



UNIVERSITY OF  
GLOUCESTERSHIRE

This is a peer-reviewed, final published version of the following document:

**Lataste, François-Gaël, Trouvé, Aurélie, Berriet-Sollicec, Marielle and Dwyer, Janet C ORCID logo**  
**<https://orcid.org/0000-0002-2332-9832> (2015) How the notion of "public goods" can renew the Common Agricultural Policy? La notion de « biens publics » au secours de la Politique Agricole Commune ? Développement Durable et Territoires, 6 (1). doi:10.4000/developpementdurable.10719**

Official URL: <http://dx.doi.org/10.4000/developpementdurable.10719>

DOI: <http://dx.doi.org/10.4000/developpementdurable.10719>

EPrint URI: <https://eprints.glos.ac.uk/id/eprint/3197>

#### **Disclaimer**

The University of Gloucestershire has obtained warranties from all depositors as to their title in the material deposited and as to their right to deposit such material.

The University of Gloucestershire makes no representation or warranties of commercial utility, title, or fitness for a particular purpose or any other warranty, express or implied in respect of any material deposited.

The University of Gloucestershire makes no representation that the use of the materials will not infringe any patent, copyright, trademark or other property or proprietary rights.

The University of Gloucestershire accepts no liability for any infringement of intellectual property rights in any material deposited but will remove such material from public view pending investigation in the event of an allegation of any such infringement.

PLEASE SCROLL DOWN FOR TEXT.

This is a copy of the published version of the following peer-reviewed document, deposited here with the publisher's permission:

**Lataste, François-Gaël and Trouvé,  
Aurélie and Berriet-Sollicec, Marielle and Dwyer,  
Janet C (2015), *La notion de « biens publics » au  
secours de la Politique Agricole Commune?*  
Développement durable et territoires, 6 (1). ISSN  
1772-9971**

Published in Développement durable et territoires, and available online at:

<http://dx.doi.org/10.4000/developpementdurable.10719>

We recommend you cite the published (post-print) version.

The URL for the published version is

<http://dx.doi.org/10.4000/developpementdurable.10719>

### **Disclaimer**

The University of Gloucestershire has obtained warranties from all depositors as to their title in the material deposited and as to their right to deposit such material.

The University of Gloucestershire makes no representation or warranties of commercial utility, title, or fitness for a particular purpose or any other warranty, express or implied in respect of any material deposited.

The University of Gloucestershire makes no representation that the use of the materials will not infringe any patent, copyright, trademark or other property or proprietary rights.

The University of Gloucestershire accepts no liability for any infringement of intellectual property rights in any material deposited but will remove such material from public view pending investigation in the event of an allegation of any such infringement.

PLEASE SCROLL DOWN FOR TEXT.

---

François-Gaël Lataste, Aurélie Trouvé, Marielle Berriet-Sollicec et Janet Dwyer

## La notion de « biens publics » au secours de la Politique Agricole Commune ?

---

### Avertissement

Le contenu de ce site relève de la législation française sur la propriété intellectuelle et est la propriété exclusive de l'éditeur.

Les œuvres figurant sur ce site peuvent être consultées et reproduites sur un support papier ou numérique sous réserve qu'elles soient strictement réservées à un usage soit personnel, soit scientifique ou pédagogique excluant toute exploitation commerciale. La reproduction devra obligatoirement mentionner l'éditeur, le nom de la revue, l'auteur et la référence du document.

Toute autre reproduction est interdite sauf accord préalable de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France.

**revues.org**

Revues.org est un portail de revues en sciences humaines et sociales développé par le Cléo, Centre pour l'édition électronique ouverte (CNRS, EHESS, UP, UAPV).

---

### Référence électronique

François-Gaël Lataste, Aurélie Trouvé, Marielle Berriet-Sollicec et Janet Dwyer, « La notion de « biens publics » au secours de la Politique Agricole Commune ? », *Développement durable et territoires* [En ligne], Vol.6, n°1 | Mars 2015, mis en ligne le 31 mars 2015, consulté le 03 mars 2016. URL : <http://developpementdurable.revues.org/10719> ; DOI : 10.4000/developpementdurable.10719

Éditeur : Réseau « Développement durable et territoires fragiles »

<http://developpementdurable.revues.org>

<http://www.revues.org>

Document accessible en ligne sur :

<http://developpementdurable.revues.org/10719>

Document généré automatiquement le 03 mars 2016.

© Développement durable et territoires

**François-Gaël Lataste, Aurélie Trouvé, Marielle Berriet-Sollicet et Janet Dwyer**

## **La notion de « biens publics » au secours de la Politique Agricole Commune ?**

- 1 Emblématique des politiques de l'Union Européenne (UE), la Politique agricole commune (PAC) est confrontée, depuis trente ans, à une profonde crise de légitimité (Boussard, 2000). En particulier, dans un contexte de restriction budgétaire et alors que se creusent les inégalités de revenus entre agriculteurs, les contribuables européens revendiquent une clarification des critères d'octroi des aides agricoles européennes. Dans le même temps, les associations environnementales pointent les répercussions négatives de certaines pratiques agricoles, pourtant soutenues financièrement par les aides de la PAC : intensification, pollution... (Berriet-Sollicet, 2002). Malgré des réformes successives, avec en toile de fond l'injonction des organisations internationales à viser un ajustement économique de la production agricole aux signaux des marchés, les interrogations persistent sur les fondements et les modalités de la PAC en quête d'un « compromis institutionnel » renouvelé (Coulomb, 1991) ou d'un nouveau « modèle européen » (Mahé-Ortalo-Magné, 2001). Au cours des dix dernières années, un des arguments soulevés pour justifier le versement d'aides publiques aux agriculteurs portait sur la reconnaissance de la production de « biens publics » par les activités agricoles. Alors que, communément, les agriculteurs produisent des biens alimentaires privés, il s'agit de mettre en lumière les fonctions sociales et environnementales des agriculteurs : maintien de la vitalité des campagnes, entretien des paysages ruraux, contribution à la gestion des habitats des espèces menacées...
- 2 S'intégrant dans un projet scientifique sur les biens publics<sup>1</sup>, nos recherches ont précisément consisté à analyser si l'usage de cette notion, dans les écrits scientifiques et les rapports communautaires relatifs à la réforme de la PAC post 2013, avait infléchi les discussions et dans quelle mesure cette notion avait pu influencer les décisions prises. En quoi cette notion de « bien public » contribue-t-elle à repenser les objectifs de la PAC, notamment par rapport à d'autres registres argumentaires reposant sur la multifonctionnalité agricole ? S'appuyant sur le cas spécifique du Royaume-Uni, cet article vise à analyser la manière dont la notion de « bien public » a pu être instrumentalisée par trois principaux groupes d'acteurs (en l'occurrence, Ministère des finances, associations environnementales et propriétaires fonciers) pour contribuer à renouveler l'accord collectif initial de cette politique, signé par les membres fondateurs de la communauté économique européenne, à laquelle n'appartenait pas le Royaume-Uni.
- 3 Nous référant aux principaux résultats d'une thèse de doctorat réalisée dans le cadre de ce projet (Lataste, 2014), nous proposons, dans un premier temps, de revisiter les différentes étapes de réformes de la PAC puis d'analyser, dans un second temps, le rôle de la notion de biens publics dans les inflexions de cette politique ces dix dernières années. Ces résultats sont notamment issus d'entretiens semi-directifs réalisés à Bruxelles auprès des principales parties prenantes de la PAC (institutions européennes, responsables agricoles, représentants associatifs...) : ces entretiens ont notamment démontré le rôle décisif de certaines associations environnementales britanniques pour diffuser avec succès la notion de « bien public » dans les débats sur la PAC. C'est pourquoi, dans une troisième partie, nous nous intéressons plus spécifiquement au cas britannique, révélateur des groupes d'influence qui peuvent sous-tendre les argumentaires en termes de biens publics.

# 1. La PAC, une politique en quête de légitimité

## 1.1. De la réforme de 1992 à celle de 2003 : vers une dérégulation des marchés et une réorientation des soutiens publics à l'agriculture

- 4 Avec les accords de Marrakech de 1994 et la fin de « l'exception agricole » dans les négociations de l'Organisation Mondiale du Commerce [OMC qui a succédé au GATT (General Agreement on Tariffs and Trade, en français : Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce)], les politiques agricoles sont soumises à des pressions internationales pour réduire le volume des soutiens publics et limiter leur caractère « distorsif » au regard du principe de libre circulation des productions dans un contexte de recherche d'un équilibre de l'offre et de la demande. D'autres facteurs aboutiront à la remise en cause de la PAC conçue à la fin des années 1950. En particulier, dans un contexte de crise économique et de stagnation des échanges agricoles mondiaux, des excédents apparaissent dès les années 1970 et 1980 dans les productions les plus soutenues, en premier lieu les produits laitiers (Berriet-Sollicec, 2002) ; excédents qu'il faut stocker à des prix garantis et écouler avec des aides aux exportations, qui sont alors deux des outils principaux de régulation.
- 5 À l'échelle européenne, ce changement de cap a conduit à remettre progressivement en cause le compromis fondateur de la PAC et ces outils de régulation des prix et des échanges (Berriet-Sollicec, 2002). La réforme de 1992 dite « réforme Mac Sharry », du nom du Commissaire européen qui l'a portée, est une première étape dans cette ré-orientation de la PAC : elle vise à diminuer le niveau des prix garantis aux producteurs agricoles et à démanteler progressivement les outils originels de la PAC (mécanismes de stockage public, subventions aux exportations, outils de maîtrise de l'offre...). Ainsi, les prix européens sont alignés sur les prix internationaux. En contrepartie, pour compenser la baisse des prix, des aides directes sont versées aux agriculteurs. Elles sont partiellement découplées de la production, puisqu'elles sont versées à l'hectare ou à la tête de bétail, en fonction de rendements ou chargements en bétail historiques, privilégiant les systèmes avec les productions physiques historiquement les plus importantes.
- 6 Néanmoins, certaines aides apparaissent et prennent en considération des préoccupations environnementales : les aides agro-environnementales, introduites dès 1985 par la Direction générale en charge de l'agriculture, répondent notamment à cet objectif. Il s'agit alors de « rémunérer les agriculteurs qui s'engagent volontairement à préserver l'environnement et à entretenir l'espace rural »<sup>2</sup>. Par ailleurs, des outils coercitifs, comme les directives cadre européennes nitrates (1991), habitats (1992) et eau (2000), sont mises en place par la Direction Environnement, au fil du temps, afin de mieux prendre en compte les effets environnementaux.
- 7 La mise en cause d'effets pervers de certains instruments de régulation de la PAC d'avant 1992, notamment les prix minimums garantis aux agriculteurs, est parfois évoquée, liant prise en compte des effets environnementaux et remise en cause des instruments de régulation des marchés (Fouilleux, 2003).
- 8 Cette première étape de 1992 a été suivie par une seconde réforme en 2003 (plus connue sous le nom d'accords de Luxembourg) : il s'agissait d'une révision à mi-parcours de la politique adoptée en 1999 dite « agenda 2000 », qui a créé la distinction formelle entre les deux « piliers » de la PAC, l'un dédié aux processus de régulation des marchés, le second au développement rural) qui, dans la continuité de la réforme Mac Sharry, prône l'affirmation du principe de découplage, c'est-à-dire la généralisation des aides directes versées par hectare aux agriculteurs totalement découplées du niveau et du type de production (exception faite de quelques aides, notamment celles versées aux vaches allaitantes). Le simple fait d'avoir un statut d'agriculteur, indépendamment du volume et du type de production, donne désormais droit à un paiement unique, calculé sur des références historiques d'aides par exploitation (cas de la France, où l'application de cette réforme ne s'est d'ailleurs pas faite de façon immédiate) ou par région (en Angleterre ou en Allemagne, par exemple).
- 9 Dans le même temps, lors de la conférence européenne qui s'est tenue à Cork fin 1996 sous la présidence du professeur Alan Buckwell, une des évolutions envisagées est celle d'une

- réorientation de ces soutiens agricoles vers une « politique rurale intégrée » (Buckwell, 1997). Ces débats conduiront progressivement à l'identification en 1999 de deux piliers de la PAC.
- 10 Selon cette nouvelle dénomination, le 1<sup>er</sup> pilier de la PAC désigne le volet historique et central de la PAC, dont il est question précédemment et qui est constitué essentiellement d'aides directes découplées. Le 2<sup>ème</sup> pilier, dit du « développement rural », représente aujourd'hui environ 20 % du budget de la PAC. Il regroupe des mesures d'aides aux investissements, à l'installation de jeunes agriculteurs, agro-environnementales, soutien aux zones défavorisées... Contrairement au 1<sup>er</sup> pilier, ces mesures sont cofinancées entre l'Union européenne et les États-membres et/ou régions (Trouvé et *al.*, 2013).

## 1.2. Un mouvement général d'écologisation de la PAC

- 11 Depuis les années 2000, la PAC est ainsi confrontée à une profonde crise de légitimité et connaît un mouvement tendanciel d'écologisation (Ansaloni, 2013) sous l'influence d'une prise de conscience de l'opinion publique face aux impacts potentiellement négatifs de l'agriculture sur l'environnement. Cette évolution relève en particulier de l'influence des organisations environnementales<sup>3</sup>. Le constat d'une dégradation de la qualité de l'eau associée à des pollutions d'origine agricole dès les années 1980, a notamment été un élément déclencheur majeur auprès de l'opinion publique. La diminution de la biodiversité est venue par la suite appuyer le discours des ONG environnementales concernant les effets négatifs induits par certaines pratiques agricoles sur l'environnement au cours des précédentes décennies.
- 12 En parallèle, se poursuit le mouvement de dérégulation des marchés agricoles : les réformes de 1999, 2003 et 2008 continuent d'abaisser ou de supprimer les prix garantis. Les outils de régulation des volumes de production (quotas laitiers, gel des terres obligatoire) sont démantelés.
- 13 C'est dans cette lignée qu'ont été menés, dès 2010, les débats sur la réforme post-2013. Les débats relatifs à la future période de programmation 2014-2020 se sont ouverts dans un contexte d'incertitude particulièrement fort concernant le maintien ou la réduction du budget de la PAC. Cette question apparaît comme un enjeu majeur du débat européen dans la négociation du budget européen pour la période 2014-2020, dans la mesure où la PAC représente encore près de 40 % des dépenses de la Commission européenne. Dans ce contexte, la notion de bien public est apparue très tôt comme une nouvelle forme de justification des dépenses de la PAC dans le futur.
- 14 Ces réformes successives, en modifiant en profondeur les modalités d'intervention, ont rendu également plus facilement quantifiables (et par là même plus lisibles) le montant total des aides versées : sur la période 2007-2013, ces aides agricoles représentent 60 milliards d'euros/an pour les 27 États-membres (0,47 % du PIB européen, source Eurostat). S'ensuit un débat, encore entretenu aujourd'hui, sur les arguments de justification de ces aides publiques. C'est dans ce contexte que l'argument de « production et gestion des biens publics » a contribué à alimenter les réflexions et que l'usage de la notion de « biens publics » s'est peu à peu généralisé dans les sphères scientifiques et politico-administratives, que ce soit au niveau national ou international, alors même que des écrits scientifiques ont mis en lumière l'ambiguïté de cette notion (Beitone, 2014).

## 2. Le recours à la notion de « bien public » comme argument de justification des soutiens publics agricoles

- 15 La notion de « bien public » et ses déclinaisons en termes de *biens collectifs*, *biens communs* ou *biens tutélaires*, apparaissent intimement liées au problème ancien auquel la théorie 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 ?* (Cordonnier, 2012). C'est notamment pour répondre à cette question appliquée au secteur agricole que la notion de bien public est apparue dans la sphère scientifique puis publique des récents débats sur la PAC. Afin de mieux comprendre la place et le rôle joué par cette notion dans les débats relatifs à la réforme de la PAC post-2013, nous proposons de revenir sur le cadre théorique

dans lequel s'inscrit cette notion en sciences économiques, puisque c'est essentiellement à travers cette entrée qu'elle a été mobilisée par les acteurs.

## 2.1. La question des biens publics dans l'économie néoclassique

- 16 La théorie du bien-être développée par l'économie néoclassique identifie certaines conditions dans lesquels des « défaillances de marché » apparaissent, écartant les équilibres marchands de l'allocation des ressources supposée optimale grâce à la « main invisible » des mécanismes de marché. Ces défaillances sont identifiées comme étant provoquées par les caractéristiques de non-rivalité et de non-exclusion de certains biens, tels que les ont définis Samuelson (1954) et Musgrave (1959), dans deux articles fondateurs de la définition néoclassique des biens publics. Ce sont des « *biens de consommation collectifs dont tous bénéficient en commun, c'est-à-dire dont la consommation par un individu ne diminue en rien la consommation d'un autre individu* » (critère de non-rivalité selon Samuelson, 1954) et dont il est impossible ou trop coûteux d'exclure « *de la jouissance d'une marchandise ou d'un service quelconque, [un agent qui] n'est pas prêt à payer au propriétaire le prix stipulé* » (critère de non-exclusion selon Musgrave, 1959). Une partition désormais classique des catégories de bien (tableau 1) distingue ainsi les biens privés des biens publics *purs* mais également des biens publics *impurs* : les biens clubs (non rivaux mais exclusifs) et les biens communs (rivaux mais non exclusifs).

**Tableau 1. Matrice communément présentée pour définir les biens publics**

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

- 17 Selon Samuelson, le caractère public des biens met en échec le marché en empêchant de déterminer les niveaux optimaux de consommation et de production. Il advient alors « *dans l'intérêt propre de chaque personne de donner un faux signal, de prétendre avoir moins d'intérêt dans une activité de consommation collective donnée qu'elle n'en a en réalité* » (p. 38-39). Étant donné que dans les conditions de non exclusion, les besoins d'un individu peuvent être satisfaits sans contre partie de ce dernier, « *le consommateur individuel n'a pas besoin de dévoiler la manière dont il [évalue ces biens] en faisant une offre sur le marché* ». Les défaillances de marché justifient alors l'intervention de l'État dans la production des biens publics : « *Le marché répond aux besoins privés par une offre appropriée. S'ils doivent jamais être satisfaits, les besoins collectifs purs le sont par l'intermédiaire du budget* » (Musgrave, 1959).

## 2.2. Une délimitation stricte de l'intervention publique

- 18 En économie néoclassique, les caractéristiques techniques de non-rivalité et de non-exclusion délimitent strictement la sphère des biens publics, dont la liste est relativement restreinte si on applique à la lettre cette définition. Cette liste a même tendance à se vider de son contenu si l'on suit certains auteurs comme Coase (1974), pour qui des droits de propriété privée fermement établis peuvent résoudre les problèmes de passager clandestin engendrés par la caractéristique de non exclusion. Une vaste littérature s'est ainsi appuyée sur la théorie des droits de propriété et sur l'article de Hardin (1968), pour établir la supériorité des droits de propriété privée sur la propriété collective (Ballet, 2008 ; Laval, Dardot, 2010). Il s'agit de rendre un maximum de biens exclusifs par la privatisation (cas des phares dans l'exemple utilisé par Coase<sup>4</sup>, cas des terres communales utilisé par Hardin). Cette privatisation est considérée comme le seul moyen pour que certains – les propriétaires – acceptent de continuer à les gérer, pour autant qu'ils en tirent profit.
- 19 Même lorsque quand certains biens ne sont pas directement privatisables (cas de l'air pur), des mécanismes de marché peuvent être avancés comme solutions afin de résoudre ce problème : c'est le cas notamment des droits à polluer, dont « *la mise en place vise à*

*internaliser l'externalité – pollution – et permet ainsi de conserver le bien public qu'est l'air pur* » (Ballet, 2008). *A contrario*, peu d'écrits scientifiques abordent les problèmes résultant d'une privatisation des biens, rendus exclusifs, comme les comportements de destruction des ressources naturelles dans l'objectif de rentabilité à court terme ou la réduction de l'innovation liée à un accès moindre à l'ensemble des connaissances (Dardot, Laval, 2010).

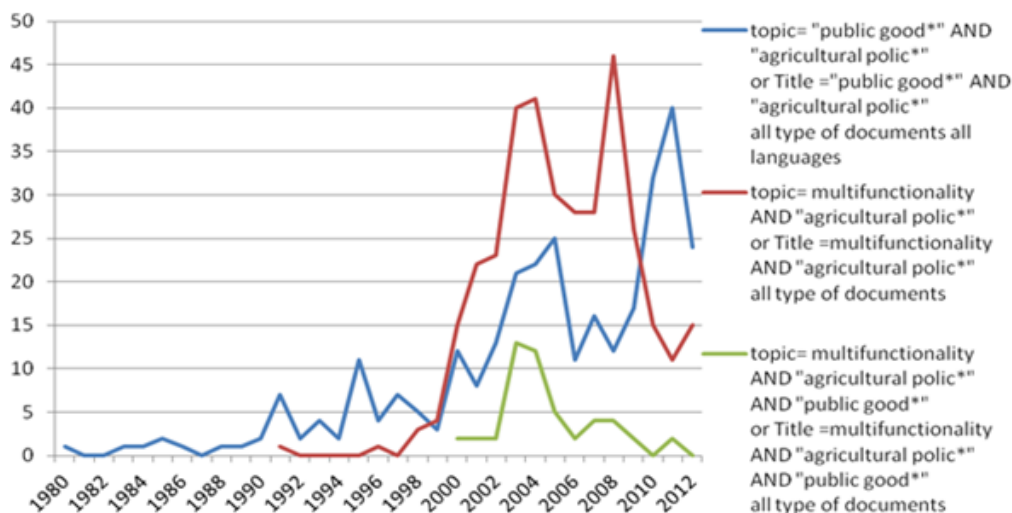
- 20 Dès lors, le marché doit pouvoir s'étendre davantage. Dans la lignée des externalités, cette conception des biens publics « *autorise à penser simultanément les limites des transactions marchandes comme modalité de coordination, et les voies pour rejeter ces limites toujours plus loin en étendant le marché et ses mécanismes* » (Callon 1999). Cette extension des frontières du marché par l'approche néoclassique s'avère d'autant plus réalisable que les biens publics se voient attribuer des valeurs monétaires fixées sur un marché. Quand ce marché n'existe pas, il est imaginé, afin de révéler cette valeur. Ainsi en est-il de la méthode d'évaluation contingente, qui consiste à estimer les consentements à payer (ou à recevoir) pour accéder (ou renoncer) au bénéfice de biens publics. Dans ce cas, la valeur d'un bien public repose sur des hypothèses de substitution possible entre ces biens et la monnaie, mettant de côté leur valeur d'usage biologique, éthique, politique ou sociale (Milanesi, 2010).
- 21 Un certain nombre d'économistes, critiques vis-à-vis de cette approche néoclassique, ont proposé une autre définition, non plus selon des critères techniques, mais selon des choix sociaux et politiques, qui font des biens publics des biens socialement définis (Allaire, 2013 ; Harribey, 2011 ; Dardot, Laval, 2010 ; Ballet, 2008 ; Doering, 2007). L'intervention de l'État (ou de la communauté) ne consiste plus alors uniquement à pallier les défaillances de marchés pour augmenter le bien-être collectif. Elle vise en premier lieu à la préservation du caractère non-marchand de certains biens dans la mesure où le choix a été fait, dans un contexte social donné, de préserver ou de leur conférer un caractère non-rival et non-exclusif : chacun doit pouvoir y avoir accès sans que les prix ne l'en empêchent, et que chacun doit pouvoir en user sans en empêcher l'utilisation par un tiers dans le présent ou dans le futur.
- 22 Il convient alors de compléter l'argumentaire de justification de l'intervention publique par un nouveau critère, celui d'équité, qui introduit la question d'une répartition des ressources et du bien-être entre les individus que la société juge juste. « *Il ne s'agit plus de savoir quel système de droits de propriété est efficace, mais quel système de droits de propriété est équitable* » (Ballet, 2008). De même, dans les sphères du débat institutionnel, certains acteurs tels que les Nations Unies considèrent les biens publics mondiaux au sens de ce qui répond à un intérêt général mondial ou encore un droit humain fondamental : le respect de la souveraineté nationale, la santé publique, la sécurité des personnes, la paix, *etc.* (Kaul *et al.*, 1999). Ces biens ne sont pas publics et mondiaux par nature (sauf exception comme le climat), mais parce que les décideurs publics, dans une société donnée, décident qu'ils doivent l'être.
- 23 En économie, c'est surtout par l'introduction d'une autre notion, celle de « communs » portée en particulier par Ostrom, qu'une rupture s'est produite avec l'approche néoclassique des biens publics (Chanteau *et al.*, 2013). Les communs d'Ostrom (2010) sont des biens socialement définis, dépendant de choix sociaux et des dispositifs institutionnels mis en place. Pour répondre au caractère *a priori* rival mais non-exclusif de ces communs, les règles collectives créent des processus d'exclusion qui permettent de faire face aux comportements de passagers clandestins et d'assurer ainsi la pérennité des communs sans nécessiter leur appropriation individuelle. Dans son analyse, Ostrom propose une gestion complexe des communs par différents systèmes de gouvernance et de régimes de propriété qui associent différents types de droits et de statuts des détenteurs. Les communs peuvent dès lors être considérés comme des biens, certes exclusifs, mais gérés collectivement par une communauté selon diverses modalités (Ostrom, 2010). Les institutions (et les systèmes d'autocontrôle à faible coûts de transaction) permettent dès lors de réduire l'incertitude et de passer d'une logique focalisée sur l'intérêt individuel à celle plus large de l'intérêt communautaire. Cette gestion communautaire se veut alternative aux dispositifs privés et publics, qu'Ostrom estime comme souvent non-satisfaisants : les communs sont ainsi considérés comme des exemples pérennes échappant au « double jeu du Marché et de l'État » (Dardot, Laval, 2010).

24 Ces approches, alternatives à celle des biens publics en économie néoclassique, font l'objet de débats et ne convergent pas vers une définition stabilisée des biens publics ou des biens communs. Elles témoignent cependant qu'il existe en réalité une pluralité d'approches des biens publics en sciences sociales et le développement en parallèle d'une autre notion, celle des communs, relevant d'un cadre analytique tout à fait différent. Or, occultant la complexité des controverses scientifiques en cours, les débats sur le devenir de la PAC apparaissent comme se focalisant sur la notion de biens publics, présentée comme une notion stabilisée et renvoyant spécifiquement à des fondements néoclassiques. Ce constat nous amène à nous interroger sur les origines et les implications de la notion de biens publics dans ces débats.

### 2.3. De la multifonctionnalité de l'agriculture à son abandon progressif dans les argumentaires au profit de la notion de « bien public »

25 Lors de la programmation 2000-2006 des fonds communautaires et du bilan à mi-parcours de la PAC, la notion de multifonctionnalité marque les discussions sur une nouvelle révision de cette politique. La question porte alors principalement sur la reconnaissance des fonctions de l'agriculture, autres que celle de production agricole (Delorme, 2004, Allaire et Dupeuble, 2003). Cette notion a progressivement été supplantée par celle de « biens publics », dans les débats politiques comme dans la littérature scientifique. Nous illustrons cette évolution des termes à travers un exercice de bibliométrie réalisé à partir d'une revue systématique de la littérature (cf. figure 1) qui croise les termes de politiques agricoles et de multifonctionnalité agricole d'une part, et de biens publics d'autre part.

**Figure 1 : Comparaison des fréquences des résultats de recherches bibliographique « bien public et politique agricole » et « multifonctionnalité et bien public »**



Sources : Bases de recherches WOS, WOK, CAB et Econlit.

26 La multifonctionnalité agricole relève de deux conceptions différentes. L'« approche positive » développée par l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE, 2001) repose explicitement sur les externalités et les biens publics, en rapport avec les défaillances de marché. Elle renvoie à une liste bien délimitée de fonctions définies a priori (cf. tableau 2 ci-dessous). Elle suppose également une délimitation stricte de l'intervention publique, les fonctions autres que celles de production agricole devant être traitées si possible par le marché. Elle renvoie à une approche néoclassique des biens publics.

27 L'autre approche de la multifonctionnalité, utilisée dans le même temps par l'organisation des Nations Unies pour l'agriculture et l'alimentation (FAO, 2000), est celle qualifiée d'« approche normative » par l'OCDE. **Cette approche est à resituer dans le cadre des accords multilatéraux au sein de l'organisation mondiale du commerce : elle propose de réorienter la discussion vers les objectifs assignés aux politiques agricoles dans les différents pays, notamment les objectifs d'équité et de stabilité** » (OCDE, 2001, p. 15). Elle fixe comme objectif le développement (et non pas seulement la gestion) des fonctions environnementales et sociales de l'agriculture, fonctions que la société considère comme

positives pour le bien-être général (Massot-Marti, 2003). Dès lors, l'« approche normative » rejoint celle des biens publics socialement définis.

28 En l'absence d'une définition stabilisée et d'un ancrage conceptuel consolidé, la notion de multifonctionnalité a peu à peu perdu de sa crédibilité scientifique et politique au cours du temps. Déjà en 2003, Barthélémy et Nieddu soulignaient qu'une majorité d'économistes « trouve donc la notion trop vague et trop peu rigoureuse et propose d'y substituer les notions d'externalités et de production jointe. » « Ce terme a soulevé l'hostilité de quelques pays tandis que d'autres l'ont utilisé pour justifier, de façon plutôt incongrue, leur propre catalogue de considérations non-commerciales » (Burrell, 2003). Finalement, le « paradigme multifonctionnel » (Potter et Burney, 2002) tend aujourd'hui à être remplacé par un nouveau paradigme, celui des biens publics, dans une approche économique et néoclassique qui consacre indirectement l'« approche positive » de la multifonctionnalité agricole.

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

29 Pour mieux comprendre la conception des biens publics qui est adoptée et ses implications, il s'avère utile d'analyser les publications produites dans le cadre des négociations multilatérales sur les politiques agricoles à l'échelle internationale, d'une part (Moreddu, 2003), les rapports et publications qui ont significativement influencé la Commission européenne et les débats relatifs à l'avenir de la PAC, d'autre part (par exemple, Buckwell, 1998 ; Buckwell, 2009 ; Cooper, Hart, Baldock, 2009 ; Baldock, Hart, Scheele, 2010).

30 Dans ces différents rapports, les caractéristiques techniques de non-rivalité et de non-exclusion délimitent strictement la sphère des biens publics. Il existe ainsi une liste partagée et relativement réduite de biens publics fournis par l'agriculture et les espaces ruraux (tableau 2). Cette liste se révèle relativement similaire à celle de l'OCDE définissant les caractéristiques multifonctionnelles de l'agriculture, même si deux différences sont notables : la réduction de la pauvreté et l'héritage culturel figurent dans la liste de l'OCDE utilisée dans le cadre des négociations internationales alors que ces deux dimensions sont absentes dans les rapports alimentant les réflexions européennes sur la réforme de la PAC (même si les paysages agricoles peuvent, de façon marginale, témoigner de la prise en compte d'une dimension culturelle). Cette absence de la dimension sociale dans les rapports européens sur les biens publics est d'ailleurs présentée comme une limite par les auteurs : « les biens publics à caractère plus social fournis par l'agriculture ne sont pas exposés dans cette étude » (Cooper et al., 2009).

**Tableau 2. Comparaison des éléments relatifs à la multifonctionnalité de l'agriculture définis dans la colonne de gauche par l'approche dite « positive » de l'OCDE (Moreddu, 2003) avec la liste des biens publics agricoles (colonne de droite) identifiés par les auteurs européens dans le cadre de la réforme de la PAC 2013 (Cooper, Hart, Baldock, 2009 ; Baldock, Hart, Scheele, 2010)**

Multifonctionnalité agricole définie dans le cadre des accords internationaux (cf. synthèse de l'approche de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE))	Biens publics agricoles selon les principaux rapports européens portant sur « biens publics et réforme de la PAC »
Sécurité alimentaire, sécurité sanitaire Réduction de la pauvreté Utilisation soutenable des ressources naturelles Maintien, viabilité, développement des zones rurales Conservation des terres agricoles Protection de l'environnement Maintien de la biodiversité Bien-être animal Héritage culturel	Sécurité sanitaire des aliments Qualité et disponibilité de l'eau Qualité de l'air Vitalité des zones rurales Fonctions du sol Stabilité du climat Résilience aux inondations et aux feux Biodiversité en milieu agricole Paysages agricoles Bien-être et santé animale

31 L'étude de cette liste, devenue une référence dans les débats européens sur la PAC, met en évidence que les biens publics qui y sont cités ne correspondent pas toujours strictement à la définition restrictive qu'en propose la définition de l'économie néoclassique. Ils peuvent en

effet renvoyer aux attributs des biens plutôt qu'aux biens eux-mêmes (fonctions du sol, qualité de l'eau et du climat...), s'apparenter à une exigence de santé publique (cas de la sécurité sanitaire des aliments) ou correspondre à des considérations éthiques (bien-être animal), plutôt qu'à des biens publics *a priori* non-rivaux et non-exclusifs. Cet élargissement de la notion de bien public semble révéler la grande difficulté de considérer des enjeux agricoles essentiels à partir de cette définition restrictive proposée par l'économie néoclassique. De nombreux auteurs ont ainsi pointé les limites de l'approche économique néoclassique des biens publics pour repenser les politiques agricoles (par exemple, Marsh, 1992, Massot-Marti, 2003 ; Freshwater, 2005).

32 Mais l'adoption affirmée d'une approche économique néoclassique des biens publics comporte d'autres enjeux spécifiques, liés à la délimitation de l'intervention publique. Cette approche permet en effet de considérer que l'intervention publique doit être restreinte à la correction des défaillances de marché produites par les caractéristiques de non-rivalité et de non-exclusion des biens publics. Idée assurée à travers une formule aujourd'hui largement reprise : "public money for public goods". Selon l'OCDE (2001), elle ne doit concerner que les biens publics purs et les « ressources d'accès libre » (c'est-à-dire les biens communs selon la classification communément admise en économie néoclassique, cf. tableau 1 ; confusion dénoncée par Ostrom (2010) entre nature des biens et régime de propriété). Ceci uniquement dans la mesure où « *les options non gouvernementales (comme la création d'un marché ou la fourniture volontaire) ont été explorées lors de l'examen de la stratégie la plus efficace* ». L'OCDE estime en effet que s'ils « *étaient des biens privés échangeables sur des marchés performants, les transactions privées assureraient l'utilisation efficace des ressources et l'équilibre de l'offre et de la demande sur tous les marchés* »<sup>5</sup>.

33 « *Lorsque ce type de bien ne concerne qu'une communauté de taille limitée, on propose d'opérer des opérations d'exclusion des non-membres de cette communauté en vue de leur appliquer une internalisation des coûts ; et lorsqu'il existe ou qu'il est possible de créer une rivalité d'usage, on cherche à associer le bien à un acte marchand.* » (Barthelemy, Nieddu, 2003). Une des contraintes déterminantes étant de ne pas créer de distorsions de marché dans le commerce international, il s'agit alors de débarrasser autant que possible les biens publics de leurs caractéristiques de non-rivalité et de non-exclusion, autrement dit de les débarrasser de leur caractère « public ». Le cas échéant, l'intervention publique nécessite une évaluation monétaire des biens publics afin de strictement compenser les surcoûts générés par la fourniture de biens publics sans créer de distorsions de marché vis-à-vis des biens marchands pouvant être joints à la production des biens publics.

34 À cette délimitation stricte de l'intervention publique, privilégiant les mécanismes du marché, s'ajoute une tendance à cantonner cette intervention à des considérations uniquement environnementales. Bien que les biens publics listés comportent, outre une dimension environnementale (qualité/disponibilité de l'eau, qualité de l'air, biodiversité en milieu agricole...), une dimension sociale (sécurité alimentaire, vitalité des zones rurales), on constate que seuls les biens publics à dimension environnementale donnent lieu à des préconisations particulières en termes d'intervention publique (Cooper et *al.*, 2009) : mise en place de mesures d'éco-conditionnalité, processus de « verdissement » de la PAC qui s'accompagne du renforcement des niveaux de respect de l'environnement (maintien des prairies, diversité des cultures pour préserver la biodiversité et la qualité des eaux et des sols...) pour pouvoir toucher des aides du premier pilier de la PAC (composante de la PAC qui gère l'orientation des marchés et les filières agricoles).

35 Enfin, cette approche des biens publics tend à défendre l'idée d'une disjonction de la production agricole et de celle des biens publics environnementaux. Cette vision rejoint celle de l'OCDE (2001) qui préconise de dissocier au maximum la production des biens agricoles (marchands) et celle des biens publics afin que leur rémunération interfère le moins possible avec les marchés de produits agricoles. Il s'agit ainsi de cibler spécifiquement l'intervention publique sur la rémunération de la production de biens publics, qui peuvent par ailleurs être produits par d'autres activités que l'agriculture. Citons comme par exemple l'entretien des paysages agricoles qui peut être assuré, certes par des agriculteurs, mais aussi par des

entreprises privées ou des associations . Cette vision met ainsi de côté le problème des biens « joints » posé par Marsh (1992) dans son rapport pour l'OCDE, selon lequel « *la modification du marché agricole implique, à terme, un changement dans [la] fourniture [des biens publics]* ». Ce problème est également repris par Allaire et Dupeuble (2003) mais aussi par Freshwater (2006) à propos des « biens mixtes<sup>6</sup> » soulignant que « dans ces circonstances, le découplage des instruments d'action n'est pas possible ».

## 2.5. Une notion « floue » qui permet des interprétations très différenciées

- 36 De nombreux auteurs se sont penchés sur les limites associées à l'approche économique néoclassique des biens publics (par exemple, Marsh, 1992 ; Mollard, 2003 ; Freshwater, 2005). Cette évaluation débouche selon Massot-Marti (2003) sur une « inapplicabilité politique » car il est « *pratiquement impossible de parvenir à un accord international sur la définition des biens publics ou des externalités positives, ni sur la façon d'en quantifier l'offre et la demande* ». Dans son rapport pour l'OCDE, Marsh (1992) souligne plus particulièrement le fait « *[qu']on ne sait pas non plus précisément comment concevoir des mesures qui procurent aux agriculteurs les incitations nécessaires pour produire le niveau de bien d'intérêt public voulu* ». Ce sont des problèmes à la fois pratiques et théoriques qu'évoquait déjà Musgrave (1959) : « *étant donné que le mécanisme du marché ne permet pas de dévoiler les préférences des consommateurs en matière de besoins collectifs, on peut se demander de quel instrument dispose l'administration pour déterminer le montant des ressources qu'elle doit affecter à la satisfaction de ces besoins, le degré de satisfaction auquel elle doit parvenir en ce qui concerne tels ou tels besoins collectifs purs, et la façon dont les coûts doivent être répartis entre les membres du groupe* ».
- 37 Malgré les questions théoriques et pratiques que soulèvent la notion de bien public dans sa mise en œuvre effective au sein de politiques publiques telles que la PAC, on a pu constater que cette notion apparaissait de plus en plus fréquemment dans les rapports communautaires relatifs à la nouvelle PAC pour la période 2014-2020. À cette occasion, la notion de bien public a pu apparaître comme une forme de consensus pour défendre le maintien de la PAC 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 terres agricoles [...] dans le cadre de leurs activités professionnelles* » (Ansaloni, 2013). Néanmoins, si cette « *cause est aujourd'hui entendue tant par les environnementalistes, les représentants agricoles, les propriétaires terriens, les scientifiques que les autorités communautaires* » (*ibid*), cela ne préjuge en rien une forme d'accord entre ces acteurs à propos de la définition qu'ils ont de la notion de bien public, et encore moins de la mise en œuvre concrète des politiques qui lui sont liées.
- 38 Malgré l'existence d'intérêts divergents à défendre la prise en compte des biens publics par la future PAC, il semble que cette notion ait permis la formation de nouveaux compromis entre certains groupes d'acteurs du débat : nous illustrons cette idée dans la partie suivante au travers de l'exemple du cas anglais.

## 3. La notion de biens publics au service d'un compromis entre néolibéraux, environnementalistes et propriétaires fonciers : le cas de l'Angleterre

- 39 Outre la réalisation d'un état de l'art sur les biens publics en économie et d'une revue systématique de la littérature sur la prise en compte des biens publics dans les politiques agricoles, le travail de thèse sur lequel s'appuie cet article (Lataste, 2014) s'est traduit par le recours à des enquêtes de terrain. Les résultats reposent sur une dizaine d'entretiens semi-directifs menés à Bruxelles (avril 2012), puis en Angleterre (mai et juin 2012), auprès des principaux acteurs institutionnels associés aux réflexions sur la réforme de la PAC : institutions européennes<sup>7</sup> et en Angleterre, ministère des finances et de l'agriculture, ONG environnementales, organisations agricoles, organisations de propriétaires fonciers.

40 Sur la base d'une même grille d'entretiens et dans une démarche institutionnaliste<sup>8</sup>, il s'agissait de comprendre pourquoi cette notion a émergé au Royaume-Uni, quels acteurs institutionnels ont contribué à son développement, quels intérêts socio-économiques et arbitrages socio-politiques sont associés à l'écho positif de l'utilisation de cette notion. Pour compléter ces entretiens et affiner les positions des acteurs, des documents institutionnels qu'ils ont produits ont été également mobilisés. De même, nous avons fait appel à la littérature empirique existante sur le sujet.

### 3.1. Position du gouvernement britannique vis-à-vis de la PAC

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

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

### 3.2. Le renversement des intérêts agricoles au profit des groupes environnementalistes

43 Alors que le National Farmers Union (NFU, porte-parole unique des agriculteurs anglais) représentait jusque dans les années 1980 l'une des plus illustres formes de corporatisme sectoriel au Royaume-Uni (Grant, 1995), celui-ci a progressivement été marginalisé dans les arènes politiques anglaises (Ansaloni, 2009). Cette perte d'influence au profit des porte-parole environnementalistes est notamment incarnée par la disparition du *Ministry of Agriculture, Fisheries and Food* (MAAF) depuis sa fusion avec le *Department for Environment, Transport and Regions* pour former le *Department for the Environment, Food and Rural Affairs* (DEFRA) (Ward et Lowe, 2007). Alors que le NFU était historiquement épaulé par le puissant groupe des propriétaires fonciers, ces derniers se sont également rapprochés des intérêts environnementalistes lors des débats sur la PAC post-2013, comme en témoigne la publication de leurs propositions communes pour la future PAC (Birdlife/ELO, 2010).

44 « En cherchant à ce que le niveau d'exigence environnementale soit peu élevé afin de ne pas pénaliser la compétitivité économique des exploitations de leurs adhérents, les représentants professionnels [se sont mis] en position de faiblesse projetant l'image d'un groupe d'intérêt arc-bouté sur ses privilèges, aux dépens de l'intérêt général » (Ansaloni, 2009). À l'inverse, les groupes d'intérêts environnementalistes œuvrent en faveur d'une réorientation des dépenses de la PAC en faveur de l'environnement en s'appuyant sur des ressources scientifiques importantes. Ils mobilisent notamment les cadres de l'économie néoclassique et de l'économie de l'environnement, ce qui leur permet de trouver un certain appui auprès des groupes d'intérêts néolibéraux (Bazin, Kroll, 2002 ; Trouvé, 2009) et notamment du *HM Treasury* (Ministère des finances du Royaume-Uni).

### 3.3. La place des grands propriétaires terriens dans le compromis anglais

45 Les entretiens réalisés en Angleterre mettent en évidence les intérêts du CLA et d'ELO à rejoindre les groupes environnementalistes et à défendre la notion de bien public dans le débat sur la PAC. Alors que les propriétaires fonciers peuvent déjà bénéficier directement des aides agro-environnementales du 2<sup>ème</sup> pilier de la PAC (cf. composante de la PAC dédiée au développement rural) en tant que gestionnaires des terres, ils peuvent également parvenir

à capter (en partie ou en totalité) les aides directes du 1<sup>er</sup> pilier versées à l'hectare aux agriculteurs. Dans la mesure où le marché foncier est aujourd'hui très peu régulé en Angleterre (offrant la possibilité d'établir des contrats de location pouvant être renouvelés chaque année ou tous les trois ans), les aides versées à l'hectare peuvent être captées à travers le loyer des terres revu à chaque nouveau contrat. Selon nos entretiens avec la *Tenant Farmers' Association* (TFA), certains propriétaires parviennent même à négocier des clauses spécifiques dans leur contrat de location, stipulant que les agriculteurs à qui ils louent leurs terres doivent leur reverser une part ou l'intégralité des aides directes perçues par la PAC au titre du 1<sup>er</sup> pilier.

46 Suite au découplage des aides directes du 1<sup>er</sup> pilier de la PAC au cours des années 2000, le CLA et ELO ont craint une perte de légitimité de ces aides au fil des années vis-à-vis de l'opinion publique, et donc un risque de voir disparaître une partie de leurs rentes foncières jusqu'alors assurées par les dépenses publiques européennes. Cette perte de légitimité des aides représente au contraire un argument pour d'autres acteurs, notamment le ministère des finances anglais (Marsden, Sonnino, 2008) pour finir de démanteler la PAC et baisser drastiquement les aides agricoles (et donc les dépenses européennes). Face à ces intérêts « néolibéraux » du *HM Treasury* britannique, et au risque de voir les aides directes quelque peu diminuer, les intérêts des propriétaires terriens ont rejoint ceux des acteurs environnementaux. En effet, comme ils le reconnaissent eux-mêmes, les propriétaires terriens ont les mêmes intérêts à garder des aides directes substantielles, liées à l'environnement et qui à terme pourraient être transférées du 1<sup>er</sup> pilier vers les mesures agro-environnementales du 2<sup>ème</sup> pilier (aides que les propriétaires terriens toucheraient directement). L'idée de couplage des aides à la fourniture de biens publics vient alors utilement conforter cette position en apportant, vis-à-vis de l'opinion publique, une nouvelle légitimité à ces aides essentiellement restreintes aux considérations environnementales.

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

48 Au-delà du compromis original trouvé entre le gouvernement britannique, les groupes environnementalistes et les grands propriétaires fonciers, les jeux d'acteurs et les divergences entre groupes d'intérêts apparaissent plus complexes. Le groupe des agriculteurs représenté à l'échelle nationale par le syndicat unique NFU apparaît en réalité particulièrement hétérogène, dans la mesure où il compte à la fois de grands propriétaires terriens, des exploitations de très grandes tailles orientées vers les marchés et l'agrobusiness, et des agriculteurs locataires de taille plus modeste dont les intérêts sont plus spécifiquement représentés par la TFA. Le DEFRA occupe lui aussi une place difficile entre les intérêts du syndicat national auquel il est étroitement lié et celle du gouvernement britannique, fortement influencé par le ministère des finances. Enfin, il est intéressant de noter qu'en Écosse, la vision des biens publics apparaît moins focalisée sur l'environnement et prenant davantage en considération l'utilité sociale de l'agriculture, notamment dans les zones en voie de désertification où le maintien d'une activité agricole joue un rôle économique et social non négligeable, y compris sur des secteurs comme le tourisme qui représente une part importante du PIB régional.

## Conclusion

49 L'analyse de l'utilisation de la notion de « bien public » dans les débats sur la PAC montre que cette notion a permis de véhiculer des idées fortes sur la délimitation stricte de l'intervention publique. Par-là même, elle a contribué à alimenter les réflexions sur la remise en cause de la régulation des marchés et le soutien des revenus, deux des objectifs fondateurs de la PAC. La formulation qui l'accompagne communément ("public money for public goods") sous-tend que les soutiens agricoles doivent prioritairement être orientés vers la rémunération de la fourniture de biens publics, dont le champ d'application, dans les principaux rapports

européens sur la PAC, est restreint à son volet environnemental aux dépens des dimensions sociales et culturelles du bien public.

50 À l'échelle du Royaume-Uni et plus largement de la communauté européenne, limiter la légitimité de l'intervention publique à une liste réduite de biens publics (dont une majorité correspond à des biens environnementaux) peut s'analyser comme servant à la fois les intérêts néolibéraux et ceux des groupes environnementaux, dans une alliance que l'on pourrait qualifier de « néolibérale verte ». Dans cette alliance, nous avons également identifié un autre

51 Mais la position défendue par les acteurs britanniques à travers cette notion n'a été que partiellement satisfaite dans le cadre des négociations communautaires : une baisse du montant total des aides directes a bien été décidée au niveau européen pour la période 2014-2020. De même, des outils de régulation de la production continuent d'être supprimés (suppression des quotas sucriers, affaiblissement des droits de plantation de vignes...). Néanmoins la réorientation de ces aides vers la fourniture de biens publics environnementaux et plus concrètement vers le 2<sup>ème</sup> pilier dédié au développement rural a été loin de faire l'unanimité.

52 De façon générale, cette dernière réforme laisse une nouvelle fois des marges de manœuvre substantielles aux États-membres, qui pourront par exemple décider de transférer 15 % des aides du 1<sup>er</sup> pilier dédié à la gestion des filières et des marchés agricoles vers le 2<sup>ème</sup> pilier « développement rural » et vice-versa. Elle octroie également la possibilité de redistribuer les aides du 1<sup>er</sup> pilier de façon substantielle vers les petites et moyennes exploitations ou encore vers certaines productions. Cette subsidiarité plus forte traduit la grande difficulté des instances européenne à définir un compromis européen autour de la PAC entre les différents États-membres. Dans ce contexte, la notion de bien public a permis de véhiculer des définitions et conceptions de l'intervention publique sensiblement différentes, entre par exemple la vision des acteurs anglais que nous avons développée ici et celle des acteurs français, qui mériterait une analyse ultérieure. Par le flou de sa définition, la notion de bien public, en apparence consensuelle, mais en réalité vectrice de visions très différentes de la PAC, a ainsi pu rester centrale dans les débats sur son avenir.

---

## Bibliographie

Allaire G. 2013, « Les communs comme infrastructure institutionnelle de l'économie marchande », *Revue de la Régulation*, n° 14, 2<sup>ème</sup> semestre, automne 2013.

Allaire G., Dupeuble T., 2003, « De la multi-fonctionnalité de l'agriculture à la multi-évaluation de la production agricole », *Économie Rurale*, n° 275, juin 2003, p. 51-66.

Ansaloni M., 2013, « 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*, vol. 5, n° 63, p. 917-937.

Baldock, D., Hart K., Scheele M., 2010, *Public goods and public intervention in agriculture*, ENRD, Thematic Working Group 3, <http://enrd.ec.europa.eu/fms/pdf/260BDE6D-0066-3464-FD34-E3BB6AD3BB51.pdf>.

Ballet J., « Propriété, biens publics mondiaux, bien(s) commun(s) : Une lecture des concepts économiques », *Développement durable et territoires*, Dossier 10, <http://developpementdurable.revues.org/5553>, consulté le 19/01/2015.

Barthélemy D., Nieddu M., 2003, « Multifonctionnalité agricole : Biens non marchand ou biens identitaires ? », *Économie Rurale*, n° 273-274, p. 103-119.

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 et 22 Mars 2002, Paris.

Beitone A., 2014, « Biens publics, biens collectifs, Pour tenter d'en finir avec une confusion de vocabulaire », *La revue du MAUSS permanente*, 22 avril 2014.

Berriet-Sollic M., 2002, « Quarante ans de politique agricole : bilan et enjeux ». *Agriculteurs, ruraux et citoyens : les mutations des campagnes françaises*. Éditions Educagri et CRDP Bourgogne, Dijon, p. 111-132.

- Berriet-Sollicec, M. (dir.), 2010, *La prise en compte des biens publics dans la future PAC. Quelles perspectives pour différents modèles de production agricole européens ?* Programme ANR SYSTERRA/Bippop, 2010-2014.
- Birdlife International, European Landowners Organization, 2010, *Proposals for the future CAP : a joint proposition from the European Landowners' Organisation and Birdlife International*, [http://www.cla.org.uk/policy\\_docs/ELO\\_Birdlife\\_Joint\\_Paper.pdf](http://www.cla.org.uk/policy_docs/ELO_Birdlife_Joint_Paper.pdf).
- Boussard J.M., 2000, *Faut-il encore des politiques agricoles ?* in *La nouvelle agriculture*, DEMETER 2001, Armand Colin, p. 139-204.
- Boyer R., Saillard Y. (dir.), 1995, *Théorie de la régulation : l'état des savoirs*, La Découverte, Paris.
- Buckwel A. (dir.), 1997, *Toward a Common Agricultural and Rural Policy for Europe*, Commission Européenne, DG II, European Economy, n° 5.
- Buckwell A., 2009, *Public Goods from Private Land*, rapport rédigé pour la fondation RISE (Rural Investment Support for Europe), Décembre 2009, <http://www.agriculture.gov.ie/media/migration/agri-foodindustry/foodharvest2020/foodharvest2020/submissionsreceived/Rise%20Task%20Force.pdf>.
- Bureau J.C., 2010, « La politique agricole commune après 2013, les enjeux et la position des acteurs », *Futuribles*, n° 369, p. 47-61.
- Bureau J.C., Mahé L.P., 2008, *La réforme de la PAC au-delà de 2013. Une vision à plus long terme, pour Notre Europe*, [http://www.notre-europe.eu/media/Etud64-PAC-propositions-fr\\_01.pdf](http://www.notre-europe.eu/media/Etud64-PAC-propositions-fr_01.pdf).
- Burrell A., 2003, « Multifonctionnalité, considération non-commerciales au cycle de Doha » (traduit par H. Delorme en collaboration avec A. Revel), *Économie Rurale*, n° 273-274, p. 13-29.
- Callon M., 1999, « La sociologie peut-elle enrichir l'analyse des externalités ? » *Innovations et performances*, Document de travail du Centre de Sociologie de l'innovation, p. 399-431.
- Casy J., 1980, « Le problème de la contribution britannique au budget de la Communauté », *Politique étrangère*, vol. 45, n° 2, p. 389-405.
- Chanteau J.P., Coriat B., Labrousse A., Orsi F. (dir.), 2013, « Autour d'Ostrom : communs, droits de propriétés et institutionnalisme méthodologique », *Revue de la Régulation*, n° 14 2ème semestre, automne 2013.
- Coase R., 1974, "The lighthouse in economics", *Journal of Law and Economics*, n° 17, p. 357-376.
- Cooper T., Hart K., Baldock D., 2009, *The provision of public goods through agriculture in the European union*, rapport pour la DG agriculture et développement rural, contract N° 30-CE-0233091/00-28 Institute for European Environmental Policy, London.
- 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., 1991, « Du secteur au territoire. La politique socio-structurelle au centre de la régulation nouvelle de la PAC », *Cahiers Options méditerranéennes*, n° 36, p. 236-242.
- Dardot P., Laval C., 2010, « Du public au commun », *La revue du MAUSS*, vol. 35, p. 111-122.
- Delorme H. (dir.), 2004, *La politique agricole commune. Anatomie d'une transformation*, Paris, Presses de Sciences Po, 402 p.
- Doering O.C., 2007, "The political economy of public goods : why economists should care", *American journal of agricultural economics*, n° 5, p. 1125-1133
- FAO, 2000, « Le caractère multifonctionnel de l'agriculture et des terroirs », *XXII<sup>ème</sup> conférence régionale de la FAO pour l'Europe*, Porto, Juillet 2000.
- Fouilleux E., 2003, *La politique agricole commune et ses réformes*, p. 270-280, Logiques politiques, l'Harmattan.
- Freshwater D., 2006, *Le financement des politiques agricoles dans l'optique de la fourniture des biens d'intérêt public et de la multifonctionnalité : quel niveau d'administration ?* Report for OECD.
- Grant W., 1995, *Pressures groups, politics and democracy in Britains*, Harvest Wheatsheaf, New York, 180 p.
- Hardin G., 1968, "The tragedy of the commons", *Science*, 13, vol. 162, n° 3859, p. 1243-1248.
- Harribey J.M., 2011, « Le bien commun est une construction sociale. Apports et limites d'Elinor Ostrom », *L'économie politique*, n° 49, p. 98-112.
- Kaul I., Grundberg I., Sern A.S., 1999, *Les biens publics à l'échelle mondiale*, Rapport pour l'UNDP, New York, Oxford University Press.

- Lataste F.G., 2014, *Place et enjeux des biens publics dans la Politique agricole commune : les apports d'une lecture institutionnaliste*, Thèse de doctorat, Économie, Université de Bourgogne, Dijon, 350 p.
- 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*, n° 18, 2002, p. 1-17.
- Mahé L.P., Ortalo-Magné F., 2001, *Politique agricole : un nouveau modèle européen*, Paris, Presses de sciences politiques.
- Marsden T., Sonnino R., 2008, "Rural development and the regional state : Denying multifunction agriculture in the UK", *Journal of Rural Studies*, n° 24, p. 422-431.
- Marsh J. E., 1992, *La réforme de la politique agricole et les biens d'intérêt public*, OCDE/GD (92)56, Paris.
- Massot-Marti A., 2003, « Le paradigme multifonctionnel : outil et arme dans la renégociation de la PAC », *Économie Rurale*, n° 273-274, p. 30-43.
- Milanesi J., 2010, « Éthique et évaluation monétaire de l'environnement : la nature est-elle soluble dans l'utilité ? », *Vertigo - la revue électronique en sciences de l'environnement*, vol. 10, n° 2, <http://vertigo.revues.org/10050>.
- 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.
- Moreddu C., 2003, « Multifonctionnalité : un aperçu des travaux de l'OCDE », *Économie Rurale*, n° 273-274, p. 76-90.
- Musgrave R.A., 1959, *The theory of public finance*, Mc Graw-Hill.
- OCDE, 2001, *Multifonctionnalité : élaboration d'un cadre analytique*, OCDE, Paris.
- Ostrom E., 2010, *Gouvernance des biens communs : pour une nouvelle approche des ressources naturelles*, De Boeck.
- 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.
- Samuelson P.A., 1954, "The pure theory of public expenditure", *The Review of Economics and Statistics*, vol. 36, n° 4, p. 387-389.
- Trouvé A., 2009, « Les régions, porteuses de nouveaux compromis pour l'agriculture ? » *Revue de la régulation*, n° 5, <http://regulation.revues.org/index7550.html>.
- Trouvé A., Berriet-Sollicec M., Lépicié D. (dir.) 2013, *Développement rural et Politique agricole commune : quel avenir pour le 2<sup>ème</sup> pilier ?* Éditions Peter Lang.
- Ward N., Lowe P., 2007, *Blairiste modernisation and countryside policy*, The Legacy of modernization in Rural Policy. Center for Rural Economy, Discussion Paper Series N° 14.

## Notes

1 Ce projet de recherche, intitulé « BipPop » (Berriet-Sollicec (dir), 2010), est financé par l'Agence Nationale de la Recherche (anr/systerra). Il est construit autour de l'idée d'éclairer les débats sur la notion de biens publics dans le champ de l'agriculture et des politiques agricoles. Il réunit des économistes, sociologues et agronomes d'AgroSupDijon, d'AgroParisTech, d'AgroCampus Rennes (France), de l'INRA SAD-APT et de l'Université du Gloucestershire (Royaume-Uni). Cf. <http://bip-pop.org/spip.php?rubrique1>.

2 Source : [http://ec.europa.eu/agriculture/envir/measures/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/envir/measures/index_fr.htm).

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

4 Jusqu'à la fin du 19<sup>ème</sup> siècle, l'État n'intervenait que pour faire respecter les droits de propriété, en imposant une patente aux navires empruntant les routes maritimes éclairées, ce qui permettait aux propriétaires privés de construire et entretenir ces phares.

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

6 Les biens mixtes sont considérés comme des biens qui présentent à la fois des « caractéristiques de bien privé et de bien public » comme par exemple les prairies alpines dont la disparition, pour des raisons économiques, engendrerait inévitablement la perte des fonctions de biodiversité et de lutte contre l'érosion des sols.

7 Direction générale de l'agriculture et du développement rural, Direction générale de l'environnement, Comité économique et social européen, Réseau européen de développement rural.

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

---

### ***Pour citer cet article***

#### Référence électronique

François-Gaël Lataste, Aurélie Trouvé, Marielle Berriet-Sollicec et Janet Dwyer, « La notion de « biens publics » au secours de la Politique Agricole Commune ? », *Développement durable et territoires* [En ligne], Vol.6, n°1 | Mars 2015, mis en ligne le 31 mars 2015, consulté le 03 mars 2016. URL : <http://developpementdurable.revues.org/10719> ; DOI : 10.4000/developpementdurable.10719

---

### ***À propos des auteurs***

#### **François-Gaël Lataste**

François-Gaël Lataste est ingénieur agronome et titulaire d'un master recherche en économie de l'Université de Bourgogne. Doctorant au CESAER (UMR 1041), sa thèse porte sur la prise en compte des biens publics dans la politique agricole. Ses travaux s'inscrivent dans le programme ANR-Systera BipPop. Il intervient comme enseignant dans différentes formations universitaires (Montpellier, Dijon,...) et a participé à la rédaction de programmes d'expertise européenne Principaux thèmes de recherche et d'expertise: la notion de bien public dans la Politique Agricole Commune, analyse et évaluation des politiques de développement rural et études de filières agricoles. [fg.lataste\[at\]gmail.com](mailto:fg.lataste[at]gmail.com)

#### **Aurélie Trouvé**

Aurélie Trouvé est ingénieur agronome et maître de conférences au laboratoire du CESAER (INRA-AgroSup Dijon), en économie agricole. Elle travaille sur les politiques agricoles européennes, leur diversité et leur redéfinition. Elle a participé à plusieurs programmes de recherche, notamment sur le 2<sup>e</sup> pilier de la PAC, la sortie des quotas laitiers et à présent la prise en compte des biens publics dans la PAC. [aurelie.trouve\[at\]dijon.inra.fr](mailto:aurelie.trouve[at]dijon.inra.fr)

#### **Marielle Berriet-Sollicec**

Marielle Berriet-Sollicec est professeure d'Économie à AgroSup Dijon où elle préside actuellement le Département de Sciences Humaines et Sociales. Membre de la direction du laboratoire CESAER (UMR 1041, INRA-AgroSup Dijon), ses travaux d'enseignement et de recherche portent sur la territorialisation de la politique agricole et sur l'évaluation des politiques de développement rural. Depuis 2009, elle dirige une formation de mastère spécialisé, ACTERRA sur l'action publique et le développement durable de l'agriculture et des territoires, option politique agricole et développement rural. [Berriet\[at\]dijon.inra.fr](mailto:Berriet[at]dijon.inra.fr)

#### **Janet Dwyer**

Janet Dwyer est docteure en économie agricole et diplômée d'un master en biologie, Professeure en Politique Rurale et Directrice de l'institut de recherche CCRI (Université de Gloucestershire) spécialisé dans le domaine du développement des territoires ruraux. Depuis vingt ans, en tant qu'experte en évaluation des politiques rurales (incluant LEADER) et d'environnement, elle participe à de nombreuses études et a coordonné des projets pour la commission européenne, la cour européenne des comptes, le gouvernement britannique ou encore le National Trust. Ses recherches portent sur l'agriculture et le développement durable, sur l'innovation et les processus d'apprentissage des agriculteurs mais également sur l'analyse de politiques, incluant les méthodes et démarches de suivi et d'évaluation. [Jdwyer\[at\]glos.ac.uk](mailto:Jdwyer[at]glos.ac.uk)

---

### ***Droits d'auteur***

© Développement durable et territoires

---

### ***Résumés***

Depuis trente ans, la Politique agricole commune (PAC) a connu des réformes successives visant notamment à justifier les aides publiques versées au secteur agricole. Un des argumentaires aujourd'hui défendu pour légitimer la PAC s'appuie sur la notion économique

de « bien public ». L'utilisation de cette notion contribue à remettre en cause le compromis européen fondateur de cette politique, axé historiquement sur la régulation des marchés et le soutien des revenus agricoles. Certains acteurs britanniques (scientifiques, acteurs associatifs...) ont notamment joué un rôle essentiel dans l'introduction de ce terme « bien public » dans les débats communautaires avec, à l'appui, un projet de réforme radicale de la PAC. Ce projet qui, dans le cas anglais, s'est incarné dans une alliance entre environnementalistes et propriétaires fonciers n'a finalement pas été retenu dans la réforme de 2013, qui maintient les aides directes comme principal outil d'orientation de l'agriculture.

### How the notion of "public goods" can renew the Common Agricultural Policy?

For thirty years the Common Agricultural Policy (CAP) has undergone successive reforms, especially to justify agricultural public supports. The main argument to justify the CAP today is based on the economic concept of "public good". Using this concept helps to renew the initial European compromise of this policy based on the regulation of markets and farm income supports. Some British actors have played a vital role in the introduction of the term "public good" in community debates by defending a project of a radical reform of the CAP. This project, which in the case of England, was embodied in an alliance between environmentalists and landowners has finally not been retained in the reform of 2013, which maintains the importance of direct supports as principal tool.

#### *Entrées d'index*

**Mots-clés** : biens publics, politique agricole, régulation, multifonctionnalité de l'agriculture, Royaume-Uni

**Keywords** : public goods, agricultural policy, regulation, multifunctionality of agriculture, United Kingdom