa reconnaissance par les politiques publiques*, actes du colloque SFER, Dijon, SFER/Educagri éditions/CIRAD, 21-22 mars 2002, Paris.

Allen B, Keenleyside C., Menadue H., 2012, "Fit for the environment: principles and environmental priorities for the 2014 - 2020 Rural Development Programmes", *Report produced for the RSPB*, London, Institute for European Environmental Policy.

Alphandéry P., Bitoun P., Dupont Y., 1991, *L'équivoque écologique*, Paris, La Découverte, 273 p.

Andersen S., Burns T., 1996, "The EU and the Erosion of Parliamentary Democracy Study of Post-parliamentary Governance", in Andersen S., Eliassen K.A. (eds), *The EU How Democratic Is It?*, Londres, Sage, p.227-251.

André C., 2002, « État providence et compromis institutionnalisés. Des origines à la crise contemporaine », in Boyer R. et Saillard Y. (dir.), *Théorie de la régulation, l'état des savoirs*, La découverte, Recherches, p. 144-152.

Andreani E., 1967, « Le coût d'opportunité », *Revue économique*, Vol. 18, n°. 5 p. 840-858.

Ansaloni M., 2008, « La rationalisation de la politique agro-environnementale en Europe. Dynamique européenne et française », *Deuxième journées de recherches en sciences sociales INRA SFER CIRAD*, 11 et 12 décembre 2008, Lille.

Ansaloni M., 2009, « Contrôle politique européen et processus d'européanisation : une comparaison des politiques agro-environnementales anglaises et françaises », *Congrès AFSP*, 7-8-9 septembre 2009, Grenoble.

Ansaloni M., 2012, « Émergence et clôture d'un débat public. L'exemple des rapports entre la politique agricole commune et l'environnement en Europe », *6e Journées de Recherches en Sciences Sociales*, 13-14 décembre, Toulouse.

Ansaloni M., 2013a, « Coalitions et changement de politiques publiques : environmentalistes et politiques agricoles en Angleterre et en France », *Revue internationale de politique comparée*, 2013/1, Vol. 20, p. 47-72.

Ansaloni M., 2013b, « La fabrique du consensus politique. Le débat sur la politique agricole commune et ses rapports à l'environnement en Europe », *Revue française de science politique*, 2013/5, Vol. 63, p. 917-937.

Arthur B., 1989, "Competing technologies, increasing returns and lock-in by historical events", *Economic Journal*, n° 99, p. 116-131.

Baldock D., Hart K., 2013, *A greener CAP: still within reach?*, London, IEEP.

Baldock D., Hart K., Scheele M., 2010, *Public goods and public intervention in agriculture*, ENRD, http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/filedownload.cfm?id=4522757B-C30D-CD06-1612-AA7F1537F801

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, <http://developpementdurable.revues.org/5553>

Ballet J., Mahieu R., 2003, *Éthique Économique*, Paris, Ellipse.

Barbut L., 2009, « L'évaluation ex-post du PDRN : un regard instructif sur le passé pour améliorer l'avenir », *Notes et études économiques*, n° 33, p.7-39.

Barnes A.-P., Schwarz G., Keenleyside C., Thomson S., Waterhouse T., Polokova J., Stewart S., McCracken D., 2011, *Alternative payment approaches for non-economic farming systems delivering environmental public goods*, A report for SNH, SEPA, CCW and Northern Ireland Environment Agency.

Barthélemy D., Nieddu M., 2003, « Multifonctionnalité agricole : Biens non marchands ou biens identitaires ? », *Économie Rurale*, n° 273-274, p. 103-119.

Baschet J.-F., 2009, « Le soutien à l'agroenvironnement en France sur la période 2000-2006 », *Notes et études économiques*, n° 33, p.41-46.

Bazin G., 2003, « La PAC contre la multifonctionnalité ? », *Économie Rurale*, n° 273-274, p. 236-242.

Bazin G., 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 »*, 21-22 Mars 2002, Paris.

Bazin G., Bourgeois L., Boussard J.-M., Delorme H., Garnotel J., Hairy D., Jacquot M., Kroll J.-C., Neveu A., Papy F., Servolin C., 2008, « Quelle politique agricole pour l'Europe ? », *Économie Rurale*, n° 300, pp 131-140.

Bazin G., 2010, « Quelle PAC pour quelle agriculture européenne après 2013 », *Communication à l'Académie d'Agriculture de France*, Paris, 12 p.

Bazzoli L., 1999, « L'économie politique de John R. Commons ; Essais sur l'institutionnalisme en sciences sociales », Paris, l'Harmattan, Études d'économie politique.

Beitone A., 2010, « Biens publics, biens collectifs, Pour tenter d'en finir avec une confusion de vocabulaire », *La revue du MAUSS permanente*, consultable sur : <http://www.journaldumauss.net/spip.php?article690>

Bénard J., 1985, *Économie publique*, Économica.

Bénicourt E., Guerrien B., 2008, *La théorie économique néoclassique – Microéconomie, macroéconomie et théorie des jeux*, Paris, La Découverte, Grands repères, 3^{ème} édition.

Benkler Y., 2003, "The Political Economy of Commons", *Upgrade*, Vol. IV, issue n° 3, consultable sur : <http://www.cepis.org/upgrade/files/full-2003-III.pdf>

Bergmann D., 1973, « Plaidoyer pour une nouvelle politique agricole », *CR Académie de l'agriculture de France (séance du 6 juin)*, n° 10, p.782-792.

Berriet-Sollic M., Delorme H., Laurent C., Mouriaux M.-F., Mundler P., Perraud D., 2006, "Regulation of agriculture : the Regions as a new locus for working towards territorial coherence between agricultural policies? The Rhône-Alpes region in the European context", *Canadian Journal of Regional Science*, 29 (1), p. 55-68.

Berriet-Sollic M., 2007, « Reconfiguration de l'action publique en agriculture », *Habilitation à diriger des recherches*, Université Paris VII, Denis Diderot, 112 p.

Berriet-Sollic M., Depres C., Trouvé A., 2008, « La territorialisation de la politique agricole commune en France, vers un renouvellement de l'intervention publique en agriculture ? », in Laurent C., Du Tertre C., *Secteurs et territoires dans les régulations émergentes*, Paris, L'Harmattan, Économiques, p. 121-136.

Berriet-Sollic M. (dir.), 2010, « BipPop : La prise en compte des biens publics dans la future PAC. Quelles perspectives pour les différents modèles de production agricole européens ? », *Programme STRA projet de recherche ANR Systerra*.

Bertrant E., Destais C., 2002, « Le théorème de Coase, une réflexion sur les fondements microéconomiques de l'intervention publique », *Reflets et perspectives de la vie économique*, n° 2, Tome XLI, p. 111-124.

Beveridge W., 1942, *Social Insurance and Allied Services*.

Billaudot B., 1996, « L'ordre économique de la société moderne », *Théorie sociale contemporaine*, Paris, l'Harmattan.

Billaudot B., 2009, « Les institutions dans la théorie de la régulation: une actualisation », *Revue de la régulation*, 6, 2^e semestre 2009, consultable sur : <http://regulation.revues.org/7632>.

BirdLife International, ELO, 2010, *Proposal for the future CAP: a joint position from the European Landowners' Organization and BirdLife International*, consultable sur:

http://www.cla.org.uk/policy_docs/ELO_Birdlife_Joint_Paper.pdf

Bodiguel M., Lowe P., 1989, *Campagnes françaises, campagnes britanniques*, Paris, L'Harmattan, 352 p.

Bohman M., Cooper J., Mullarkey D., Normile M.-A., Scully D., Vogel S., Young E., 1999, *The use and abuse of multifunctionality*, USDA ERS.

Boinon J.-P., Kroll J.-C., Lepicier D., Leseigneur A., Viallon J.-B., 2006, « La mise en œuvre des DPU et de l'article 69 dans les États-membres de l'Union européenne », *Convention d'étude MAP-ENESAD*, n° 06-H1-01.01, Dijon.

Boinon J.-P., Gomez S., Roux B., 2008, « *La prise en compte du développement durable dans la politique agricole française: une lecture institutionnaliste*, » Communication présentée au colloque international Organisé par le CLERSÉ (CNRS et Université de Lille 1), *La problématique du développement durable vingt ans après : nouvelles lectures théoriques, innovations méthodologiques et domaines d'extension*, Lille, 20-22 novembre 2008.

Bonnieux F., Dupraz P., Latouche K., 2006, " Experience with agrienvironmental schemes in EU and non-EU members ", *Notre Europe*, 14 p.

Bourdieu P., 1973, « L'opinion publique n'existe pas », *Les temps modernes*, n° 318, p. 1292-1309.

Boussard J.-M., 2000, « Faut-il encore des politiques agricoles ? », *Déméter 2001, Économie et stratégies agricoles*, Paris, Armand Colin, p. 139-204.

Boussard J.-M., Trouvé A., 2010, *For a new European agriculture and food policy that meets the challenges of this century*, Rapport d'un collectif de chercheurs, 43 p.

Boyer R., 1986, *La théorie de la régulation : une analyse critique*, Paris, La Découverte, Agalma.

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

Boyer R., 2003a, « L'avenir de l'économie comme discipline », *L'économie politique*, n° 19, p. 33-45.

Boyer R., 2003b, « Les analyses historiques comparatives du changement institutionnel : quels encouragements pour la théorie de la régulation ? », *Année de la régulation*, n° 7, Paris, Presses de Sciences Po, p. 167-203.

Boyer R., 2011, « Post-keynésiens et régulationnistes : une alternative à la crise de l'économie standard ? », *Revue de la régulation*, 2^e semestre, n° 10, consultable sur : <http://regulation.revues.org/9377>

Brady M., Kellermann K., Sahrbacher C., Jelinek L., 2009, "Impacts of decoupled agricultural support on farm structure, biodiversity and landscape mosaic : some EU results", *Journal of agricultural economics*, n° 60, Vol. 3, p.563-585.

Brown S.-A., Bjorck L., Dickie I., 2004, "Public money for public goods: internalizing the external benefits of agriculture", *Aspects of Applied Biology*, n° 72, p. 225-233.

Bryden J.-M., 2007, "Sustainable Rural Communities in Crofting Areas", *A Think-Piece for the Crofting Inquiry*, May 2007, consultable sur :

<https://www.google.fr/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=8&ved=OCGOQFjAH&url=http%3A%2F%2Fwww.croftinginquiry.org%2FResource%2FDoc%2F0%2F0000147.doc&ei=2HiZU8LmNoX50g>

[XWmiHQBA&usg=AFQjCNGoDUC5eF1fCLxGvXzJemmkZZ5UcA&sig2=aPK7QukoqgAVOmWrbG86lw&bvm=bv.68911936,d.d2k&cad=rja](http://www.ec.europa.eu/agriculture/publi/buckwell/cover.htm)

Buchanan J.-M., Tullock G., 1962, *The calculus of consent: Logical foundations of constitutional democracy*, Indianapolis, Liberty Fund.

Buckwell A., Blom J., Commins P., Hervieu B., Hofreither M., von Meyer H., Rabinowicz E., Sotte F., Sumpsi Viñas J.-M., 1997, "Towards a Common Agricultural and Rural Policy for Europe. European Commission, DG II", *European Economy*, n° 5.

Buckwell A., Blom J., Commins P., Hervieu B., Hofreither M., Von Meyer H., Rabinowicz E., Sotte F., Sumpsi Viñas J.-M., 1997, *Toward a common agricultural and rural policy for Europe*, rapport rédigé pour la Commission européenne et la DG Agriculture, *European economy, Reports and Studies* n° 5, ISSN 0379-0991, consultable sur: <http://ec.europa.eu/agriculture/publi/buckwell/cover.htm>

Buckwell A., 2009, *Public goods from private land*, RISE foundation, (Rural Investment Support for Europe), consultable sur:

<http://www.agriculture.gov.ie/media/migration/agri-foodindustry/foodharvest2020/foodharvest2020/submissionsreceived/Rise%20Task%20Force.pdf>

Buller H., 2003a, "Changing needs, opportunities and threats, the challenge to EU funding of land use and rural development policies – The Background To Reform", *Land Use Policy Group Conference on Future Policies for Rural Europe – 2006 and beyond*, Mars 2003, Bruxelles.

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* », consultable sur : http://www.notre-europe.eu/media/Etud64-PAC-propositions-fr_01.pdf

Burrell A., 2003, « Multifonctionnalité, considération non commerciales au cycle de Doha », *Économie Rurale*, n° 273-274, p. 13-29.

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

Cahuzac E., Détang-Dessendre C., 2011, « Le salariat agricole. Une part croissante dans l'emploi des exploitations mais une précarité des statuts », *Économie rurale*, n° 323, p. 82-92.

Caillois R., 1950, *L'homme et le sacré*, Paris, Gallimard, Folio essais.

Caire G., 1996, « Institutionnalistes, régulationnistes, conventionnalistes : n'est pas hétérodoxe qui veut », *Économie et Sociétés*, n° 2 série D, p. 225-232.

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

Campbell R., 1985, "Background for the Uninitiated", in *Paradoxes of rationality and cooperation*, University of British Columbia Press, p. 3-41.

Campbell J.L., 2002. *Ideas, Politics and Public policy*, *Annual Review of Sociology*, 28, p. 21-38.

Carles J., 2007, « Comment gérer l'agriculture comme un bien public mondial », consultable sur : <http://www.momagri.org/FR/editos/-Comment-gerer-l-Agriculture-comme-un-Bien-Public-Mondial-208.html>

Casy J., 1980, « Le problème de la contribution britannique au budget de la communauté », *Politique étrangère*, Vol. 45, n° 2, p. 192-207.

César G., 2003, « Sur la réforme de la politique agricole », *Rapport d'information n° 238*, fait au nom de la commission des affaires économiques, consultable en ligne sur : <http://www.senat.fr/rap/r02-238/r02-238.html>

Chanteau J.-P., Coriat B., Labrousse A., Orsi F., 2013, « Autour d'Ostrom : communs, droit de propriété et institutionnalisme méthodologique », *La revue de la régulation*, 14, consultable sur : <http://regulation.revues.org/10516>

Chardeaux M.- A., 2006, *Les choses communes*, Paris, Bibliothèque de Droit Privé, tome 464, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence.

Chatellier V., Dupraz P., 2011, « Politiques et dynamique des systèmes de production : comment concilier défi alimentaire, compétitivité et environnement ? », *Agronomie, environnement et société, revue de l'association française d'agronomie*, Vol. 1, n° 2.

Chatellier V., Guyomard H., 2008, « Le bilan de santé de la PAC, le découplage et l'élevage en zones difficiles », *INRA Sciences sociales recherches en économie et sociologie rurales*, n° 6, p. 1-8.

Chavance B., 2006, *L'économie institutionnelle*, Paris, La Découverte, Repère économie.

Chevassus-au-Louis B., Salles J.-M., Bielsa S., Richard D., Martin G., Pujol J.-L., 2009, *Approche économique de la biodiversité et des services liés aux écosystèmes*, http://www.economie.eaufrance.fr/IMG/pdf/rapport_bio_v2.pdf

Clio J., 1995, « Régulation et histoire: je t'aime moi non plus », in Boyer R., Saillard Y. (dir.), *Théorie de la régulation : l'état des savoirs*, Paris, La Découverte, p. 49-57.

Clemens E., 1993, "Organizational repertoires and institutional change: Women's groups and the Transformation of U.S. Politics, 1890-1920", *American Journal of Sociology*, Vol. 4, n° 98, p. 755-798.

Clivaz C., 2000, « Écologisation de la politique agricole en Suisse et dans le canton du Valais. Analyse de l'influence des réseaux d'action publique sur l'évolution environnementale de la politique agricole », *Cahier de l'IDHEAP* 186, 220 p.

Clock P., 1996, "Looking through European eyes?", *Sociologia Ruralis*, n° 36, 4, p. 305-330.

Coase R., 1937, *The nature of the firm*, Vol. 4, n° 16, *Economica*, p. 386-405.

Coase R., 1960, "The problem of the social cost", *Journal of law and economics*, Vol. 3, p. 1-44.

Coase R., 1974, "The lighthouse in economics", *Journal of Law and Economics*, Vol. 17, n° 2, p.357-376.

Coleman, 1998, "From protected development to market liberalism: paradigm change in agriculture ", *Journal of European Public Policy*, n° 5-4, p. 632-651.

Commission européenne, 2010, « La PAC à l'horizon 2020: Alimentation, ressources naturelles et territoire - relever les défis de l'avenir », *Communication de la commission au parlement européen*,

au conseil, au comité économique et social européen et au comité des régions, 18 Novembre 2010, Bruxelles, consultable sur :

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0672:FIN:fr:PDF>

Commission européenne, 2011, "Common Agricultural Policy towards 2020 », *Commission staff working paper, impact assessment*", 20 Octobre 2011, Bruxelles, consultable sur : http://ec.europa.eu/agriculture/policy-perspectives/impact-assessment/cap-towards-2020/report/full-text_en.pdf

Commons J.-R., 1925, "Law and Economics", *Yale Law Journal*, Vol. 34, p. 371-382.

Commons, J-R, 1932, "The problem of correlating law, economics, and ethics", *Wisconsin Law Review*, 8, p. 3-26.

Commons J.-R., 1934, *Institutional Economics. Its Place in Political Economy*, New-York, The Mac Millan Company, réédition 1990.

Commons J.-R., 1935, « Le problème de la corrélation du droit, de l'économie et de la morale », in *Les sources du droit*, Tome II, Recueil Sirey.

Compagnon D., 2001, « La conservation de la biodiversité, improbable bien public mondial », AFSP, section d'études internationales, *Colloque « les biens publics mondiaux »*, 25 - 26 Octobre 2001, Pau.

Constanza R., d'Arge R., de Groot R., Farber S., Grasso M., Hannon B., Limburg K., Naeem S., O'Neill R., Paruel J., Raskin R.-G., Sutton P., Van den Belt M., 1997, "The value of the world's ecosystem services and natural capital", *Nature*, Vol. 387, p. 253-260.

Cooper T., K. Hart, Baldock D., 2009, *The Provision of Public Goods Through Agriculture in the European Union*, rapport pour la DG Agriculture et développement rural, contrat n° 30-CE-0233091/00-28, Londres, IEEP.

Cordelier S., Le Guen R., 2008, « Organisations professionnelles agricoles : histoire et pouvoirs », *Pour*, n° 196/197, p. 65-79.

Corei T., 1995, « L'économie institutionnaliste », *Économica*.

Coriat B., 2010, « La crise de l'idéologie propriétaire et le retour des communs », *Contretemps*, propos recueillis par C. Durand et F. Locher.

Cordonnier L., 2012, *Éclairage sur la notion de biens communs*, document de travail, <http://alternatives-economiques.fr/blogs/gadrey/files/laurent-bc-v2.pdf>

Coulomb P., INRA-ESR Station d'économie et de sociologie rurale, CIHEAM Paris, 1991, *Politiques agricoles et alimentaires - Volume 2 : L'État, les États, les politiques publiques UV.TC2*, Montpellier, Institut Agronomique Méditerranéen.

Coulomb P., 1999, « La politique foncière agricole en France : une politique foncière "à part" ? La déstabilisation de la politique des structures. La transmission du patrimoine de l'exploitation agricole familiale en France », in Jouve A.-M. (ed.), Bouderbala N. (ed.) *Politiques foncières et aménagement des structures agricoles dans les pays méditerranéens : à la mémoire de Pierre Coulomb*, Cahiers options méditerranéennes, n° 36, p.69-94

Dardot P., Laval C., 2010, « Du public au commun », *La revue du MAUSS, La gratuité éloge de l'inestimable*, Vol. 35, p. 111-122.

Dardot P., Laval C., 2014, *Commun. Essai sur la révolution au XXI^e siècle*, Paris, La Découverte.

- Daugbjerg C., Swinbank A., 2007, "The Politics of CAP reform: trade negotiations, institutional settings and blame avoidance", *Journal of Common Market Studies*, n° 45, 1, p. 1–22.
- De Gorter H., Swinnen J., 1994, "The economic polity of farm policy", *Journal of Agricultural Economics*, n° 45, p. 312-326.
- Delorme R., André C., 1983, *L'État et l'économie : un essai d'explication de l'évolution des dépenses publiques en France, 1870-1980*, Paris, Le Seuil
- Delorme R., 2002, « L'État relationnel intégré complexe », in Boyer R., Saillard Y. (dir.), *Théorie de la régulation, l'état des savoirs*, La découverte, Recherches, p. 144-152.
- Delorme H., 2004, « La politique agricole au Royaume-Uni : de l'agricole au rural », in Delorme H. (dir.), *La Politique agricole commune. Anatomie d'une transformation*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 73-100.
- Delorme H., Berriet-Sollic M. ; Perraud D., 2004, « Les politiques agricoles et rurales des régions dans l'Union européenne : une première comparaison », www.ceri-sciences-po.org. Document de travail du CERI
- Delors J., 1985, « Perspective pour la Politique Agricole Commune "Livre vert" », (communication de la Commission au Conseil et au Parlement), *document COM (85) 333 final*, 30 juillet 1985, Bruxelles.
- Demsetz H., 1967, "Toward a theory of property rights", *American Economic Review*, 62, p.347-359.
- Deneulin S., Townsend N., 2007, "Public goods, global public goods and the common good", *International Journal of Social Economics*, 34 (1/2), p. 19-36.
- Desjeux Y., Dupraz P., Thomas A., 2011, « Les biens publics en agriculture, une voie vers l'écologisation de la PAC », *Colloque « Ecologisation des politiques publiques et des pratiques agricoles »*, 16-18 mars 2011, Avignon.
- Desjeux Y., Dupraz P., Thomas A., 2012, « PAC et environnement : les biens en agriculture », *INRA science sociales*, n° 4-5/2011, consultable sur : <http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/140198/2/iss11-45-3.pdf>
- Deverre C., de Sainte Marie C., 2008, « L'écologisation de la politique agricole européenne. Verdissement ou refondation des systèmes agro-alimentaires ? », *Cahier d'Économie et de Sociologie Rurale de l'INRA*.
- Dieuaide P., 2005, « Travail cognitif et gestion des connaissances dans les activités de conception », *Économie et société*, Série AB, n° 4, p. 699-723.
- Di Ruzza R., Scuchère T., 1996, « Introduction au numéro. L'hétérodoxie en économie politique », *Économies et Sociétés Séries D*, n° 2, p. 5-11
- Doussan I., 2013, « Les catégories juridiques sollicitées par la notion de biens publics », communication dans le cadre de la journée d'étude consacré aux « Biens publics et aux croisements disciplinaires » organisée par le programme de recherche *BipPop*, 28 mars 2013, Agrocampus Ouest - Rennes.
- Drugman B., 2000, « La relation État-économie dans l'analyse institutionnaliste. Les apports de l'approche en terme de régulation », *Économies et Sociétés*, n° 11, p.101-143
- Du Tertre C., El Mouhoud M., Moati P., Petit P., 2000, « Secteur et territoires dans les régulations émergentes », *La lettre de la régulation*, n° 33.

- Du Tertre C., 2007, « Création de valeur et accumulation : capital et patrimoine », *Économie appliquée*, tome LX, n° 3, p. 157-176.
- Dubois E., Facchini F., Foucault M., François A., 2009, « Un modèle explicatif du vote FNSEA aux élections des Chambres d'agriculture départementales (1995-2001) », *Économie rurale*, n° 312, p. 32-50.
- Dufourt D., 1995, « Arrangements institutionnels et explications du processus de changement : des enjeux d'une réflexion renouvelée sur les institutions », in Baslé M., Dufourt D., Heraud J. A., Perrin J., (eds.), *Changement institutionnel et changement technique. Évaluation, propriété intellectuelle et innovation*, Presses du CNRS.
- Dunleavy P., Heffernan R., Cowley Ph., Hay. C (dir.), 2006, *Developments in British politics*, Basingstoke, Palgrave - MacMillan, 386p.
- Dupraz P., Pech M., 2007, « Effets des mesures agri-environnementales », *INRA Sciences sociales recherches en économie et sociologie rurale*, 2-3, p. 1-4
- Dupraz P., Pech M., 2009, « Quelle politique agri-environnementale ? », *Congrès annuel de la Confédération paysanne*, 28-29 Juin 2009, St-Etienne.
- Dupraz P., Van den Brinck A., Latacz-Lohmann U., 2010, "Nature preservation and production", in Oskam A., Meester G., Silvis H. (Eds), *EU policy for agriculture, food and rural areas*, Wageningen Academic Publisher.
- Durkheim E., 1950, *Leçon de sociologie, physique des mœurs et du droit*, Publications de l'université d'Istanbul.
- Dutraive V., 1995, « De l'analyse contemporaine des institutions aux institutionnalistes américains : un cheminement rétrospectif », in Corei T., *L'Économie Institutionnaliste : les fondateurs*, Paris, Économica.
- Dwyer J., Lewis N., 2011, *UK debate on the Commission's proposals for reform of the Common Agricultural Policy, 2014-2020*, rapport commandité par l'IFLS, Goethe Universität (Francfort, Allemagne) consultable sur : http://www.ifls.de/uploads/media/UK_report_CAP2013-debate_01.pdf
- Ehrenfeld D. W., 1972, *Conserving life on Earth*, Oxford University Press.
- Eliade M., 1987, *Le sacré et le profane*, Paris, Gallimard, Folio essais.
- Engels F., 1884, *L'origine de la famille, de la propriété privée et de l'État*, Zürich
- ENRD, 2010, "Public goods and public intervention", *Thematic Working Group 3, (Chairman: Martin Scheele)*, consultable sur : http://enrd.ec.europa.eu/themes/thematic-initiatives/twg3/en/twg3_en.cfm
- Erjavek K., Erjaveck E. et Juvančič L., 2009, "New Wine in Old Bottles: Critical Discourse Analysis of the Current Common EU Agricultural Policy Reform Agenda", *Sociologia Ruralis*, n° 49, 1, p. 41-55.
- Evans X., 1970, "Private Good, Externality", *Public Good, Scottish Journal of Political Economics*, n° 17 (1), p. 79-89.
- Eymard-Duvernay F., 2002, « Pour un programme d'économie institutionnaliste », *Revue Économique*, Vol. 53, n° 2, p. 325-336.
- Fabre-Magnant M., 1997, *Propriété, patrimoine et lien social*, RTD civ., p. 583.

Fairclough, N., 1995, *Critical discourse analysis*, Londres, Longman.

FAO, 2000, « Le caractère multifonctionnel de l'agriculture et des terroirs », *XXII^e conférence régionale de la FAO pour l'Europe*, 24 - 28 Juillet 2000, Porto.

Favereau O., 2010, « La place du marché », in Hatchuel, Favereau et Aggeri, eds., *L'activité marchande sans le marché ?*, *Colloque de Cerisy*, Paris, Presses des Mines, Économie et gestion, p. 111-131.

Filieuille O., 2007, « France », in Rootes C. (dir.), *Environmental protest in Western Europe*, Oxford University press, p. 59-79.

Fischer F., 1990, *Technocracy and the Politics of Expertise*, Londres, Sage, p.13.

Flynn A., 1985, "Agricultural policy and party politics in Post-War Britain", in Cox G., Lowe Ph., Winter M. (dir.), *Agriculture: people and policies*, Londres, Allen et Unwin, p. 216-236.

Foisneau L., 2007, « Y a-t-il encore un peuple ? », *Mag Philo*, consultable sur : http://www2.cndp.fr/magphilo/philo18/rousseau_peuple.htm

Fouilleux E., 1997, « Changement de politique publique dans l'Union Européenne : la politique agricole commune entre permanences et innovations », *Politiques et Management Public*, n° 15-1, p. 4-25.

Fouilleux E., 1998, « Le polycentrisme : contraintes et ressources stratégiques. Le cas de la politique agricole commune », in Commaille J., Jobert J. (dir.), *Les métamorphoses de la régulation politique*, LGDJ, Paris, p. 177-202.

Fouilleux E., 2003, *La Politique Agricole Commune et ses réformes – Une politique à l'épreuve de la globalisation*, Paris, l'Harmattan, Logiques politiques, p. 270-280.

Freeman F., Robert I., 1999, "Multifunctionality : a pretext for protection ?", *Australian Bureau of Agricultural and Resource Economics current Issues* 99, 3: 1-6.

Freshwater D., 2005, "Policy implications of fiscal federalism for multifunctional agriculture version 2.1a", *Agricultural Economics Staff Paper # 459*, University of Kentucky, College of agriculture, Department of Agricultural Economics.

Freshwater D. pour l'OCDE, 2006, *Le financement des politiques agricoles dans l'optique de la fourniture des biens d'intérêt public et de la multifonctionnalité : quel niveau d'administration ?*, OECD final report, AGR/CA/APM (2005) 19/FINAL.

Frolov I. (dir.), 1985, *Dictionnaire philosophique*, Moscou, Le Progrès.

García-Azcárate T., 2013, *Unité didactique n° 8 : Le temps des réformes (jusqu'à la fin des années 80)*, consultable sur : <http://tomsgarciaazcarate.com/en/content/university/programme/46-ud08-la-politique-agricole-commune-le-temps-des-reformes>

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

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

Généreux J., 2000, *Une raison d'espérer. L'horreur n'est pas économique, elle est politique*, Pocket Édition, Pocket Agora.

Georgescu-Roegen N., 2008 3^{ème} édition, *La décroissance*, Sang de la Terre.

Gerken E., 1985, "Towards a theory of international agricultural policy coordination", *Agrarwirtschaft*, 34(7): 197-206.

Gervais M., Jolivet M., Tavernier Y., 1977, « Tome 4. La fin de la France paysanne. Depuis 1914 », in Duby G., Wallon A. (dir.), *Histoire de la France rurale*, Paris, Le Seuil.

Ghesquiere A., Qude Gromard L., 2012, *Analyse Diagnostic agraire de la région des Cotswolds, Angleterre*, AgroParisTech.

Gides C., 1931, *Principes d'économie politique*, consultable sur:

http://classiques.ugac.ca/classiques/gide_charles/principes_economie_pol/principes_eco_pol.html

Giddens A., 2002, « La Troisième voie : le renouveau de la social-démocratie », in Giddens A., Blair T., *La Troisième voie : le renouveau de la social-démocratie*, Paris, Le Seuil, p. 17-162.

Gilly J.-P., Perrat J., 2003, « La dynamique institutionnelle des territoires, entre gouvernance locale et régulation globale », *Cahier du GRES*, 2003-05, téléchargeable sur : <http://cahiersdugres.u-bordeaux4.fr/2003/2003-05.pdf>.

Girard R., 1978, *Des choses cachées depuis la fondation du monde*, Paris, Éditions Grasset, p. 496.

Godelier M., 1984, *L'idée et le matériel*, Paris, Fayard.

Godelier M., 1996, *L'énigme du don*, Paris, Fayard.

Gohin A., 2009, « Quelles conséquences d'une suppression de la Politique Agricole Commune pour l'après 2013 ? », *Revue d'Économie Politique*, Vol. 119, n° 4, p. 633-651.

Granovetter M., 1985, "Economic action and social structure : the problem of embeddedness ", *American journal of sociology*, n° 91, p. 481-510.

Grant Wyn P., 1989, *Pressure Groups, Politics and Democracy in Britain*, London, Philipp Allan.

Grant W., 1995, *Pressure Groups, Politics and Democracy in Britain*, New York, Harvester Wheatsheaf.

Gravey V., 2011, « Réformer la PAC pour quoi faire ? Cartographie du débat PAC 2013 », *Idées pour le débat*, IDDRI, n° 4.

Grawitz M., 2001, *Méthodes des sciences sociales*, Paris, Dalloz.

Grossman E., Saurugger S., 2002, « Étudier les groupes d'intérêt en Europe », *Politique européenne*, 2002/3, n° 7, p. 5-17.

Groupe PAC 2013, 2012, *Conseil des ministres de l'agriculture : une incompréhensible régression sur les enjeux environnementaux et climatiques*, consultable sur :

<http://www.pouruneautrepac.eu/2012/06/20/conseil-des-ministres-de-lagriculture-une-incomprehensible-regression-sur-les-enjeux-environnementaux-et-climatiques/> Gruchy A. G., 1940, "J. R. Commons, Concept of twentieth century economics", *Journal of political economy*, Vol. 48, p. 823-849.

Hagedorn, K., 1984, "The political feasibility of proposals to reform EC agricultural policy. Methodological background and political economic explanation", *Arbeitsbericht*, Institut für

Strukturforschung, Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft, Braunschweig Volkenrode FAL (84/5): 57.

Hall P., 1993, "Policy paradigms, social learning and the State : the case of economic policy making in Britain", *Comparative Policy*, 25.

Hall P., Taylor R., 1997, "Political science and the three new institutionalisms", en français dans *Revue française de science politique*, Vol. 47, n° 4.

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

Hardin G., 1978, "Political requirements for preserving our common heritage", in *Wildlife and America*, H.P. Bokaw, Council on environmental quality, p. 314.

Harribey J.-M. 2006, « Un bien commun n'est pas banal », *Politis*, n° 892.

Harribey J.-M., 2010, *A propos des biens collectifs, communs et publics*, Document de travail, Conseil scientifique d'Attac.

Hassenteufel P., 1995, « Les groupes d'intérêt dans l'action publique : l'État en interaction », *Pouvoir*, n° 74, p. 155-167.

Harvey D., Jambor A., 2011, « What rules for public good sine the future of the CAP? », *85th Annual conference of the Agricultural Economics Society*, 18-20 avril, Warwick University.

Head J. G., 1962, "Public goods and public policy", *Public Finance*, XVII, n° 3, p. 197-221.

Henaff M., 2002, « De la Philosophie à l'anthropologie. Comment interpréter le don ? Entretien avec M. Henaff », *Revue Esprit*, « Y a-t-il encore des biens non marchand ? », p. 135.

Hervieu B., Mayer M., Muller P., Purseigle F., Rémy J., 2010, *Les mondes agricoles en politique. De la fin des paysans au retour de la question agricole*. Paris, Les Presses de Sciences Po, Collection Académique - Sciences Po. Fait Politique : 397-413

Hirschman A.-O., 1986, *Vers une économie politique élargie*, Paris, Éditions de Minuit.

Hobbes T., 1651, *Le Léviathan*.

Hobsbawm E., 1977, *Histoire économique et sociale de la Grande-Bretagne. Tome 2. De la révolution industrielle aux années 70*, Paris, Le Seuil, Univers historique.

Hodgson G.-M., 1998, "The approach of institutional economics", *Journal of Economic Literature*, Vol. 36, p. 166-192.

Hollenbach D., 2002, *The Common Good and Christian Ethics*, Cambridge, Cambridge University Press.

Hrabanski M., 2011, « La représentation du sucre à Bruxelles : sociohistoire des pratiques de lobbying auprès des instances européennes depuis le début du XX^e siècle », *Revue d'Études en Agriculture et Environnement*, Vol. 2, n° 92, p. 143-160.

Jensen H. E., 1987, "The theory of human nature", *Journal of economic issues*, Vol. 21, n° 3, p. 1039-1073.

Jessop B., 2002, *The future of the Capitalist State*, Cambridge, Polity press.

Jobert B., Muller P., 1987, « L'État en action. Politique publiques et corporatismes », Paris, PUF.

- Jobert B., 1998, « La régulation politique : point de vue d'un politiste », in Commaille J., Jobert B. (dir.), *Les métamorphoses de la régulation politique*, LGDJ, p. 119-146.
- Jobert B., 2008, « Des référentiels civils », in Giraud O., Warin Ph. (dir.), *Politiques publiques et démocratie*, La Découverte/PACTE, p. 407-424.
- Johnson O.E.G., 1972, "Economic analysis, the legal framework and land tenure systems", *Journal of Law and Economics*, 15, p. 259-276.
- Jones G, 2011, "Common grazings in Scotland – assessing their value and rewarding their Management", *European Forum on Nature Conservation and Pastoralism*, consultable sur: <http://www.efncp.org/download/jones-paper.pdf>
- Jonsson T., 2007, "Collective action and Common agricultural policy lobbying: evidence of Euro-Group influence, 1986-2003", *Umeå Economic Studies*, n° 713, Umeå University, Department of Economics.
- Jordan Andrew G., Richardson J., 1987, *Government and Pressure Groups in Britain*, Oxford, Clarendon Press.
- Kaul I., Mendoza R., 2003, « Advancing the concept of public goods », *Providing global public good: Managing globalizatio*, New York Oxford, Oxford University Press.
- Keynes M., 1936, *Théorie générale de l'emploi, de l'intérêt et de la monnaie*, Traduction de l'Anglais par Jean De Largentaye en 1942, Paris, Payot.
- Kirsch M., Laurent C., 2007, "Scientificity, policy making and empirical validity of knowledge : new issues ? ", *Communication pour le colloque mondial de philosophie des sciences*, Août 2007, Pékin.
- Klatzmann J., 1972, *Les politiques agricoles. Idées fausses et illusions*, Paris, PUF, 224 p.
- Knickel K., 2006, " Agrarwende : Agriculture at a turning point in Germany", in O'Connor D., Renting H., Gorman M., Kinsella J. (dir.), *Driving Rural Development: Policy and Practice in Seven EU Countries*, Van Gorcum, Wageningen, p. 82-110.
- Knight J., 1992, *Institutions and social conflict*, New-York, Cambridge University Press.
- Kroll J.-C., 1987, *Politique agricole et relations internationales : les enjeux en France et dans la CEE depuis 1945*, Paris, Syros.
- Kroll J.-C., 1991, *Politique agricole et relations internationales*, Paris, Paris 10 Nanterre, 437 p.
- Kroll J.-C., 1997, « Croissance économique et régulation sectorielle : la restructuration des agricultures européennes en question » in Haubert H. (dir.), *Les paysans, l'État et le marché : société paysannes et développement*, Paris, Publications de la Sorbonne, p. 19-32.
- Kroll J.-C., 2004, « La réforme de Juin 2003 ou la fin d'une politique agricole commune européenne », *OCL*, Vol. 11, n° 3, p. 167-176.
- Kroll J.-C., 2010, « La PAC en discussion. Un nouvel outil pour une nouvelle approche », *Économie Rurale*, 318-319, Juillet-Octobre.
- Lacombe P., Guihéneuf P.-Y., 2000, « Entre marché, État et territoires : quels scénarios pour l'agriculture française ? », *Territoires 2020*, n° 2, p. 21-36.

Langlais A., 2013, « Approche juridique des biens publics en agriculture », *communication dans le cadre de la journée d'étude consacré aux « Biens publics et aux croisements disciplinaires » organisée par le programme de recherche BipPop*, 28 mars 2013, Agrocampus Ouest - Rennes.

Lascombes P., 1999, « La technocratie comme extension, cumul et différenciation continus des pouvoirs », in V. Dubois et D. Dulong (dir.) *La question technocratique : de l'invention d'une figure aux transformations de l'action publique*, Presses Universitaires de Strasbourg, p.187.

Lataste F.-G., Berriet-Sollicec M., Trouvé A., Lepicier D., 2012, « Le second pilier de la Politique agricole commune : une politique à la carte », *Revue d'économie régionale et urbaine*, Vol. 3, p. 327-354.

Laurent C., 1992, *L'agriculture et son territoire dans la crise*, Thèse de doctorat en sciences économiques, Université de Paris 7.

Laurent C., 2001, « La multifonctionnalité de l'agriculture », in Durand M.-F., Giordano P., Valladão A. (dir.), *Vers un accord entre l'Europe et le Mercosur*, Presses de Sciences Po., p. 407-423.

Laurent C., 2002, « Multifonctionnalité et éligibilité aux aides PAC dans l'UE », *Économie Rurale*, 268-269, p. 144-158.

Laurent C. (Dir), 2006, « Validité des connaissances scientifiques et intervention publique : le cas de l'agriculture dans le développement durable », *Projet ANR ADD « EBP-BIOSOC, 2007-2010*», 17 p. + annexes.

Laurent C., Du Tertre C. (dir.), 2008, *Secteurs et territoires dans les régulations émergentes*, Paris, L'Harmattan.

Laurent C., Du Tertre C., Dieuaide P., Petit P., 2008, « Régulation sectorielles et territoriales au cœur du nouveau régime d'accumulation, objet, problématique, posture de recherche », in Laurent C., Du Tertre C. (dir.), *Secteurs et territoires dans les régulations émergentes*, Paris, L'Harmattan.

Laville J.-L., 2003, « Avec Mauss et Polanyi, vers une théorie de l'économie plurielle », *Revue du MAUSS*, Vol. 1, n° 21, p. 237-249.

Laville J.-L., 2008, « Encastrement et nouvelle sociologie économique : de Granovetter à Polanyi et Mauss », *Revue Intervention économiques*, n° 38.

Leonard P., 1980, "Agriculture in the national parks of England and Wales: A conservation viewpoint", *Landscape Planning*, Vol. 7, Issue 4, p. 369-386.

Libchaber R., 2002, *Biens*, Rép. Civ. Dalloz.

Libchaber R., 2004, « La propriété, droit fondamental », in *Liberté et droits fondamentaux*, R. Cabrillac (dir.), Frison Roche M. A., Revet Dalloz T., p. 665.

Liepins R., Brandshaw J., 1999, "Neo-liberal agricultural discourse in New Zealand", *Sociologia Ruralis*, n° 39, 4, p. 463-582.

Lipietz A., 1979, *Crise et inflation, pourquoi ?*, Paris, Maspero.

Lipietz A., 2010, « Questions sur les biens communs », *Esprit, Les impensés de l'économie*, p. 146-151.

Lordon F., 1997, *Les quadratures de la politique économique*, Paris, Alban Michel.

Lordon F., 1999, « Croyances économiques et pouvoir symbolique », *L'Année de la régulation*, Vol. 3, Paris, La Découverte, p. 169-207.

Lordon F., 2000, « La création de valeur comme rhétorique et comme pratique. Généalogie et sociologie de la valeur actionnariale », *L'Année de la régulation*, Vol. 4, Paris, La Découverte, p.115-164.

Lordon F., 2002, *La politique du capital*, Paris, Odile Jacob.

Lordon F., 2007, « La légitimité n'existe pas. Éléments pour une théorie des institutions », *Cahier d'économie politique/Papers in Political Economy*, n° 53, p.135-164.

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, p. 1-17.

Luce D. R., Raiffa H., 1957, *Games and decisions : Introduction and critical survey*, New York, Wiley.

Lung Y., 2006, « L'articulation entre la diversité des modèles productifs et la variété du capitalisme. Une revue de la littérature et une mise en perspective à partir du cas de l'industrie automobile », *Working paper de l'association Recherches et régulation*, RR série K, 2006-1., 40p.

Mahoney J., 2000, "Path dependence in historical sociology", *Theory and Society*, n° 29, p. 507-548.

Mainié P., 1964, « Une extension des relations contractuelles est-elle actuellement possible en agriculture ? », *Économie rurale*, n° 60, p. 91-96.

Mainsant B., 1992, « L'article 19, son application en France », *Économie rurale*, n° 208-209, p.136.

Maitre d'Hôtel E., Pelegrin F., 2012, « Les valeurs de la biodiversité : un état des lieux de la recherche française », *Fondation pour la Recherche sur la Biodiversité*, consultable sur : http://www.mab-france.org/workspace/uploads/intranet/documents/rapport_valeurs .pdf

Malassis L., 1988, « La loi d'airain de la baisse tendancielle de l'agriculture et de l'emploi agricole dans l'économie agricole », *Colloque de l'Association des Ruralistes Français (ARF)*, Octobre 1988, Lyon.

Malkin J., Wildavsky A., 1991, "Why the traditional distinction between public and private goods should be abandoned", *Journal of theoretical politics*, Vol. 3 (4), p. 355-378.

Mandel E., 1965, « La conception Marxiste de l'État », *Documents Socialistes, numéro spécial*, p. 29, Bruxelles.

Marchal J., 1950, *Cours d'économie politique*, Paris, Éditions M.- Th. Genin, Librairie Médicis.

Marouani A. A., 1996, « La voie étroite de l'hétérodoxie en économie », *Économies et sociétés Série D*, n° 2, p. 105-117.

Marsden T., 1995, "Beyond agriculture ? Regulating the New Rural Spaces", *Journal of Rural Studies*, Vol. 3, n° 11, p. 285-296.

Marsden T., Sonnino R., 2008, "Rural development and the regional state: Denying multifunctional agriculture in the UK", [*Journal of Rural Studies*, Vol. 24, Issue 4](#), pages 422-431.

Marsh J., 1992, *La réforme de la Politique Agricole et les biens d'intérêt public*, Paris, OCDE/GD (92)56.

Marx K., 1867, *Le capital*, Livre I, section 1 - 4, Paris, Flammarion, Champs classiques.

Marx K., 1867, *Le capital*, Livre I, section 5 - 8, Paris, Flammarion, Champs classiques.

- Massot-Marti A., 2003, « Le paradigme multifonctionnel : outil et arme dans la renégociation de la PAC », *Économie Rurale*, n° 273-274, p. 30-43.
- Maxwell M., 2008, "Farming without Subsidies", *The Oxford Farming Conference 2008*, <http://www.ofc.org.uk/archive/2008/papers>
- Mazey S., Richardson J. (eds.), 1993, "Lobbying in the European Community", Oxford, Oxford University Press.
- Meiksins Wood E., 2009, *L'origine du capitalisme, une étude approfondie*, Lux Humanités.
- Meynaud J., 1957, « Essai d'analyse de l'influence des groupes d'intérêt », *Revue économique*, Vol.8, n° 2, p. 177-220.
- Milanesi J., 2010, « [Éthique et évaluation monétaire de l'environnement : la nature est-elle soluble dans l'utilité ?](http://vertigo.revues.org/10050) », *Vertigo*, Vol. 10, n° 2, consultable sur : <http://vertigo.revues.org/10050>
- Mirowski P., 1987, "The philosophical basis of institutional economics", *Journal of economics issues*; Vol. 21, n° 3, p. 1001-1038.
- Mitchel W. C., 1924, "Commons on the legal foundations of capitalism", *American economic review*, Vol. 14, n° 2, p. 240-253.
- Mollard A., 1995, « L'agriculture entre régulation globale et sectorielle », in Boyer R., Saillard Y. (dir.), *Théorie de la régulation : l'état des savoirs*, Paris, La Découverte, p. 332-340.
- Mollard A., 2003, « Multifonctionnalité de l'agriculture et territoires : des concepts aux politiques publiques », *Cahiers d'économie et sociologie rurales*, n° 66, p. 28-54.
- Moravcsik A., 1998, *The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, Ithaca, Cornell University Press.
- Moreddu C., 2003, « Multifonctionnalité : un aperçu des travaux de l'OCDE », *Économie Rurale*, n° 273-274, p. 76-90.
- Mueller D. C., 2003, *Public Choice III*, Cambridge University Press.
- Müller P., 1984, *Le technocrate et le paysan*, Paris, Les Éditions ouvrières.
- Müller P., 2010, « Les changements d'échelles des politiques agricoles », in Hervieux B., Mayer N., Purseigle F., Rémy J., *Les mondes agricoles en politique*, Paris, Sciences Po, Les Presses, p. 339-350.
- Musgrave R. A., 1959, *The theory of public finance*, New York, Mc Graw-Hill.
- Nadel H., 1995, « La régulation et Marx », in Boyer R. et Saillard Y. (eds.) *Théorie de la régulation. L'état des savoirs*, Paris, La Découverte.
- Nieddu M., 2001, « L'éclectisme des approches régulationnistes: un avantage pour penser la multifonctionnalité agricole ? », *Forum de la régulation 2001*, 11-12 Octobre, Paris.
- Nieddu M., Gaignette A., 2000, « L'agriculture française entre logique sectorielle et territoriales », *Cahiers d'économie et sociologie rurale*, n° 54, p.48-87.
- OCDE, 1999, *Cultivating rural amenities, an economic development perspective*, Paris, OECD Publications.
- OCDE, 2001a, *Multifonctionnalité : élaboration d'un cadre analytique*, Paris, OECD Publications.

OCDE, 2001b, *Improving the environmental performance of agriculture: Policy options and Market approaches*, consultable sur : <http://browse.oecdbookshop.org/oecd/pdfs/free/5101171e.pdf>

OCDE, 2003, *Multifonctionnalité, conséquences pour l'action publique*, Paris, OECD Publications.

OCDE 2005a, *La multifonctionnalité dans l'agriculture, quel rôle pour le secteur privé ?*, Paris, OECD Publications.

OCDE, 2005b, *New approaches to rural policy, lessons from around the world*, Paris, OECD Publications.

OCDE, 2008, *Multifunctionality in agriculture : evaluating the degree of jointness, policy implications*, Paris, OECD Publications.

Offerlé M., 1998, *Sociologie des groupes d'intérêt*, Paris, Montchrestien.

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

OMC/WTO, 2000a, "Negotiating proposal by Japan on WTO agricultural negotiations", *Committee on agriculture*, 21 Décembre 2000, G/AG/NG/W/91, Genève.

OMC/WTO, 2000b, "EC comprehensive negotiating proposal", *Committee on agriculture*, 14 Décembre 2000, G/AG/NG/W/91, Genève.

OMC/WTO, 2000c, "Negotiation on agriculture, proposal by Switzerland", *Committee on agriculture*, 21 Décembre 2000, G/AG/NG/W/94, Genève.

OMC/WTO, 2000d, "European communities proposal: animal welfare and trade in agriculture", *Committee on agriculture*, Juin 2000, G/AG/NG/W/19, Genève.

OMC/WTO, 2001, "Proposal for WTO Negotiations on Agriculture, Submitted by the Republic of Korea", *Committee on Agriculture*, 9 Janvier 2001, G/AG/NG/W/98, Genève.

Ophuls W., 1977, *Ecology and the politics of scarcity*, San Francisco, Freeman.

Ostrom E., 1999, "Coping with the tragedy of the Commons", *Annual review of political science*, n° 2, p. 493-537.

Ostrom E., 2010, *Gouvernance des biens communs : pour une nouvelle approche des ressources naturelles*, Éditions De Boeck.

Pagès M., 1986, *Trace ou sens. Le système émotionnel*, Paris, Hommes et groupes.

Pain D., Pienkowski M., *Farming and birds in Europe. The Common agricultural policy and its implications for bird conservation*, London, Academic press.

Pareto V., 1909, *Manuel d'économie politique*, Paris, Éditions V. Giard & E. Brière.

Passet R., 1996, *L'économie et le vivant*, 2^e édition, Économica.

Peirce C. S., 1878 « La logique de la science – Première partie : Comment se fixe la croyance », *Revue Philosophique*, VI, p. 553-569.

Pénin M., 2007, « Bien économique », in *Dictionnaire de l'économie*, Encyclopaedia Universalis, Éditions Albin Michel, p. 125-127.

- Perraud D., 2004, « Réformes et transition : l'étape de la multifonctionnalité agricole », *La politique agricole commune : Anatomie d'une transformation*, Delorme, H. (dir.), presses de sciences-po.
- Perriet-Cornet P., Hervieu B., 2002, « Campagnes françaises multifonctionnelles, les enjeux de la gestion de l'espace rural », *Économies et humanisme*, n° 362, p. 18-23
- Petrack M., 2008, "The co-evolution of semantics and policy paradigms: 50 years of Europe's Common Agricultural Policy", *Inereconomics*, July/August 2008, p. 246-252.
- Phalan B., Onial M., Balmford A., Green R. E., 2011, "Reconciling food production and biodiversity conservation: Land sharing and Land sparing compared", *Science*, Vol. 333, n° 6047, p. 1289-1291.
- Pigou A.-C., 1952, *The Economics of Welfare*, 4th edn. *With eight new appendices*, Londres, Macmillan.
- Pingault N., 2001, « Une évaluation multicritère pour les politiques multifonctionnelles », *Notes et études économiques*, n° 14, p. 51-69.
- Plihon D., 2004, *Le nouveau capitalisme*, Paris, La découverte, Repères.
- Polanyi K., (1944) 1983, *La grande transformation. Aux origines politiques et économiques de notre temps*, Paris, Gallimard.
- Polanyi K., 2007, « Le sophisme économiciste », *Revue du MAUSS*, Vol. 1, n° 29, p. 63-79.
- Postel N., Sobel R., 2010, « La RSE : nouvelle forme de dé-marchandisation du monde ? », *Développement durable et territoires*, Vol. 1, n° 3, mis en ligne le 07/12/2010 : <http://developpementdurable.revues.org/8506>
- Pothier R. J., 1777, *Traité du droit de domaine de propriété*, 2^{ème} volume, Paris, Debures père.
- Potter C., 2006, "Competing narratives for the future of European agriculture: the agri-environmental consequences of neo-liberalization in the context of the Doha Round", *Geographical Journal*, n° 72, 2, p. 190–196.
- 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.
- Potter C., Tilzey M., 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.
- Poulantzas N., 1978, *L'État, le Pouvoir, le Socialisme*, Paris, Quadrige/PUF.
- Poux X., 2012, « Justifier les aides environnementales à l'agriculture sur le concept de biens publics et de services rendus ? », *Ecorev*, n° 38, p.59-63.
- Proudhon P.-J., 1840, *Qu'est-ce que la propriété ? Recherches sur le principe du Droit et du Gouvernement*, Éditions Tops / H. Trinquier, 1997.
- Quesnay F., 1758, *Tableau économique des physiocrates*.
- Ramstad Y., 1989, "Resonable value versus instrumental value: competing paradigms in institutional economics", *Journal of economic Issues*, Vol. 23, n° 3, p. 761-777.

Rausser G.-C., De Gorter H., 1991, "The political economy of commodity and public good policies in European agriculture: Implications for policy reform", *European Review of Agricultural Economics*, Vol. 18, issue 3-4, p. 485-504.

Ricardo D., 1817, *Principes de l'économie politique et de l'impôt*, consultable sur : http://classiques.ugac.ca/classiques/ricardo_david/principes_eco_pol/principes_eco_pol.html

Ricoeur P., 1990, *Soi-même comme un autre*, Paris, Le Seuil.

Robert C., 2010, « Les groupes d'expert dans le gouvernement de l'Union européenne. Bilans et perspectives de la recherche », *Politique européenne*, n° 32, p. 7-38.

Rootes C., 2007, "Britain", in Rootes C (dir.), *Environmental protest in Western Europe*, Oxford, Oxford University press, p. 20-58.

Rosanvallon P., 1989, *Le libéralisme économique*, 2^e édition, Paris, Le Seuil.

Rouland N. 1985, « Pour une lecture anthropologique et interculturelle des systèmes fonciers », *Droit revue française de théorie juridique - Destin du droit de propriété*, n° 1, p. 73.

Rouland N., 1988, « Anthropologie juridique », *Presses Universitaires de France*, collection « droit fondamental », n° 151, p. 258.

Rousseau J.-J., 1755, *Discours sur l'origine et les fondements de l'inégalité parmi les hommes*.

Rousseau J.-J., 1764, *Du Contrat Social ou Principes du droit politique*.

Rutz C., Schramek J., Von Urff W., 2013, "Synthesis and assessment of the public debate on the reform of the CAP after 2013. Synthesis of Country Reports: Executive Summary", IFLS, http://www.ifls.de/uploads/media/Summary_synthesis_CAP_debate.pdf

Samuelson P.-A., 1954, "The pure theory of public expenditure", *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 36, n° 4, p. 387-389. Traduction extraite de Généreux, 1996.

Samuelson P.-A., Nordhaus W.-D., 2005, *Économie*, 18^e édition, Économica.

Saurugger S., 2002, « L'expertise: un mode de participation des groupes d'intérêt au processus décisionnel communautaire », *Revue française de science politique*, Vol. 52, n° 4, p. 375-401.

Saurugger S., 2010, « Groupe d'intérêt », in Boussaguet L., Jacquot S., Ravinet P., *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de Sciences Po, p. 252-260.

Schiffman D. A., 2004, "Mainstream economics, heterodoxy and academic exclusion: a review essay", *European Journal of political economy*, Vol. 27, n° 5, p. 505-526.

Scheele M., 1999, "Environmental services provided by agriculture – the setting of environmental targets and reference levels", in "Non-trade concerns in a multifunctional agriculture", 9-11 Mars, Sanner, Gran, Norway, The Norwegian Ministry of Agriculture consultable en ligne sur : http://www.regjeringen.no/en/archive/Stoltenbergs-1st-Government/ministry-of-agriculture/Veiledninger-og-brosjyrer/2000/environmental_services_provided.html?id=232101

Scheele M., 2000, "Policies to manage local public goods in an EU context", in Virchow D., Von Braun J., (Eds.), *Villages in the Futures, Global Dialogue - the role of the village in the 21 Century*, held at the occasion Expo, , 15-17 Août 2000, Hannover.

- Schiffman D. A., 2004, "Mainstream economics, heterodoxy and academic exclusion: a review essay", *European Journal of political economy*, Vol. 20, p. 1079-1095.
- Schwarz G., Wilson R.-M., Swales V., Burton R., Wright I.-A., Gilbert A., McLeod J., McKeen M., 2006, "Less Favoured Area Support Scheme in Scotland: Review of the evidence and appraisal of options for the scheme post 2010", *Report for the Scottish Executive*, 207pp. Macaulay Institute, University of Edinburgh et IEEP.
- Scott R.-W., Meyer J.-W., 1994, "The rise of training programs in firms and agencies", in Scott R. W., Meyer J. W. (eds.), *Institutional environments and organizations: structural complexity and individualism*, Thousand Oaks, Sage.
- Séverac G., 1961, « L'intégration verticale en agriculture. Bilans et études », *Informations internes sur les marchés agricoles*, Série A, 10.
- Sewel W., 1996, "Three temporalities: toward an eventful sociology", in McDonald T. J. (ed.), *The historic turn in the human sciences*, Ann Arbor, University of Michigan Press.
- Shobayashi M., Maier L., Moreddu C., 2000, "Production, externality and public good aspect of multifunctionality", *Document OCDE (COM/AGR/APM/TD/WP(2000)3)*, en 5 parties.
- Sinn H. W., 1984, *Common property resources, storage facilities and ownership structures: a Cournot model of oil market*, *Economica*, p. 235-252.
- Skocpol T., 1992, *Protecting soldiers and mothers: the political origins of social policy in the United States*, Cambridge, Belknap.
- Smith A., 1776, *Recherches sur la nature et les causes de la richesse des nations*, livre V, chapitre 1^{er}, extrait de Génèreux, 1996.
- Smith R. J., 1981, "Resolving the tragedy of the Commons by creating private property rights in wildlife", *CATO Journal*, 1, p. 439-468.
- Smith Martin J., 1993, *Pressure, Power and Policy Process. State autonomy and policy networks in Britain and the US*, Pittsburgh, Pittsburgh University Press.
- Sotte F., 2007, « La nature économique du droit à paiement unique », *Économie Rurale*, 300, Juillet-Août 2007, p. 65-70.
- Stark D., Bruszt L., 1998, *Postsocialist Pasthways : Transforming politics and property in East Central Europe*, New York, Cambridge University Press.
- Stigler G.-J., 1965, *Essays in the History of Economic*, University of Chicago Press.
- Stiglitz J.-E., 2012, « La gouvernance mondiale est-elle au service de l'intérêt général global ? », France-OFCE, traduction partielle de J.E. Stiglitz, 2006, "Global Public Goods and Global Finance: Does Global Governance Ensure that the Global Public Interest is Served?", in J.-P. Touffut (ed.), *Advancing Public Goods*, Edward Elgar Publishing.
- Stiglitz J.-E., Sen A., Fitoussi J.-P., 2009a, [Rapport de la commission sur la mesure des performances économiques et du progrès social](http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/documents/rapport_francais.pdf), consultable en ligne sur : http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/documents/rapport_francais.pdf
- Stiglitz J.-E., Walsh C.-E., Lafay J.-D., 2009b, *Principes d'économie moderne*, Éditions De Boeck, Ouverture Économique.

- Stinchcombe A., 1968, *Constructing social theories*, New York, Harcourt, Brace and World.
- Sukhdev P., Wittmer H., Schröter-Schlaack C., Nesshöver C., 2010, *The Economics of Ecosystems and Biodiversity: Mainstreaming the Economics of Nature*, TEEB, consultable sur : http://www.eurosfairer.prd.fr/7pc/doc/1288011204_teeb_2010.pdf
- Surel, Y., 2000, "The role of cognitive and normative frames in policy making", *Journal of European Public Policy*, Vol. 7, 4, pp 495-512.
- Surel Y., Palier B., 2005, « Les « Trois i » et analyse de l'État en action », *Revue Française de Science Politique*, 55 (1).
- Sutton J., 1991, *Sunk cost and market structure: price competition, advertising and the evolution of concentration*, Cambridge, MIT Press.
- Swinbank A., 2012, "CAP reform in the shadow of the Eurozone Crisis and Deliberation over the 2014-2020 Financial Framework", papier présenté à la première conférence de l'AIEEA sur le thème, *Toward a sustainable Bio-economy: Economy issues and policy challenges*, 4 et 5 juin 2012, Université de Trento, Italie.
- Tempesta T., 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.
- Thelen K., 2002, "How institutions evolve : the political economy of skills in comparative-historical perspective", in *Book manuscript*, Evantson, Northwestern University.
- Thelen K., 2003, « Comment évoluent les institutions. Les enseignements d'une analyse historique comparative », *L'année de la régulation 2003*, n° 7, Presses de Sciences Po, p. 13-43.
- Thelen K., Steinmo S., 1992, *Historical institutionalism in comparative politics*, in Steinmo S., Thelen K., *Structuring Politics*, Cambridge University Press, pp 1-32.
- Théret B., 1998, « La régulation politique : point de vue d'un économiste », in Commaille J., Jobert B. (dir.), *Les métamorphoses de la régulation politique*, Paris, LGDJ, p. 83-118.
- Théret B., 2000, « Nouvelle économie institutionnelle, économie des conventions et théorie de la régulation : vers une synthèse institutionnaliste ? », *La lettre de la régulation*, n° 35.
- Thomas Y., 1991, « *Imago naturae*, Note sur l'institutionnalité de la nature à Rome », in *Théologie et droit dans la science politique de l'État moderne*, Acte de la table ronde organisée par l'École française de Rome avec le concours du CNRS (Rome 12-14 novembre 1987), L'École française de Rome, n° 147, p.201.
- Thoree C., 2002, "Répartition des compétences de politique agricole entre Länder, État fédéral et Union Européenne », *Économie Rurale*, n° 268-269, p. 69-77.
- Treasury H-M, 2005, "Managing risks to the public: appraisal guidance", consultable sur: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/191518/Managing_risks_to_the_public_appraisal_guidance.pdf
- Treasury H-M, 2011, "The green book: Appraisal and Evaluation in Central Government", Treasury Guidance, London: TSO, consultable sur : https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/220541/green_book_complete.pdf

- Trouvé A., 2007, « Le rôle des Régions européennes dans la redéfinition des politiques agricoles », *thèse de Doctorat en sciences économiques*, Université de Bourgogne, UFR de sciences économiques.
- Trouvé A., 2009, « Les régions, porteuses de nouveau compromis pour l'agriculture ? », *Revue de la régulation*, n° 5.
- Trouvé A., Berriet-Sollic M., 2008, « 2nd pilier de la Politique Agricole Commune et régionalisation : vers plus de cohésion ? », *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*, n° 1, p 87-108.
- Trouvé A., Lataste F.-G., 2011, *Synthesis and assessment of the public debate on the reform of the CAP after 2013: The case of France*, IFLS,
http://www.ifls.de/uploads/media/France_report_CAP2013-debate_revised_01.pdf
- Valceschini E., 1995, « Contrat, coordination et institutions, problématiques et méthodologies de l'économie rurale », dans, G. Allaire et R. Boyer (dir.) « *La grande transformation de l'agriculture* », Paris, Économica, p. 240-257.
- Van der Zee F.-A., 1997, "Political economy models and agricultural policy formation: empirical applicability and relevance for the CAP", *Mansholt Studies*, n° 8, Wageningen Agricultural University.
- Vievard L., 2009, *Biens publics mondiaux, biens communs: deux notions émergentes concurrentes?*, Centre Ressources Prospective du Grand Lyon, Millénaire Éditions, DPSA.
- Walras L., 1874, *Éléments d'économie politique pure ou théorie de la richesse sociale*, Lausanne, L. Corbaz & C^{ie}.
- Ward N., Lowe P., 2007, "Blairite modernisation and countryside policy", *The Political quarterly*, Vol. 78, n° 3, p. 412-421.
- Weber M., 1919, « Le métier et la vocation d'Homme politique », in *Le savant et le politique*, Bibliothèque 10/18, Plon, 1959.
- Welch W. P., 1983, "The political feasibility of full ownership property rights: the case of pollution and fisheries", *Policy sciences*, 16, p.165-180.
- Williamson O.-E., 2002, "The Theory of the Firm as Governance Structure: From Choice to Contract", *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 16, n° 3, p. 171-195.
- Wiseman J., 1957, "The theory of public utility price—an empty box", *Oxford Economic Papers*, Oxford University Press.
- Wuyts M., 1992, "Deprivation and Public need", in Wuyts, Mackintosh, Hewitt (eds), *Development policy and Public Action*, Cambridge M.A., Harvard University Press.
- Xénophon, env. 370 av J.-C., *Économique*, réédition 2008, Classiques en poche, Belles Lettres.
- Zuindeau B., Rousseau S., 2007, « Théorie de la régulation et développement durable », *Revue de la régulation*, n° 1, Varia.

Table des figures

Figure 1 : Présentation de l'organisation générale du programme de recherche Bip Pop (Source : Document scientifique du projet Bip Pop : Berriet-Sollicec, 2010).....	15
Figure 2 : Trajectoires paradigmatiques dans le champ des institutionnalismes (extrait de Théret, 2000)	20
Figure 3: Un cadre d'analyse inspiré de l'institutionnalisme historique (Delorme et al., 2004).....	23
Figure 4 : Articulation théorique entre formes institutionnelles, mode de régulation et régime d'accumulation (extrait de Billaudot, 1996).....	26
Figure 5 : Schéma de l'émergence d'un mode de régulation et de son entrée en crise structurelle (extrait de Boyer, 2003b)	27
Figure 6 : Cadre d'analyse à partir du modèle des trois « i ».....	38
Figure 7: Schéma des distinctions entre les sous-catégories juridiques des choses et des biens (Source de l'auteur d'après lecture et interprétation de Chardeaux, 2006)	71
Figure 8 : Comparaison de l'approche économique standard et juridique des biens publics	77
Figure 9 : Opposition naturaliste et institutionnaliste des approches du droit et de l'économie.....	79
Figure 10 : Fréquence des résultats de recherches bibliographiques croisant les termes « bien public » et « politique agricole » sous les bases de recherches WOS, WOK, CAB abstract, Econlit et ProdINRA sur la période de 1973 à 1992	101
Figure 11 : Classement des aides agricoles de l'UE de 1992 à 2009 en millions d'euros (Source Commission européenne, DG Agri)	107
Figure 12 : Diapositive extraite du document de la Commission européenne « La PAC à l'horizon 2020 »	126
Figure 13 : Modèle de paiements directs proposé par Buckwell et al., (1997)	127
Figure 14 : Modélisation de l'analyse statique de la prise en compte des biens et maux publics par rapport à une norme	132
Figure 15 : Comparaison des fréquences des résultats de recherches bibliographique « bien public et politique agricole » et « multifonctionnalité et bien public » sous les bases de recherches WOS, WOK, CAB et Econlit (recherche réalisée en juin 2011 et mise à jour en avril 2013)	142
Figure 16 : Évolution des répartitions budgétaires entre 1 ^{er} et 2 nd piliers de la PAC entre les périodes de programmation 2000-2006 et 2007-2013 (source : DG Agri)	147
Figure 17 : Image satellite des lumières des villes illustrant les différences d'occupation des territoires en Angleterre et en Écosse (Source : image NASA via Google Earth).....	165
Figure 18 : Répartition des exploitations agricoles au Royaume-Uni selon leurs orientations technico-économiques (en % de nombre d'exploitations) (source Eurostat)	167
Figure 19 : Instauration de la part régionalisée des Single Payment Scheme de 2005 à 2012	168
Figure 20 : Nombre d'exploitations selon leur orientation technique (Source Agreste RICA, recensement agricole 2010, grandes et moyennes exploitations uniquement).....	170
Figure 21 : Évolution des populations rurales et agricoles en France (Source : INSEE)	171
Figure 22 : Montant annuel moyen de la PAC perçu par État-membre sur la période 2000-2011 (en millions d'euros) (source : INRA-DG Agri)	172

Figure 23 : Contribution et balance opérationnelle des États-membres au budget européen (en millions d'euros) (source : INRA-DG Agri).....	173
Figure 24 : Contribution et retour des dépenses européennes et de la PAC par État-membre (en millions d'euros)	173
Figure 25 : Carte de l'Allemagne fédérale réunifiée et localisation du Brandebourg et du Bade-Wurtemberg.....	174
Figure 26 : Schéma des tensions majeures opposant les principaux groupes d'acteurs en Angleterre (Source : analyse de l'auteur).....	190
Figure 27 : Élaboration d'un compromis autour de la notion de biens publics entre les principaux acteurs anglais participant aux débats sur la future PAC, et oppositions persistantes (Source : analyse de l'auteur)	201
Figure 28 : Carte des principales options politiques défendues dans les débats européens sur la PAC (Source : analyse de l'auteur sur la base de Gravey, 2011 et Trouvé, 2007).....	225
Figure 29 : Carte des options politiques défendues par les principaux acteurs institutionnels étudiés	229

Table des tableaux

Tableau 1 : « Les grandes théories institutionnelles face au changement » (extrait de Boyer, 2003b).....	29
Tableau 2 : « Quelques théories du changement institutionnel à la lumière de l'analyse de Kathleen Thelen » (extrait de Boyer, 2003b).....	31
Tableau 3 : Présentation de l'architecture de la thèse en fonction des questions et hypothèses soulevées	42
Tableau 4 : Matrice des différents types de biens identifiés par le croisement des caractéristiques de rivalité/non-rivalité, d'exclusion/non-exclusion.....	54
Tableau 5 : Tableau des caractéristiques d'usage et de propriété des choses et des biens au sens juridique (Source de l'auteur d'après lecture et interprétation de Chardeaux, 2006).....	70
Tableau 6 : Confusions terminologiques entre les approches du droit et de l'économie	74
Tableau 7 : Distinction de deux approches distinctes des biens publics et du rôle de l'État.....	95
Tableau 8 : Liste des biens publics liés à l'agriculture selon différentes institutions.....	121
Tableau 9 : Considérations non-commerciales incluses dans la multifonctionnalité par les amis de la multifonctionnalité (Extrait de Burrell, 2003, source : OMC/WTO 2001 et 2000a, b, c, d).....	143
Tableau 10 : 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).....	149
Tableau 11 : Groupes d'acteurs pris en compte dans la suite de nos analyses pour expliquer les principaux enjeux, rapports de forces et compromis observés lors de nos d'enquêtes en Angleterre et en France	161
Tableau 12 : Comparaison des résultats des élections de chambres d'agriculture du collège des chefs d'exploitations et assimilés en 2007 et 2013.....	172
Tableau 13 : Mise en évidence des principaux conflits d'intérêts entre les acteurs du débat sur la PAC en Angleterre (Source : analyse de l'auteur).....	189
Tableau 14 : Intérêts, stratégies et compromis consentis autour de la notion de bien public des principaux acteurs du débat anglais (Source : analyse de l'auteur)	199
Tableau 15 : Mise en évidence de l'existence de points de vue convergents entre les principaux groupes d'acteurs du débat sur la PAC en Angleterre (Source : analyse de l'auteur).....	200
Tableau 16 : Termes employés par les acteurs français en alternative à la notion de bien public (Source : analyse de l'auteur).....	218
Tableau 17 : Profils types des positions défendues à travers les principales options politiques identifiées dans les débats européens sur la PAC.....	227
Tableau 18 : Comparaison des positions défendues par les principaux acteurs institutionnels étudiés en France et en Angleterre	228
Tableau 19 : Comparaison des études de cas en France et en Angleterre.....	232

Table des encadrés

Encadré 1 : Critiques de K. Thelen (2003) relatives aux analyses en termes de rendements croissants proposées par la théorie de la dépendance de sentier	30
Encadré 2 : Analyse de la lecture polanyienne du capitalisme par Postel et Sobel (2010).....	51
Encadré 3 : Biens collectifs, effets externes et passagers clandestins	59
Encadré 4: Le droit de propriété en France, un droit « inviolable et sacré »	75
Encadré 5 : Le rapport de Marsh (1992) pour l'OCDE, une étape marquante de la prise en compte des biens publics dans les débats relatifs aux réformes de la PAC	103
Encadré 6 : Les principales personnes identifiées aux origines du renouveau des biens publics	115
Encadré 7 : Extrait du résumé du rapport de l'IEEP, pour la DG Agriculture et développement rural (Contract No 30-CE-0233091/00-28), Cooper, Hart et Baldock (2009), The Provision of Public Goods Through Agriculture in the European Union	123
Encadré 8 : Extrait du résumé du rapport Buckwell (Buckwell et al., 1997).....	125
Encadré 9 : Biens et maux publics, une frontière avant tout normative ?.....	129
Encadré 10 : Éléments historiques de l'agriculture anglaise (cf. Ghesquiere et Quentin de Gromard, 2012).....	166
Encadré 11 : Les origines des clivages entre les syndicats agricoles français actuels.....	179
Encadré 12 : Évolution du statut juridique du fermage et de la propriété foncière au cours de l'histoire agricole anglaise	191
Encadré 13 : Des tentatives de réduction des inégalités mais des problèmes qui persistent	212
Encadré 14 : Un découplage accusé d'inégalités, remise en cause de la légitimité des aides découplées	214

Table des annexes

Annexe 1: Brève présentation de la PAC et rappel des ses principales évolutions historiques	281
Annexe 2: Rappel et critique de la loi d'airain à la baisse tendancielle de l'agriculture et de l'emploi agricole dans l'économie nationale.....	294
Annexe 3 : Questions soulevées par la notion de rivalité	297
Annexe 4 : Analyse des biens collectifs par Musgrave (1959)	299
Annexe 5 : Biens clubs et monopoles naturels	302
Annexe 6 : Le Dilemme du prisonnier appliqué au jeu des éleveurs de Hardin (D'après Ostrom 2010)	303
Annexe 7 : Liste des acteurs institutionnels lors de nos phases d'enquêtes.....	304
Annexe 8 : Grille d'entretien pour la réalisation des enquêtes auprès des représentants des acteurs institutionnels étudiés.....	306
Annexe 9 : Présentation détaillée des principaux acteurs institutionnels étudiés.....	307
Annexe 10 : Liste des membres du groupe de travail thématique n° 3 de l'ENRD sur le thème : « Public goods and public intervention ».....	320
Annexe 11 : Extrait du système de prise en compte des biens publics proposé par le rapport Buckwell et al. (1997) et le modèle proposé dans l'article de M. Scheele (1999)	321
Annexe 12 : Analyse des discours et des positions des acteurs français et anglais participant aux débats sur la future PAC.	323
Annexe 13 : Indicateurs de comparaison des contextes français, britannique et allemands	348
Annexe 14 : Tableau de synthèse proposé par Trouvé (2007) concernant l'identification des principaux groupes d'intérêts économiques participant au débats relatifs à laPAC	350

Annexes

Annexe 1: Brève présentation de la PAC et rappel des ses principales évolutions historiques

1. La PAC dans la construction européenne

La PAC est la principale politique budgétaire européenne et une des premières politiques financée et mise en place en commun. En tant que un pilier de la construction européenne, il est difficile de comprendre la PAC sans la replacer dans le contexte de la construction européenne.

1.1. La PAC au gré des traités et des élargissements européens

En 1950 est créée la Communauté Économique du Charbon et de l'Acier (CECA), qui vise à réguler un secteur économique primordial à l'époque. En 1957 est signé le traité de Rome institut pour la première fois la Communauté économique européenne (CEE) entre 6 pays fondateurs : Allemagne, France, Pays-Bas, Luxembourg, Belgique, Italie. Un marché commun des biens industriels et agricoles est créé, de même qu'une politique commerciale extérieure commune, ce qui signifie une harmonisation des protections aux frontières et une participation de la CEE en tant que telle aux négociations commerciales internationales. Le Traité de Rome pose également les fondements de la PAC, à travers 5 objectifs qui demeureront inchangés dans les traités européens jusqu'à aujourd'hui :

« La politique agricole commune a pour but :

- a. *d'accroître la productivité de l'agriculture en développant le progrès technique, en assurant le développement rationnel de la production agricole ainsi qu'un emploi optimum des facteurs de production, notamment de la main d'œuvre,*
- b. *d'assurer ainsi un niveau de vie équitable à la population agricole, notamment par le relèvement du revenu individuel de ceux qui travaillent dans l'agriculture,*
- c. *de stabiliser les marchés,*
- d. *de garantir la sécurité des approvisionnements,*
- e. *d'assurer des prix raisonnables dans les livraisons aux consommateurs. »*

Les différents traités européens qui suivront le traité de Rome viseront à renforcer la libre circulation des biens et des services dans l'espace européen, à renforcer les compétences communautaires dans certains domaines et à préparer l'élargissement à de nouveaux pays. Parmi ces élargissements, deux apparaissent essentiels pour comprendre les équilibres politiques et leurs répercussions sur la PAC :

- en 1973 entre un troisième « géant politique » aux côtés du couple franco-allemand, le Royaume-Uni;
- puis en 2004 et 2007 où l'Europe des 15 s'élargit à 27 avec l'entrée de 12 nouveaux pays, les PECO (Pays d'Europe Centrale et Orientale), Chypre et Malte caractérisés par un niveau de développement économique beaucoup plus faible que dans les autres pays européens.

1.2. Qui décide de la PAC ?

L'Union européenne compte plusieurs grandes institutions : le Conseil européen, le Conseil des ministres, la Commission européenne, le Parlement européen, la Cour de justice (investie du pouvoir judiciaire et veillant à l'application du droit européen dans les pays de l'UE) et la Cour des comptes (qui examine et rend compte des finances de l'UE).

Le Conseil européen réunit, deux fois par semestre, les chefs d'Etat et de gouvernement de l'Union européenne. Il définit les grandes orientations et priorités politiques de l'Union européenne. Il arbitre également les conflits au sein du Conseil des ministres. Ainsi, c'est lui qui définit les grandes orientations de la PAC. Mais il n'a pas de compétence législative.

Les deux instances qui décident des législations et du budget de l'Union européenne sont le Conseil des ministres (ou Conseil de l'Union européenne) et le Parlement européen. Le Conseil des ministres réunit les ministres de chaque État-membre, en fonction des domaines concernés (agriculture, finances, environnement...). Les décisions sont prises selon trois modes de scrutins, en fonction des

domaines de décisions : unanimité, majorité simple, majorité qualifiée. Dans le dernier cas, chaque État dispose alors d'un nombre de voix en rapport avec son poids démographique, c'est le mode de scrutin le plus courant et c'est celui qui s'applique à la PAC.

Pour la plupart des décisions, le parlement européen a un pouvoir de codécision avec le Conseil des ministres. Depuis 2009 et l'adoption du Traité de Lisbonne, c'est le cas pour la PAC : le Conseil des ministres agricoles ne décide donc plus seul de la PAC. Ce qui change à certains égards les rapports de forces : au sein du parlement européen, les 750 élus au suffrage universel ne représentent pas seulement des intérêts nationaux (comme au Conseil des ministres), mais également des formations politiques qui transcendent ces intérêts nationaux.

Enfin, la Commission européenne dispose du monopole de l'initiative de proposition des législations européennes. C'est donc elle qui propose les textes¹⁹⁸. C'est elle aussi qui représente l'ensemble des États-membres lors des négociations commerciales multilatérales avec les pays tiers ou les organisations internationales. Enfin, c'est elle qui détient le pouvoir exécutif. Elle est présidée actuellement par José Manuel Barroso et est composée de 27 Directions générales (DG) avec à leur tête 27 commissaires (1 commissaire par État-membre) nommés par les États-membres. C'est la DG Agri qui est en charge de la PAC. Son commissaire, Dacian Cioloș, succède à Mariann Fischer Boel.

1.3. La PAC, principal poste budgétaire de l'Union européenne avec la politique régionale européenne

Les budgets européens sont votés pour une période budgétaire de 7 ans (2000-2006 ; 2007-2013 ; 2014-2020). Ils sont financés à près de 80 % par le versement par chaque État-membre d'une part de son Revenu national brut (RNB)¹⁹⁹, environ 1 %. Le budget total s'élève à 126 milliards d'euros dépensés en 2011²⁰⁰. A titre de comparaison, l'ensemble des dépenses publiques en France s'élevait pour cette même année à 1118,4 milliards d'euros²⁰¹.

Le premier poste budgétaire est celui de la « préservation et de la gestion des ressources naturelles », qui comprend essentiellement la PAC (55 milliards d'euros dépensés en 2011²⁰²). La « politique de cohésion pour la croissance et l'emploi » (ou politique régionale européenne) est le second poste budgétaire et comporte trois objectifs : le plus important (80 % environ des crédits) est celui de convergence et vise à accélérer la convergence des États-membres et régions les moins développées (PIB ≤ 75 % moyenne communautaire). S'y ajoutent un objectif de compétitivité et emploi, concernant toutes les régions, et un objectif de coopération territoriale européenne.

2. La PAC et sa mise en place

2.1. Les objectifs, principes et outils fondateurs de la PAC

La PAC, instituée par le Traité de Rome de 1957 et mise en place dans les années 1960, résulte d'un pacte entre les deux grandes puissances européennes de l'époque : la France et l'Allemagne. La France accepte la création d'un marché commun industriel alors que l'Allemagne est beaucoup plus compétitive dans ce secteur... mais à la condition de mettre en place une politique agricole européenne forte, basée sur des prix garantis aux agriculteurs. C'est ainsi que la PAC peut être considérée comme un ciment politique de la CEE.

¹⁹⁸ Sauf dans le domaine de la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC)

¹⁹⁹ Le RNB est la somme du Produit intérieur brut (PIB, valeur monétaire totale de la production interne de biens et services dans un pays donné au cours d'une année par les agents résidents) et du solde des flux de revenus primaires avec le reste du monde.

²⁰⁰ http://ec.europa.eu/budget/figures/2012/2012_fr.cfm

²⁰¹ http://www.insee.fr/fr/themes/document.asp?id=3634®_id=0. Les dépenses publiques comprennent celle de l'Etat et des administrations publiques (centrales, locales et de sécurité sociale).

²⁰² <http://eur-lex.europa.eu/budget/data/D2011/FR/SEC03.pdf>, dépenses au titre du domaine politique « agriculture et développement rural ».

La PAC se met en place dans la période des Trente Glorieuses, dans un contexte marqué par une croissance importante mais également une forte intervention de l'Etat. Suite à la 2^{de} guerre mondiale, la sécurité alimentaire devient un objectif central. La PAC vise alors une augmentation de la production agricole venant répondre à une demande interne en extension et pour ce faire, se fonde sur l'idée d'une intervention forte de l'Etat en même temps que la mise en place d'un marché commun (libre circulation des marchandises agricoles dans l'espace intérieur européen).

Il s'agit d'atteindre les 5 objectifs assignés à cette politique dans le traité de Rome sur la base de trois principes fondamentaux, définis dès 1962 :

- **l'unicité du marché**, découlant de la libre circulation des biens agricoles et tendant à l'unicité des prix,
- **la préférence communautaire** qui passe par une protection du marché européen,
- **la solidarité financière**, qui suppose un budget commun dans lequel l'ensemble des dépenses publiques sont supportées par tous les Etats-membres, sans correspondance entre l'argent versé et l'argent reçu.

Les outils de régulation des marchés agricoles varient quant à eux en fonction des produits et d'Organisations communes de marché (OCM). Les OCM principales, les plus régulées, sont les céréales, le sucre, le lait et la viande bovine. Dans les autres OCM, les régulations sont plus conditionnelles, plus partielles et/ou moins importantes. Trois grands outils de régulation de marché sont mis en place dans les OCM principales :

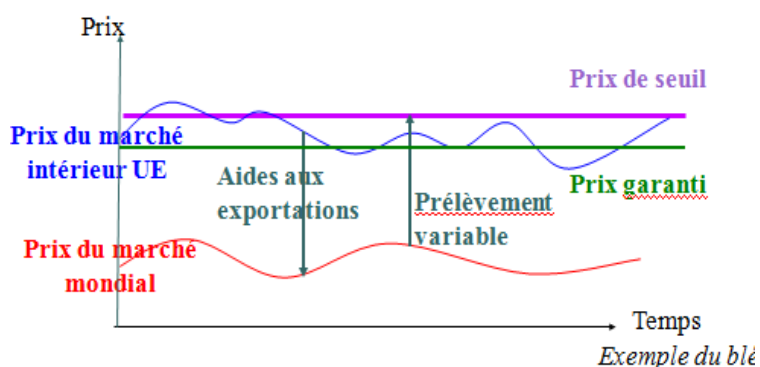
1. des "prix garantis" ou prix d'intervention. Le prix mondial est en effet considéré comme un mauvais signal pour remplir les trois objectifs formulés dans le cadre de la PAC. Et pour cause,

- il correspond à une fraction limitée des produits échangés sur les marchés mondiaux,
- il est maintenu artificiellement bas, du fait d'aides agricoles diverses versées par les différents pays du monde, du fait également d'une concurrence avec des pays qui ont des avantages comparatifs bien supérieurs à ceux en Europe et qui leur permettent de profiter de coûts de production beaucoup plus faibles,
- il peut être manipulé par des grandes entreprises d'exportation en situation d'oligopole,
- il peut être extrêmement volatile, pour plusieurs raisons dont notamment des cycles de productions long, soumis à de nombreux risques tels que les aléas climatiques ou sanitaires.

Des prix garantis aux agriculteurs sont donc instaurés et fixés chaque année, pour chaque OCM, par le conseil des ministres agricoles européens. Quand les prix du marché intérieur de l'UE (ou prix européens) deviennent inférieurs à ces prix garantis, l'UE achète les produits aux producteurs aux prix garantis : la Communauté européenne constitue alors des stocks de produits agricoles (par exemple sous forme de poudre de lait et de beurre dans le cas du lait), qui sont à leur tour exportés, revendus plus tard sur le marché européen, dénaturés, utilisés à des fins humanitaires... Alors l'offre se raréfie et les prix européens remontent sur le marché local.

2. des "prélèvements variables" ou droits de douane. Les produits agricoles importés sont taxés à hauteur de la différence entre le prix mondial et un "**prix seuil**", fixé au-dessus du prix garanti pour inciter les opérateurs économiques européens à se fournir au sein de la Communauté européenne. Ces prélèvements variables sont la condition pour respecter le principe de préférence communautaire : par exemple quand les prix mondiaux sont exceptionnellement faibles, les droits de douane sont exceptionnellement élevés, pour éviter des importations massives au détriment des productions européennes.

3. des aides aux exportations, qui sont versées aux agriculteurs lorsqu'ils exportent et qui couvrent la différence entre le prix européen et le prix mondial. Elles répondent à un problème : le fait que les prix européens sont plus élevés que les prix mondiaux et qu'à ces prix-là, les produits européens ne sont pas compétitifs.



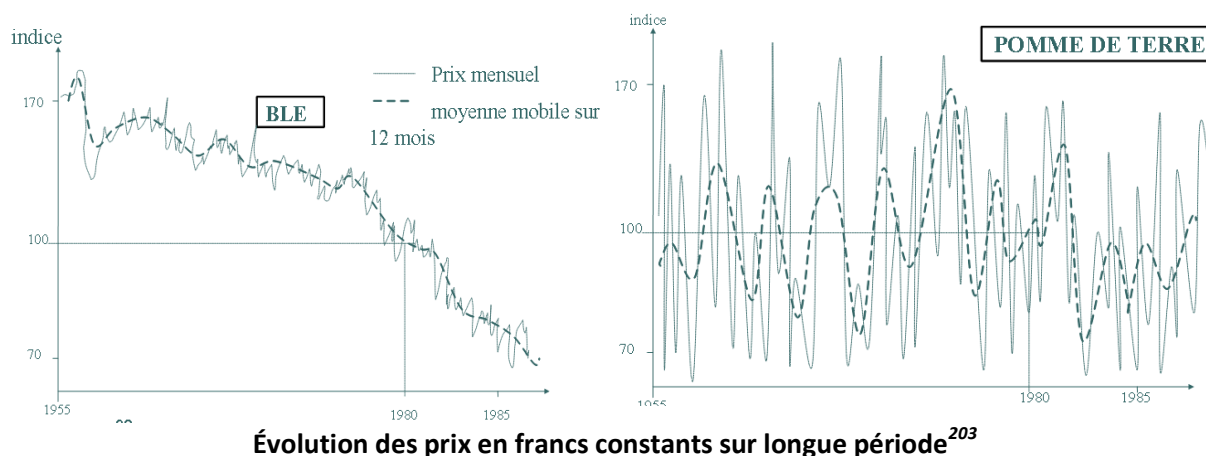
Outils de régulation des marchés mis en place dans la PAC

Le fonds européen qui alimente la PAC s'appelait alors le FEOGA (Fonds européens d'Orientation et de Garantie agricoles). Il s'appelle aujourd'hui le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA).

2.2. Des objectifs fondateurs progressivement atteints

La PAC, en garantissant des prix minimums, a permis de diminuer l'incertitude pour les agriculteurs et ainsi de stimuler leurs investissements, d'où une augmentation très rapide de la productivité (du travail et de la terre notamment), de la production et des revenus agricoles. Cette productivité croissante du travail agricole s'accompagne d'une restructuration très forte des exploitations, qui se concentrent, voient leur taille augmenter et le nombre d'exploitations et d'actifs agricoles chuter, permettant notamment de transférer de la main d'œuvre vers des secteurs en demande, comme celui de l'industrie.

Cette augmentation de la productivité a également bénéficié aux consommateurs qui ont vu les prix agricoles alimentaires se stabiliser et diminuer progressivement. C'est ce que montre la figure ci-dessous, avec les prix du blé, produit fortement régulé. A contrario, sur la même période et à la même échelle, les prix des pommes de terre, produit non régulé, apparaissent extrêmement volatiles et ne diminuent pas.



²⁰³ Source : Bonnays G., Latouche D., 1989, "Prix agricoles : baisse sur le long terme mais de fortes fluctuations", Economie et statistique n° 226.

3. La remise en cause de la PAC et ses dernières réformes

3.1. Les limites de la PAC, apparues dès sa mise en place

Dès les années 70, une surproduction chronique

Dès les années 70 apparaissent les premières surproductions pour le lait, puis à la fin des années 80 pour les céréales. C'est en effet un contexte où les débouchés se réduisent : la concurrence mondiale est de plus en plus forte sur les marchés agricoles et le monde connaît une récession internationale à partir des années 70, débouchant sur une stagnation de la demande alimentaire, en particulier des PVD. Dans cette situation, les prix garantis de la PAC sont accusés de favoriser cette surproduction.

En réponse à la surproduction chronique, deux outils de régulation de la production vont être mis en place :

- la jachère obligatoire, mise en place à partir de 1992 pour limiter la production céréalière et qui consiste en un gel minimum obligatoire des terres par les producteurs. Ce taux, variable chaque année, a été fixé à 10 % à partir de 2000 ;
- les quotas laitiers dès 1984 pour le lait : un volume maximal de production laitière est attribué à chaque pays (et en France, à chaque exploitation) selon la production historique. Une sanction financière dissuasive est mise en place pour toute quantité de lait au-delà de ce volume. Ces quotas ont permis à la fois de maîtriser le niveau de la production laitière européenne (qui a été volontairement réduit lors des premières années), tout en limitant la dépense budgétaire communautaire, puisque l'UE verse moins d'aides aux exportations. Dans certains pays comme en France, ces quotas étaient liés à l'hectare et ne pouvaient s'échanger entre départements, ce qui a limité la concentration des activités laitières dans les territoires les plus productifs.

Des problèmes d'emploi

A partir des années 80, un autre type de débouchés connaît des difficultés : celui de l'emploi. Dès lors, il n'est plus possible de considérer la restructuration agricole comme bénéfique parce qu'elle fournit des emplois pour l'industrie. La PAC commence à être critiquée pour sa propension à favoriser la destruction d'emplois agricoles.

Des problèmes environnementaux

Le développement agricole favorisé par la PAC a permis de produire toujours plus, toujours moins cher, et avec toujours moins d'actifs. Ce nouveau modèle de production agricole a néanmoins un coût élevé en matière de dégradation de la qualité des eaux, des sols et des paysages, d'atteinte à la biodiversité, de consommation d'énergie, d'émission de GES, de qualité sanitaire et gustative des produits alimentaires. La course aux économies d'échelle aboutit à des modèles d'exploitations nécessitant à une personne de pouvoir cultiver plusieurs dizaines, voire plusieurs centaines d'hectares pour rester compétitif et rentabiliser ses investissements. Il faut pour cela des engins toujours plus gros. Pour que ces engins travaillent efficacement, il faut faire sauter les obstacles qui freinent leur course : agrandissement des parcelles, arrachage des haies, suppression des chemins, remblaiement des fossés... Tous ces équipements sont coûteux et consomment beaucoup d'énergie. Pour rembourser les emprunts dus à cette consommation de machines et de carburants, la terre doit rendre le maximum dans le minimum de temps. On sélectionne les espèces végétales les plus productives. Pour qu'elles expriment pleinement leur potentiel, on développe l'irrigation et on mobilise de plus en plus d'intrants pour limiter les risques de pertes de récoltes à travers les engrais et les produits phytosanitaires que l'industrie chimique produit en abondance à partir de l'énergie fossile. Même processus d'industrialisation en élevage : les espèces animales sont sélectionnées pour leur potentiel. La taille des ateliers augmente fortement et avec elle la concentration des animaux.

Les risques sanitaires augmentent aussi, d'où une augmentation des traitements vétérinaires ou encore de l'usage d'activateurs de croissance²⁰⁴.

Une profession agricole affaiblie économiquement et politiquement

La profession agricole majoritaire a joué un rôle plus ou moins important selon les pays dans la mise en place de la PAC. En France, le rôle de la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA) a été très important, d'où l'expression de "cogestion" entre ce syndicat agricole majoritaire et l'Etat. Mais la chute du nombre d'agriculteurs, comme la diminution de la part du PIB agricole dans le PIB total, vont induire un affaiblissement progressif, à la fois économique et social, de l'agriculture. Les agriculteurs ne représentent peu à peu qu'une faible part des actifs, y compris dans les espaces ruraux. Cette évolution a des effets sur la puissance politique de la profession agricole majoritaire. Ceci d'autant plus que l'unité syndicale s'effrite, avec la montée en puissance d'autres syndicats, qui contestent les positions de la profession agricole majoritaire (avec la création notamment de la Confédération paysanne en 1987).

Des tensions budgétaires

Depuis sa création, le budget de la PAC a considérablement augmenté, notamment du fait de la hausse des exportations et des subventions qui y sont liées pour évacuer les « surplus » produits par l'agriculture, au contraire des importations qui permettaient de récolter des recettes à partir des prélèvements sur les produits importés. La PAC a représenté jusqu'à près de 70 % des dépenses de la Communauté européenne entraînant des tensions de plus en plus fortes entre les pays, selon qu'ils bénéficient plus ou moins de la PAC. Les puissances agricoles telles la France ou l'Espagne ont ainsi toujours été attachées à un budget conséquent de la PAC. Des pays comme l'Allemagne et surtout le Royaume-Uni apparaissent plus réticents.

L'entrée du Royaume-Uni en 1973 dans la Communauté européenne va exacerber les tensions. Les divergences du Royaume-Uni avec les autres grands pays européens s'expliquent notamment par une tradition de libéralisation de ses marchés agricoles²⁰⁵. Le Royaume-Uni apparaît ainsi comme une "économie de comptoir", depuis longtemps ouverte sur l'extérieur, en particulier sur ses anciennes colonies, pour son approvisionnement agricole. Le pays reste très attaché au libre-échange, qu'il considère comme un moyen de s'approvisionner à moindre coût. Dès lors, il plaide pour une ristourne sur sa contribution au budget européen, en avançant l'argument du poids budgétaire écrasant de la PAC, à laquelle il s'oppose. Ce qui donnera lieu au fameux chèque britannique, accepté en 1984 par le Conseil européen. Il en restera une phrase célèbre de Margaret Thatcher : "I want my money back". Cette ristourne se révèle cependant en contradiction avec le principe de solidarité financière.

Enfin, d'autres politiques européennes voient leurs besoins croître et menacent le budget de la PAC, dans un budget européen contraint. C'est le cas notamment de la politique régionale européenne, au fur et à mesure des élargissements européens à des pays plus pauvres.

3.2. Les réformes de la PAC, de 1992 à aujourd'hui

Ces différents éléments vont renforcer la position des pays et acteurs opposés à la PAC telle qu'elle est mise en place dans les années 1960. En parallèle s'ajoutent les exigences nouvelles de l'Organisation mondiale de commerce (OMC) aboutissant à une série de réformes de la PAC qui vont toutes dans le sens d'une libéralisation des marchés agricoles. Il s'agit alors de répondre "aux signaux

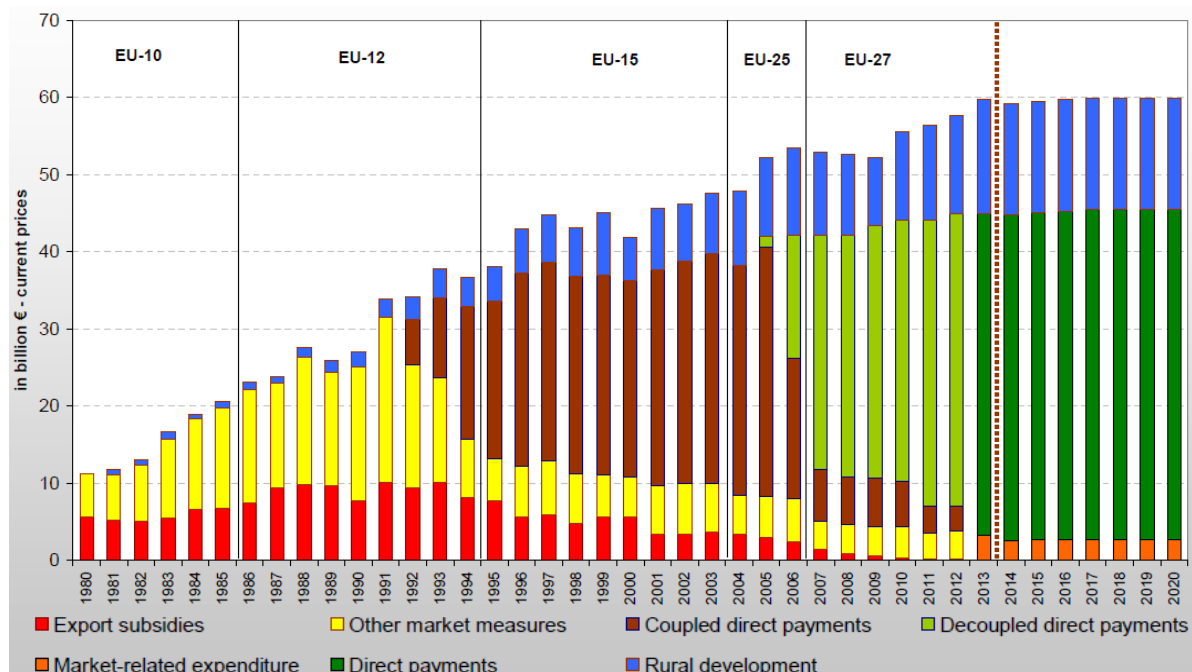
²⁰⁴ Choplin G., Strickner A., Trouvé A. (dir.), 2009, Souveraineté alimentaire, que fait l'Europe ?, Syllepse, Paris.

²⁰⁵ La libéralisation des marchés s'entend ici comme la dérégulation des échanges réalisés sur ces marchés, c'est-à-dire comme le démantèlement des règles instaurées par les pouvoirs publics (par exemple les droits de douane).

du marché”, mais également de prendre en compte, au moins à la marge, les préoccupations environnementales.

La réforme de 1992

En 1992, les prix garantis sont abaissés et en compensation sont versées des aides directes aux agriculteurs. La baisse des prix garantis va se poursuivre au fur et à mesure des réformes de la PAC et les aides indirectes (prix garantis et aides aux exportations) ne vont plus représenter qu'une part très faible des soutiens agricoles totaux (cf. figure ci-dessous) :



Evolution des différents types de soutiens agricoles de la PAC²⁰⁶

Les aides directes sont désormais versées soit par tête de bétail soit par hectare, en fonction des rendements de référence départementaux. Ainsi, ce sont des aides “couplées” à la production, avec un avantage donné d'une part aux départements qui ont historiquement de forts rendements en cultures, d'autre part aux élevages intensifs (puisque pour un hectare donné, plus un éleveur a un nombre important de têtes de bétail, plus il reçoit des aides).

L'agriculteur ne choisit plus ses productions uniquement en fonction du prix de vente qu'il en espère mais également par rapport au montant de l'aide accordée. Ainsi le fait que le maïs ensilage soit primé au même niveau que les céréales en 1992 (de l'ordre de 400€/ha) a été un facteur de retournement des cultures fourragères moins primées, ce qui a des conséquences sur l'alimentation des animaux et sur la réduction des surfaces de prairies. Le fait que les céréales irriguées touchent des primes supérieures aux céréales en sec dans certains départements a entraîné le développement de l'irrigation (au détriment parfois de la nappe phréatique...) ²⁰⁷.

Après avoir fortement augmenté depuis sa création, le budget de la PAC est désormais plafonné en valeur absolue à partir des années 90. Le budget européen augmentant quant à lui au fur et à mesure des élargissements de la Communauté européenne à d'autres pays, la PAC voit sa part dans le budget européen diminuer. La PAC passera ainsi d'environ 70 % à 40 % actuellement du budget européen.

²⁰⁶ Source : DG Agri, Commission européenne, http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/legal-proposals/slide-show_fr.pdf

²⁰⁷ Source : note de Gilles Bazin, 2014

Exemple de calcul des aides de la PAC avant et après 1992

Prenons l'exemple d'une exploitation de 70 hectares (ha), avec 50 ha de céréales qui produisent 300 tonnes par an, 10 bovins viande et 20 ha de surfaces fourragères. Le calcul du chiffre d'affaires agricoles à partir des aides, avant et après 1992, sont calculées comme suit (chiffres indicatifs) :

Avant 1992 : Chiffre d'affaires agricole minimum²⁰⁸ = [300 tonnes * 100 euros (prix d'intervention)] + [10 têtes * 150 euros (prix d'intervention)] = 30000 euros + 1500 euros

Après 1992 : Chiffre d'affaires agricole = 50 ha * 60 euros/tonne (montant fixe européen) * 6 tonnes/ha (rendement de référence du département) + 10*80 euros (primes à l'abattage des bovins viande) + le produit de la vente = 18000 euros + 800 euros + le produit de la vente

En 1994, dans la continuité de cette réforme et pour adapter la PAC aux exigences de l'OMC, un nouveau mécanisme de protection aux frontières est mis en place : les prélèvements (ou droits de douane) variables deviennent fixes et sont désormais calculés en pourcentage de la valeur des produits importés. Ces droits sont, en outre, réduits de 36 % en moyenne, sur les six ans de mise en œuvre de l'accord de l'OMC (1995-2001). L'agriculture est banalisée, avec l'application d'un régime classique de droits de douane fixes, comme pour les autres secteurs.

Les réformes de la PAC de 1999 et de 2003 : la création et le renforcement du 2nd pilier

En 1999 est créé le 2nd pilier de la PAC, dédié au développement rural. Le budget qui y sera consacré sera de 10 % des fonds européens de la PAC, auxquels il faudra rajouter les cofinancements nationaux. Cette part atteindra 20 % à partir de 2007. En outre, en 2003, la réforme introduit la modulation, c'est-à-dire la ponction obligatoire de 5 % des aides directes du 1er pilier de la PAC vers le 2nd pilier, renforçant ce dernier. Cette ponction se fait sur les exploitations qui touchent plus de 5000 euros par an (soit environ les 2/3 des exploitations en France).

La réforme de la PAC de 2003 : le découplage des aides directes

En 2003, les aides directes couplées à la production sont découplées du type et du volume de production. Un montant d'aides fixe est désormais versé par hectare, quelle que soit la production (sauf exceptions mineures, c'est-à-dire les cultures permanentes, les fruits et légumes, les pommes de terre et la forêt) et quel que soit le volume de production (même s'il est nul). Ce montant d'aides par hectare est encore appelé droit à paiement unique (DPU). Chaque droit est lié à un hectare, il doit être activé chaque année par l'agriculteur et donne droit au versement d'une aide. En France, le montant est calculé en fonction de références historiques, c'est-à-dire la moyenne des aides directes perçues sur la période 2000 à 2002. Le DPU est égal à cette moyenne divisée par la surface agricole utile (SAU) entre 2000 et 2002.

Le transfert de DPU entre exploitations est organisé par l'administration pour prendre en compte les changements : les installations de nouveaux agriculteurs, les départs en retraite, les transferts de terres (agrandissement, diminution), les changements de structures juridiques.

Enfin, les Etats-membres ont la possibilité de recoupler tout ou une partie des aides dans le cas de certaines productions. La France a choisi de recoupler au maximum ses aides (*cf.* ci-dessous).

²⁰⁸ C'est-à-dire la somme des ventes

Exemple de calcul des aides de la PAC avant et après 2003

Avec la même exploitation que dans l'encadré précédent :

Avant 2003, Chiffre d'affaires agricole = $50 \text{ ha} * 60 \text{ euros/tonne}$ (montant fixe européen) * 6 tonnes/ha (rendement de référence du département) + $10 * 80 \text{ euros}$ (primes à l'abattage des bovins viande) + le produit de la vente = 18000 euros + 800 euros + le produit de la vente

Après 2003, Chiffre d'affaires agricole = $18000 \text{ euros} * 0,75$ (aides découplées aux céréales) + $800 \text{ euros} * 0,6$ (aides découplées aux bovins viande) + $50 \text{ ha} * 60 \text{ euros/tonne} * 6 \text{ tonnes/ha} * 0,25$ (aides couplées aux céréales) + $10 * 80 \text{ euros} * 0,4$ (aides couplées aux bovins viande) = 13980 euros (aides découplées) + 4820 euros (aides couplées)

L'agriculteur détient 70 DPU qui valent $13980/70 = 200$ euros chacun. S'il change de production, il perdra 40 % du montant d'aides qu'il percevait pour l'abattage des bovins. Il y a donc une incitation, pour les aides recouplées, à maintenir les productions en question.

La réforme de la PAC de 2003 : l'éco-conditionnalité

Avec la réforme de 2003 et le découplage des aides directes il n'y a plus obligation de produire pour toucher les DPU, mais il devient obligatoire de respecter l'éco-conditionnalité : pour la première fois les aides directes sont conditionnées à des pratiques environnementales, en réponse à la montée des préoccupations environnementales. Les aides peuvent être ponctionnées de 5 %, voire de 15 % si le non respect des conditions est répété, et jusqu'à 100 % si ce non respect est délibéré. Mais les contrôles sont rares (les États-membres ne sont contraints qu'à contrôler au moins 1 % des exploitations) et les exigences restent essentiellement au niveau de la réglementation européenne actuelle. Ces exigences sont de 2 ordres :

- la conformité à 19 directives et règlements européens déjà existants dans les domaines de l'environnement et de l'identification des animaux, de la santé publique, de la santé des animaux et des végétaux, du bien-être animal,
- le respect des Bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE). La France a retenu plusieurs conditions : la mise en place de bandes enherbées le long des cours d'eau, le respect d'un minimum de diversité des assolements, une irrigation des grandes cultures plus raisonnée, le non-brûlage des résidus de culture, l'exigence de gestion et de maintien des surfaces en herbe au niveau de l'exploitation, le maintien d'un minimum de particularités topographiques (haies, bosquets, mares...) et un entretien minimal de toutes les terres que l'agriculteur possède. Ceci afin d'éviter un trop grand abandon des terres cultivées, puisqu'il n'est plus obligatoire de produire pour toucher les aides directes.

Par ailleurs, la réforme de 2003 impose aux États-membres l'obligation de maintenir la superficie de leurs pâturages permanents : le ratio ne doit pas diminuer de plus de 10 % par rapport au ratio de 2003.

La réforme de la PAC de 2003 : des marges de manœuvre importantes pour les Etats-membres

La réforme de 2003 donne également des marges de manœuvre très importantes aux Etats-membres, qui vont pouvoir choisir un grand nombre de modalités de distribution des aides au point où certains évoqueront une forme de nationalisation de la PAC, solution aux tensions grandissantes et aux intérêts divergents entre Etats-membres.

Les Etats-membres sont en effet libre d'opter pour :

- un calcul de montant des aides à partir de références historiques par exploitation (cas de la France) ou un modèle hybride, avec une harmonisation progressive des montants d'aides par hectare ha entre exploitations au sein d'une même région, voire au sein d'un même Etat-membre (cas du Royaume-Uni et de l'Allemagne) ;
- le recouplage partiel pour plus ou moins de productions et pour une part plus ou moins importante d'aides. La France choisit ainsi de recoupler au maximum, contrairement à l'Allemagne et au Royaume-Uni ;
- l'activation ou non de l'article 69 (non activé par la France), permettant de ponctionner une partie des aides du 1er pilier pour les attribuer à des agriculteurs engagés dans des pratiques environnementales ou des productions de qualité spécifiques.

La réforme de 2008 : la poursuite des réformes précédentes

La réforme de 2008, encore appelée "bilan de sante de la PAC", se veut dans la continuité des réformes précédentes. La suppression des outils publics de régulation de marché est clairement assumée, avec:

- la suppression des outils de régulation des volumes de production :
 - La jachère obligatoire est de fait supprimée, avec une part obligatoire de gel abaissée à 0 % ;
 - les quotas laitiers doivent être supprimés en 2015, avec un "atterrissage en douceur" (expression de la Commission européenne), passant par une augmentation progressive d'1 % du volume des quotas alloué à chaque État-membre, desserrant ainsi la contrainte au fur et à mesure ;
- la généralisation du découplage : il n'est plus possible de recoupler les aides, sauf des exceptions dans l'élevage ;
- la poursuite de la suppression des prix garantis.

Il existe également une prise en compte, encore marginale, des préoccupations environnementales et en faveur du développement rural, avec :

- une possibilité de redistribution des aides, vers des activités jugées bénéfiques sur le plan environnemental, des productions de qualité, des zones défavorisées ou des systèmes de gestion des risques (systèmes d'assurance et fond de mutualisation privés cofinancés par les États-membres et l'Union européenne) ;
- l'augmentation de la modulation (de 5 à 10 % en 2012), le produit supplémentaire de cette modulation devant être versée vers les "nouveaux défis" identifiés par la Commission européenne (changement climatique, énergies renouvelables, gestion de l'eau et biodiversité) et vers le secteur laitier.

En 2009, la France décide d'utiliser ces nouvelles possibilités pour redistribuer environ 20 % des aides directes, de 2010 à 2013, vers les surfaces d'herbe productives, les ovins et caprins, les assurances récoltes, l'agriculture biologique... Cette décision conduit à une redistribution substantielle, qui se fait principalement au détriment des grandes cultures et en faveur des éleveurs (en particulier ceux qui ont des pâturages), en réponse à une situation économique beaucoup plus difficile pour ces derniers.

Actuellement, les aides couplées représentent encore 2 milliards par an sur les 8 milliards d'euros que reçoit la France pour le 1^{er} pilier²⁰⁹. Elles correspondent à des objectifs précis, productions fragiles, agriculture durable, couverture des risques:

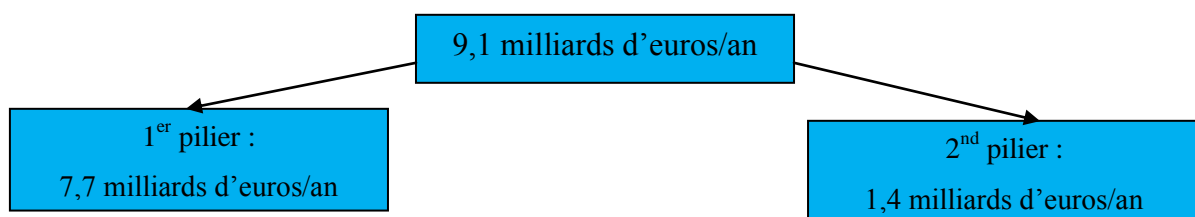
- aide couplée "historique" : prime au maintien du troupeau de vaches allaitantes (PMTVA), découplée à 25 % en 2010,

²⁰⁹ <http://www.asp-public.fr/beneficiaire/les-aides-directes-du-premier-pilier-de-la-pac>

- nouvelles aides couplées :
 - aide aux veaux sous la mère sous label, et aux veaux bio,
 - aide aux caprins,
 - aide aux ovins,
 - aide à la production laitière en montagne,
 - aide aux protéagineux (pois, féverole, lupin doux), légumineuses fourragères (luzerne, sainfoin, trèfle),
 - aide à la qualité pour le blé dur,
 - aide à la diversité des assolements,
 - soutien à l'agriculture biologique,
 - aide à l'assurance récolte.

La réforme de 2013 : un coup d'épée dans l'eau ?

Une nouvelle réforme de la PAC a été décidée en 2013. Du point de vue budgétaire, le budget du 1er pilier de la PAC, « gelé » jusqu'en 2013, subira une réduction de 13 % d'ici 2020, sous pression de certains Etats-membres. Le budget du 2nd pilier diminuera quant à lui de 18 %²¹⁰. Pour la France, le budget sera désormais le suivant :



Budget de la PAC pour la France (2014-2020)²¹¹

Les principaux autres points de la réforme proposés sont les suivants :

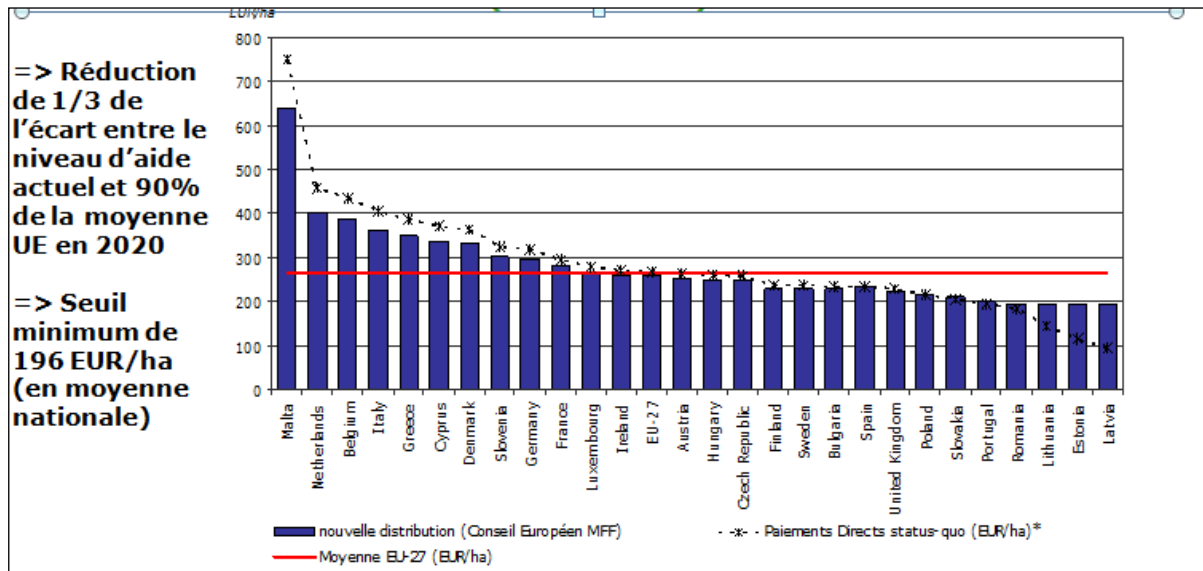
- les aides directes du 1^{er} pilier de la PAC seront désormais composées
 - o d'un paiement de base à hauteur de 70 %,
 - o d'un paiement vert à hauteur de 30 %, diminué en cas de non respect à des pratiques agricoles favorables pour le climat et l'environnement - c'est ce qui est encore appelé le *greening* ou verdissement du 1^{er} pilier :
 - maintien des pâturages permanents au niveau de chaque exploitation (avec une flexibilité de 5 %),
 - pour les exploitations de plus de 30 ha, diversification des cultures sur les terres arables avec obligation d'au moins 3 cultures (au maximum 75 % de la surface pour la principale, 95 % pour les deux principales), et 2 cultures pour les exploitations de plus de 10 ha,
 - pour les exploitations de plus de 15 ha de terres arables, maintien des surfaces d'intérêt écologique pour au moins 5 % de la surface²¹²,
 - o (iii) d'une majoration de 25 % pour les Jeunes agriculteurs (à hauteur de 2 % maximum de l'enveloppe nationale),
 - o (iv) de façon facultative selon les États-membres, d'un paiement en faveur des zones défavorisées à hauteur de 5 % maximum,
- selon les choix des États-membres, ces aides pourront être re-couplées (jusqu'à 8 à 13 % selon les cas + 2 % pour les protéagineux),

²¹⁰ Samuel Féret, 2013, « Marges de manœuvre suite aux accords politiques des 26/6 et 24/9 sur la réforme de la PAC à l'horizon 2020 », intervention au séminaire de la SFER, Séminaire de la SFER, Paris, 8 Oct. 2013.

²¹¹ <http://www.gouvernement.fr/gouvernement/pac-2014-2020-priorite-a-l-elevage-et-a-l-emploi>

²¹² Jachères, terrasses, particularités topographiques, bandes tampons, surfaces boisées, agro-foresterie, terres en bordures de forêt, taillis, cultures dérochées et cultures fixant l'azote

- les petites exploitations auront le choix d'opter pour un paiement simplifié à la place des aides directes, entre 500 et 1 250 euros (jusqu'à 10 % de l'enveloppe nationale),
- d'ici 2019, les aides directes du 1^{er} pilier, versées à l'hectare, devront être progressivement harmonisées (pour les pays qui ne l'ont pas déjà fait, comme la France) : le montant devra atteindre au moins 60 % de la moyenne nationale,
- des aides seront l'objet d'une légère redistribution entre États-membres, selon l'écart par rapport à la moyenne européenne des montants d'aides directes par hectare,



Montants actuels et prévus des aides directes du 1^{er} pilier par hectare et par Etat-membre (source : Commission européenne)

- elles pourront être majorées de 65 % sur les 30 premiers hectares ou sur la surface moyenne nationale. Ce paiement « redistributif » équivaut à une redistribution vers les petites et moyennes exploitations,
- elles devront être dégressives à partir de 150 000 euros par exploitation et pour au moins 5 % de leur montant (sauf si le paiement redistributif le permet déjà),
- elles ne devront être versées qu'à des « agriculteurs actifs »²¹³.

Côté mesures de marché, il y a peu de changements, la plupart de la dérégulation ayant déjà été entreprise par les réformes antérieures. Les niveaux des prix d'intervention publique et les volumes maximum soutenus restent les mêmes²¹⁴. Néanmoins il faut noter la décision de supprimer le système de quotas sucriers. Même s'il est maintenu jusqu'en 2030, le régime de droits de plantation des vignes est fragilisé, avec la possibilité de croître les surfaces de production d'1 % par an. Enfin, la volatilité des prix de marché devenant la règle pour toutes les productions, l'accent est mis sur la gestion publique et privée des risques de marché :

- constitution d'une réserve budgétaire européenne en cas de crise,
- reconnaissance plus forte des Organisations de producteurs et interprofessionnelles et de la contractualisation,

²¹³ La Commission européenne a dressé une liste d'activités exclues, qui comprend les aéroports, les sociétés de chemin de fer, de distribution d'eau, les terrains de sport et les golfs. Elle pourra être complétée par chaque État-membre.

²¹⁴ Les productions concernées sont désormais les suivantes : beurre, poudre de lait, blé tendre, orge et maïs, riz paddy et viande bovine.

- « boîte à outils » désormais financée par le 2nd pilier de la PAC, pour aider les agriculteurs à souscrire à des assurances privées ou à des fonds de mutualisation – gérés par les Etats-membres -, couvrant également des risques climatiques ou sanitaires.

Les propositions de la Commission européenne qui allaient dans le sens d'une redistribution des aides (vers des pratiques plus écologiques et vers le développement rural, vers les jeunes agriculteurs, vers les petites et moyennes exploitations...) étaient plus ambitieuses, mais leur portée a presque toujours été réduite, lors des discussions et décisions prises par le Parlement européen et surtout, les Etats-membres.

Annexe 2: Rappel et critique de la loi d'airain à la baisse tendancielle de l'agriculture et de l'emploi agricole dans l'économie nationale

À travers cette annexe nous proposons de revenir sur la démonstration proposée par Malassi (1988) de ce qu'il a baptisé la « loi d'airain de la baisse tendancielle de l'agriculture et de l'emploi agricole dans l'économie nationale ». Cette démonstration élégante et facilement intangible de manière intuitive (grâce notamment aux variables macroéconomiques relativement simples auxquelles elle fait appel) nous apparaît comme un argument de choix pour expliquer l'évolution du secteur agricole et de ses structures, au-delà des formes prise par les interventions de la PAC depuis sa mise en place. Par ailleurs, relativement à notre problématique, il nous apparaît intéressant de remettre en perspective cette démonstration dans son contexte historique de production de masse (régime fordiste).

Pour ce faire, commençons par reprendre la démonstration de l'auteur cité par Kroll (1991) dans sa thèse de doctorat en sciences économiques (p. 96-98) :

$$\text{Soit } \alpha = \frac{\text{Dépense de Consommation Alimentaire}}{\text{Produit Intérieur Brut}} = \frac{\text{DCA}}{\text{PIB}}$$

Si l'on considère avec Keynes (1936) que les revenus distribués sont égaux en valeur à la production, α représente donc la propension des ménages à consommer des produits alimentaires.

$$\text{Soit } \beta = \frac{\text{Production Agricole Alimentaire Finale}}{\text{Dépenses de Consommation Alimentaire}} = \frac{\text{PAF}}{\text{DCA}}$$

La Production agricole Alimentaire Finale est la part de la production agricole destinée à la consommation alimentaire (directement ou après transformation). Elle représente la quasi-totalité (95 %²¹⁵) de la production agricole finale totale.

β représente la part de la valeur des matières premières agricoles dans la consommation alimentaire finale des ménages.

$$\text{Soit } \gamma = \frac{\text{Consommation de Capital en Agriculture}}{\text{Production Agricole Alimentaire Finale}} = \frac{\text{CK}}{\text{PAF}}$$

La consommation de capital est égale à la somme des consommations intermédiaires auxquelles on ajoute les amortissements.

γ mesure le degré d'intensité capitaliste de la branche agricole.

La valeur ajoutée brute agricole alimentaire (VABA) se mesure par la différence :

$$\text{VABA} = \text{PAF} - \text{CK}$$

D'où le taux de valeur ajoutée :

$$\frac{\text{VABA}}{\text{PAF}} = 1 - \gamma$$

²¹⁵ On comprend ici que la *production agricole finale totale* est égale à la somme de la *production agricole alimentaire finale* et de la *production agricole non-alimentaire finale*. Avec le développement récent de nouveaux marchés agricoles non-alimentaires tels que le « biodiésel », le « bioéthanol », ou la production d'électricité à partir de biomasse (méthanisation), on peut penser que le chiffre de 95 % mériterait d'être recalculé et serait peut-être revu à la baisse.

D'après les équations posées précédemment, la part de la valeur ajoutée agricole alimentaire dans la production intérieure brute s'exprime comme suit :

$$\frac{VABA}{PIB} = \frac{VABA}{PAF} \times \frac{PAF}{DCA} \times \frac{DCA}{PIB} = (1 - g) \alpha \beta$$

D'où l'expression de la valeur ajoutée brute agricole alimentaire en fonction du produit intérieur brut :

$$VABA = \alpha \beta (1 - g) PIB$$

En posant N_a le nombre d'actif agricole on obtient donc une valeur ajoutée brute par actif agricole :

$$\frac{VABA}{N_a} = \frac{1}{N_a} \alpha \beta (1 - g) PIB$$

Kroll (1991) considère alors que la loi de l'inéluctable déclin de l'agriculture est parfaitement claire puisque :

« α , la propension des ménages à consommer des produits alimentaires ne cesse de baisser avec l'augmentation des revenus. C'est l'expression de la faible élasticité de demande de biens alimentaires.

β , la part de la production agricole finale en valeur dans la valeur de la consommation finale alimentaire ne cesse, elle non plus, de baisser, avec l'allongement des circuits de distribution et le développement de produits alimentaires nouveaux, de plus en plus élaborés, dans leur composition comme dans leur mode de mise à disposition du consommateur, incluant toujours plus de valeur ajoutée industrielle (c'est là une forme importante du processus d'industrialisation du secteur agro-alimentaire).

γ , le degré d'intensité capitalistique de la production agricole alimentaire ne cesse d'augmenter avec le recours toujours accru aux consommations intermédiaires et aux équipements d'origine industrielle, achetés aux branches fournisseur de l'agriculture (engrais, pesticides, semence sélectionnées, matériels, ...). Le coefficient $(1 - \gamma)$ baisse donc lui aussi inéluctablement...

Inéluctablement donc, la part de la valeur ajoutée nette agricole alimentaire dans le produit intérieur brut baisse, d'où la fameuse loi d'airain de régression de l'agriculture, qui implique pour développer ou même simplement maintenir la valeur ajoutée nette par actif agricole (donc indirectement le « revenu disponible » et le niveau de vie des agriculteurs), un perpétuel exode rural. Plus précisément, pour compléter la démonstration de Malassis, on peut dire que le maintien ou l'amélioration de « parité du pouvoir d'achat » des revenus agricoles avec le pouvoir d'achat moyen, évalué par le ratio PIB/N (où N désigne la population active totale) suppose que l'on ait :

$$D \frac{VABA}{N_a} \geq D \frac{PIB}{N} \quad (I)$$

Or nous avons vu que $VABA = [\alpha \times \beta \times (1 - \gamma)] \times PIB$

Donc si on pose k la part de la population agricole dans la population active totale (soit $N_a = k \times N$)

On obtient alors :

$$\frac{VABA}{N_a} = \frac{\alpha \beta (1 - \gamma)}{k} \times \frac{PIB}{N}$$

Et la réalisation de (I) suppose alors que l'on ait toujours :

$$\frac{\alpha \beta (1 - \gamma)}{k} \geq 1 \quad \text{soit : } \alpha \times \beta \times (1 - \gamma) \geq k$$

Ainsi, « la tendance constante à la diminution du produit $\alpha \times \beta \times (1 - \gamma)$ implique une tendance rigoureusement identique à la baisse de la part de la population active agricole dans la population active totale pour caler la croissance des revenus agricoles sur la croissance moyenne des revenus » (Kroll, 1991).

La pertinence de cette démonstration dans le contexte actuel nous interroge concernant la prise en compte des biens publics par la Politique agricole commune. On constate en effet que les consommateurs attribuent de plus en plus de valeurs aux produits de qualité différenciée, identifiés par certains labels tels que le label rouge, AOC ou agriculture biologique. Cette valeur ajoutée attribuée par le consommateur témoigne généralement d'une prise en compte de plus en plus forte des impacts environnementaux et sociaux liés à certains modes de production et de commercialisation de ces produits visant à privilégier une agriculture respectueuse de l'environnement et si possible locale. Ceci s'illustre notamment à travers le développement progressif de l'agriculture biologique et celui des associations pour le maintien de l'agriculture paysanne (AMAP).

En tenant compte de ces nouvelles attentes sociales vis-à-vis de l'agriculture et plus largement des espaces ruraux, on peut imaginer que les paramètres α et β ne soient pas inexorablement décroissants. On peut même penser que pour certains produits, une meilleure perception et prise en compte de la différenciation de leurs qualités permette d'infléchir la tendance à la diminution de ces facteurs.

Annexe 3 : Questions soulevées par la notion de rivalité

Bien que les définitions de rivalité et de non-rivalité puissent à premier abord sembler triviales, ces notions soulèvent en fait plusieurs remarques et questions qui montrent qu'elles ne le sont pas.

Tout d'abord, la caractéristique de non-rivalité semble impliquer, une fois le bien produit, que son coût marginal de production est nul pour tout nouvel individu souhaitant consommer ce bien. Ainsi on peut considérer que les coûts moyens par individus sont décroissants puisque inversement proportionnel au nombre d'individus le consommant. Nous rappelons qu'en économie industrielle, une fonction de *coût moyen de production* décroissante traduit l'existence d'économie d'échelle et donc de rendements croissants. Outre la démonstration apportée par Samuelson, ce résultat s'oppose à l'hypothèse de rendements décroissants classiquement admise en microéconomie pour démontrer que le marché dans les conditions de concurrence pure et parfaite assure un ajustement optimal entre l'offre et la demande permettant ainsi de maximiser le bien-être général.

D'autre part, on peut s'interroger sur le caractère rival²¹⁶ d'un bien selon le contexte et selon l'échelle de temps considérée. En évoquant le contexte on peut notamment penser à l'abondance du bien disponible, et l'intensité de la consommation du bien. De même, en évoquant l'échelle de temps considérée on peut penser au rythme de consommation du bien relativement à son rythme de reproduction ou de régénération. Par exemple, si une pomme peut être généralement considérée comme un bien rival, l'est-elle toujours si la quantité de pomme disponible dépasse largement la quantité demandée ? On peut faire le parallèle entre le dioxygène de l'air et la pomme : le dioxygène de l'air que je respire (et que mon corps transforme en dioxyde de carbone) est-il considéré comme un bien rival ou non-rival étant entendu que le dioxygène que mon corps transforme n'est plus disponible au même instant pour les autres ? Certains pourront considérer ce bien comme rival, car même si cette partie consommée est infime par rapport au stock disponible, ce bien répond bien à la formule des biens divisibles et donc rivaux de Samuelson. Au contraire, d'autres pourront considérer qu'étant donné que le stock disponible de ce bien est (pour l'instant) largement supérieur à la quantité consommée, on est loin d'un effet de congestion et que ce bien est non-rival (la situation serait différente en revanche si nous nous trouvions dans un sous-marin submergé et sans processus de recyclage de l'oxygène).

À cette question de la rivalité relative à l'abondance du bien peut aussi venir s'ajouter la question de la consommation et de la régénération du bien dans le temps. En effet, on peut notamment penser, dans le cas de certaines ressources naturelles exploitées par l'Homme (pêcheries, forêts...), que malgré la rivalité de leurs produits (tout poisson que je pêche ou tout arbre que je coupe n'est plus disponible pour les autres) leur production peut être rivale ou non dans le temps selon le rythme d'exploitation et de régénération de la ressource concernée. Par exemple, si je pêche une quantité de poisson inférieure ou égale au nombre de poissons pouvant être reproduits par le stock de poissons restant, dans ce cas, toute chose restant égale par ailleurs, le bien « ressources halieutiques » perdurera dans le temps, et ce n'est pas parce que j'utiliserai cette ressource que j'en réduirai la quantité disponible pour les générations futures. On pourrait aussi parler de pêche « durable » ou d'exploitation durable des ressources halieutiques. En revanche si le rythme d'extraction de la ressource est supérieur à son rythme de régénération, alors la ressource s'épuiserait dans le temps et la quantité disponible pour les générations futures serait affectée. Dans certains cas, la ressource pourrait même être amenée à disparaître définitivement (extinctions d'espèces, destruction de biodiversités ou d'écosystèmes rares).

²¹⁶ On trouve d'ailleurs parfois dans la littérature le terme de « degré de rivalité » supposant que la nature rivale d'un bien n'est pas dichotomique, et même que leur degré de rivalité puisse évoluer comme c'est par exemple le cas avec les routes et les autoroutes lors de phénomènes de congestion.

Comme nous venons de le montrer les notions de rivalité et de non-rivalité ne concernent pas seulement des considérations techniques relatives aux biens, mais peuvent aussi dépendre du contexte de demande et d'abondance (ou au contraire de rareté) relative du bien considéré. Ainsi, alors que certaines théories considèrent que *c'est la rareté préexistante d'un bien qui est à l'origine de sa rivalité intrinsèque et de la compétition qu'elle génère* (Figure 1a.), d'autres théories renversent au contraire cette causalité et soulignent à travers l'hypothèse de désirs mimétiques développée par Girard (1978), que la rivalité et « *la rareté [sont] le produit de la convergence mimétique des désirs vers les mêmes biens* », (Corriéras, 1998)²¹⁷ (Figure 1b.).

Figure 1a : Conception économique classique du lien entre rareté et rivalité

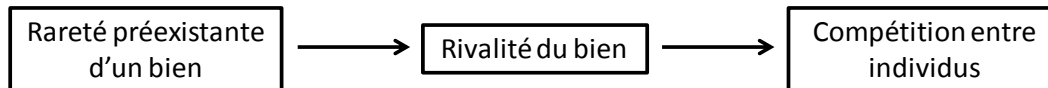
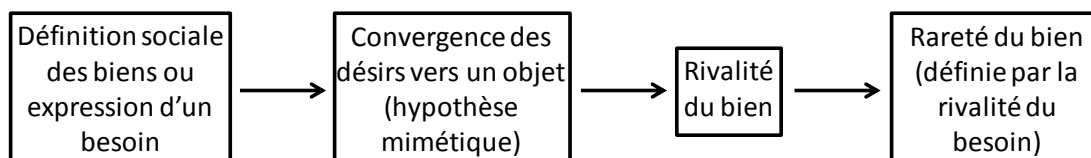
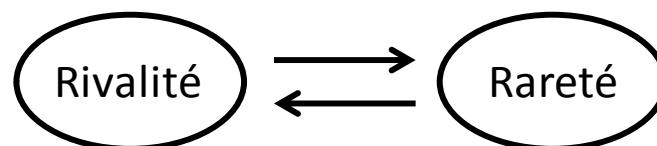


Figure 1b : Conception alternative du lien entre rareté et rivalité comme construction sociale



De ces deux conceptions opposées concernant le sens de causalité entre rivalité et rareté, on peut supposer qu'il existe une forme d'interaction entre le caractère rival d'un bien et sa rareté (cf. Figure 2). Ce résultat nous permet finalement de mettre en évidence le caractère non trivial²¹⁸ de la notion de rivalité malgré une définition qui peut paraître à priori simple.

Figure 2 : Rivalité et rareté, deux notions fondamentales de l'analyse économique, en interactions



²¹⁷ Dans son analyse s'appuyant sur l'hypothèse de désirs mimétiques, Corriéras (1998) va même jusqu'à considérer que « *le désir mimétique, trouvant son origine dans des relations interpersonnelles, aucune quantité de biens, fût-elle très abondante, ne saurait satisfaire les individus* ». Ainsi selon lui, « *même dans l'état d'abondance [...] le caractère mimétique du désir créerait des conflits* ».

²¹⁸ Et d'autant plus complexe si l'on s'intéresse par la suite au rapport entre rareté et valeur d'un bien. Nous ne développerons cependant pas plus en détail cette question dans notre thèse.

Annexe 4 : Analyse des biens collectifs par Musgrave (1959)

Dans *La théorie des finances publiques*, Musgrave (1959) identifie de manière très normative « trois objectifs de la politique publique » qu'il attribuera à différents services d'un ministère des budgets « imaginaire »: (i) « réaliser des ajustements en matière d'affectation des ressources » qu'il attribuera au service « allocation », (ii) « réaliser des ajustements en matière de répartition des revenus et de richesses » qu'il affectera au service « répartition » et, (iii) « maîtriser les fluctuations conjoncturelles de l'économie » qu'il confiera au service « stabilisation ».

Musgrave (1959) s'intéresse au service « allocation » en le définissant comme devant « répondre aux besoins collectifs », tout en reconnaissant que cela nécessite de définir ce que sont les besoins collectifs. Il identifie alors les difficultés d'en donner une définition générale « étant donné que des situations différentes suscitent différents types de besoins collectifs », et propose d'« élaborer une conception plus précise de la nature des besoins publics rencontrés dans chaque cas » (*ibid.*).

Selon la théorie classique et néoclassique « le mécanisme de fixation des prix par le marché garanti une allocation optimale des ressources, dans la mesure où certaines conditions sont réunies » (Musgrave, 1959). Cependant, « Dans bien des cas il arrive que les forces du marché ne puissent assurer les résultats optimaux. Le problème [est alors] de savoir comment les politiques publiques peuvent intervenir pour assurer une allocation plus efficace des ressources » (*ibid.*). On souligne une nouvelle fois la démarche considérant que le mécanisme de fixation des prix par le marché, considéré comme optimal dans la théorie, est reconnu comme étant dans bien des cas, inefficace dans la réalité. Selon Musgrave ces défaillances de marché nécessitent alors une intervention légitime de l'État dans la sphère économique.

Musgrave (1959) examine alors « les principales situations dans lesquelles des problèmes d'allocation des ressources se posent ». Il évacue rapidement les situations présentant des imperfections de marché ne permettant pas d'obtenir des situations de libre concurrence, en considérant qu'il s'agit de problèmes relevant de la législation plutôt que de la politique budgétaire, de même que les cas de monopoles naturels. Musgrave évoque par ailleurs les situations où l'on identifie la présence d'effets externes (spatiaux ou/et temporels) mais considère qu'ils peuvent « être laissés[s] aux marchés [...] selon la nature et la gravité de cette inefficacité » car les mesures correctives n'ont selon lui, qu'une incidence généralement marginale²¹⁹ dans ces situations (*ibid.*).

Musgrave (1959) se concentre par la suite à développer plus spécifiquement les « situations dans lesquelles le mécanisme du marché échoue complètement, et où l'écart entre produit collectif et produit privé devient global ». Il associe ces situations à la présence de « besoins collectifs purs ». Considérant que les individus ne payant pas les biens qui répondent aux besoins sociaux, ne peuvent cependant pas être exclus des avantages qui en résultent et qui bénéficient au collectif, Musgrave explique que les individus n'ont alors pas d'intérêt à révéler leurs préférences ou à payer spontanément la fourniture de ces biens s'ils cherchent à maximiser leur profit personnel. Musgrave décrit ici le comportement du passager clandestin²²⁰ et met en évidence que ce comportement

²¹⁹ Dans la suite de son article, Musgrave (1959) reviendra néanmoins sur la place que peuvent jouer les effets externes dans le cas de besoins privés par rapport aux besoins collectifs purs. Il reconnaîtra que « la distinction [...] entre besoins privés et besoins collectifs purs n'est pas de nature absolue. Des inefficacités affectent la satisfaction des besoins privés dans le processus de marché, et lorsque cela se produit, on peut dire que l'on a affaire à un élément de besoin social ». Par cette remarque Musgrave met en lumière une nouvelle difficulté concernant les biens privés produisant des effets externes, comme pouvant se situer à la frontière des biens privés et des biens collectifs lorsque ces effets externes ont eux mêmes des caractéristiques de biens collectifs.

²²⁰ Le terme de « free rider » généralement traduit en français par celui de « passager clandestin » ne sera utilisé que six ans plus tard par M. Olson dans sa *Logique de l'action collective* (1965).

résulte directement de l'impossibilité d'exclure les individus de ces types de biens. Il apporte ainsi sa démonstration que les financements budgétaires des besoins sociaux²²¹ par l'État sont nécessaires si l'on souhaite qu'ils soient satisfaits, car les mécanismes du marché ne permettent pas d'y répondre seuls.

L'auteur identifie deux difficultés majeures à « l'élaboration d'un programme budgétaire approprié », qui découlent selon lui « du fait que la même quantité de [biens collectif purs] doit être consommé par tous²²² » (Musgrave 1959). La « première difficulté tient à ce que les véritables préférences ne sont pas connues. Étant donné que [...] personne ne peut être exclu des avantages qui résultent des services fournis, les consommateurs auront tendance à ne pas révéler spontanément leurs véritables préférences » (*ibid.*). L'administration doit alors trouver un moyen d'inciter les individus à révéler leurs préférences « pour être en mesure de décider comment les satisfaire efficacement » (*ibid.*).

D'autre part, même sous l'hypothèse de connaissance des préférences des individus, la seconde difficulté relève du fait qu'« il n'existe pas de solution unique qui soit la plus efficace²²³ » pour satisfaire les besoins collectifs purs, ou pour répondre au problème de la fourniture de services consommés par tous en quantité égales (*ibid.*).

Face à la première difficulté de l'État à faire révéler aux individus leurs préférences en terme de besoins sociaux, l'auteur considère que le problème de l'économiste est alors « d'identifier les véritables préférences [des individus concernant leurs] besoins collectifs purs », afin de lutter contre les comportements de passager clandestin (Musgrave, 1959). Musgrave évoque par ailleurs des questions d'ordre éthique concernant la satisfaction des besoins à travers les modalités d'allocation des biens correspondants par l'État. Il propose notamment une distinction intéressante des différents biens collectifs selon le degré démocratique du processus de leurs choix de prise en charge par le budget de l'État. Musgrave met en effet un point d'honneur à souligner la dimension de *souveraineté du consommateur* car elle permet de distinguer selon lui les *besoins collectifs purs*, des *besoins collectifs tutélaires* (cf. Tableau 1).

Tableau 1: Distinctions proposées par l'analyse des biens publics de Musgrave (1959) en lien avec le « service allocation » de l'État (Source : analyse personnelle)

	Souveraineté du consommateur	Interférence de la souveraineté du consommateur avec les choix imposés par l'État
Exclusion	Besoins privés	Besoins tutélaires au sens de Musgrave
Non-exclusion	Besoins collectifs purs	

Dans le cas des besoins collectifs purs, Musgrave (1959) considère que le consommateur est pleinement souverain de ses choix de consommation tandis que dans celui des besoins collectifs tutélaires, l'État décide de « mettre en œuvre une allocation des ressources différentes de celle que reflète la souveraineté des consommateurs ». À la différence des biens collectifs purs décrits par Musgrave, « Par nature, [les biens collectifs tutélaires mettent] en jeu des interférences avec les préférences des consommateurs » concernant la satisfaction de leurs besoins (cf. Tableau 2). Malgré cette distinction proposée, Musgrave admet cependant que des « besoins tutélaires deviennent des besoins collectifs lorsqu'on considère que leur intérêt public est tel qu'ils sont satisfaits par le budget de l'État, en sus de ce qui est fourni par le marché et payé par des acheteurs privés » (*ibid.*).

²²¹ Terme employé par Musgrave suite à la définition des besoins collectifs purs.

²²² Nous faisons remarquer que le problème d'une *consommation en quantité égale par les individus* souligné par Musgrave relève d'un positionnement normatif faisant de l'égalité un critère équitable. Ce choix nous apparaît discutable dans la mesure où les critères d'équité nous semble avant tout devoir relever de critères de justice sociale et donc d'institutions dans leur dimension de conventions collectives.

²²³ En entendant comme critère d'efficacité le même que celui intervenant dans la fixation des prix du marché.

Tableau 2 : Grille d'analyse des distinctions proposées par Musgrave concernant les biens ne nécessitant pas une intervention de l'État, « les besoins collectifs purs » et « les besoins tutélares » (analyse personnelle)

	Biens ne nécessitant pas d'intervention de l'État	Besoins collectifs purs	Besoins tutélares
Rapport à l'économie de marché :	« le mécanisme de fixation des prix par le marché garanti une allocation optimale des ressources, dans la mesure où certaines conditions sont réunies » « Les échanges sur le marché dépendent de l'existence de titres de propriété attachés aux objets échangés. »	« le mécanisme de marché ne peut les satisfaire car leur assouvissement ne peut faire l'objet de paiements monétaires »	« Ces besoins sont remplis par des services soumis au principe d'exclusion et sont satisfaits par le marché, dans les limites de la demande réelle. Ils deviennent des besoins collectifs lorsque l'on considère que leur intérêt public est tel qu'ils sont satisfaits par le budget de l'État, en sus de ce qui est fourni par le marché et payé par les acheteurs privés. Nous appellerons ce second type de besoins collectifs : besoins tutélares. »
Souveraineté du consommateur :	« Si un consommateur souhaite satisfaire le désir qu'il a d'une marchandise [...], il doit s'acquitter des termes de l'échange fixés par ceux qui se trouvent posséder cette marchandise [...], il est exclu de la jouissance d'une marchandise [...] tant qu'il n'est pas prêt à payer au propriétaire le prix stipulé. On pourra donc parler de principe d'exclusion. Là où s'applique ce principe, le consommateur doit faire une offre pour les marchandises qu'il souhaite acquérir. »	« Le type de besoins collectifs traité dans le cadre des besoins collectifs purs sont des besoins dont la satisfaction doit être soumise au principe de la souveraineté du consommateur. [...] les ressources doivent être allouées en fonction de la demande réelle des consommateurs, déterminée par leurs préférences individuelles, et du système de répartition en vigueur. De fait, vu sous cet angle fondamental, les besoins collectifs purs sont tout à fait semblables aux besoins privés. » [...] « La satisfaction des besoins collectifs purs tombe dans le domaine de la souveraineté du consommateur, comme celle des besoins privés. »	« Un autre type d'intervention se produit lorsque la politique publique est destinée à mettre en œuvre une allocation des ressources différentes de celle que reflète la souveraineté des consommateurs. [...] la raison qui pousse l'État à prendre des mesures budgétaires, c'est la volonté de corriger les choix individuels. » [...] « La satisfaction des besoins tutélares, par nature, met en jeu des interférences avec les préférences des consommateurs. »
Révélation des préférences et processus démocratiques :	« Cette offre exprime la valeur qu'il leur attribue, et indique au chef d'entreprise ce qu'il doit produire, dans des conditions de coûts données. »	« La satisfaction obtenue par un consommateur quelconque est indépendante de son apport [à la fourniture du bien] » [...] « Certains peuvent en bénéficier plus que d'autres, mais chacun sait que les avantages qu'il en tire ne sont pas liés à sa propre contribution ». [...] « Étant donné que les services qui satisfont les besoins sociaux peuvent être obtenus gratuitement, le consommateur individuel n'a pas besoin de dévoiler la manière dont il les évalue en faisant une offre sur le marché. » [...] « On manque, de ce fait, d'indicateurs, et l'échelle des véritables préférences, en matière de besoins collectifs purs, n'est pas connue. » [...] « le mécanisme du marché ne permet pas de dévoiler les préférences des consommateurs en matière de besoins collectifs. [...] Au sein d'une société démocratique la décision de satisfaire tel ou tel besoins collectifs ne peut pas être imposée de façon dictatoriale. [...] Un processus politique doit être substitué au mécanisme de marché, et les individus doivent être amenés à approuver la décision du groupe »	« La satisfaction des besoins tutélares est-elle à sa place dans une théorie normative de l'économie publique, reposant sur le principe de préférences individuelles dans une société démocratique ? [...] Bien que la souveraineté des consommateurs soit la règle générale, des situations peuvent se produire dans le contexte d'une collectivité démocratique où un groupe bien informé est fondé à imposer sa décision aux autres. [...] La théorie de base de la souveraineté du consommateur repose, en fin de compte, sur l'hypothèse qu'il a une connaissance parfaite du marché et qu'il est capable d'une évaluation rationnelle.

Annexe 5 : Biens clubs et monopoles naturels

Même si les biens clubs semblent avoir fait l'objet de moins de recherches que les biens communs, des travaux se sont néanmoins intéressés aux inefficiences de marché relatives aux cas de « *monopoles naturels* » (Wiseman, 1957), caractérisés par des rendements croissants du fait de l'expression d'une certaine non-rivalité de ces types de biens.

Le lien qui existe entre biens clubs et biens collectifs s'exprime par la caractéristique de non-rivalité de ces deux types de biens. Nous rappelons que la non-rivalité d'un bien implique que sa consommation par un individu n'en réduit pas la quantité disponible pour n'importe quel autre individu. En conséquence, le coût marginal de production d'une unité supplémentaire d'un bien non-rival est nul. On se trouve alors dans le cas d'économies d'échelles et de rendements croissants, aboutissant à des situations qualifiées par les économistes classiques et néoclassiques de « *monopoles naturels*²²⁴ ». Afin d'éviter qu'une rente monopolistique ne soit captée par des acteurs privés, il a été mis en évidence par la théorie du bien-être que la gestion et/ou la réglementation de ces défaillances de marché incombées à l'État dans un souci d'intérêt général.

Cette analyse apporte un nouvel argument en faveur d'une intervention de l'État en présence de biens non rivaux afin d'éviter que la situation de monopole naturel ne conduise à une situation socialement sous-optimale *via* la captation d'une rente monopolistique bénéficiant à quelques acteurs privés, au dépend du bien-être collectif.

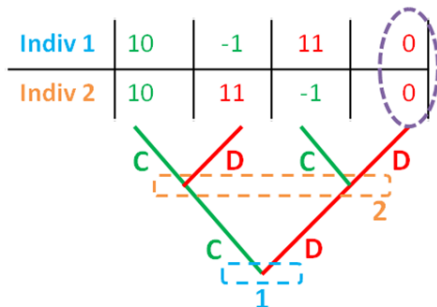
Cependant, la théorie des coûts de transaction évoquée pour la première fois par Coase en 1937 dans « *The nature of the firm* », et que Williamson développera par la suite, semble critiquer la légitimité de l'intervention publique en présence de biens non rivaux. En effet, d'après cette théorie, « *si le droit des contrats est clairement et fermement établi, rien n'empêche un entrepreneur privé de négocier directement la production [et/ou l'entretien] d'un bien avec ses utilisateurs potentiels* » (O. Cuny, 2000-2001).

La confrontation de cette analyse au monde réel (exemple de la privatisation/publicisation de la distribution de l'eau) semble nous montrer que lorsqu'un État cède un monopole naturel à une entreprise privée, même dans le cas d'un partenariat public/privé, l'État a beaucoup de mal à contrôler les niveaux de marges et de bénéfices effectivement réalisés par l'entreprise. On peut alors se demander si les nouveaux coûts de transactions relatifs au contrôle du respect du contrat ne justifieraient pas un retour à une nationalisation du monopole naturel.

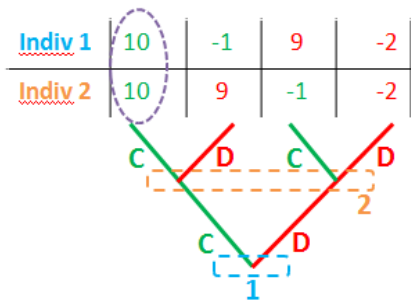
²²⁴ En opposition aux cas de monopoles qui résulteraient d'une situation de marché initialement de concurrence pure et parfaite.

Annexe 6 : Le Dilemme du prisonnier appliqué au jeu des éleveurs de Hardin (D'après Ostrom 2010)

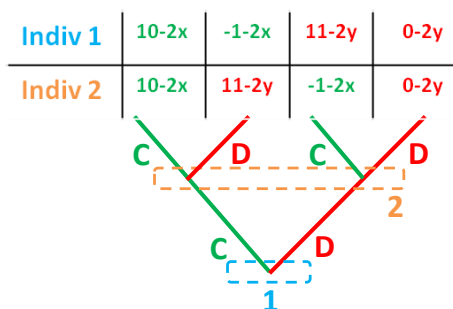
La modélisation du Dilemme du prisonnier appliqué au jeu des éleveurs de Hardin montre que lorsque les individus cherchent à maximiser leur profit de manière individuelle, le résultat d'équilibre (défection/défection) ne correspond pas à la situation optimale.



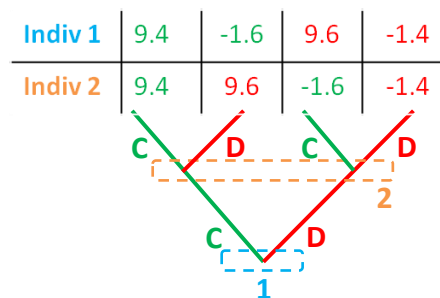
En présence d'un État *Léviathan* omniscient qui sanctionne de -2 les comportements de défection la situation d'équilibre passe de défection/défection à coopération/coopération et permet de maximiser l'utilité globale.



Cependant, en supposant l'information de l'agence centrale comme incomplète ou peu fiable, avec une probabilité y que l'agence centrale sanctionne (à raison) la défection et une probabilité x que l'agence centrale sanctionne (à tort) la coopération, on obtient des modèles du type :



Si $y-x < 0.5$ alors la présence d'un Léviathan reconduit à un équilibre de type défection/défection qui est même inférieur au cas non régulé. Exemple si $y=0.7$ et $x=0.3$



Annexe 7 : Liste des acteurs institutionnels lors de nos phases d'enquêtes

Lieu	Institution	Nombre de personnes interviewées
Bruxelles	DG de l'agriculture et du développement rural	3
	DG de l'environnement	1
	Comité économique et social européen	1
	Réseau européen de développement rural (ENRD)	2
	BirdLife international	1
	Coordination européenne Via Campesina	1
	Total Bruxelles	9
Angleterre	Department of Environment Food and Rural Affairs (DEFRA)	4
	Natural England	1
	Rural Payments Agency (RPA)	2
	National Farmer Union (NFU)	1
	Tenant Farmer Association (TFA)	1
	Institute for European Environmental Policy (IEEP)	2
	Royal Society for the Protection of Birds (RSPB) England	1
	Country Land and Business Association (CLA)	1
	Countryside and Community Research Institute (CCRI)	1
	Royal Agriculture College	1
	University of Leeds	1
	University of Reading	1
	Total Angleterre	17
Écosse	Scottish Natural Heritage	1
	Royal Society for the Protection of Birds (RSPB) Scotland	1
	Scottish Land and Estate	1
	Scottish wildlife trust	1
	Academy Aberdeen	1
	Scotland's rural college	1
Total Écosse	6	
France	Ministère de l'agriculture de l'agroalimentaire et de la forêt	3
	Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie	3
	Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA)	2
	Centre national des jeunes agriculteurs	2
	Confédération paysanne	1
	Coordination rurale	1
	Mouvement de défense des exploitants familiaux (MODEF)	1
	France Nature Environnement (FNE)	1
	Groupe PAC 2013	1
	Association des Régions de France (ARF)	1
	Total France	16

Allemagne	BMELV (Ministère fédéral de l'agriculture)	4
	Deutsche Vernetzungsstelle Ländliche Räume (réseau du développement rural allemand)	1
	Von Thünen Institut (institut de recherche)	2
	Infrastruktur und landwirtschaft Ministerium (Ministère en charge de l'agriculture dans le Brandebourg)	1
	Landesbauernverband, Brandenburg (syndicat unique du Brandebourg)	1
	Deutsche Bauernverband (Syndicat unique au niveau fédéral)	1
	Arbeitsgemeinschaft der Grundbesitzerverbände (association des propriétaires fonciers allemands)	1
Entretiens complémentaires réalisés par Sascha VU en Allemagne	Ministerium für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz (ministère en charge de l'agriculture au Bade-Württemberg)	1
	Naturschutzbund Deutschland (ONG NABU)	1
	Agrarbündnis (Groupe d'ONG)	1
	Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft (ONG AbL)	1
	Landesbauernverband Baden-Württemberg (syndicat unique du Bade Württemberg)	1
	Total Allemagne	16
Total	64	

Annexe 8 : Grille d'entretien pour la réalisation des enquêtes auprès des représentants des acteurs institutionnels étudiés

Origine des biens publics dans la PAC

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

Interprétation des biens publics et intérêts propres

- 6) Utilisez-vous cette notion ?

Si oui :

Dans quel contexte ?

Comment l'interprétez-vous ?

Quels sont vos intérêts à défendre cette notion ?

Si non :

Pourquoi ?

Utilisez-vous une autre notion qui pourrait s'en rapprocher ?

- 7) Pensez-vous que la notion de bien public soit pertinente dans les débats sur la PAC ? Pourquoi ?
- 8) Quelle place joue-t-elle dans ces débats selon vous ?
- 9) Pensez-vous qu'il puisse y avoir différentes visions des biens publics dans les débats sur la PAC ? Si oui, lesquelles par exemple ?

Réseau d'acteurs

- 10) Quels sont les acteurs susceptibles de partager votre point de vue ?

Autres commentaires :

I) Présentation des principaux acteurs britanniques interrogés

Alors que la grande majorité des acteurs anglais considèrent la notion de bien public comme pertinente dans les débats sur la PAC et reconnaissent la nécessité d'une intervention publique pour pallier aux inefficiences de marchés provoquées par ces biens, tous ne partagent pas en revanche la même analyse des conséquences engendrées par l'utilisation de cette notion lors de la prochaine période de programmation.

Dans le cadre de notre démarche institutionnaliste, nous proposons de présenter dans cette annexe les principaux acteurs institutionnels interrogés au cours de nos enquêtes.

A) Le gouvernement britannique et ses ministères

Le gouvernement britannique est composé de 24 départements ministériels assistés de 334 agences et organismes publics qui gèrent 223 politiques autour de 72 thématiques.

La mise en œuvre de la PAC au Royaume-Uni est principalement orchestrée par le *Department for Environment, Food and Rural Affairs* (DEFRA) appuyé par diverses agences publiques telles que *Natural England* ou la *Rural Payment Agency*. Étant donné la part historiquement importante de la PAC dans le budget européen auquel le Royaume-Uni est *contributeur net*, le HM Treasury intervient également dans les débats relatifs à cette politique afin d'optimiser les choix d'orientations des politiques économiques du gouvernement britannique ainsi que ses dépenses publiques.

Le Department for Environment, Food and Rural Affairs

Le *Department for Environment, Food and Rural Affairs* (DEFRA) est le ministère britannique chargé de la politique et de la réglementation concernant les questions alimentaires et rurales. On note déjà l'absence du terme « agriculture » dans le titre de ce ministère tandis que ceux d'*environnement* et d'*affaires rurales* y sont quant à eux explicitement mentionnés.

Les priorités de cette institution sont de développer l'économie rurale, d'améliorer les conditions environnementales et de veiller à la santé animale et végétale. Les principaux objets de ce ministère sont : les espaces ruraux et la campagne (*rural and countryside*), l'environnement, l'alimentation, l'agriculture, la faune sauvage et le bien-être animal.

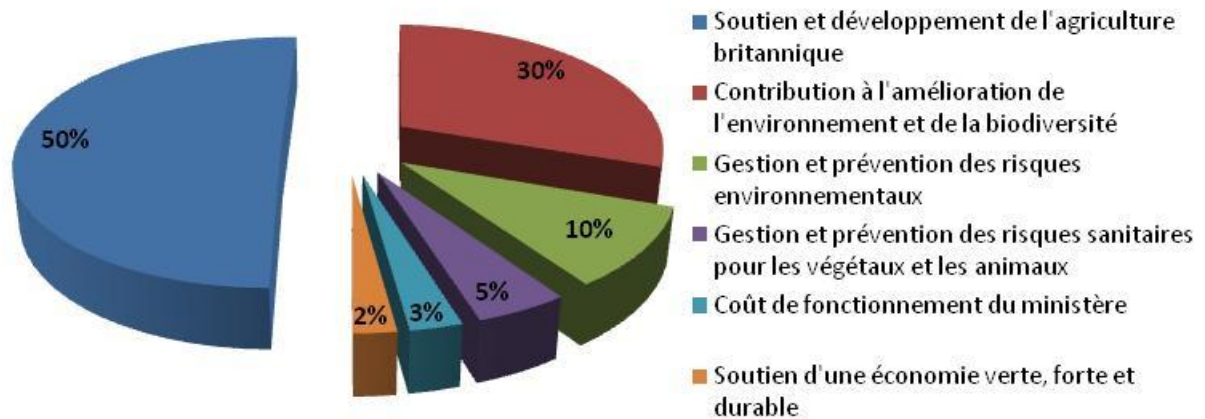
Ce ministère dit représenter les intérêts des communautés rurales, et investir dans l'économie rurale et l'accès à la campagne, au littoral maritime ainsi qu'aux rivières, afin de protéger ces espaces et les communautés qui y vivent. Du point de vue environnemental le gouvernement s'attache à réduire les déchets et les sources de pollution en général, protéger les parcs et les réserves naturelles, renforcer les normes de qualité de l'eau et de l'air, ainsi que veiller à protéger les populations des accidents climatiques comme les inondations. Enfin, concernant les enjeux agricoles et alimentaires, le ministère dit soutenir le développement de l'agriculture britannique en encourageant la production alimentaire durable pour le marché national mais également pour l'export, afin d'assurer une offre alimentaire saine, sûre et durable d'un point de vue environnemental.

Ce ministère coordonne près de 40 agences et organismes publics tels que *Natural England*, l'*Environment Agency*, ou encore la *Rural Payment Agency*. Totalisant près de 10 000 salariés, il dispose d'un budget annuel (2012/2013) d'environ 2,3 milliards de livres sterling, soit 0,6 % des dépenses totales du gouvernement britannique pour ses ministères, dont 473 millions servent à couvrir ses dépenses administratives –soit près de 4,2 % du budget administratif du gouvernement pour ses ministères– (source : *Spending Round 2013*²²⁵, HM Treasury).

²²⁵ https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/209036/spending-round-2013-complete.pdf

Le DEFRA gère le financement de programmes à hauteur de plus de 6,2 milliards de livres (cf. Figure 1) dont 3,31 milliards sont financés par l'Union Européenne, représentant plus de 81 % des ressources propres du département (source : DEFRA Annual Report and Accounts 2012–13).

Figure 1 : Répartition des dépenses du DEFRA par programme d'intervention (Total : 6,38 milliards de livres sterling en 2012/2013)



source : https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/224329/defra-year-end-accounts2012-13.pdf

Le HM Treasury

Le *HM Treasury* est le ministère de l'économie et des finances du gouvernement britannique. Il a pour fonction de garder le contrôle des dépenses publiques et d'orienter les politiques économiques du Royaume-Uni afin de parvenir à une croissance économique forte et durable.

Ce département ministériel est soutenu par 8 agences et organismes publics. Ces objets sont principalement la *croissance économique, les dépenses publiques, l'entrepreneuriat, les communautés et la société, les services financiers, les taxes et revenus, les affaires économiques étrangères*, ainsi que la *sécurité nationale*²²⁶.

Bien que ce ministère dispose de la plus faible part du budget ministériel accordé par le gouvernement (seulement 0,1 milliard de livres sterling sur 256,9 milliards partagés entre les différents ministères), il est néanmoins parmi les ministères les plus influents concernant les choix politiques et économiques du gouvernement.

B) Les représentants de la profession agricole

Il n'existe en Angleterre qu'un seul syndicat agricole officiellement reconnu pour représenter et défendre les intérêts des agriculteurs: le *National Farmers' Union* (NFU). Ce syndicat est commun à l'Angleterre et au Pays de Galles. Les agriculteurs d'Écosse et d'Irlande du nord possèdent quant à eux leur propre syndicat séparé mais qui reste néanmoins très proche du NFU : respectivement le *National Farmers' Union of Scotland* et le *Ulster Farmers' Union*.

Le National Farmers' Union

Le NFU a été fondé en 1908 et compte aujourd'hui environ 96 000 membres, dont 47 000 agriculteurs, 8 000 membres « partenaires des activités agricoles » (membres de la famille ou agriculteurs retraités) et 40 000 « Countryside members » qui partagent certains intérêts relatifs aux activités agricoles ou rurales mais qui ne sont pas supposés être des agriculteurs. Il dispose d'environ 29,5 millions de livres sterling de ressources financières annuelles. Ses principales activités consistent à défendre les intérêts de l'agriculture britannique auprès des institutions nationales et

²²⁶ <https://www.gov.uk/government/organisations/hm-treasury>

européennes, ainsi qu'à proposer des services en lien avec les activités professionnelles de ses membres. Malgré l'absence d'une définition officielle du statut d'agriculteur au Royaume-Uni, ce syndicat prétend représenter 75 % des agriculteurs professionnels gallois et anglais.

Bien que ce syndicat unique soit supposé représenter les intérêts de tous les agriculteurs anglais et gallois, certaines tensions internes ont abouti à la création de groupes particuliers s'opposant par exemple à la surreprésentation des grands agriculteurs dont les intérêts se confondent parfois avec ceux des grands propriétaires fonciers. Ces groupes constitués au sein même du NFU, représentent par exemple les intérêts spécifiques des agriculteurs locataires (*Tenancy group*) ou encore ceux des agriculteurs de montagne (*Hill and upland group*). Au-delà de ces clivages, le rapport d'opposition entre propriétaires terriens et agriculteurs locataires est si présent au Royaume-Uni que les fermiers ont formé par ailleurs une véritable association : la *Tenant farmers' association* (TFA), afin de mieux défendre leurs intérêts propres au sein même du NFU.

La Tenant farmers' association

La TFA a été créée en 1981 par un groupe d'agriculteurs estimant que leurs intérêts n'étaient pas suffisamment défendus par les groupes de représentants en place au sein du NFU et du DEFRA. Cette association compte aujourd'hui près de 3 000 membres finançant à 89 % le budget de cette association qui s'élève approximativement à 425 000 £.

Cette association entend défendre les intérêts des agriculteurs locataires, et améliorer le système de location entre propriétaires et fermiers en conseillant ses membres à propos de leurs baux ruraux ou les questions qui y sont relatives. L'objectif de cette association est « *d'accroître le flux de nouveaux baux sur le marché et d'aider l'industrie agricole à mieux appliquer les règles législatives relatives à la location des terres* ». Elle assure par ailleurs un lobbying aux différents niveaux de gouvernement pour défendre les intérêts des agriculteurs locataires/fermiers, et propose à ses membres des conseils professionnels, techniques et juridiques.

C) Les acteurs environnementalistes

Comme en atteste le million de membres adhérents à la Royal Society for the Protection of Birds, la société civile britannique porte une attention toute particulière aux questions relatives au bien-être animal et aux conditions environnementales. Les acteurs environnementalistes sont ainsi considérés comme des acteurs phares de la société civile au Royaume-Uni. Certains de ces acteurs se distinguent par ailleurs à travers leur rôle de lobbying plus ou moins important auprès d'institutions nationales, européennes, voir même mondiales. Nous avons interrogé certains de ces acteurs en tâchant d'avoir un panel relativement divers concernant leur sphère d'influence ainsi que leur rattachement ou non au gouvernement britannique (cf. Tableau 1).

Tableau 1 : types d'acteurs environnementalistes interrogés au cours de nos enquêtes au Royaume-Uni

	Organisation non gouvernementale	Organisation publique
Organisation nationale	Royal Society for the Protection of Birds	Natural England / Scottish Natural Heritage
Organisation internationale	BirdLife International	

La Royal Society for the Protection of Birds

La *Royal Society for the Protection of Birds* (RSPB) est actuellement la plus grande organisation de protection de l'environnement d'Europe puisqu'elle compte plus d'un million de membres, 18 000 volontaires, et 1 300 salariés qui gèrent plus de 200 parcs appartenant à la RSPB, sur environ 150 000 ha. Cette société entend « *lutter contre les problèmes menaçant l'environnement en*

défendant plus particulièrement les oiseaux et la faune en général », qui sont synonymes selon elle « *d'enrichissement de la vie des personnes* » (*Bird and wildlife enrich people's lives*²²⁷).

La RSPB trouve ses origines à la fin du 19^e siècle, avec la destruction de milliers d'oiseaux imputable au commerce de plumes qui venaient orner les coiffes à l'époque victorienne. Malgré les premières législations mises en place à travers le *Sea Bird Preservation Act* (1869) ainsi que le *Wild Bird protection Act* (1880) pour limiter les effets sur les espèces d'oiseaux indigènes, la persistance de ce phénomène de mode et le recours à des panaches toujours plus exotiques, a été fondateur de la Society of Protection of Birds en 1889. L'engouement public suscité par cette cause et le soutien de cette fondation par d'illustres personnages tels que la duchesse de Portland (qui deviendra la première présidente de la société), la *Ranee*²²⁸ de Sarawak, ou encore l'éminent ornithologue, A. Newton, ont permis à cette société d'obtenir, 15 ans seulement après sa création, son titre de *Société Royale* (1904).

La RSPB travaille aujourd'hui aux échelles nationales, régionales et locales grâce à neuf bureaux régionaux, trois bureaux nationaux et un bureau britannique, mais également à l'échelle internationale sur les questions de conservation d'espèces et d'espaces naturels à travers son partenariat avec BirdLife International. Au Royaume-Uni, la RSPB coopère notamment avec les propriétaires fonciers et les agriculteurs pour les inciter à « *protéger et venir en aide aux oiseaux des campagnes*²²⁹ ».

La RSPB dispose d'environ 120 millions de livres sterling de ressources financières annuelles (soit environ 139.5 millions d'euros), provenant majoritairement de dons volontaires, eux même issus des souscriptions et dons des membres, de subventions publiques, de dons de sociétés privées, de taxes dédiées à l'environnement ou encore de legs (*cf.* Figure 2 page suivante).

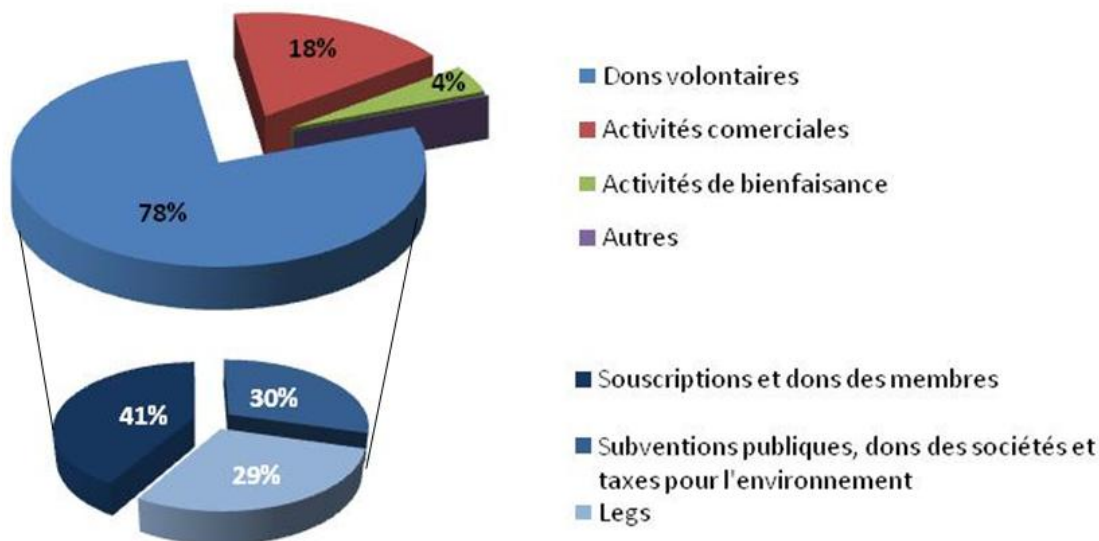
Les cotisations des membres de la RSPB représentent en 2012 plus de 27 % des ressources totales de la société tandis que leurs dons complémentaires représentent un peu moins de 5,5 %. Parmi les subventions publiques, les sociétés donatrices et les taxes pour l'environnement, les principaux contributeurs aux ressources financières de la RSPB pour l'année 2012 sont : le DEFRA à hauteur de 4,3 %, l'Union européenne à hauteur de 3,3 %, la banque allemande KfW à hauteur de 2,3 %, le Landfill Communities Fund²³⁰ à hauteur de 2,2 %, diverses loteries nationales à hauteur de 1,5 %, ainsi que de nombreux autres acteurs (Scottish executive, Scottish natural heritage, Natural England, Department for international development, Environment agency, Countryside council for Wales, Department of environment for Northern Ireland, Forestry commission, Department of agriculture and rural development for Northern Ireland, National assembly for Wales...). Les dons par legs représentent quant à eux près de 15 % des ressources de la société en 2012.

²²⁷ http://www.rspb.org.uk/about/whatwedo/what_is_the_rspb.aspx

²²⁸ Femme du Raja de Sarawak en Malaisie.

²²⁹ http://www.rspb.org.uk/about/whatwedo/what_does_the_rspb_do.aspx

²³⁰ Il s'agit d'un fond instauré à partir de 1996 et financé par une taxe sur l'enfouissement des ordures afin de réduire celle-ci. L'argent de ce fond est consacré à financer des projets environnementaux bénéficiant aux communautés locales.



Malgré les importantes ressources dont dispose la RSPB, cette dernière souligne la place primordiale qu'occupe la participation de ses nombreux bénévoles dans l'organisation des activités qu'elle mène puisque la société compte au moins 9 volontaires pour chaque salarié. Ce bénévolat permet de consacrer environ 75 % des ressources de la société à ses projets et de limiter ainsi la part des ressources finançant ses charges salariales. La RSPB dit par ailleurs vouloir consacrer prioritairement les moyens dont elle dispose au service des enjeux environnementaux présents, en investissant une part maximale de ses ressources dans les projets qu'elle gère déjà, quitte à disposer de seulement 4 mois de réserves financières. Cette gestion rend la RSPB davantage dépendante de la générosité de ses membres et partenaires à travers leurs dons, mais incite également une implication continue de ses membres et donateurs.

BirdLife International

BirdLife International est le plus grand « partenariat » mondial d'ONG de protection de la nature. Il compte plus de 2,5 millions de membres à travers le monde, 10 millions de sympathisants, 7 000 groupes locaux et 7 400 salariés qui gèrent plus d'un million d'hectares dont ils sont en partie propriétaires. Fondée en 1922 sous le nom d' *International Council of Bird Preservation* (ICBP) par deux ornithologues (l'américain T.G. Pearson et le français J.T. Delacour), ce groupe est tombé en désuétude après la seconde guerre mondiale avant de redevenir actif en 1983 et d'être rebaptisé sous son nom actuel en 1993.

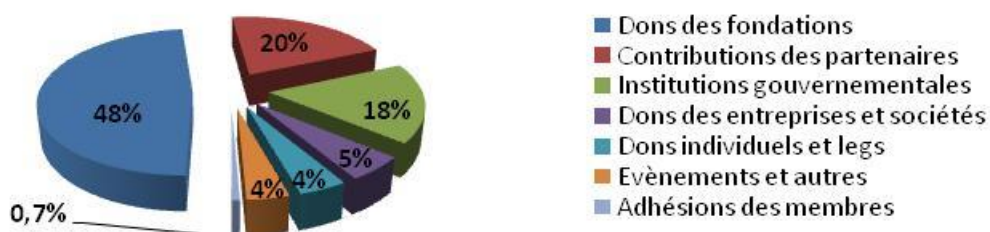
Les objectifs de cette ONG sont principalement focalisés sur la protection des oiseaux et de leurs habitats, mais se sont progressivement élargis à la protection de la biodiversité mondiale et à l'utilisation durable des ressources naturelles. BirdLife International intervient aujourd'hui dans plus d'une centaine de pays (cf. Figure 3). Sa section européenne (qui s'étend jusqu'en Asie centrale) compte à elle seule 2 millions de membres, 4 100 salariés, des dizaines de milliers de bénévoles qualifiés à travers 45 pays dans lesquels l'ONG possède ou gère plus de 5 800 sites naturels représentant plus de 320 000 ha.

Figure 3 : Sphère d'intervention de BirdLife international (source : BirdLife International)



En moyenne sur 2010 et 2011, BirdLife international dispose d'environ 12,6 millions de livres sterling de ressources financières annuelles²³¹, dont près de la moitié est financée par des fondations, et un cinquième par ses partenaires. Les cotisations d'adhésion de ses membres représentent quant à elles moins de 1 % du budget de l'ONG (cf. Figure 4).

Figure 4 : Origine des fonds de BirdLife international



Natural England / Scottish Natural Heritage

Natural England est un organe de conseil du gouvernement anglais. Cette agence a été instituée le 30 mars 2006, conformément aux dispositions relatives à la loi 1176 (C.40) du *Natural Environment and Rural Communities Act* (NERC Act 2006). Sa principale mission est « *d'assurer des conseils pratiques fondés sur une expertise scientifique* » afin de « *gérer, préserver et mettre en valeur le milieu naturel anglais pour les générations présentes et futures, contribuant ainsi au développement durable au bénéfice de tous* ».

Entre autres exemples Natural England est responsable de la gestion du programme de développement rural anglais relatif aux paiements des propriétaires fonciers et des agriculteurs pour la fourniture de bénéfices environnementaux à travers les mesures agro-environnementales. Ces dépenses représentent un budget de plus de 430 millions de livres sterling en 2012. Natural England est également chargé d'évaluer et de proposer les futures mesures agroenvironnementales, de désigner les Parcs naturels, les zones protégées et les zones d'intérêts scientifiques particuliers, ainsi que de gérer certaines réserves naturelles nationales. Pour ce faire, cet organe travaille au contact des agriculteurs, gestionnaires fonciers (*Land managers*), entreprises, industries, planificateurs, gouvernements locaux et nationaux, ainsi qu'auprès de groupes d'intérêt et des communautés locales afin de les aider à préserver et améliorer leur environnement.

²³¹ Ce montant apparaît faible en comparaison par exemple des 120 millions de livres sterling dont dispose à lui seul son partenaire britannique, la RSPB.

Natural England dispose de 201 millions de livres sterling de ressources financières, dont 93 % sont financées à travers des aides et subventions du Department for Environment, Food and Rural Affairs (DEFRA). Cette dépendance financière est parfois jugée comme négative par Natural England, considérant que l'objectivité des conseils et des préconisations de cette agence peut ainsi être soumise à des pressions de la part du gouvernement lorsque certaines de ses évaluations vont à l'encontre des choix du gouvernement.

Le Scottish Natural Heritage est l'homologue écossais de *Natural England*. Il s'agit d'un organe du gouvernement écossais chargé de développer une expertise sur les questions environnementales pour venir en appui aux débats parlementaires et conseiller les ministères sur les questions relatives à l'environnement, à l'aménagement du territoire ou à la mise en place de directives. Cet organe travaille également avec le gouvernement britannique ou le parlement européen, concernant l'élaboration de certaines politiques publiques. À l'échelle locale, cette organisation assure la promotion, le respect et l'amélioration de l'environnement écossais en sensibilisant la population aux questions environnementales et aux usages respectueux des ressources naturelles.

Elle est exclusivement financée par le gouvernement écossais à hauteur de 57,8 millions de livres sterling en 2012 (soit une baisse de l'ordre de 10 % par rapport à 2011) mais se considère néanmoins indépendante et dit ne pas subir de pressions particulières concernant les avis ou conseils qu'elle donne au gouvernement écossais.

D) Les propriétaires fonciers

Le *Country Land and Business Association* (CLA) est une association regroupant les propriétaires de terrains, de bâtiments ou d'entreprises dans les régions rurales d'Angleterre et du Pays de Galles. Cette organisation créée en 1907, « défend les intérêts de ses membres et cherche à influencer les décideurs afin d'assurer un développement positif de l'économie rurale ». Le CLA revendique un « lobbying professionnel constant auprès des décideurs européens, nationaux et locaux pour défendre les intérêts de ses membres, en assurant une présence visible et influente dans les médias et auprès du gouvernement » (traduit de l'anglais). Cette association propose également à ses membres des conseils sur la législation rurale afin de leur permettre « de profiter des occasions susceptibles de se présenter à eux ».

À l'échelle européenne, Le CLA fait partie d'une organisation plus large, créée en 1972, et représentant les intérêts des propriétaires fonciers à travers l'*European Landowners' Organization* (ELO) qui regroupe aujourd'hui plus de 54 associations membres. Cette organisation est elle-même très proche de *Friends of the countryside* avec laquelle elles ont créé la fondation RISE (*Rural investment support for Europe*). Ces groupes lobbyistes défendant les intérêts des propriétaires fonciers apparaissent très organisés et influents au Royaume-Uni mais également à l'échelle européenne. ELO dispose de 15 salariés permanents à Bruxelles qui restent « au contact direct des décideurs politiques, des dirigeants économiques, et des différentes parties prenantes impliquées au plus haut niveau des affaires rurales »²³². L'influence lobbyiste que recherche ce groupe d'intérêt s'illustre notamment à travers le recrutement d'Allan Buckwell en tant que *Policy director* du CLA de 2000 à 2012. On notera que ce recrutement a eu lieu suite à son détachement académique pour la DG Agri de 1995 à 1996 dans l'unité d'analyse et de conception, au sein de laquelle il a présidé un groupe d'experts chargé de proposer un modèle d'évolution de la PAC dont les conclusions figurent dans le *rapport Buckwell et al.* (1997).

²³² <http://www.europeanlandowners.org/about/history>

II) Présentation des acteurs français

A) Le gouvernement Français et ses ministères

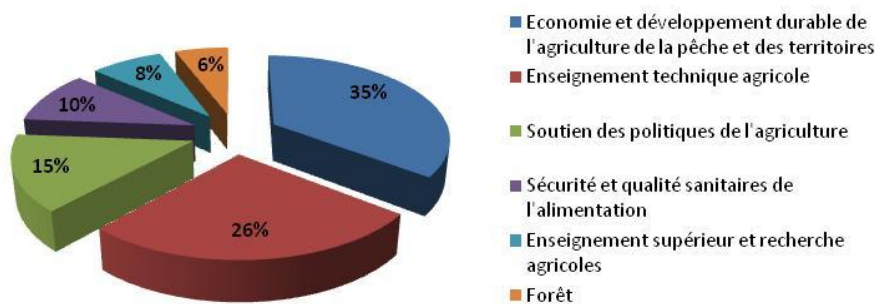
À la différence du Royaume-Uni, l'agriculture et l'environnement relèvent en France de deux ministères différents : le ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt (MAAF) et le ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie (MEDDE).

Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt

La création d'un ministère dédié au secteur agricole a été instauré en France en 1881, par Léon Gambetta alors qu'il était président du Conseil sous la troisième république. Aujourd'hui, le ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt « *prépare et met en œuvre la politique du Gouvernement dans le domaine de l'agriculture, de la forêt et du bois. Il prépare et met en œuvre la politique de l'alimentation en liaison avec le ministre de l'économie, des finances et du commerce extérieur et le ministre des affaires sociales et de la santé. Il participe à la mise en œuvre de la politique du Gouvernement en matière de commerce international. À ce titre, il est associé à sa représentation dans les instances internationales traitant de ces questions* » (Article 1 du décret n° 2012-779 du 24 mai 2012 relatif aux attributions du ministre de l'agriculture et de l'agroalimentaire).

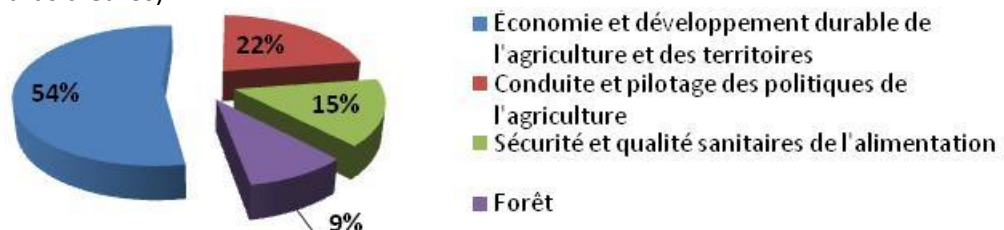
Pour l'année 2013, « *Le projet de loi de finances [...] prévoit de doter le MAAF de 5 milliards d'euros en autorisations d'engagement et en crédit de paiements* »²³³ (cf. Figure 5). Parmi ces 5 milliards, 3,31 milliards seront accordés au titre de la mission « *Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales* » (hors enseignements et recherches agricoles, cf. Figure 6), soit 0,8 % du montant des crédits de paiements destinés à l'ensemble des 32 missions gouvernementales.

Figure 5 : Répartition des 5 milliards d'euros de crédits de paiements du MAAF en 2013



Source : Présentation du projet de budget 2013 (28/09/2012)

Figure 6 : Répartition par programmes des 3,31 milliards d'euros de crédits de paiements du MAAF accordés à la mission « agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales » pour l'année 2013 (total : 3,31 milliards d'euros)



Source :

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=?cidTexte=JORFTEXT000026864987&dateTexte=&oldAction=rechJO&categorieLien=id>

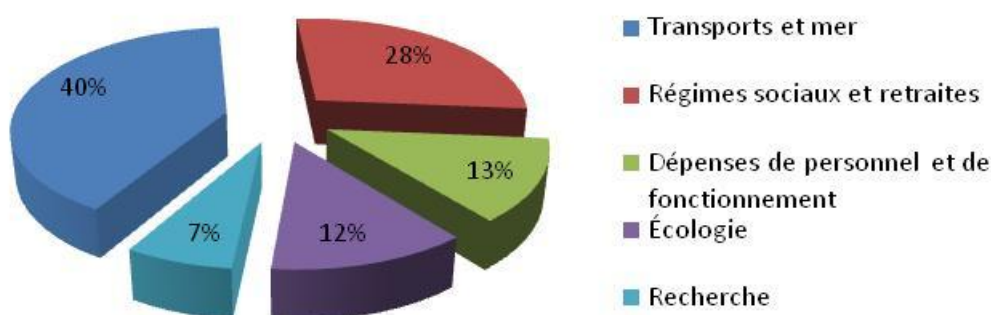
²³³ http://agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/Budget2013_DP_cle881438-2_cle0a9cc1.pdf

Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie

La création d'un ministère dédié à l'environnement est beaucoup plus récente que celle du ministère de l'agriculture puisque le premier « *ministère de la protection de la nature et de l'environnement* » a été créé en 1971 sous la présidence de Georges Pompidou. Les thématiques relevant de ce ministère sont relativement variables selon les gouvernements en place. On y retrouve depuis sa création des thématiques aussi diverses que la mer, les équipements, le cadre de vie, les transports, le tourisme, l'urbanisme, les logements, l'aménagement du territoire, qui peuvent être soit directement liées au ministère de l'environnement, soit faire partie de ministères distincts selon les gouvernements.

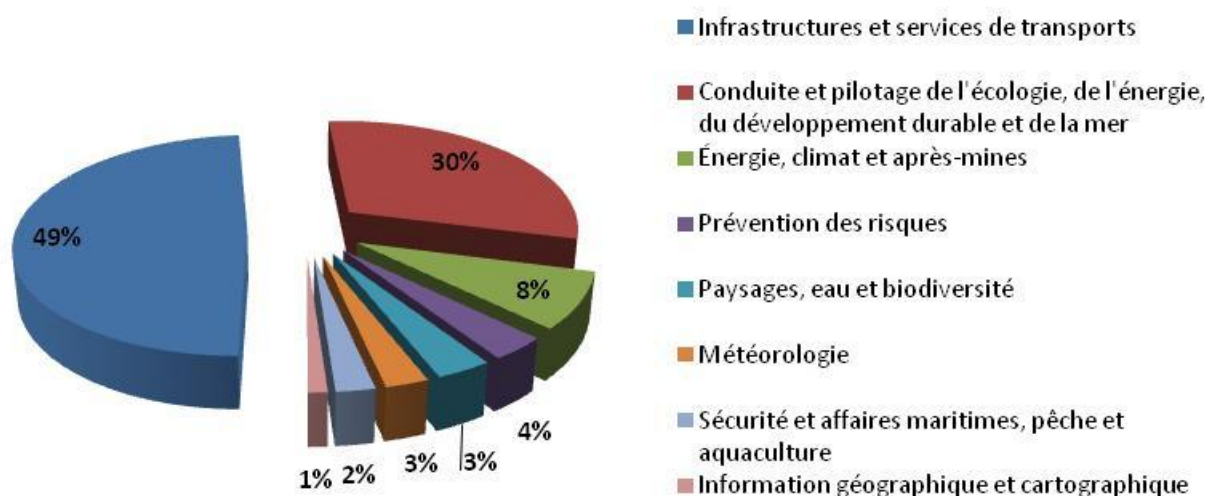
En 2013 le ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie est composé de six directions générales : la DG de l'énergie et du climat, la DG des infrastructures, des transports et de la mer, la DG de l'aménagement du logement et de la nature, la DG de la prévention des risques, la DG de l'aviation civile, et la direction des pêches maritimes et de l'aquaculture. La loi de finance 2013 attribue un budget de plus de 20 milliards d'euros à ce ministère (cf. Figure 7) dont plus de 8,35 milliards accordés au titre de la mission « *écologie, développement et aménagement durables* » répartis comme ci-dessous entre les différents programmes (cf. Figure 8).

Figure 7 : Répartition des 20 milliards d'euros de crédits de paiements du MEDDE en 2013



Source : http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/PLF-2013_4p-2.pdf

Figure 8 : Répartition par programmes des 8,35 milliards d'euros de crédits de paiements accordés à la mission « *écologie, développement et aménagement durables* »



Source: <http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/farandole/2013/lfi/pdf/DBGNORMALLFIMSNTA.pdf>

B) Les représentants de la profession agricole

Le paysage syndical français est complexe, et comme nous l'avons déjà évoqué, souvent lié à des questions politiques plus globales. Nous faisons le choix de nous focaliser sur quatre des cinq principaux syndicats étant donné la très faible représentativité du MODEF que nous ne présenterons pas en détail par la suite.

Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles

La FNSEA fut créée en mars 1946 suite à la publication de la loi sur le rétablissement de la liberté syndicale en France. Il s'agit depuis du syndicat agricole majoritaire, rejoint dès 1956 par le cercle national des jeunes agriculteurs, rebaptisé Centre national des jeunes agriculteurs (CNJA).

La FNSEA compte aujourd'hui environ 20 000 syndicats locaux représentant 320 000 adhérents (source : site internet de la FNSEA). Son organisation est composée de : 94 fédérations départementales, 22 fédérations régionales, 38 associations spécialisées, 4 sections sociales (agricultrices ; ancien exploitants ; fermiers métayers ; propriétaires ruraux), une assemblée générale (composée de 418 membres), d'un conseil d'administration (constitué par 69 membres), et d'un bureau (constitué par 19 élus, dont un président). En tant que syndicat majoritaire, cette organisation professionnelle joue, depuis sa création, un rôle majeur dans la cogestion du secteur agricole, contribuant fortement avec le ministère de l'agriculture aux orientations à donner à l'agriculture française.

Centre national des jeunes agriculteurs

Constitué en 1954, le Cercle national des jeunes agriculteurs est rebaptisé *Centre national des jeunes agriculteurs* (CNJA) en 1957 après avoir adhéré à la FNSEA dès mars 1956. Comme son nom l'indique, ce syndicat professionnel agricole a la particularité de représenter les intérêts des agriculteurs de moins de 35 ans : il défend les intérêts des jeunes agriculteurs, principalement concernant leurs conditions d'installation vis-à-vis des logiques d'agrandissement d'exploitations défendues par la FNSEA. Malgré une filiation forte entre la FNSEA et les JA, ces derniers se disent contre l'agrandissement à outrance des exploitations, leur concentration et leur spécialisation. Selon ce syndicat, ces modèles d'exploitations ont des répercussions territoriales néfastes, empêchant par ailleurs les jeunes agriculteurs de s'installer. Par opposition à ce modèle, les JA entendent défendre au contraire le développement de structures agricoles « *viables, vivables et transmissibles* » en définissant sa mission comme devant permettre « *d'assurer le renouvellement des générations en agriculture et donc de représenter et de défendre les intérêts catégoriels des jeunes agriculteurs, principalement autour de la notion d'installation en agriculture, c'est-à-dire des conditions d'accès au métier de ceux qui le choisissent et des perspectives de long terme permettant de réaliser des projets d'installation* »²³⁴.

En 2008 le syndicat des JA comptait 50 000 adhérents sur quelques 100 000 agriculteurs de cette classe d'âge (source : CNJA¹¹). La structure organisationnelle de ce syndicat part d'une base cantonale, passant par des échelons départementaux et régionaux avant d'aboutir à une équipe nationale dirigeante.

Confédération paysanne

La Confédération paysanne est une confédération de syndicats départementaux, dotée d'instances nationales défendant un projet d'agriculture paysanne intégrant les dimensions sociales, agronomiques et environnementales dans la production agricole, en alternative au « *modèle d'agriculture industrielle qui élimine trop de paysans et de structures agricoles diversifiées* ». Ce syndicat est né en avril 1987, suite aux revendications conjointes de la *Fédération nationale des*

²³⁴ <http://www.jeunes-agriculteurs.fr/jeunes-agriculteurs/qui-sommes-nous>

syndicats paysans (FNSP) et de la *confédération nationale des syndicats de travailleurs paysans* (CNSTP), lors des *Assises paysannes* qui avaient rassemblé 15 000 paysans au cours de l'hiver 1986 afin de marquer leur opposition « à la *politique agricole productiviste* [...] *prônée par la FNSEA et le CNJA* » (source : site internet²³⁵ de la confédération paysanne). Lors des dernières élections des chambres d'agriculture ce syndicat a obtenu « aux alentours de 20 % des voix » malgré un contexte jugé peu favorable étant donné que « 160 000 paysans, en grande partie issus de l'électorat du syndicat » ont disparu au cours de la dernière décennie.

Ce syndicat « *combat un modèle agricole qui conduit à la domination économique de quelques structures hyperproductives et hyperconcentrées, tout comme elle s'oppose à une vision de l'agriculture « paysagère » ou de loisir* » et entend défendre au contraire « *une orientation des politiques agricoles qui valorise l'activité et l'emploi agricoles* ». La Confédération paysanne appelle également à une reconnaissance de la valeur du travail des paysans « [devant] *leur assurer un revenu juste* » ainsi qu'« *une reconnaissance de la diversité des approches et des acteurs, dans tous les territoires et dans toutes les instances qui ont pour mission la représentation et l'organisation du monde agricole* ». Elle érige ce principe de représentation des acteurs professionnels comme fondamentalement démocratique, par opposition à certaines instances où la FNSEA (en tant que syndicat majoritaire) représente seul les intérêts des agriculteurs, et appelle « l'État [à] être le garant d'une gouvernance représentative de l'ensemble des paysans ».

La Confédération paysanne est également membre fondateur du réseau international de la *Via Campesina*, de la *Coordination européenne Via Campesina* (créée au début des années 1990) et se trouve à l'origine de la création de l'association *Solidarité paysans*.

Coordination rurale

Coordination rurale est un syndicat agricole créé en 1993 en opposition aux perspectives annoncées par la réforme de la PAC de 1992 : « *tous unis contre la PAC 92* » était déjà le mot d'ordre de l'association loi 1901 créée en décembre 1991 précédant la constitution du syndicat.

Au cours des trois dernières élections en chambres d'agriculture, ce syndicat n'a cessé de progresser puisqu'il est passé de 12,15 % des voix en 2001, à 18,7 % en 2007, puis à 21,12 % en 2013. Cette progression lui a permis de remporter quatre chambres d'agriculture départementales aux dernières élections (dont une en union avec la Confédération paysanne) et d'être aujourd'hui présent dans 94 départements.

La Coordination rurale compte trois syndicats spécialisés : l'Organisation des producteurs de grains (OPG ou section céréalière et des oléa-protéagineux), l'Organisation des producteurs de lait (OPL) et l'Organisation nationale des éleveurs de porcs (ONEP) ; ainsi que sept sections spécialisées : section porc, viande, viticole, fruits et légumes, irrigation, cheval, agriculture biologique et jeunes agriculteurs. Enfin, la coordination rurale travaille en collaboration avec des associations ou d'autres « syndicats proches de ses idées » tels que CNADA pour les volailles, AUDACE pour les utilisateurs de produits phytosanitaires, et UNIPHOR pour l'horticulture.

Ce syndicat se revendique « *indépendant de toute organisation économique ou politique* » et dit « *ne [tenir] compte que de l'intérêt général et de la défense des agriculteurs* » lors de ses prises de positions. Entre autres spécificités, la coordination « *refuse la cogestion quel que soit le pouvoir en place* ». Les propositions que la Coordination rurale entend défendre concernent notamment « *le rétablissement de la préférence communautaire, [une harmonisation des normes au sein de l'Europe] et un rééquilibrage des productions excédentaires et déficitaires au sein de l'Europe* » pour « *une PAC équilibrée, [synonyme de] contrat entre agriculteurs et citoyens : les premiers garantissant la sécurité alimentaire des seconds, en échange de prix rémunérateurs leur permettant de vivre de leur travail* ». Selon le syndicat, « *ces prix rémunérateurs auraient pour conséquence la suppression des primes* ».

²³⁵ http://www.confederationpaysanne.fr/gen_article.php?id=11&t=QUI%20SOMMES-NOUS%20?

(sauf cas exceptionnels pour l'agriculture en zone défavorisée) ». Le syndicat propose également de supprimer les cotisations sociales en agriculture et de les remplacer par une TVA sociale. Enfin il défend « l'exception agricole à l'OMC et une organisation des agricultures du monde sous l'égide de la FAO » (Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture).

A) Les acteurs environnementalistes et divers représentants de la société civile

France Nature Environnement

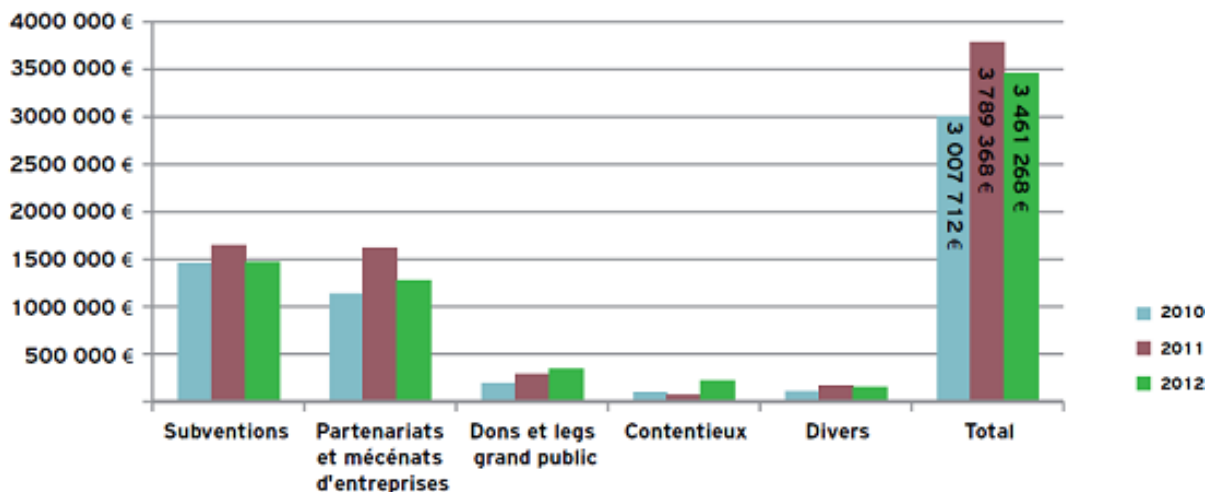
France Nature Environnement est une fédération de 3 000 associations, comptant au total plus de 850 000 adhérents coordonnés par une équipe nationale formée de 120 bénévoles et 45 salariés. Créée en 1968 sous le nom de Fédération Française des Sociétés Protectrices de la Nature (FFSPN), cette association a été reconnue d'intérêt public depuis 1976. Elle se définit aujourd'hui en tant qu'« *acteur du dialogue environnemental [agissant] pour la défense de l'intérêt général, [et non] pour le compte d'entreprises [ni] pour celui d'une catégorie de la population* » et se dit rester « *indépendante de tout pouvoir politique, économique et religieux* ». La FNE entretient un dialogue permanent avec les différents acteurs de la société : établissements publics, entreprises privées, ou fondations, à travers des partenariats contribuant à l'équilibre économique de la fédération tout en diversifiant ses sources de financement pour garantir sa pérennité et son indépendance. La charte des partenariats de FNE veille au respect de son éthique associative, militante, et de son indépendance.

En France, le mouvement de protection de la nature et de l'environnement d'où la FNE tire ses origines, est relativement récent puisqu'il prend naissance au milieu du siècle dernier (1950/1960), suite à « *une série d'excès en matière d'aménagement du territoire : remembrement, assèchement des zones humides, voies routières éventrant les massifs forestiers, urbanisation galopante...* ». La création de la FFSPN en 1968 résulte d'une volonté commune et orchestrée par François Hüe (président de la Société Nationale de protection de la nature à cette période) de réunir les associations nationales, régionales, et locales en un même ensemble poursuivant les mêmes buts mais préservant néanmoins l'originalité et l'autonomie de chacune des associations. En 1990, cette fédération est rebaptisée France Nature Environnement.

Cette association se présente comme militante et « [se mobilisant] face à toutes les menaces qui pèsent sur l'environnement, [défendant] l'intérêt général, [et proposant] des solutions pour concilier activités humaines et équilibres naturels ». Au-delà de la protection de certaines parties du territoire, la FNE dit s'être rapidement interrogée sur les mécanismes économiques et politiques conduisant au gaspillage des ressources et aux pollutions. Dès 1972, lors d'une assemblée générale extraordinaire, la FFSPN adopte « un programme pour la sauvegarde de la nature et de l'environnement : action sur le plan mondial, réflexion sur l'idée que la croissance ne peut pas être infinie, respect du Tiers-Monde, lutte contre toutes les formes de gaspillage, réorientation des politiques de subventions vers le qualitatif, développement de la concertation et de l'éducation » qui seront autant de thèmes abordés, servant par la suite de trame à l'action associative.

D'un point de vue financier, cette association dispose en 2012 de plus de 3,46 millions d'euros de ressources. Entre 2011 et 2012, le budget de l'association a connu une baisse de 9 % qu'il faut néanmoins relativiser suite à l'augmentation de 26 % qu'avait connu le budget entre 2010 et 2011 (cf. Figure 9).

Figure 9 : Répartition des ressources de la FNE entre 2010 et 2012



Les financements publics dont bénéficie cette association diminuent mais représentent encore plus de 40 % de leurs produits. « *Dans un contexte économique tendu, [les partenariats sont renouvelés] mais leurs délais de négociation s'allongent et leurs montants sont souvent revus à la baisse* », avec pour conséquence un impact négatif sur les comptes de l'association qui accusent un déficit représentant 5 % du budget (Sources : rapport d'activité 2012).

Groupe PAC 2013

Le groupe PAC 2013, s'est constitué à l'automne 2007 suite au Grenelle de l'environnement, sur les bases du RAADIS (Réseau pour une agriculture et une alimentation durables, inventives et solidaires). Le Grenelle de l'environnement et les discussions sur le bilan de santé de la PAC (2007/2008) ont permis la constitution de cette plate forme, englobant des organisations environnementales, de solidarité internationale, et d'agriculture durable, issues et représentant la société civile, ainsi qu'une frange de la profession agricole (Confédération Paysanne).

Le groupe PAC 2013 est aujourd'hui composé de 25 organisations se réunissant pour partager leurs analyses, débattre des priorités et soumettre des propositions communes concernant la réforme de la PAC 2013. Ces organisations partagent une même aspiration à défendre une « *politique agricole plus juste, plus solidaire et plus écologique à l'horizon 2020* ». Ce groupe travaille également en collaboration avec d'autres plateformes du même type en Allemagne, Belgique, Espagne, Royaume-Uni et Pays-Bas, mais également à l'échelle européenne avec des partenaires tels que Arc 2020, ou la Coordination européenne *Via campesina*.

Annexe 10 : Liste des membres du groupe de travail thématique n° 3 de l'ENRD sur le thème : « Public goods and public intervention »

Source :

http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/filedownload.cf.m?id=E39B768D-F0DC-DE44-13FB-BCE7901F3323



**Members of the Thematic Working Group 3 on
"Public goods and public intervention"**

Chairman of TWG 3:

Mr **Martin SCHEELE**, European Commission, DG Agriculture Unit H1: Environment, GMO and genetic resources

N°	Status	First name	Family name	Organisation	Country
1	Mr	Hans	BRAND	Ministry of Agriculture, Nature and Food Quality	The Netherlands
2	Mr	Ariel	BRUNNER	BirdLife International	Belgium
3	Mr	Allan	BUCKWELL	ELO (European Landowners' Organisation)	United Kingdom
4	Mr	Jean-Christophe	BUREAU	INRA (Institut National de la Recherche Agronomique)	France
5	Ms	Nina	DOBZYŃSKA	Ministry of Agriculture and Rural Development	Poland
6	Mr	Udo	HEMMERLING	Deutscher Bauernverband	Germany
7	Ms	Helene	HOLSTEIN	Ministry of Agriculture	Sweden
8	Ms	Pille	KOORBERG	Agricultural Research Centre	Estonia
9		Vyara Konstantinova	STEFANOVA	Ministry of Agriculture and Food	Bulgaria
10	Mr	George	VLAHOS	Agricultural University of Athens	Greece
11	Mr	Camillo	ZACCARINI BONELLI	ISMEA (Italian Institute for Services on Agricultural and Agro-food Market)	Italy

Annexe 11 : Extrait du système de prise en compte des biens publics proposé par le rapport Buckwell et al. (1997) et le modèle proposé dans l'article de M. Scheele (1999)

Extrait du rapport Buckwell et al. (1997)

(consultable sur http://ec.europa.eu/agriculture/publi/buck_en/sum72.htm)

The principle of this programme of the CARPE is that farmers provide goods and services for which they are not rewarded by the market, and this programme is designed to provide the appropriate inducements and rewards for these services. In its purest form, these payments are offered to avoid the possibility that there is an under-provision of environmental and cultural landscape services. They are not entitlements to receive money if the provision of the services do not impose additional costs on farmers. The proposal is to take a multi-tier approach to achieve environmental and cultural landscape goals.

At the base level, **Tier zero** are conditions which farmers and all land managers must respect without payment. These are legally defined environmental standards. Society insists on certain basic property rights in clean air and water, well husbanded soil and healthy food and humanely cared for animals. Beyond this, there is a recognition that property rights are with the landowner or farmer and if society wishes land managers to produce environmental and cultural landscape benefits, then it is reasonable that the suppliers of these services should be paid. To do this, two further tiers of support are proposed. Such schemes will apply to all ecosystems and landscapes requiring greater care than defined under the Tier zero obligatory legislation and to other 'public' environmental services (including access) rendered by farmers and other rural land managers.

These schemes are based on pluri-annual, purchaser-provider contracts. The purchasers, regional authorities, contract with suppliers, farmers and land managers, for the preservation or enhancement of defined habitats, landscapes, and provision of other rural features and services. The first, **Tier 1** is directed to farming systems which provide high nature value. These systems and thus payments may well cover large parts of the European territory. The second, **Tier 2** is concerned with specific environmental management practices; these will generally involve more restricted areas, and more intensive action on the part of the land managers in order to preserve or create environmental effects of greater significance.

In order to reflect the diversity of environmental conditions and problems in Europe and also the spectrum of concern about these problems, the ECLP programme has to be regionally based. All regions will be required to create the institutional arrangements to bring together the main rural land owning, land management and environmental interest groups together with competent regional authorities to create regional land use programmes. This will of course be integral with rural development programming discussed in section 7.3. Part of this procedure will involve selecting from a menu of EU ECLP schemes, those pertinent to the region. The EU framework will define the principles and requirements for obtaining EU financial support; within these rules, the definition of precise targets, indicators and payments will be determined locally. The operation of Tiers 1 & 2 ECLP will then be based on multi-annual contracts between the regional authority (the purchaser) and individual or groups of land managers (the providers) to supply certain benefits and receive agreed payments. To satisfy the principles enunciated in section 6.1, the farmers or other land managers will be paid in proportion to the goods and services they contract to supply. Such payments should be decoupled from production decisions. There should be explicit targets for these environmental schemes and in-built indicators and provisions for monitoring. Non-compliance with the terms of the contract or non-delivery of the environmental services should result in sanctions.

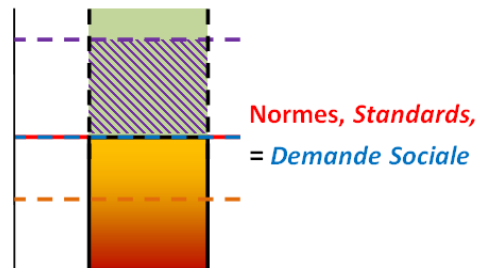
The common EU framework is necessary for two reasons. First, to ensure that there are no abuses to competition policy, and second, because it is envisaged that for reasons of cohesion, there may have to be a high degree of EU financing of these measures in some Member States or regions. EU funding implies some degree of EU control. An element of member state financing and preferably regional financing too, will be required from all Member States to ensure a strong degree of national interest in devising sound schemes. Provided that there are secure mechanisms to ensure competition is not distorted, there could also be nationally funded top-ups to the schemes for Member States who have stronger preferences, and the ability to pay for higher standards and more environmental goods.

Illustration du système de rémunération des biens public à travers la PAC proposé par M. Scheele (1999) dans son article 236 : "Environmental services provided by agriculture : the setting of environmental targets and reference levels"

Cas 1 : Correspondance des normes avec les attentes sociétales

Production de bien public au delà de la demande sociale
 → pas de nécessité d'intervention publique = perte sèche

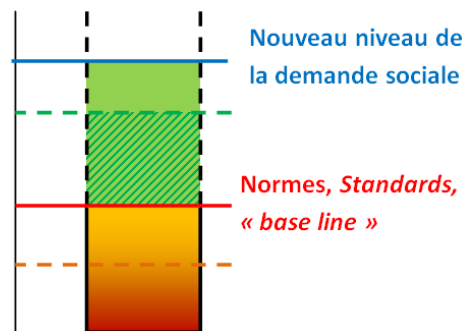
Non respect des normes imposées
 → Application du principe Pollueur / Payeur



Cas 2 : Renforcement de la demande sociale par rapport aux normes actuelles

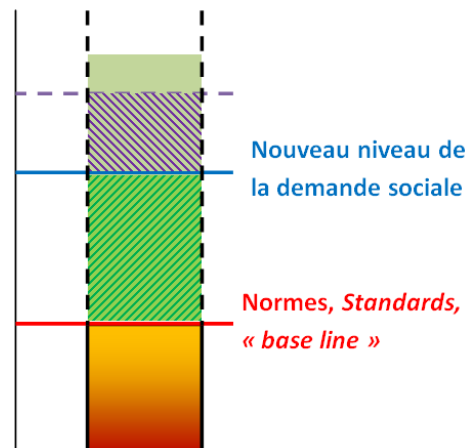
Prise en compte de la demande sociale au-delà des normes imposées
 → Rémunération de la production de biens publics

Non respect des normes imposées
 → Application du principe Pollueur / Payeur



Cas 2' : Offre de production de bien public supérieur à la nouvelle demande sociale

Production de bien public au delà de la demande sociale
 → Rémunération de la production de biens publics jusqu'au niveau de la demande sociale mais pas au-delà = perte sèche



²³⁶ Consultable en ligne sur http://www.regjeringen.no/en/archive/Stoltenbergs-1st-Government/ministry-of-agriculture/Veiledninger-og-brosjyrer/2000/environmental_services_provided.html?id=232101

Annexe 12 : Analyse des discours et des positions des acteurs français et anglais participant aux débats sur la future PAC.

Les analyses relatives aux usages de la notion de bien public par les acteurs institutionnels français et anglais auxquels nous nous sommes plus particulièrement intéressés, de même que celles relatives à leurs positions par rapport aux débats sur la PAC ont principalement été réalisées à partir de recherches sur internet des principaux documents officiels de ces acteurs dans lesquels la notion de bien public est citée.

Ces recherches ont été synthétisées sous forme de fiches par acteurs présentées ci-après, ainsi que de tableaux comparatifs des différents acteurs étudiés en France puis en Angleterre. Suite à nos entretiens certaines informations ont été complétées et nous finalement permis de construire un tableau comparatif des différentes positions défendues par chacun de ces acteurs.

Outre cette annexe, des informations complémentaires de nature plus institutionnelles, peuvent être également consultées à propos de chacun de ces acteurs dans l'annexe 9.

1. Étude de cas française :

1.1. Fiches des acteurs français étudiés :

Acteur	Ministère de l'agriculture de l'agroalimentaire et de la forêt
Utilisation de la notion de bien public	Faible utilisation du terme « bien public » : 15 références associées sur le site du ministère mais où cette notion n'apparaît jamais centrale (très faible fréquence d'apparition du terme dans les documents concernés)
Conception	<p>Jamais précisée, il y est parfois fait référence à l'intérêt général, des exemples sont cités, laissant plutôt identifier une conception sociopolitique :</p> <p>« Notre objectif est de faire de l'agriculture à la fois un atout économique, mais aussi un bien public en matière de sécurité alimentaire, de sécurité sanitaire et de développement durable » (http://agriculture.gouv.fr/media-bruno-le-maire-s-exprime,1615)</p> <p>« 90 % des Européens sont convaincus de l'intérêt des soutiens publics à l'agriculture parce l'agriculture est un bien commun stratégique ... Elle produit aussi des biens publics pour l'intérêt général... Les aides doivent aider à préserver notre potentiel agricole et à rémunérer les biens publics en faveur de l'environnement et de l'équilibre socio-économique des territoires »</p> <p>(http://agriculture.gouv.fr/contribution-des-autorites)</p> <p>« La sécurité alimentaire est un bien public mondial. L'agriculture, en particulier l'agriculture familiale, est un secteur économique d'intérêt social. »</p> <p>(http://agriculture.gouv.fr/tribune-franco-bresilienne-pour)</p> <p>« l'agriculture comme un bien public mondial » (http://www.revuepolitique.fr/lagriculture-un-bien-public-mondial/)</p> <p>« La sécurité alimentaire et sanitaire, la préservation de l'environnement et des paysages, l'équilibre des territoires et la diversité des exploitations sont autant de biens publics européens auxquels nous sommes attachés » [...] « Parce que l'agriculture, ce sont des biens publics et des externalités positives. » (http://agriculture.gouv.fr/appel-de-paris-pour-une-politique)</p> <p>« Il s'agit là d'un coût raisonnable au regard des biens publics indispensables que l'agriculture garantit, à la valeur bien supérieure : offre de denrées saines et de qualité, dynamisme des campagnes, et préservation de l'environnement et des paysages. »</p> <p>(http://agriculture.gouv.fr/5-idees-recues-PAC)</p>
Principales options politiques défendues sur la PAC	« La nouvelle PAC doit être forte, plus équitable et plus simple. Elle doit se fonder sur une nouvelle régulation. Il s'agit de prévenir les crises en améliorant le fonctionnement des marchés, y compris en adaptant le droit de la concurrence, en développant les contrats et l'information sur les prix et les volumes et en renforçant l'organisation des filières avec les interprofessions. Il s'agit aussi de réagir aux crises avec des outils flexibles et des protections face aux aléas. La PAC doit aussi encourager l'innovation, l'environnement et la

	<p>compétitivité qui sont les clefs du développement durable. Les aides doivent aider à préserver notre potentiel agricole et à rémunérer les biens publics en faveur de l'environnement et de l'équilibre socio-économique des territoires. La PAC de demain devra faciliter l'accès des démunis, des jeunes et des séniors à une alimentation de qualité. Enfin, loin d'être une forteresse, l'Europe doit défendre ses intérêts agricoles dans le monde. Elle doit veiller à ce que les produits importés respectent ses normes sociales, sanitaires, territoriales et environnementales par une préférence communautaire renouvelée. »</p> <p>(« Contribution des autorités françaises au débat public initié par la Commission européenne, intitulé « La Politique agricole commune, vos idées comptent » »)</p>
Références	<p>« Contribution des autorités françaises au débat public initié par la Commission européenne, intitulé « La Politique agricole commune, vos idées comptent » »</p> <p>(consultable sur http://agriculture.gouv.fr/contribution-des-autorites)</p> <p>« Appel de Paris pour une politique agricole commune forte » (consultable sur http://agriculture.gouv.fr/appel-de-paris-pour-une-politique)</p> <p>http://agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/Stockage_public_-_juin_2013_Rapport_final_cle4fa152.pdf</p> <p>http://agriculture.gouv.fr/L-OCDE-et-les-politiques-agricoles</p> <p>http://agriculture.gouv.fr/media-bruno-le-maire-s-exprime,1615</p> <p>http://agriculture.gouv.fr/tribune-franco-bresilienne-pour</p> <p>http://agriculture.gouv.fr/5-idees_recues_PAC</p> <p>http://www.revuepolitique.fr/lagriculture-un-bien-public-mondial/</p>

Acteur	Conseil national de l'alimentation
Utilisation de la notion de bien public	Très rare, se résumant à « l'alimentation est un bien public »
Conception	Pas précisée mais plutôt associée à une conception sociopolitique
Autre terme employé le cas échéant	Préférences collectives
Principales options politiques défendues sur la PAC	<p>« Les membres du CNA, s'exprimant au nom des acteurs des filières alimentaires françaises et des consommateurs représentés au sein du Conseil, reprennent avec force les positions exprimées en 2008 pour que les préférences collectives visés dans l'Avis n° 59 du CNA soient prises en compte par les organismes internationaux, et portées par la France et l'Union européenne dans le cadre des négociations multilatérales à venir. Par ailleurs, afin de ne pas hypothéquer leur prise en compte dans un cadre multilatéral, le CNA souligne qu'il est impératif de préserver nos préférences collectives dans le cadre des négociations commerciales bilatérales conduites par la Commission européenne au nom des pays membres de l'Union, notamment avec les États-Unis.</p> <p>Pour le CNA, il n'est pas satisfaisant - contrairement à ce que seraient tentés de faire quelques acteurs - de considérer que la question des préférences collectives puisse être traitée par des normes privées, ou plus généralement par les opérateurs économiques (qui prendraient ces préoccupations en compte dans leurs process de production et dans leur communication). Des normes privées ne sauraient en effet se substituer à la réponse politique des États souverains pour des questions relevant de choix de société »</p> <p>(« Prise en compte des préférences collectives dans le cadre européen et multilatéral » consultable sur http://www.cna-alimentation.fr/wp-content/uploads/2013/05/cna_redif_avis59_06_02_2013.pdf)</p>
Références	<p>« Prise en compte des préférences collectives dans le cadre européen et multilatéral »</p> <p>http://www.cna-alimentation.fr/wp-content/uploads/2013/05/cna_redif_avis59_06_02_2013.pdf</p> <p>http://www.cna-alimentation.fr/wp-content/uploads/2013/05/cna_ppa_04_04_2013.pdf</p>

Acteur	Ministère du développement durable
Utilisation de la notion de bien public	Quasiment nulle concernant l'agriculture : 7 références identifiées sur le site du ministère mais à travers des documents plutôt en rapport avec l'environnement marin. Cette notion n'apparaît jamais centrale : très faible fréquence d'apparition du terme dans les documents concernés, simple reconnaissance de l'existence de biens publics mondiaux.
Conception	Pas précisée
Autre terme employé le cas échéant	« Services écosystémiques », « biens et services environnementaux »
Principales options politiques défendues sur la PAC	Favorable à une PAC forte mais plus verte reposant sur un système d'aide directe en trois niveaux, sur le modèle du rapport Buckwell <i>et al.</i> (1997) : Niveau 1 : garantie de revenus et de pratiques agricoles : un socle de rémunération basé sur l'actif agricole (=prise en compte des enjeux sociaux en plus des enjeux environnementaux), fluctuant en fonction des aléas climatiques et économiques et justifié par une conditionnalité renforcée, contrepartie du paiement de base. Niveau 2 : rémunération des services environnementaux : des paiements de services environnementaux globaux accompagnés d'indemnités aux services environnementaux territorialisés. Niveau 3 : soutien de la transition agro-écologique vers la durabilité
Références	« Pour une politique agricole durable en 2013 » publié sur le site du MEDDE et rapidement retiré sous la pression de la FNSEA sur le Ministère de l'agriculture (consultable sur http://www.pouruneautrepac.eu/Pac_2013.pdf) Autres références : http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/E_D_92_prairies.pdf http://www.developpement-durable.gouv.fr/Soutenabilite-developpement-et.html http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/etudes_documents.pdf

Acteur	FNSEA
Utilisation de la notion de bien public	Quasiment nulle, seul le document « PAC 2013 : pour une politique ambitieuse, efficiente et régulatrice » publié en juillet 2010 par la FNSEA utilise cette notion : « Présents sur tous les territoires, les agriculteurs sont à même de rendre des services à la collectivité, à s’engager dans les « biens publics » supplémentaires »
Conception	Pas précisée mais semblerait plutôt dans une approche sociopolitique en références aux services rendus à la sociétés.
Autre terme employé le cas échéant	« Services à la collectivité », multifonctionnalité de l’agriculture
Principales options politiques défendues sur la PAC	<p>« À l’issue d’un débat approfondi avec ses adhérents, la FNSEA réaffirme que les préalables suivants sont indispensables :</p> <p>«- une préférence communautaire à même de valoriser les normes européennes sanitaires, sociales et environnementales,</p> <p>- un budget de la PAC au moins maintenu à son niveau actuel pour garantir la sécurité alimentaire, l’emploi, la gestion de l’espace et des ressources naturelles.</p> <p>Propose, à ces conditions, au-delà des seuls paiements directs, d’introduire de la souplesse, de la flexibilité et de l’efficacité au travers :</p> <p>- de nouveaux outils de régulation face à des marchés volatils,</p> <p>- de soutiens spécifiques limités et ciblés pour répondre à des situations particulières, d’un second pilier permettant aux États-membres de valoriser la dimension multifonctionnelle de leur agriculture et de favoriser le renouvellement des générations ».</p> <p>[...] « La FNSEA et son réseau réaffirment, au travers de leurs positions leur volonté de voir définie une PAC ambitieuse, efficiente et régulatrice dans ces outils de mise en œuvre. Dans cet esprit, nous nous inscrivons pleinement dans les positions et orientations définies au sein du COPA-COGECA. »</p> <p>Contre une harmonisation rapide des DPU : « Aussi, en France, la convergence vers un système harmonisé des paiements directs doit être mis en place. Ce système « harmonisé » est aujourd’hui appliqué majoritairement chez nos partenaires mais passer dans notre pays d’un système sur bases « historiques » à un système « harmonisé » n’est concevable qu’à condition expresse de prendre du temps [...] Une durée inférieure à 7 ans pour une telle réforme n’est pas concevable ».</p> <p>Pour un recouplage des aides directes : « La FNSEA et son réseau n’ont eu de cesse de combattre la notion de découplage telle que décidée dans la réforme de 2003. La France et quelques uns de ces partenaires, minorisés sur cette question, ont essayé d’utiliser toutes les possibilités de recouplage. Toutefois, elles sont très limitées et elles doivent rester possible dans une nouvelle PAC [...] L’Union européenne est loin d’utiliser toutes les capacités qui lui sont offertes en matière d’aides couplées (boîte orange) dans le cadre des accords internationaux : elle doit utiliser ses marges de manœuvre et être suffisamment pragmatique en cette matière ».</p> <p>Contre un renforcement de la conditionnalité : « Au regard des efforts qui ont été demandés aux producteurs agricoles européens, les obligations liées à la conditionnalité qui intègrent les bonnes pratiques et certains biens publics sont suffisantes [...] Un nouveau renforcement des règles de conditionnalité deviendrait préjudiciable à la qualité, aux volumes et à la compétitivité des productions européenne ».</p> <p>Contre la modulation en faveur du second pilier : « La PAC se doit d’être avant tout une politique économique : le cadre réglementaire, les outils d’intervention et de régulation ainsi que les soutiens du premier pilier qui en sont l’expression. Or ces dernières années, [...] les dotations du deuxième pilier ont été renforcées par l’application de la « modulation. Cet affaiblissement insidieux du premier pilier n’est plus acceptable : la PAC post 2013, une fois fixés les budgets 1ier et 2ème piliers, confortés dans leur part respective, doit s’engager à n’appliquer aucune modulation sur la période de programmation budgétaire ».</p>

Références	« PAC 2013 : pour une politique ambitieuse, efficiente et régulatrice » http://www.fnsea.fr/media/73536/pac2013_fnsea.pdf
------------	--

Acteur	CNJA
Utilisation de la notion de bien public	Quasiment nulle, on ne retrouve le terme de bien public que sur le blog internet du président des jeunes agriculteurs : « L'alimentation est un bien public qui impose aux États des devoirs, qui doivent s'exprimer dans des politiques publiques assurant la promotion d'agricultures paysannes respectueuses de l'environnement, soucieuses de la qualité de ses productions ». (http://presidentdesja.wordpress.com/2013/04/22/journee-mondiale-de-la-terre/)
Conception	Pas explicité mais qui semble plutôt sociopolitique
Autre terme employé le cas échéant	La thématique semble peu mobilisée par les JA (dont le souci principal demeure l'installation des jeunes agriculteurs), si ce n'est à travers la dimension de développement durable.
Principales options politiques défendues sur la PAC	« Une politique ambitieuse d'installation des jeunes agriculteurs [...] un soutien fort pour faciliter les investissements des jeunes agriculteurs vers des projets innovants et créateurs de valeur ajoutée [...] un renforcement des dispositifs de formation ». (dossier n° 2 « PAC Hommes les autres » des Jeunes Agriculteurs, Mars, 2011) « Un Soutien aux jeunes installés dans le premier et le second pilier » « Une prise en compte des exploitants, pas que des hectares » dans le calcul des aides directes « Un plafonnement et la dégressivité des aides en tenant compte des actifs non salariés (exploitants agricoles associés) » Un verdissement du premier pilier amoindri : «- l'ajout de nouvelles mesures simples concernant par exemple l'herbe dans les rotations, les économies d'énergies, l'autonomie des exploitations, les nouvelles techniques agricoles, la gestion de l'eau... - que l'obligation des trois mesures pour les paiements verts porte sur un choix de trois mesures parmi une liste définie et non sur les trois mêmes mesures partout (diversité des assolements, maintien des prairies permanentes et zones à focus écologique) - que les chiffres de 7 % de surfaces à focus écologique et de 30 % de verdissement soient discutés une fois les contenus des mesures précisés » « Plus d'accompagnement pour permettre aux organisations de producteurs et aux interprofession de jouer le rôle de gestion des marchés qu'on leur donne »
Références	dossier n° 2 « PAC Hommes les autres » des Jeunes Agriculteurs, Mars, 2011, http://www.jeunes-agriculteurs.fr/a-la-une-languedoc/item/152-pac-2014-positions-ja http://presidentdesja.wordpress.com/2013/04/22/journee-mondiale-de-la-terre/

Acteur	Confédération Paysanne
Utilisation de la notion de bien public	L'utilisation de cette notion reste très rare et concerne généralement soit une ressource comme l'eau « garder l'eau comme un bien public » (http://www.confederationpaysanne.fr/mc_nos_positions.php?mc=44), soit le bien public au sens de l'intérêt général : « défendre le bien public » (http://www.confederationpaysanne.fr/actu.php?id=1383&PHPSESSID=scu7g8fk12a2vs85tqg26e011)
Conception	Approche plutôt socio politique en lien avec la notion d'intérêt générale
Autre terme employé le cas échéant	Bien commun, utilité publique : « La terre est un bien commun, l'activité de paysan est un métier d'utilité publique » (http://lesamisdelaconf.org/spip.php?article331)
Principales options politiques défendues sur la PAC	<p>Contre une réduction du budget de la PAC : « réduire le budget pour des raisons idéologiques porterait préjudice à la sécurité alimentaire ».</p> <p>Favorable à une stabilisation des marchés : « Garantir des prix pour des quantités maîtrisées [...] pour maintenir notre capacité à produire et assurer un revenu aux paysans »</p> <p>« Sortie du cadre des accords sur l'OMC »</p> <p>« Mise en place d'outils de stabilisation des marchés et des prix agricoles »</p> <p>« Mise en place d'outils d'amélioration du prix des produits agricoles : maîtrise des productions et répartition entre producteurs. »</p> <p>« Refus de la mise en concurrence de tous les agriculteurs du monde : le droit universel de se protéger. La libre circulation des marchandises est acceptable dans des zones à coûts de production proches. Elle doit par contre être exclue entre régions du monde à coûts de production très hétérogènes. Des barrières douanières entre l'UE et les différentes régions du monde doivent être maintenues. »</p> <p>Une harmonisation des droits sociaux à l'échelle européenne : « Harmonisation des coûts de production et des droits sociaux dans l'Union européenne »</p> <p>« Réécriture du droit de la concurrence en UE »</p> <p>Un plafonnement et une harmonisation des aides directes tenant compte du nombre d'actif et du respect de l'environnement</p> <p>« Abandonner les références historiques sur l'ensemble du territoire de l'UE après 2013. Appliquer une conditionnalité spécifique au respect des droits des travailleurs salariés. Plafonner les soutiens en fonction du nombre d'actifs travaillant sur chaque exploitation. Réserver les soutiens publics aux modes de production et aux exploitations qui sont bénéfiques pour l'emploi et l'environnement [...] Cesser toute subvention à l'utilisation d'agro carburants industriels ».</p> <p>Un meilleur ciblage des soutiens pour faire évoluer les systèmes de productions : « Créer un soutien spécifique aux petites fermes pour toutes les exploitations justifiant d'un rôle social, environnemental et économique.</p> <p>Maintenir une compensation des handicaps naturels dans les régions défavorisées sur la base de critères biophysiques et socioéconomiques.</p> <p>Encourager le développement de systèmes polyculture-élevage [...].</p> <p>Soutenir la production européenne de protéagineux alimentaires et fourragers [...]</p> <p>Recréer des écosystèmes favorables à la biodiversité [...]</p> <p>Accroître l'aide à la conversion et au maintien de l'agriculture biologique.</p> <p>Soutenir la création d'outils de production et de transformation permettant la valorisation locale des productions et le développement de circuits courts.</p> <p>Déterminer des normes et règlements adaptés aux ateliers de production de petits volumes. »</p> <p>Maintenir une politique de solidarité alimentaire : « Aider l'accès à une alimentation de qualité des consommateurs les plus pauvres ».</p> <p>Aider les installations et notamment l'accès au foncier : « Favoriser l'installation agricole et l'accès au foncier ».</p>
Références	« Une PAC pour la souveraineté alimentaire en Europe et dans le monde », (consultable sur http://www.lafranceagricole.fr/Download/var/gfa/storage/fichiers-

	<p>pdf/Docs/100412PAC_positionnement_cpdefinitive.pdf).</p> <p>http://www.confederationpaysanne.fr/mc_nos_positions.php?mc=44</p> <p>http://www.confederationpaysanne.fr/actu.php?id=1383&PHPSESSID=scu7g8fk12a2vs85tqug26e0l1</p> <p>http://lesamisdelaconf.org/spip.php?article331</p>
--	--

Acteur	Coordination rurale
Utilisation de la notion de bien public	Aucune référence identifiée
Conception	-
Autre terme employé le cas échéant	-
Principales options politiques défendues sur la PAC	<p>Le rétablissement de la préférence communautaire : « les productions européennes doivent être favorisées et protégées des importations des pays tiers qui n'interviendraient qu'en cas de déficit de nos productions par rapport à nos besoins. Par contre il reste bien entendu nécessaire d'ouvrir nos frontières aux productions non concurrents des nôtres ».</p> <p>« Une harmonisation sociale et fiscale communautaire »</p> <p>« Uniformisation des exigences en matière de traçabilité et de normes des produits, source de distorsion de concurrence, au sein de l'UE et pour les importation des pays tiers. »</p> <p>La mise en place d'une TVA sociale dans le secteur agricole permettant d'alléger le coût du travail et de la protection sociale dans ce secteur</p> <p>« Passer d'une politique d'aides à une politique de prix rémunérateurs » : « Une augmentation des prix à la production et une répartition plus équitable des marges permettrait d'atteindre un niveau de prix normalement rémunérateur de la production et donc de supprimer les aides dites compensatoires à la baisse des prix sans nuire au consommateur [...] Il faut pour cela intervenir sur la formation de la valeur ajoutée dans les filières agro-alimentaires et contrôler les marges abusives pratiquées par les intermédiaires. L'observatoire des prix et des marges doit à cet égard jouer pleinement son rôle de transparence sur les marges nettes à chaque stade, l'État ayant ensuite soin de corriger les abus [...] ».</p> <p>Une régulation des marchés plus efficace à travers « la réforme des organisations communes de marchés dans différents secteurs ».</p> <p>« Diminuer la coûteuse charge administrative actuelle » en simplifiant la PAC grâce à « un retour à une PAC de bon sens basée sur les prix rémunérateurs à la production et donc sans aides (et surtout sans aides découplées)»</p> <p>« Une politique en faveur des circuits courts de commercialisation [...] il est nécessaire de rendre aux agriculteurs une certaine maîtrise de la commercialisation de leurs produits pour le maintien d'une saine concurrence ».</p> <p>Contre la mise en œuvre de nouvelles contraintes réglementaires en matière d'environnement : « arrêt des contrôles de tous ordres. [...] Nul mieux que l'agriculteur ne connaît son métier. [...] Alors que l'UE ne parvient pas à assurer son autosuffisance et qu'elle prélève une partie de son alimentation sur les marchés extérieurs, le verdissement de la PAC 2014 est une véritable insulte à l'humanité ».</p>
Références	<p>« PAC 2013 : 10 propositions pour une PAC du XXIe siècle » consultable sur http://www.coordinationrurale.fr/pac-2013-10-propositions-pour-une-pac-du-xxieme-siecle.html</p> <p>http://www.coordinationrurale.fr/actu/2013/pdf/tconditionnalite-verdissement-desaidespac3-01.pdf</p> <p>http://www.coordinationrurale.fr/index.php?option=com_k2&id=166_26c63ad35a5e459c27beb580f2841d5a&lang=fr&task=download&view=item</p>

Acteur	France nature environnement
Utilisation de la notion de bien public	Très rare : qu'un seul document recensé relatif aux évaluations socio-économiques des projets d'infrastructures et son intégration au processus de concertation en France. FNE parle systématiquement de « bien public non marchand »
Conception	Pas explicitement définis
Autre terme employé le cas échéant	« Prestation d'intérêt général de l'agriculture » : « Parce que son rôle est de nourrir les Hommes et parce qu'elle a un impact direct sur la préservation des ressources naturelles (sol, eau, air, biodiversité), sur le maintien du tissu rural et l'identité de nos territoires, l'activité agricole relève de l'intérêt général. [...] La PAC de demain doit être fondée sur un contrat entre la société et les agriculteurs, et rémunérer les prestations d'intérêts général de l'agriculture : rémunération de la production alimentaire durable [...] ; rémunération de prestations environnementales ». (« Avenir de la PAC après 2013 ; Proposition de France Nature Environnement » consultable sur http://www.fne.asso.fr/includes/mods/kb_upload/File/agriculture/PAC/PAC_propositions_FNE_100628.pdf)
Principales options politiques défendues sur la PAC	« Un paiement vert dans le premier pilier à hauteur de 30 % et obligatoire pour tous les agriculteurs de l'UE, assorti de mesures qui constituent un réel progrès par rapport aux pratiques agricoles actuelles et à la conditionnalité existante ». « Le maintien d'un niveau d'exigence au moins équivalent à celui d'aujourd'hui pour la conditionnalité (respect des règlements et BCAE) et introduction de la Directive cadre sur l'eau et du Paquet pesticides. » « Un soutien ambitieux à l'agriculture biologique et aux systèmes agricoles à bas niveau d'intrants comme l'agriculture à haute valeur environnementale. » « L'abandon du soutien aux cultures énergétiques qui bénéficient déjà d'un contexte économique favorable et pose de plus en plus de questions en termes d'impact sur l'environnement et la souveraineté alimentaire. » « Une priorité forte allouée à l'environnement dans le deuxième pilier assortie d'un budget d'au moins 50 % de l'enveloppe du deuxième pilier, et un soutien incitatif à la mise en place de mesure de gestion en zone Natura 2000 » (« Les 5 priorités de France nature environnement pour la PAC de l'après 2013 » consultable sur http://www.fne.asso.fr/com/cp_en_pdf_2/pac-priorite-fne.pdf) « Oui à une Politique agricole commune forte » (« Avenir de la PAC après 2013 ; Proposition de France Nature Environnement »)
Références	« Avenir de la PAC après 2013 ; Proposition de France Nature Environnement » consultable sur http://www.fne.asso.fr/includes/mods/kb_upload/File/agriculture/PAC/PAC_propositions_FNE_100628.pdf « Les 5 priorités de France nature environnement pour la PAC de l'après 2013 » consultable sur http://www.fne.asso.fr/com/cp_en_pdf_2/pac-priorite-fne.pdf http://risk.ish-lyon.cnrs.fr/IMG/pdf/2013_avis_de_fne_-_evaluation_socio-economique_des_projets_d_investissements_et_concertation_-_12_mars_2013-2.pdf

Acteur	Groupe PAC 2013
Utilisation de la notion de bien public	<p>Faible utilisation de la notion de bien public en tant que telle mais utilise plus largement des notions qui en sont proche.</p> <p>« Pour nos organisations, le principe de bonne gestion financière qui consiste à consacrer l'argent public aux « biens publics » doit guider la politique agricole et le développement rural. Ainsi, les soutiens publics ne doivent être accordés aux agriculteurs qu'en échange de pratiques agricoles respectueuses de l'environnement et contribuant à maintenir l'emploi et le tissu rural – alors que les subventions qui ont un impact négatif sur l'environnement la santé, l'emploi, l'agriculture des pays en développement et le bien-être animal doivent être supprimées. »</p> <p>(« La société civile sonne l'alarme face à une réforme de la PAC en régression » consultable sur http://www.pouruneautrepac.eu/2013/02/28/la-societe-civile-sonne-lalarme-face-a-une-reforme-de-la-pac-en-regression/)</p>
Conception	Pas explicitement définie, apparait à la frontière entre une approche économique et sociopolitique. Le groupe PAC 2013 reprend le principe « public money for public goods »
Autre terme employé le cas échéant	<p>Services environnementaux et socio-territoriaux associés à l'agriculture</p> <p>(« Rémunérer les services environnementaux et socio-territoriaux associés à l'agriculture : un ciblage des paiements directs qui relégitime la Politique agricole commune », consultable sur http://www.pouruneautrepac.eu/wp-content/uploads/2012/01/Propositions-ONGs-PAC-et-R%C3%A9mun%C3%A9ration-des-services-environnementaux1.pdf)</p> <p>Services rendus par l'agriculture à la société dans son ensemble : « Une meilleure acceptation de la PAC par l'opinion passe nécessairement par la relégitimation des paiements directs sur la base des services rendus par l'agriculteur à la société dans son ensemble » (« Avenir de la PAC 2014-2020 ; Pour une politique agricole, alimentaire, environnementale et rurale européenne : constats, proposition et leviers d'action consultable sur http://www.pouruneautrepac.eu/wp-content/uploads/2012/01/Propositions-pac-post-2013-final-FR.pdf)</p>
Principales options politiques défendues sur la PAC	<p>« Mieux organiser les marchés agricoles pour réguler les prix à un niveau rémunérateur, incitatif et stable. [...] L'agriculture européenne doit être tournée en priorité vers la satisfaction des besoins de son marché intérieur, ainsi que vers la production de produits à haute valeur ajoutée qui soient exportables sans aides publiques. Il appartient aussi aux pouvoirs publics européens de continuer à jouer un rôle dans la limitation des risques de marchés, et donc dans la maîtrise des volumes de production, avec des instruments appropriés qui régulent les prix et assurent des revenus agricoles plus équitables. En effet, les agriculteurs ont besoin de prix agricoles qui soient rémunérateurs afin d'assurer les revenus de base, en couvrant les coûts de production moyens de l'UE ».</p> <p>« Définir une PAC réellement cohérente qui ne soit pas préjudiciable à la sécurité alimentaire des pays du Sud. [...] Afin de combler le fossé de productivité entre les différentes agricultures du monde, il est indispensable que les négociations en cours au sein de l'OMC intègrent le principe de politiques agricoles spécifiques par grandes régions du monde, comme l'Europe l'a fait avec la PAC. Ceci assurerait aux agriculteurs des pays en développement une protection vis-à-vis des importations agricoles des pays tiers, ce qui leur permettrait d'obtenir une juste rémunération de leurs produits sur les marchés intérieurs. La reconnaissance du droit à la souveraineté alimentaire représente un enjeu majeur. Il suppose d'interdire toute mesure préjudiciable au développement agricole des pays du Sud, indispensable à leur sécurité alimentaire. »</p> <p>« Refonder les paiements directs sur la base de la rémunération des services environnementaux pondérés par l'emploi. [...] Cette refondation permettrait de passer d'une logique de droits historiques à une logique contractuelle de rémunération des services environnementaux fournis par les agriculteurs, en y associant des critères liés à l'emploi (pondération en fonction du nombre d'actifs et de la taille des exploitations). Mieux cibler l'octroi des paiements directs pour prendre en compte l'environnement, le maintien d'un tissu rural et l'emploi, constitue ainsi une priorité de la future PAC, sans quoi</p>

	<p>il est vain de penser pouvoir pérenniser un système d'aides inéquitables et inefficaces après 2013. »</p> <p>« Promouvoir une agriculture durable qui contribue efficacement à la lutte contre le changement climatique et qui réponde aux autres défis environnementaux. [...] Il est essentiel d'amplifier l'intégration dans la PAC des défis climatiques et énergétiques tant en termes d'émissions des systèmes agricoles que d'adaptation, en ne laissant pas cette question dans un second pilier de la PAC avec aussi peu de moyens. Il faut en outre remettre en question des modes de production non durables qui monopolisent aujourd'hui les aides directes. »</p> <p>« Soutenir une agriculture durable créatrice d'emplois et garantir la cohésion territoriale afin de favoriser le développement rural. [...] Dans l'optique de soutenir une agriculture durable, il est nécessaire de recentrer les objectifs de la politique de développement rural sur le maintien et la création d'emplois ainsi que sur la cohésion territoriale. Néanmoins, de tels engagements supposent au préalable de tourner la page des deux piliers (déséquilibrés) de la PAC pour aller vers une programmation stratégique pluriannuelle de la PAC disposant de financements sécurisés. Ceci pour éviter tout effet de siphon qui favoriserait un objectif au détriment d'un autre (1er pilier vs 2nd pilier). »</p> <p>« Intégrer la consommation et l'alimentation au cœur d'une PAC renouvelée.[...] La PAC doit ainsi élargir ses outils d'intervention en direction de l'information et de l'éducation alimentaire afin d'encourager l'évolution des modes de consommation : davantage de végétaux locaux diversifiés, moins de sucres, moins de graisses animales et végétales issues de modes d'exploitations intensifs et non durables. »</p>
Références	<p>« Avenir de la PAC 2014-2020 ; Pour une politique agricole, alimentaire, environnementale et rurale européenne : constats, propositions et leviers d'action » (consultable sur http://www.pouruneautrepaq.eu/wp-content/uploads/2012/01/Propositions-pac-post-2013-final-FR.pdf)</p> <p>« La société civile sonne l'alarme face à une réforme de la PAC en régression » (consultable sur http://www.pouruneautrepaq.eu/2013/02/28/la-societe-civile-sonne-lalarme-face-a-une-reforme-de-la-pac-en-regression/)</p> <p>« Rémunérer les services environnementaux et socio-territoriaux associés à l'agriculture : un ciblage des paiements directs qui relégitime la Politique agricole commune », (consultable sur http://www.pouruneautrepaq.eu/wp-content/uploads/2012/01/Propositions-ONGs-PAC-et-R%C3%A9mun%C3%A9ration-des-services-environnementaux1.pdf)</p>

1.2. Tableau comparatif des acteurs français étudiés :

<i>Acteur</i>	Ministère de l'agriculture de l'agroalimentaire et de la forêt	Ministère du développement durable	FNSEA	CNJA	Confédération paysanne	Coordination rural	France nature environnement	Groupe PAC 2013
<i>Utilisation de la notion de bien public</i>	Faible	Quasiment nulle	Quasiment nulle	Quasiment nulle	Quasiment nulle et aujourd'hui opposée à ce terme	Abscente	Quasiment nulle	Faible
<i>Conception</i>	Pas explicite mais plutôt sociopolitique	Pas explicite	Pas explicite mais plutôt sociopolitique	Pas explicite mais plutôt sociopolitique	Sociopolitique en lien avec l'intérêt général	-	Pas explicite mais plutôt sociopolitique	Pas explicite, à la frontière entre économique et sociopolitique
<i>Autre terme employé le cas échéant</i>	-	Services écosystémiques, biens et services environnementaux	Service à la collectivité, multifonctionnalité agricole	Développement durable	Bien commun, métier d'utilité publique	-	Prestation d'intérêt général de l'agriculture	Services rendus par l'agriculture à la société dans son ensemble
<i>Prise en compte des biens publics environnementaux</i>	++	+++	+	+	+++	0	+++	+++
<i>Prise en compte des biens public sociaux</i>	++	++	+	+	+++	+	+	+++
<i>Evolution du budget de la PAC</i>	Favorable à un Maintien	Favorable à un Maintien	Favorable à un Maintien	Favorable à un Maintien	Favorable à un Maintien	Pas clair, diminution des aides, hausse des prix	Favorable à un Maintien	Favorable à un Maintien
<i>Favorable au verdissement des aides directes du</i>	Pas clair	Pour	Contre	Pas clair, favorable à un assouplissement	Pour	Contre	Pour	Pour

Acteur	Ministère de l'agriculture de l'agroalimentaire et de la forêt	Ministère du développement durable	FNSEA	CNJA	Confédération paysanne	Coordination rural	France nature environnement	Groupe PAC 2013
<i>1^{er} pilier par une conditionnalité renforcée</i>				des premières propositions actuelles				
<i>Plafonnement des aides directes</i>	Pas clair	Pour	Contre	Pour	Pour	Pas clair	Pas clair	Pour
<i>Redistribution des soutiens agricoles en tenant compte de l'emploi</i>	Pas clair	Pour	Repoussée à long terme	Pour	Pour	Pas clair	Pas clair	Pour
<i>Modulation en faveur du second pilier</i>	Pas clair	Pas clair	Contre	Pas clair	Pas clair	Pas clair	Pas clair	Pas clair
<i>Renouvellement de la préférence communautaire</i>	Pour	Pas clair	Pour	Pour	Pour	Pour	Pour	Pour
<i>Nouvelle régulation des marchés</i>	Pour	Pour	Pour	Pour	Pour	Pour	Pas clair	Pour
<i>Adaptation du droit à la concurrence</i>	Pour	Pas clair	Pour	Pour	Pour	Pour	Pas clair	Pour
<i>Harmonisation des normes sociales et environnementales</i>	Pour	Pas clair	Pour	Pour	Pour	Pour	Pas clair	Pour
<i>Défense de la compétitivité agricole française dans le monde</i>	Pour	Pas clair	Pour	Pour	Contre, car pour le respect de la souveraineté alimentaire des pays du Sud	Pour	Contre, car pour le respect de la souveraineté alimentaire des pays du Sud	Contre, car pour le respect de la souveraineté alimentaire des pays du Sud

2. Étude de cas anglaise :

2.1. Fiches des acteurs anglais étudiés :

Acteur	Gouvernement du Royaume-Uni
Utilisation de la notion de bien public	Très fréquente, notamment à travers les publications du <i>HM Treasury</i> (Ministère du budget de l'économie) et du Department for Environment, Food and Rural Affairs (DEFRA, ministère en charge de la réforme de la PAC)
Conception	<p>Approche ambiguë car repose clairement sur une conception économique néoclassique reposant sur les critères de non-rivalité et non-exclusion mais apparaît aussi parfois comme défini à travers une approche plus sociopolitique comme ce qu'attend la société des pouvoirs publics :</p> <p>« <i>The market may have difficulty supplying and allocating certain types of products and services, such as 'public goods'. Public goods are those that are 'non-rival' or 'non-excludable' when used or consumed.</i></p> <p>☐ <i>'Non-rival' means that the consumption of the good by one person does not prevent someone else using or consuming that good. Clean air is an example of a non-rival good.</i></p> <p>☐ <i>'Non-excludable' means that if a public good is made available to one consumer, it is effectively made available to everyone. National defence is an example of a non-excludable good.</i></p> <p><i>Non-excludability can give rise to a problem known as 'free-riding'. This is when some consumers fail to pay for the provision of the public good because they expect others will do so. This implies that the returns to potential suppliers will be less than society as a whole would be willing to pay collectively. So a market solution would imply too little public goods being produced to be socially optimal. »</i></p> <p>(« <i>The Green Book: Appraisal and Evaluation in Central Government</i> », HM Treasury, consultable sur https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/220541/green_book_complete.pdf)</p> <p>« <i>The only long-term justification for future expenditure of taxpayers' money in the agricultural sector is the provision of public benefits. Payments should represent the most efficient means by which society can purchase the public 'goods'—environmental, rural, social—it wishes to enjoy. For these payments to remain publicly acceptable, it is essential that they relate directly to the public goods provided and that, in turn, these public goods are measurable and capable of evaluation</i> » (« <i>The UK Government's "vision for the Common Agricultural Policy"</i> », House of Commons, Environments, Food and Rural Affairs Committee, consultable sur http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200607/cmselect/cmenvfru/546/546i.pdf)</p>
Principales options politiques défendues sur la PAC	<p>« <i>A UK position on CAP reform was presented in a document published jointly by Defra and the UK Treasury in January 2011. This document called for the phasing out of direct payments under Pillar 1 of the CAP over the next programme period, and a strengthening of RD funding and policies specifically for the provision of public goods. The official position of the UK government has long been explicit in respect of calling for the abolition of policy support to agriculture as a sector, in favour of targeted public support for the provision of public goods, to all those who are able to produce them. The implication of this position is also that the overall EU budget for the CAP should be significantly reduced. »</i></p> <p>(Dwyer et Lewis, 2011, « <i>UK debate on the Commission's proposals for reform of the Common Agricultural Policy, 2014-2020</i> », consultable sur : http://www.ifls.de/uploads/media/UK_report_CAP2013-debate.pdf)</p> <p>« <i>Some respondents provided suggestions for ensuring better Value for Money is delivered through the programme. These included allocate funds only where there is a public good or market failure rationale; [...] Activity needs to demonstrate a clear public good or market failure rationale for intervention and value for money; [...] There is a widespread desire</i></p>

	<p><i>among the public to use the Rural Development Programme to deliver the environmental and public goods that direct payments cannot »</i></p> <p>(« Consultation on the implementation of CAP reform in England » consultable sur https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/267987/cap-reform-sum-resp-201312.pdf)</p> <p>https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/267987/cap-reform-sum-resp-201312.pdf</p> <p><i>« I do believe that there is a real role for taxpayer's money in compensating farmers for the work they do in enhancing the environment and providing public goods for which there is no market mechanism. The budget agreement will allow us to transfer money from Pillar 1 to Pillar 2. This means that we can have more money to spend, supporting the long-term future of farming. »</i></p> <p>(Discours de Owen Paterson (Ministre du DEFRA) à la conférence annuelle du National Farmers Union de 2013, consultable sur https://www.gov.uk/government/speeches/owen-paterson-speech-at-the-national-farmers-union-annual-conference-2013)</p>
Références	<p>(«The Green Book: Appraisal and Evaluation in Central Government», HM Treasury, consultable sur: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/220541/green_book_complete.pdf)</p> <p>« The UK Government's "vision for the Common Agricultural Policy" », House of Commons, Environments, Food and Rural Affairs Committee, consultable sur http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200607/cmselect/cmenvfru/546/546i.pdf</p> <p>« UK debate on the Commission's proposals for reform of the Common Agricultural Policy, 2014-2020 » consultable sur: http://www.ifls.de/uploads/media/UK_report_CAP2013-debate.pdf</p> <p>(« Consultation on the implementation of CAP reform in England » consultable sur https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/267987/cap-reform-sum-resp-201312.pdf)</p> <p>« Owen Paterson speech at the National Farmers Union Annual Conference 2013 », consultable sur: https://www.gov.uk/government/speeches/owen-paterson-speech-at-the-national-farmers-union-annual-conference-2013</p>

Acteur	National Farmers Union (NFU)
Utilisation de la notion de bien public	Faiblement utilisée par le NFU et plutôt critique vis-à-vis de cette notion : <i>«The NFU believes that the CAP can, should and indeed already does play a role in securing the provision of public goods. In this respect, the NFU agrees with the CLA. However, we believe that it is important that the need to provide additional public goods must be clearly demonstrated and that their cost properly evaluated.[...] We are not therefore convinced that a clear case has been made to prove that agriculture in the UK is systematically under-providing public goods and, therefore, that greater resources are required in respect of the CAP to secure the delivery of environmental public goods. On the other hand, it is clear that farm incomes are still heavily dependent on direct support, that exposure to market volatility is growing and that the CAP also has to ensure that farming can meet other major global challenges, not least of which adapting to climate change and increasing food production sustainably. »</i> (« Supplementary written evidence submitted by the National Farmers' Union » consultable sur: http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201011/cmselect/cmenvfru/671/671we08.htm)
Conception	Conception plus ouverte que la seule définition proposée par la théorie économique néoclassique, rapproché de la notion de « <i>public benefit</i> » : <i>« Some organisations and politicians argue that the only payment a farmer should receive, would be on the basis of delivering environmental public goods. I can't think of any more pressing public good than a safe, healthy and affordable supply of food. And I'm not talking about the narrow definition of public goods espoused by economic theorists. I'm talking in simple terms of public benefit. Does the public want CAP support targeted at UK farmers becoming glorified landscape gardeners, or to under-pin resilience in our farming businesses, so that farmers can focus on doing what they do best – producing home grown food? That to me is the public good the CAP should support, and which our politicians need to push in the negotiating rooms of Europe. »</i> (Discours du président du NFU: Peter Kendal; consultable sur http://www.thepoultrysite.com/poultrynews/27009/recognise-farmers-for-their-vital-role-in-food-security-nfu-tells-mps)
Principales options politiques défendues sur la PAC	Contre la modulation entre premier et second piliers: <i>« we don't support the attempt to allow up to ten percent modulation. We want to see a fair allocation of the budget to the UK, in both pillars, so there is no necessity subsequently to move money between the two pillars - in either direction. »</i> Contre le plafonnement des aides: <i>« We also need to see the capping proposals that would discriminate against the UK rejected. »</i> Contre les propositions initiales de verdissement du premier pilier mais pour des aménagements des contraintes: <i>« In terms of reducing complexity, we want to see greening measures which can be easily administered and monitored. We want the obligation to take up to seven percent of a farm's area out of production significantly reduced. We will also insist that any greening measures do not have perverse consequences from a market or agronomic point of view. »</i> Contre le statut d' "active farmer" : <i>« What we don't want to see are definitions of active farmers that would be a nightmare to enforce. The restrictive definition of an active farmer, and the proposed payment reduction and capping, are highly discriminatory - hitting farms of equal size and payment to a sharply different extent. They will also hinder structural changes that may be needed to improve efficiency. »</i>
Références	«Supplementary written evidence submitted by the National Farmers' Union » consultable sur http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201011/cmselect/cmenvfru/671/671we08.htm Discours du président du NFU: Peter Kendal; consultable sur http://www.thepoultrysite.com/poultrynews/27009/recognise-farmers-for-their-vital-role-in-food-security-nfu-tells-mps https://sites.google.com/site/mastertemplate2/latest-weblog-news/claandnfualarmovercapreform

Acteur	Tenant Farmers Association (TFA)
Utilisation de la notion de bien public	Rare. « <i>We have allowed our focus to be diverted towards the direct supply of what are loosely called 'public goods' whilst allowing the core of what we do to become a secondary concern. This must change</i> » http://www.farmersguardian.com/home/latest-news/cap-payments-must-be-limited-to-%E2%80%98active-farmers%E2%80%99/37912.article
Conception	Conception économique des biens publics élargie à la sécurité alimentaire « <i>The TFA believes that food security should be placed firmly in the basket of public goods that the Government has a legitimate interest in securing. To date, that basket of public goods in relation to agriculture has been too much skewed towards environmental outputs and the TFA believes that it is time that food security issues featured more significantly within the bundle. In this respect, just as the Government prepares regulatory impact assessments for policy change, it should also consider the food security impact of changes in regulation and policy</i> ». (« 2020 Vision for Agriculture from the perspective of the tenanted sector of agriculture in England and Wales » http://www.tfa.org.uk/wp-content/uploads/2013/03/TFA2002VisionforAgricultureV7LoRes.pdf)
Principales options politiques défendues sur la PAC	Contre le verdissement du premier pilier : « <i>Direct payments in Pillar one must form the principal basis of support through the CAP</i> ». Pour la reconnaissance du statut d' "active farmer" et contre la rente foncière des propriétaires terriens : « <i>Payments should go only to active farmers and not be capitalised into land values</i> ». Pour une uniformisation des taux de modulation entre premier et second piliers : « <i>Rates of modulation should be uniform across the European Union</i> ». Pour une uniformisation des taux de découplages : « <i>All Member States should be required to have the same level of decoupling</i> ». Pour un rétablissement de la préférence communautaire tenant compte du niveau des normes européennes « <i>Domestic producers should be protected from imports from non-EU countries using lower environmental and animal welfare standards</i> ». Pour une régulation de marché plus efficace permettant de réduire la volatilité des prix : « <i>Market management instruments should be introduced to assist in managing volatility</i> ». Pour une protection accrue des fermiers aux aides du second pilier : « <i>Measures should protect the access of tenant farmers to Pillar 2 schemes.</i> » Contre le verdissement : « <i>Greening should not impose higher standards, or compliance costs, on English farmers than those in other UK regions or Member States of the EU. Given food security and economic concerns greening must be implemented in a way that does not require the land in question to be taken out of production and avoids unjustifiable loss in farm income; a point endorsed by the EU Heads of Government</i> ». « <i>The key principle must be to ensure that only active farmers are supported. The extent to which support payments are becoming capitalised into land values through rent must be of concern to policy makers. An even bigger concern is the degree to which land owners with tenants are increasingly able to access funding through both Pillar one and Pillar two by passing on scheme conditions through contracts of tenancy. We do not believe that this is in the spirit</i> » (« CAP reforms 'must bring focus back to farming » et « Evidence from the Tenant Farmers Association » consultable sur http://www.farminguk.com/news/CAP-reforms-must-bring-focus-back-to-farming_20158.html et http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201314/cmselect/cmenvfru/745/745we07.htm
Références	CAP reforms 'must bring focus back to farming » http://www.farminguk.com/news/CAP-reforms-must-bring-focus-back-to-farming_20158.html

	<p>« 2020 Vision for Agriculture from the perspective of the tenanted sector of agriculture in England and Wales » http://www.tfa.org.uk/wp-content/uploads/2013/03/TFA2002VisionforAgricultureV7LoRes.pdf http://www.farmersguardian.com/home/latest-news/cap-payments-must-be-limited-to-%E2%80%98active-farmers%E2%80%99/37912.article</p>
--	--

Acteur	Institute for European Environmental Policy (IEEP)
Utilisation de la notion de bien public	Très fréquente, centrale dans les propositions pour la prise en compte de l'environnement dans la future PAC
Conception	<p>Approche explicitement basée sur la conception économique néoclassique mais reconnaissant néanmoins l'existence de quelques biens public sociaux</p> <p>« <i>Use public funds to supply environmental public goods only where there is market failure 'Public goods' is a well established concept in economic theory which has been translated into agriculture and forestry (see for example Cooper et al, 2009). Public goods have two defining characteristics, in that they are:</i></p> <p><i>non-excludable: if the good is available to one person, others cannot be excluded from the benefits it confers; and ;</i></p> <p><i>non-rival: if the good is consumed by one person it does not reduce the amount available to others »</i></p> <p>(« Fit for the environment: principles and environmental priorities for the 2014-2020 rural development programmes » consultable sur http://www.cap2020.ieep.eu/assets/2012/10/15/IEEP_2012_Fit_for_the_environment_FINAL.pdf)</p> <p>« <i>European agriculture provides society with a diverse range of public goods. These include environmental public goods such as farmland biodiversity, cultural landscapes, high quality air and water, soil functionality, climate stability through reduced greenhouse gas (GHG) emissions and carbon sequestration, resilience to fire and flooding, as well as more social public goods such as rural vitality and elements of food security.</i></p> <p><i>Public goods are defined by the characteristics of non-rivalry and non-excludability, which means that individuals cannot exclude others from enjoying them, and that in enjoying them, their supply is not depleted. On account of these characteristics, markets cannot function to coordinate supply and demand, because consumers have no incentive to pay for them, and as a result farmers have little incentive to provide them. As such, if the high levels of demand amongst the citizens of the EU for biodiversity, cultural landscapes and other environmental public goods are to be met, the state has to intervene to secure their supply for present and future generations ».</i></p> <p>(« Public Goods Emerging as a Central Rationale for Future CAP Support » consultable sur http://www.cap2020.ieep.eu/assets/2010/9/9/Public_Goods_Policy_Briefing.pdf)</p>
Principales options politiques défendues sur la PAC	<p>Limiter les dépenses publiques aux défaillances de marché : « <i>Use public funds to supply environmental public goods only where there is market failure ».</i></p> <p>Favorable à un transfert budgétaire du premier au second pilier de la PAC</p>
Références	<p>« Public Goods Emerging as a Central Rationale for Future CAP Support » consultable sur http://www.cap2020.ieep.eu/assets/2010/9/9/Public_Goods_Policy_Briefing.pdf</p> <p>« Fit for the environment: principles and environmental priorities for the 2014-2020 rural development programmes » consultable sur http://www.cap2020.ieep.eu/assets/2012/10/15/IEEP_2012_Fit_for_the_environment_FINAL.pdf</p>

Acteur	Royal Society for the Protection of Birds (RSPB)
Utilisation de la notion de bien public	Très fréquente, se basant notamment sur l'expertise d'économistes agricoles et d'économistes de l'environnement. Le terme « public good » apparaît par exemple plus de 36 fois dans le document « Consultation on the implementation of CAP reform in England » consultable sur http://www.rspb.org.uk/Images/capreform_nov2013_tcm9-358508.pdf
Conception	<p>Approche économique néoclassique des biens publics, essentiellement focalisée sur les biens publics environnementaux et refuse de considérer la souveraineté alimentaire en tant que bien public :</p> <p><i>« We urge Defra to consider all available opportunities to use CAP payments to reward environmental public good delivery, particularly in areas facing challenging environmental circumstances. [...]</i></p> <p><i>As commercially grown crops that receive a return from the market, incentivising the cultivation of these would not only breach the principle of public money for public goods but would also be questionable under World Trade Organisation (WTO) Green Box rules »</i></p> <p>(« Consultation on the implementation of CAP reform in England » consultable sur http://www.rspb.org.uk/Images/capreform_nov2013_tcm9-358508.pdf)</p>
Principales options politiques défendues sur la PAC	<p>Transférer un maximum de fonds du premier vers le second pilier.</p> <p>Prioriser les dépenses en faveur de l'environnement.</p> <p>Verdir de manière crédible les aides du premier pilier.</p> <p><i>« The RSPB is calling for UK governments:</i></p> <p><i>To commit to maximum funding transfers from Pillar 1 into Pillar 2.</i></p> <p><i>To soundly reject any transfer of funds away from Pillar 2.</i></p> <p><i>To prioritise spending on targeted environmental measures in Rural Development Programmes, particularly agri-environment schemes.</i></p> <p><i>To implement new 'greening' requirements in a way which secure tangible environmental benefits »</i></p> <p>(« The RSPB's views on the Common Agricultural Policy » http://www.rspb.org.uk/Images/CAP_aug2013_tcm9-353073.pdf)</p>
Références	<p>« Consultation on the implementation of CAP reform in England » consultable sur http://www.rspb.org.uk/Images/capreform_nov2013_tcm9-358508.pdf</p> <p>« The RSPB's views on the Common Agricultural Policy » http://www.rspb.org.uk/Images/CAP_aug2013_tcm9-353073.pdf</p>

Acteur	Propriétaires fonciers : CLA, ELO, RISE foundation
Utilisation de la notion de bien public	Fréquente et particulièrement centrale dans le document « <i>Public goods from private land</i> » (consultable sur http://www.agriculture.gov.ie/media/migration/agri-foodindustry/foodharvest2020/foodharvest2020/submissionsreceived/Rise%20Task%20Force.pdf) et dans le document « <i>The common agricultural policy post 2013</i> » (consultable sur http://elo.plazapixel.com/files/pdf/CAP%20POST/ELO%20-%20CAP%20POST%202013.%20full%20response.pdf) où cette notion apparaît respectivement plus de 50 et 35 fois
Conception	Approche économique néoclassique des biens publics: « <i>Public goods are goods that are non-excludable and non-rival. Consumption of this good by one individual does not reduce availability for another nor can another be excluded from using it. Public goods have to be provided by the government to correct the market failure and avoid the risks of the free-rider problem (where individuals take advantage of public goods without contributing to them)</i> » (« <i>Public goods from private land</i> » consultable sur http://www.agriculture.gov.ie/media/migration/agri-foodindustry/foodharvest2020/foodharvest2020/submissionsreceived/Rise%20Task%20Force.pdf)
Principales options politiques défendues sur la PAC	Pour un maintien du budget de la PAC: « <i>Policies and budgets at European level are justified to enable us to rise these food and environmental challenges.</i> » Pour le verdissement : « <i>Europe plays an important role in global food security and driving higher global environmental standards of production</i> » (“Proposal for the future CAP: a joint position from the European Land Owners’ Organization and BirdLife International”, 2010) Contre le plafonnement des paiements : « <i>All discussions on farm payments are invariably accompanied by suggestions to cap or progressively reduce large payments to large holdings. We strongly resist such proposals. As more of the justification for the payments is acknowledged to be for land management then capping or tapering makes no sense. Large businesses will deliver large services.</i> <i>Capping and tapering also ignore differences in farm structures and employment, the impacts on competitiveness of farming</i> » (« <i>ELO response to Commissioner Ciolos consultation on the post-2013 CAP</i> » consultable sur http://www.europeanlandowners.org/files/cside/127_%20May-June/CS127_EN_ECRAN_LV.pdf)
Références	« <i>Public goods from private land</i> » consultable sur http://www.agriculture.gov.ie/media/migration/agri-foodindustry/foodharvest2020/foodharvest2020/submissionsreceived/Rise%20Task%20Force.pdf « <i>The common agricultural policy post 2013</i> » consultable sur http://elo.plazapixel.com/files/pdf/CAP%20POST/ELO%20-%20CAP%20POST%202013.%20full%20response.pdf « <i>ELO response to Commissioner Ciolos consultation on the post-2013 CAP</i> » consultable sur http://www.europeanlandowners.org/files/cside/127_%20May-June/CS127_EN_ECRAN_LV.pdf

2.2. Tableau comparatif des acteurs anglais étudiés :

Acteur	Gouvernement du Royaume-Uni	National Farmers Union	Tenant Farmers Association	Institute for European Environmental Policy	Royal Society for the Protection of Birds	Propriétaires fonciers : CLA, ELO, RISE foundation
<i>Utilisation de la notion de bien public</i>	Très fréquente notamment dans les publications du HM Treasury	Modéré et parfois critique	Rare	Très fréquente et souvent centrale dans certains rapports	Très fréquente	Fréquente et notamment centrale dans Buckwell (2009)
<i>Conception</i>	Explicitement économique néoclassique : critères de non-rivalité et de non-exclusion provoquant des défaillances de marché	Critique à propos de l'approche économique néoclassique considérée comme trop étroite	Pas explicitement précisée mais plutôt tout en étant élargie à la sécurité alimentaire	Explicitement économique néoclassique : critères de non-rivalité et de non-exclusion provoquant des défaillances de marché	Explicitement économique néoclassique : critères de non-rivalité et de non-exclusion provoquant des défaillances de marché	Explicitement économique néoclassique : critères de non-rivalité et de non-exclusion provoquant des défaillances de marché
<i>Autre terme employé le cas échéant</i>	-	« Public benefit »	-	-	-	-
<i>Prise en compte des biens publics environnementaux</i>	+++	+	+	+++	+++	++
<i>Prise en compte des biens public sociaux</i>	+	+	++	+	0	+
<i>Evolution du budget de la PAC</i>	Favorable à une réduction	Pas clair, mais pas favorable à une réduction massive trop brusque	Pas clair	Pas clair, limiter les dépenses publiques aux seuls biens publics environnementaux en présence de défaillances de marché	Pas clair, limiter les dépenses publiques aux seuls biens publics environnementaux en présence de défaillances de marché	Favorable à un maintien du budget actuel
<i>Favorable au verdissement des aides directes du 1^{er} pilier par une conditionnalité renforcée</i>	Pas clair car préférerait voir les aides du 1 ^{er} pilier largement réduites au profit du 2 nd pilier	Contre	Contre	Pas clair car préférerait voir les aides du 1 ^{er} pilier largement réduites au profit du 2 nd pilier	Pas clair car préférerait voir les aides du 1 ^{er} pilier largement réduites au profit du 2 nd pilier	Pour

Acteur	Gouvernement du Royaume-Uni	National Farmers Union	Tenant Farmers Association	Institute for European Environmental Policy	Royal Society for the Protection of Birds	Propriétaires fonciers : CLA, ELO, RISE foundation
<i>Plafonnement des aides directes</i>	Contre	Contre	Pas clair	Contre	Contre	Contre
<i>Redistribution des soutiens agricoles en tenant compte de l'emploi</i>	Pas clair	Pas clair	Pour	Pas clair	Pas clair	Contre, préféreraient que le calcul tienne compte de la surface entretenue
<i>Limiter les aides de la PAC aux seuls agriculteurs considérés comme « actifs »</i>	Contre car difficile à mettre en œuvre selon le DEFRA	Pas clair	Pour	Contre	Contre	Contre
<i>Modulation en faveur du 2nd pilier</i>	Pour	Contre	Pas clair, favorable à un taux de modulation uni-forme en Europe	Pour	Pour	Pas clair
<i>Renouvellement de la préférence communautaire</i>	Contre	Pour	Pour	Contre	Contre	Pas clair
<i>Nouvelle régulation publique des marchés</i>	Contre	Pas clair	Pour	Contre	Contre	Pas clair
<i>Adaptation du droit de la concurrence à l'OMC</i>	Contre	Pas clair	Pour	Contre	Contre	Pas clair
<i>Harmonisation des normes sociales et environnementales</i>	Pas clair	Pas clair	Pour	Pas clair	Pas clair	Pas clair
<i>Défense de la compétitivité agricole anglaise dans le monde</i>	Pas clair	Pour	Pour	Pas clair	Pas clair	Pas clair

3. Tableau comparatif des acteurs français et anglais complété suite à nos entretiens auprès des organisations

Acteurs	France								Angleterre					
	Ministère de l'agriculture	Ministère de l'environnement	FNSEA	CNJA	Confédération paysanne	Coordination rural	France nature environnement	Groupe PAC 2013	Gouvernement du Royaume-Uni	National Farmers Union	Tenant Farmers Association	IEEP	RSPB	Propriétaires fonciers : CLA ELO
<i>Utilisation de la notion de bien public</i>	+	+/0	+/0	+/0	+/0	0	+/0	+	+++	+	+/0	+++	+++	++
<i>Conception</i>	SP	SP	SP	SP	SP	-	SP	EN /SP	EN	EN	EN /SP	EN	EN	EN
<i>Prise en compte des effets environnementaux de l'agriculture</i>	++	+++	+	+	+++	+/0	+++	+++	+++	+	+	+++	+++	++
<i>Prise en compte des effets sociaux de l'agriculture</i>	++	++	+	+	+++	+	+	+++	+/0	+	++	+/0	0	+/0
<i>Evolution du budget de la PAC</i>	=	=	=	=	=	-	=	=	-	?	?	?	?	=
<i>Maintien des aides directes du 1^{er} pilier</i>	V	?	V	V	V	X	V	V	X	?	?	X	X	?
<i>Renforcement de l'éco-conditionnalité</i>	?	V	X	?	V	X	V	V	?	X	X	V	V	?
<i>Plafonnement des aides directes</i>	?	V	X	V	V	?	?	V	X	X	?	X	X	X
<i>Redistribution des soutiens agricoles en tenant compte de l'emploi</i>	?	V	?	V	V	?	?	V	?	?	V	?	?	X
<i>Modulation en faveur du second pilier</i>	?	?	X	?	?	?	?	?	X	?	V	X	X	X
<i>Renouvellement de la préférence communautaire</i>	V	?	V	V	V	V	V	V	X	V	V	X	X	?
<i>Nouvelle régulation des marchés</i>	V	V	V	V	V	V	?	V	X	?	V	X	X	?
<i>Changement des règles de l'OMC</i>	V	?	V	V	V	V	?	V	X	?	V	X	X	?
<i>Harmonisation des normes sociales et environnementales</i>	V	?	V	V	V	V	?	V	?	?	V	?	?	?
<i>Défense de la compétitivité agricole sur le marché mondial</i>	V	?	V	V	X	V	X	X	?	V	V	?	?	?

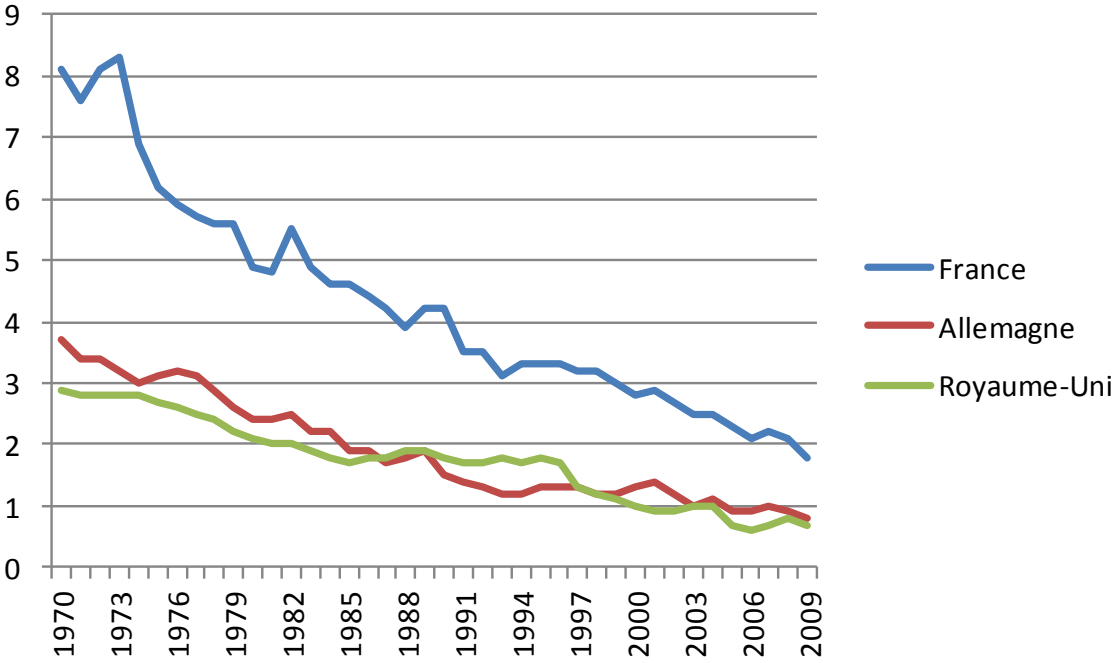
Légende: 0 = nulle ; +/0 = très faible ; + = faible ; ++ = forte/fréquente ; +++ = très forte/très fréquente ; EN = économique néoclassique ; SP = sociopolitique ; = : maintien du budget ; - = baisse du budget ; ? = pas clair, parfois contradictoire ; V = favorable/pour ; X = contre/opposé

Annexe 13 : Indicateurs de comparaison des contextes français, britannique et allemands

Tableau 1 : indicateurs structurels du secteur agricole en France, au Royaume Uni et en Allemagne

	France	Royaume-Uni	Angleterre	Ecosse	Allemagne	Baden-Württemberg	Brandenburg
Population	65 297 023	63 256 141	53 138 077	5 268 247	81 843 743	10 786 227	2 495 635
Superficie (km ²)	674 843	243 610	130 395	78 387	357 021	35 752	29 477
Densité de population	97	260	408	67	229	302	85
Nombre total d'exploitations	516 100	186 800	105 550	33 660	299 130	44 510	5 570
% d'exploitations de moins de 50 ha	63 %	61 %	58 %	60 %	72 %	80 %	52 %
% d'exploitations de 50 à 99.9 ha	19 %	18 %	18 %	15 %	17 %	14%	10 %
% d'exploitations de plus de 100 ha	18 %	21 %	24 %	25 %	11 %	6 %	38 %
SAU totale (ha)	27 837 290	16 881 690	8 830 590	5 436 940	16 704 040	1 409 990	1 323 690
% de SAU des exploitations de moins de 50 ha	16 %	12 %	12 %	6 %	23 %	39 %	4 %
% de SAU des exploitations de 50 à 99.9 ha	25 %	14 %	15 %	7 %	22 %	31 %	3 %
% de SAU des exploitations de plus de 100 ha	59 %	74 %	72 %	88 %	55 %	30 %	93 %
SAU moyenne / exploitation	54	90	84	162	56	32	238
UGB (en millier)	22 674 170	13 308 420	8 066 200	2 174 960	17 792 560	1 360 090	764 380
UTA directement employée par l'exploitation	779 660	266 280	178 850	36 650	545 500	69 600	22 480
UTA / exploitations	1,5	1,4	1,7	1,1	1,8	1,6	4,0
UTA / ha de SAU	0,028	0,016	0,020	0,007	0,033	0,049	0,017
Production standard (k€)	50 733 217	19 554 980	14 281 160	2 437 073	41 494 098	3 601 992	1 923 268
Production standard / exploitation (k€)	98	105	135	72	139	81	345
Production standard / UTA (k€)	65	73	80	66	76	52	86

Figure 1 : Évolution de la part de l'agriculture dans le PIB (en % ; Source banque mondiale)



Annexe 14 : Tableau de synthèse proposé par Trouvé (2007) concernant l'identification des principaux groupes d'intérêts économiques participant au débats relatifs à la PAC

Groupes d'intérêts	néo-mercantiles	néo-libéraux	multifonctionnels	
			Logique de multifonctionnalité agricole	Logique de multifonctionnalité rurale
Acteurs collectifs principaux	- Syndicats agricoles majoritaires, COPA-COGECA - filière agro-alimentaire s'approvisionnant sur les marchés européens	- Filière agro-alimentaire s'approvisionnant sur les marchés mondiaux - Acteurs pour une libéralisation des autres secteurs (notamment les services)	- Organisations environnementales - Organisations de consommateurs	
			Syndicats agricoles minoritaires, CPE	Collectivités locales, associations et territoires de développement local et rural
Régulation économique du secteur	Maintien d'une agriculture européenne compétitive sur les marchés internes et mondiaux	Libre concurrence et sous-traitance des agriculteurs par les entreprises agro-industrielles	Développement agricole inséré dans le développement rural	
			Agriculture motrice du développement rural	Développement rural fondé sur la diversité des activités
Insertion de l'Etat dans la régulation économique du secteur : intervention publique	- Soutien de l'exportation et protection des marchés intérieurs - Soutien de la productivité agricole par la modernisation des structures et des techniques	Libéralisation des marchés agricoles, suppression progressive des distorsions de concurrence	- Prise en compte des effets négatifs et positifs de l'agriculture sur les plans social et environnemental - Adéquation aux objectifs de durabilité et de cohésion	
			Soutien d'un nouveau modèle de développement agricole	Soutien de l'ensemble des activités rurales
Insertion de l'Etat dans la régulation économique du secteur : cadre organisationnel	- Etat puissant aux niveaux européen et national - Cogestion Etat / profession agricole	- Association étroite des entreprises dans l'élaboration, la mise en œuvre et le financement des politiques agricoles - Importance des instances mondiales type OMC	- Association dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques agricoles de la société civile - Importance des territoires de projets locaux	

Résumé

Au cours des débats relatifs à la future Politique Agricole Commune (PAC) pour la période 2014-2020, nous avons pu constater un recours de plus en plus fréquent à la notion de bien public, permettant de justifier le maintien de cette politique dans un contexte de dérégulation et de libéralisation économique de plus en plus marqué.

En nous appuyant sur un cadre théorique original, construit à la croisée de l'économie rurale française, de l'ancienne économie institutionnaliste américaine et de la théorie de la régulation, cette thèse propose de s'interroger sur le rôle joué par la notion de bien public dans la recherche d'un nouveau compromis entre les différents acteurs et groupes d'intérêts impliqués dans ces débats.

Le premier chapitre de cette thèse, propose un état de l'art de la notion de bien public en sciences économiques et met en évidence que cette notion apparaît finalement peu stabilisée dans ce champ disciplinaire. Face à ce premier résultat, nous proposerons de stabiliser cette notion pour la suite de notre thèse, en nous appuyant sur un cadre d'analyse d'économie politique élargi.

Dans un second chapitre, nous interrogerons les origines de cette notion dans les débats européens relatifs à la PAC, ainsi que son interprétation et son lien avec la notion de multifonctionnalité agricole précédemment mobilisée dans ces débats.

Finalement, nous mettrons en évidence à travers un dernier chapitre, l'existence d'interprétations différenciées de la notion de bien public selon certains États-membres et régions étudiés, en rapport direct avec les intérêts défendus par les principaux groupes d'acteurs participants aux débats régionaux et nationaux relatifs à la future PAC.

Mots clés : Politique agricole, bien public, réforme, institution, régulation

Abstract

During the debates about the future common agricultural policy for the 2014-2020 period, we noticed an increasingly use of the concept of public good in order to justify the continuation of this policy in a context of deregulation and economic liberalization.

Drawing on an original theoretical framework that built at the crossroads of the French rural economy, of the former U.S. institutional economics and of the theory of regulation, this thesis proposes to examine the role played by the notion of public good dealing with a new agreement between the different actors and interests involved in the CAP debate.

The first chapter of this thesis offers a state of the art of the concept of public good in economics and highlights the notion that finally appears somewhat stabilize in this area. In line with this first result, we propose to stabilize this concept for the rest of our argument by relying on a broader political economy framework of analysis.

In the second chapter, we examine the origins of this notion in the European debates about the CAP, its interpretation by the European commission and its relationship with the concept of agricultural multifunctionality previously mobilized in these debates.

Finally, we highlight through the last chapter, the existence of different interpretation of the concept of public good by some Member States and regions studied, linked with the interests defended by key stakeholder groups involved in the regional and national debates about the future CAP.

Keywords: agricultural policy, public good, reform, institution, regulation