

Forum de la Régulation 2003
Paris, 9-10 octobre

**Le patrimoine : accumulation d'externalités positives
ou régulation de la relation marchande ?
Les enseignements de travaux récents sur l'agriculture et
l'environnement**

Denis BARTHELEMY

UMR INRA-ENESAD en Economie et
Sociologie Rurales
BP 87999
F-21079 DIJON Cedex
denis.barthelemy@enesad.inra.fr

Martino NIEDDU

ESSAI-OMI, UFR Sciences éco. et de
gestion
57 bis, rue P. Taittinger,
F-51096 Reims cedex
martino.nieddu@univ-reims.fr

Franck-Dominique VIVIEN

HERMES-OMI,
UFR Sciences éco. et de gestion
57 bis, rue P. Taittinger,
F-51096 Reims cedex
franck-do.vivien@worldonline.fr

On peut noter depuis une trentaine d'années un mouvement commun à l'ensemble de la théorie économique pour reconnaître l'existence et le poids des relations sociales externes au marché. Ce mouvement conduit, d'une part, à accorder une importance particulière aux notions de bien public et d'externalité et, d'autre part, à fonder, au nom de ces deux catégories, les politiques publiques sur des propositions d'extension de la notion de capital (du capital « physique » ou financier au capital humain, social, naturel...). Ce traitement analytique, quand il est opéré par l'économie standard, revient, après une pétition de principe quant à la reconnaissance du non-marchand, à le traiter comme une catégorie homogène au marchand, sans s'interroger sur les différences de nature et de logique des objets considérés. Ainsi, par exemple, la description d'un contexte de crises, que ce soit celle du productivisme agricole ou celle de l'environnement, en termes d'externalité et de bien public permet, à des organismes tels que l'OCDE notamment, de « rabattre » aussitôt les prescriptions de politiques publiques sur le marché, en cherchant le cadre institutionnel qui permettra de créer ou rendre des biens exclusifs, le plus souvent, en démembrant les différentes valeurs dont sont porteurs ces biens pour isoler la valeur d'usage des autres valeurs, dont la valeur de legs.

Une telle opération d'homogénéisation est *a priori* étrangère à l'approche régulationniste qui s'est, au contraire, toujours attachée à rendre compte de telles différences, que ce soit au niveau des objets eux-mêmes ou des logiques sous-tendant des configurations institutionnelles irréductibles les unes aux autres. Cependant, certains travaux hétérodoxes mobilisent aussi les notions d'externalité et de bien public pour les utiliser dans un sens différent des conceptions standards. Ces travaux génèrent évidemment des propositions, elles aussi radicalement différentes de celles issues de l'économie de la réglementation « standard ». Nous suggérons à cet endroit qu'il est possible d'imaginer un scénario tendanciel de développement de l'approche régulationniste dans ce domaine¹, en termes de régime d'accumulation d'externalités (positives ou négatives). Ce qui peut fonder une périodisation du traitement social des questions environnementales. L'accumulation des externalités positives conduirait à la formation de patrimoines communs (un certain niveau de biodiversité, la sécurité alimentaire, le patrimoine culturel, etc.).

¹ Laquelle doit beaucoup aux travaux de Bertrand Zuindeau (2001) et à une intuition forte de Christian du Tertre exprimée dans une discussion du groupe RS&T, même s'ils pourraient ne pas se reconnaître dans cette proposition.

Parallèlement, le programme d'auteurs tels que Bruno Théret (1992, 1998, 2002) montre que les relations marchandes ne suffisent pas à « faire tenir » la société, et que la dynamique institutionnelle peut être comprise à partir de la nécessité de faire exister le lien social¹. Se pose donc la question d'un programme de recherche pour les économistes, qui prenne au sérieux les apports des autres disciplines, tout en cherchant à expliquer dans son propre champ les dynamiques observées. La posture de l'économiste consiste alors toujours à se demander ce qui régit l'allocation des ressources, affecte la répartition et permet la coordination des agents dans des sociétés décentralisées. Mais il se refusera à supposer a priori que toutes ces questions doivent se trouver automatiquement rabattues et expliquées par la relation marchande.

C'est la raison pour laquelle nous souhaitons d'abord discuter l'utilisation et l'extension des notions de capital et d'externalité puis étudier une alternative possible qui nécessite de reconnaître le patrimoine, non comme un équivalent ou un support du capital, mais comme une catégorie portée par une logique hétéronome à la logique marchande. Ce qui fonde les patrimoines réside dans la nécessité de la persistance ou la reproduction d'un élément considéré fondateur de la vie du groupe et indispensable à sa perpétuation.

Dans cette démarche, l'interprétation d'un ensemble d'éléments de politiques publiques en tant qu'expression d'une logique d'économie patrimoniale se fait jour. C'est l'exercice auquel nous nous sommes livrés sur les politiques menées depuis les années 60 dans les domaines agricole et environnemental, et sur lesquels nous disposons aujourd'hui de suffisamment de travaux empiriques. Les éléments relevant d'une logique patrimoniale persistent ou resurgissent à chaque instant, dans un antagonisme toujours renouvelé aux relations marchandes, et comme leur limite continûment contestée puis rétablie. Assumer explicitement la dimension patrimoniale dans la définition des politiques publiques conduit ainsi à considérer que les relations patrimoniales régulent les relations marchandes en même temps qu'elles les spécifient. La logique marchande opère en démembrant en différents types de valeurs les objets, et en différents types de droits les accès à ces objets. La logique patrimoniale les ordonne d'une autre façon, que nous cherchons à préciser dans notre programme de recherche².

I. Economie de marché, externalités et biens publics

La réflexion sur le développement de l'usage des concepts d'externalités et de biens publics doit être reliée à la remise en cause des politiques publiques et à la montée en puissance des propositions de régulation marchande associées à la contre-révolution libérale. Dans un premier temps, nous allons faire retour sur le traitement analytique des crises environnementale et agricole proposé par les économistes du marché³. Dans un deuxième

¹ Pour B. Théret, les institutions sont l'ensemble des *working rules* qui gèrent la contradiction entre les deux aspects de concurrence et de coopération qui existent dans toute transaction sociale entre agents.

² Une première version de ce texte a été présentée aux 3^{èmes} journées d'études économiques et pluridisciplinaires du Patrimoine, organisées à Reims, les 12 et 13 juin 2003.

³ L'appellation « économie standard » étant devenue aujourd'hui une expression vague et incertaine par la multiplicité des acceptions qui lui ont été données, nous proposons d'appeler « science économique du marché » et, par raccourci, « économistes du marché », l'approche de science économique qui consiste : soit à voir dans les relations de marché l'exclusivité des relations

temps, nous décrirons plus précisément les techniques analytiques qui sont utilisées dans ces différents contextes pour assimiler le non-marchand à du marchand. Dans un troisième temps, nous nous pencherons sur l'utilisation particulière des notions d'externalité et de bien public dans le contexte des travaux régulationnistes.

I.1. Situations de crise et développement des rapports marchands

On a assisté durant les années 1990 à la convergence des problématiques agricoles et environnementales en termes de questions posées (Jollivet, 1990) et de politiques publiques proposées, via notamment les mesures agri-environnementales (Alphandéry & Bourliaud, 1996). Il est vrai que la crise environnementale et la crise agricole peuvent être interprétées comme deux avatars des limites du productivisme, entendu comme un système de politiques publiques productrices d'incitations à satisfaire les besoins des hommes par la seule augmentation de la production marchande. Cette convergence obéit à des motifs et un mouvement suffisamment complexes pour qu'on ne rende pas compte ici de la totalité de ses déterminants. On notera simplement deux mouvements.

I.1.1. Crise environnementale : pollutions et épuisement des ressources naturelles

Le premier est lié à l'idée d'une « crise environnementale » qui s'est peu à peu imposée dans les pays occidentaux à partir de la fin des années 60 et du début des années 70. Elle s'est traduite par une mise en cause de la croissance (Meadows *et al.*, 1972) et par des critiques visant certains aspects et certaines branches du développement industriel (chimie, nucléaire, etc.) (Commoner, 1971). L'accroissement considérable du niveau de vie des sociétés occidentales, dont ont été témoins les Trente glorieuses, révèle alors ses contreparties environnementales, sous la forme de pollutions diverses et de tensions sur les marchés d'approvisionnement en ressources énergétiques. Si on en croit les économistes du marché, ceux-ci ne sont pas pris au dépourvu par ces évolutions et les questions qu'elles soulèvent. Bien au contraire. Dans l'introduction de leur manuel de référence, William Baumol et Wallace Oates (1988:1) écrivent ainsi : « Lorsque la « révolution de l'environnement » survint dans les années 60, les économistes étaient prêts et attendaient. La littérature économique offrait une vision apparemment cohérente de la nature des problèmes de pollution, associée à un ensemble complet d'implications pour les politiques publiques. » En s'appuyant sur des concepts fournis par l'économie du bien-être, l'économie publique et la théorie de la croissance, les théoriciens du marché vont analyser les problèmes d'environnement et d'épuisement des ressources naturelles comme des symptômes d'inefficacité des règles d'allocation régissant les actifs environnementaux. En effet, selon les circonstances, ces derniers sont non productibles et multifonctionnels, non-exclusifs et difficilement appropriables, autant de caractéristiques qui diffèrent de celles des biens marchands et empêchent le fonctionnement correct du marché. La réponse analytique des économistes du marché à ces problèmes va se construire sur un triptyque conceptuel formé par les notions d'effet externe, de bien public et de ressource naturelle, et se traduire par une division du travail intellectuel avec, d'un côté, l'économie de l'environnement et, de l'autre, l'économie des ressources naturelles¹. A l'aide de ces différents concepts, les

économiques d'une société ;soit à considérer que la rationalité des relations de marché s'impose comme rationalité ultime, structurante, de l'ensemble des relations concernant l'allocation des ressources et l'organisation de la production des biens dans une société.

¹ « Ce qu'on appelle aujourd'hui « l'économie de l'environnement », écrit Olivier Godard (1992:201), n'est autre que le déploiement de ces trois concepts dans le champ empirique des problèmes soulevés

économistes du marché sont susceptibles de proposer une séquence analytique qui vise à articuler, autour de la notion de bien économique¹, l'appréhension et la caractérisation du problème (son origine, sa teneur, sa gravité...) et sa solution à travers le choix de la politique d'environnement la plus efficiente à mener.

La première génération des politiques d'environnement, qui va se mettre en place dans les années 60 et 70, va privilégier les instruments administratifs. Mais, au fil des années, le recours à des instruments qui reposent sur une incitation monétaire va prendre une importance croissante. Alors que dans un premier temps, à la suite des recommandations de l'économie publique et de la théorie pigouvienne, on privilégiait une solution de taxation pour internaliser les externalités négatives, les solutions de marchés de droits à polluer ont peu à peu pris le pas sur ces dernières. Dans tous les cas, l'internalisation des externalités qui est visée passe par l'établissement de relations marchandes ou que l'on peut analyser comme telles. Ainsi, même dans la situation où l'Etat intervient, via la fixation d'une taxe pigouvienne, celle-ci peut être analysée comme un signal-prix envoyé aux agents économiques par un commissaire-priseur un peu particulier en vue du rétablissement d'une situation optimale au sens de Pareto. Avec le temps, cette démarche s'est avérée insuffisante pour répondre à la variété et à la complexité des problèmes rencontrés, tout en révélant l'incapacité des Etats à régler bon nombre d'entre eux dans un cadre de régulation national. C'est pourquoi, dans un contexte marqué par une lecture partielle, sinon partiale, de l'œuvre de Ronald Coase (Caron, 1998), les années 1980-90 ont vu la montée en puissance d'une doctrine qui entend que les politiques d'environnement et de gestion des ressources naturelles se tournent vers des solutions plus explicitement de marché.

I.1.2. Crise agricole : excédents et multifonctionnalité

Le second mouvement est celui lié à la crise agricole, qui correspond au constat, fait depuis le milieu des années 1970, de l'existence d'excédents de production récurrents dans les pays développés, pesant sur les prix mondiaux, et déstructurant les économies agricoles des pays en voie de développement. Principales accusées, les politiques, que « dans la plupart des pays de l'OCDE, les gouvernements appliquent de longue date [...] pour soutenir les revenus agricoles et garantir des approvisionnements alimentaires suffisants »², et qui provoquent une croissance sans limite de la production. La mesure des soutiens à l'agriculture est devenue, avec l'écart entre les prix internes et les prix mondiaux, le principal indicateur versé au débat. En même temps, le « productivisme » agricole ainsi encouragé engage à des processus de production plus intensifs qui, à terme, se révèlent agressifs pour l'environnement. De ce fait, l'agriculture prend une part non négligeable à la crise environnementale des sociétés industrielles.

On pourrait considérer que, globalement, le mouvement de libéralisation souhaité n'a butté que sur la mauvaise volonté et l'égoïsme des parties prenantes. Néanmoins, il est clair que

par l'environnement, caractérisé par la double confrontation du productible et du non-productible, du marchand et du non-marchand. »

¹ Ainsi, par exemple, à la question posée dans le titre de sa contribution - « L'environnement peut-il être appréhendé comme un bien économique ? » - Henry Tulkens (1995:22) répond résolument par l'affirmative : « Pourquoi donc ? Tout bien économique est un bien rare, et c'est un truisme aujourd'hui de dire que la qualité de l'environnement est devenue « rare », c'est-à-dire insuffisante par rapport aux besoins et aux désirs que nous éprouvons à son égard. »

² in *Perspectives économiques de l'OCDE*, n°70, déc. 2001, p. 219.

cet échec doit aussi être relié aux difficultés à rendre opérationnel un programme de pure libéralisation, par réduction des soutiens de prix internes par les Etats, comme en témoigne le débat qui s'est ouvert depuis le début des années 1990 sur les considérations non commerciales à prendre en compte dans l'élaboration des politiques agricoles. En mars 1998, la déclaration du comité des ministres de l'agriculture de l'OCDE reconnaît ainsi qu'« à côté de ses fonctions primaires de production de nourriture et fibres, l'activité agricole peut façonner le paysage, apporter des bénéfices environnementaux tels que la conservation des sols, le management soutenable des ressources naturelles renouvelables, et la préservation de la biodiversité, et contribuer à la viabilité socio-économique de beaucoup de zones rurales. L'agriculture est multifonctionnelle lorsqu'elle remplit une ou plusieurs de ces fonctions en plus du rôle primaire de production de nourriture et fibres ».

La notion de multifonctionnalité agricole renvoie au fait que l'accentuation de la concurrence entre agricultures productives aboutit à ce que « la production de biens primaires ne permet plus que les autres fonctions de l'agriculture soient remplies de façon considérée comme satisfaisante par les citoyens. » (Laurent, 2000:2). L'OCDE, qui s'était fixé en 1987 pour objectif d'en finir avec les politiques agricoles, doit, onze ans plus tard, reconnaître que « l'adoption du concept de multifonctionnalité [...] a ouvert une nouvelle perspective. »¹ Le traitement de cette perspective nouvelle va justifier la mobilisation du concept d'externalité de deux points de vue : d'une part, l'agriculture engendre des externalités négatives comme les autres industries, l'OCDE considérant ainsi que, « malgré sa contribution à la mise en place de services environnementaux, c'est son impact écologique négatif qui l'a emporté »² ; d'autre part, les externalités positives que produit l'agriculture méritent d'être reconnues pour être rémunérées. La question de la rétribution de ces fonctions autres que de production agricole de base redouble et accentue celle des externalités négatives. La qualité environnementale, l'entretien des paysages, la contribution au maintien de l'équilibre démographique et social des régions à dominante agricole sont des biens dont la caractéristique première est de n'avoir pas une forme marchande (ce qui est la raison pour laquelle on en discute dans le cadre de la réforme des politiques agricoles publiques). Au plan analytique, on rejoint les questions posées dans le domaine environnemental, et on voit se manifester les mêmes tentatives de « marchandiser » ces biens et prestations non marchandes.

I.2. Les analyses en termes de capital, d'externalité et de bien public : des techniques pour requalifier le non-marchand en marchand

Par leurs analyses, les économistes du marché vont effectuer un « cadrage », au sens où l'entend Michel Callon (1999), destiné à endiguer les divers « débordements » des questions agricoles et environnementales en dehors de la sphère marchande. Ils procèdent pour ce faire de diverses manières : en assimilant les éléments non marchands qui relèvent de la production à du capital ; en repérant et en internalisant les externalités, qu'elles soient positives ou négatives ; en évaluant monétairement les différentes valeurs associées aux productions et services fournis gratuitement par l'agriculture et l'environnement. La stratégie générale vise au fonctionnement de marchés indépendants prenant en charge ces divers éléments et fonctions.

¹ OCDE AGR/CA/(99)2 et WP (2000)3/part1, documents à usage officiel des réunions de l'OCDE. Voir Nieddu (2002).

² in *Perspectives économiques de l'OCDE*, n°70, déc. 2001, p. 223.

I.2.1. Extension du domaine du capital

La prise en compte de la problématique environnementale par les économistes du marché, avons-nous dit, s'est réalisée notamment par le truchement de la notion de « ressource naturelle ». Qualifier quelque chose de « ressource », c'est implicitement le faire entrer dans la sphère de la production. L'adjectif « naturel », quant à lui, joue sur l'opposition nature/culture et fait de cette « ressource » quelque chose d'extérieur et de préexistant à la société qui entend l'utiliser. En d'autres termes, cela revient à traiter la nature comme un capital. Ce sens, déjà présent dans les analyses de l'économie des ressources naturelles, est devenu plus explicite encore avec l'introduction dans la théorie économique de la notion de « capital naturel », que cela soit dans les raisonnements macroéconomiques des théories de la croissance (Solow, 1974) ou dans les travaux portant sur des actifs environnementaux plus spécifiques, comme les ressources halieutiques (Clark, Munro, 1975), par exemple.

Ce mouvement d'extension de la sphère du capital, permettant un élargissement des thématiques économiques aux considérations non commerciales, a une portée beaucoup plus générale. En réponse à un certain nombre de controverses, la science économique du marché a été conduite à élaborer différents types de capital : à côté du capital produit (autrement dit les moyens de production fabriqués par l'homme, les infrastructures, les actifs incorporels et les actifs financiers), sont venus prendre place le capital humain (des citoyens en bonne santé, instruits et productifs), le capital social (les réseaux de normes, valeurs et convictions communes qui facilitent la coopération au sein des groupes et entre eux) et le capital naturel (qui comprend les ressources naturelles renouvelables ou non qui entrent dans les processus de production ainsi que les actifs environnementaux essentiels à la survie de l'espèce). Si certains auteurs ou institutions considèrent que, pour satisfaire l'ensemble des besoins de la société, il est nécessaire de disposer de différents types de capital (OCDE, 2002), cette extension de la catégorie de capital vise à explorer la voie d'une possibilité de substitution, au moins partielle, entre ces différentes formes de capital. Il s'agit là de l'élément central des propositions néoclassiques en matière de développement durable¹.

I.2.2. Externalités et productions jointes

Les économistes du marché analysent les problèmes d'environnement (pollutions, dégradation des milieux, érosion de la biodiversité, etc.), induits par les activités humaines, qu'elles soient agricoles, industrielles ou autres, à l'aide du concept d'externalités négatives. Une externalité est une interférence positive ou négative entre les fonctions d'offre et de demande des agents économiques (consommateurs ou producteurs) sans qu'il y ait compensation monétaire pour les dommages encourus ou pour les bénéfices occasionnés par cette interférence. En présence d'externalités, les calculs des agents économiques sont faussés, ce qui conduit à une mauvaise allocation des ressources, relativement à une situation d'optimum au sens de Pareto. Les externalités sont donc conçues traditionnellement comme des « défaillances » du cadre marchand, qui prennent la forme d'une absence de prix ou d'une mauvaise spécification des droits de propriété

¹ R. Solow (1992:268) écrit : « A sustainable path for the economy is thus not necessarily one that conserves every single thing or any single thing. It is one that replaces whatever it takes from its inherited natural and produced endowment, its material and intellectual endowment. What matters is not the particular form that the replacement takes, but only its capacity to produce the thing that posterity will enjoy. Those depletion and investment decisions are the proper focus. »

concernant les ressources et les milieux naturels. Le principal mode de révélation des préférences et de coordination des agents économiques étant mis en défaut, il va s'agir, pour les économistes du marché, d'avoir recours à des procédures pour pallier à ces « défaillances » et rétablir le jeu des « mécanismes du marché ».

Le concept d'externalité est aussi mobilisé par les économistes du marché pour traiter du problème de la multifonctionnalité qui caractérise nombre d'actifs environnementaux et de productions agricoles. La multifonctionnalité décrit une situation d'interdépendance entre la production de biens « de base » destinés aux marchés et des fonctions de production de certains biens ou de certains services qui n'est pas prise en compte par le marché ; ce qui n'est autre que la définition d'une externalité, positive, en l'occurrence. Comme dans le cas précédent, les problèmes posés par la gestion de la multifonctionnalité trouvent leur origine dans le caractère non marchand de certaines de ces fonctionnalités et le caractère conjoint des biens ou services délivrés par les systèmes de production agricole ou les systèmes écologiques. A nouveau, la régulation marchande butte sur l'absence de prix et des coûts de production inconnus.

Dès lors, que l'on soit dans le domaine agricole ou environnemental, si la fonction souhaitée n'est pas ou plus produite de façon jointe ou si le prix du produit de base devient insuffisant pour rémunérer les deux productions, comment inciter des agents à la produire quand même? L'hypothèse adoptée le plus généralement par les économistes du marché suppose que la production de ces biens et services non marchands soit liée à des incitations monétaires. Dans la littérature méthodologique de l'OCDE, le système d'incitations le plus efficace est le système marchand pour les biens privés et la décision publique pour les biens publics. Il reste à établir la ligne de partage public-privé ; ce qui, compte tenu de la nature des biens considérés (le paysage, la biodiversité, l'héritage culturel, la sécurité alimentaire...), n'est pas si évident. En général, on reconnaît en effet que ces biens sont porteurs de valeurs diverses.

I.2.3. Démembrement des valeurs et réduction de l'espace des biens publics

L'étape suivante du « cadrage marchand » réside dans la nécessité d'appréhender la valeur des différentes productions ou des différents services délivrés par les activités agricoles ou les actifs environnementaux. « L'exercice, écrit Patrick Point (1999:5), consiste à simuler le fonctionnement d'un marché là où il n'existe pas. » Pour ce faire, il convient dans un premier temps d'identifier les différents types de valeur dont sont porteurs les biens et les services considérés : les valeurs d'usage direct ou indirect (affectables aux personnes qui tirent bénéfice de ces biens et services), les valeurs d'option (issues du maintien de la possibilité d'usage dans l'avenir), les valeurs de non-usage (que sont les valeurs de legs aux générations futures et les valeurs intrinsèques attachées à la perception de la continuité de l'existence de l'élément considéré). La présentation habituellement faite dans la littérature de l'économie de l'environnement conduit à considérer une valeur économique totale qui sous-entend une additivité des différents types de valeurs ou, à l'inverse, une bonne « décomposabilité » de cette somme, sans contradiction entre les dites valeurs.

Une fois ces valeurs mesurées à l'aide d'un certain nombre de méthodes (coûts de transport, prix hédoniques, évaluation contingente, etc.), le problème analytique consiste à identifier les divers types d'incitation économiques correspondantes et les agents économiques susceptibles de pouvoir y répondre. Dans le domaine de la gestion de l'eau, Patrick Point

(1999) reconnaît ainsi que les seules préférences individuelles sont insuffisantes pour prendre en compte l'ensemble des valeurs citées (du fait, par exemple, de l'absence des générations futures) ; d'où la nécessité d'avoir recours à une action tutélaire de la puissance publique en ce domaine. Cependant, note cet auteur, « [l']observation semble montrer que cette dernière suit parfois, plus qu'elle ne précède, l'opinion publique dans ce domaine. » D'où *in fine* l'idée de se tourner quand même vers les préférences individuelles pour fonder les politiques publiques en matière de protection de l'environnement... On retrouve les mêmes penchants dans le domaine des politiques agricoles. S'il est possible d'isoler institutionnellement l'une des valeurs de la multifonctionnalité agricole pour en faire le support d'un flux monétaire, on dégage la possibilité de rendre marchands et donc de rémunérer des services « non encore marchands » (Hervieu *et al.*, 2000). Ce qui est dit ici de manière explicite : « Même si la société accorde de la valeur à un certain effet non alimentaire, il n'y a peut-être aucune raison pour que l'Etat intervienne si les marchés sont censés être un moyen efficace d'adapter l'offre à la demande. » [AGR/CA (98)9, p.8]. Comme certains biens vont être réduits à des biens de clubs ou à des biens publics locaux (porteurs d'opération d'exclusion vis-à-vis de tiers), le non-marchand n'existe réellement que comme minimisation au cas d'un bien public purement d'intérêt public, profitable pour la société toute entière et dont la consommation obéit à la non-rivalité.

I.3. L'utilisation et la légitimation des notions d'externalité et de bien public par les courants économiques critiques

L'utilisation des notions d'externalité et de biens public, pour qualifier les conflits qui portent sur l'affectation de certains types de ressource, n'est pas un élément discriminant entre tenants de positions libérales et ceux qui contestent celles-ci. Là où les chemins se séparent, c'est dans les recommandations politiques qui sont déduites des analyses menées à partir de ces concepts. Là où les auteurs libéraux entendent séparer les productions jointes et démembrer les valeurs, les économistes hétérodoxes réfléchissent sur les possibilités de produire ces externalités positives et ces biens publics. Si, pour reprendre les termes de Michel Callon (1999), les premiers ont une stratégie de « cadrage/débordement », les seconds, dirons-nous, ont une stratégie de « cadrage/endiguement » : autrement dit, une fois le cadrage effectué à l'aide des notions d'externalité et de bien public, il importe pour ces courants critiques de la libéralisation d'endiguer le débordement marchand, soit en identifiant les conditions sociales d'existence de biens collectifs ou d'externalités positives, soit en recherchant des modalités de coordination des acteurs qui n'obligent pas à recourir à des prix ou pseudo-prix de marché. On constatera alors qu'il est fait appel à la notion de patrimoine au détour de certaines de ces réflexions hétérodoxes.

I.3.1. Conserver le concept d'externalité et en historiciser les régimes de régulation

Une façon de considérer les externalités sous l'angle institutionnaliste nous est offerte par des auteurs qui travaillent à rapprocher la problématique environnementale des travaux régulationnistes. Il est intéressant de noter qu'à l'occasion de ce rapprochement entre problématiques environnementales et théorie de la régulation, Bertrand Zuindeau (2001) se pose la question de la pertinence de l'usage de la notion même d'externalité¹. Le choix

¹ B. Zuindeau (2001: note 3, 75) écrit ainsi : « S'il y a lieu, comme nous le proposons dans ce texte, de réfléchir à l'influence des institutions, voire des macro-variables sociales, sur les externalités, on peut se demander si le concept même d'externalité, dérivé, on l'a dit, de l'individualisme méthodologique, doit lui-même survivre. Il y a là une question de fond que les dimensions de l'article

méthodologique retenu est de réserver, au moins à titre provisoire, la notion d'externalité aux externalités négatives, c'est-à-dire aux effets d'activités privées entraînant des coûts sociaux non pris en compte. L'analyse peut alors se concentrer sur l'identification des externalités négatives résultant de la croissance industrielle (pollution provenant de l'industrie lourde), mais aussi de la déprise industrielle actuelle (friches industrielles et urbaines). Elle peut ensuite considérer les différents régimes de gestion des coûts sociaux engendrés par la croissance industrielle ou la rupture de l'accumulation. La proposition essentielle est que l'on peut historiciser la notion d'externalité selon trois grandes périodes : (1) le mode de développement précapitaliste et, dans une certaine mesure, le régime d'accumulation extensive renverraient à une modalité de régulation « victime-payeur » avec prédominance du maintien de l'externalité, l'accumulation capitaliste externalisant un certain nombre de coûts et le dispositif institutionnel protégeant des coûts sociaux restant lacunaire ; (2) le régime d'accumulation intensive, notamment dans sa forme centrée sur la consommation de masse, favoriserait une extension du traitement curatif des externalités, avec prédominance des formes financières de type « collectivité-payeur » et « responsable-payeur », tous deux devant être rattachés au rôle de l'Etat-Providence ; (3) finalement, les formes de régulation de type « post-fordiste », mettant l'accent sur la dimension « qualité » des produits et des process, et plus généralement sur les éléments de compétitivité hors-coût, seraient porteuses de modalités nouvelles de résolution des externalités. « Nous dirons, en résumé, écrit B. Zuideau, que les formes de régulation de type « post-fordiste » tendent à faire supplanter la régulation curative des externalités par une régulation préventive, reconnaissant les deux modes de prise en charge, responsable-payeur et collectivité-payeur. »

Bertrand Zuideau pose ensuite la question de savoir si cette démarche portant sur les externalités négatives peut être élargie et généralisée dans deux directions : il s'agit, d'une part, de ne pas limiter l'étude des externalités négatives au seul secteur de l'environnement, mais de l'étendre à d'autres domaines, tels que la santé, les conditions de vie, les rapports sociaux en général, etc., qui sont le lieu de fréquents coûts sociaux résultant des comportements économiques. Et ce qui nous intéresse plus particulièrement ici, il s'agit, d'autre part, d'envisager une unification théorique entre l'approche régulationniste des externalités négatives et l'approche, par le même courant, des externalités positives, pour laquelle de nombreuses contributions existent depuis un certain nombre d'années déjà, tant en ce qui concerne les externalités territoriales que les externalités de branches. B. Zuideau (2001:89) illustre son propos en citant l'ouvrage dirigé par G. Benko et A. Lipietz [2000], mais on peut y ajouter des éléments des travaux du groupe Régulation sectorielle et territoriale (RS&T). En effet, la littérature régulationniste cherche comment « l'atmosphère industrielle » ou les réseaux sociaux contribuent, dans les dispositifs de développement local ou de création de technologies, à donner une efficacité aux systèmes étudiés. Ce qui pourrait conduire à se contenter de considérer qu'il existe une accumulation d'externalités positives produites au sein d'un territoire ou d'un ensemble productif. Or, à la suite

ne permettent pas de traiter en tant que telle. » On peut rapprocher cette prise de position de celle d'autres auteurs régulationnistes, tels M. Aglietta : « C'est d'ailleurs le point de vue réducteur d'un individualisme méthodologique dépouillé du patrimoine social des relations enracinées et transmises par l'histoire, qui peut faire concevoir le substrat même de la vie en société comme une externalité. » (interview donné par Aglietta à la revue *Multitudes* en 2000, non paginé, http://multitudes.samizdat.net/article.php?id_article=149.)

notamment de Bernard Billaudot (2002), qui va réinterpréter cette somme d'externalités positives comme des ressources patrimoniales, il nous semble nécessaire d'aller au-delà¹.

I.3.2. Analyser des dynamiques économiques et institutionnelles à partir de patrimoines productifs

Bernard Billaudot aborde la question des externalités à partir d'un autre point de vue, qui pourrait être caractérisé d'« économie ou de socio-économie industrielle institutionnelle », et qui cherche à réordonner des éléments présents à la fois dans les travaux du groupe « Proximités »² et du groupe Régulation Sectorielle et territoriale³. S'agissant des difficultés à spécifier la définition et le fonctionnement de secteurs ou de territoires, il pointe le fait suivant : si l'on part du concept weberien d'activité, celle-ci suppose, dans une société de division du travail et de séparation entre l'activité de production et de consommation, la mobilisation de ressources qui sont distinctes de celles qui sont incorporées dans la personne réalisant l'activité. Soit l'on construit alors des modèles de société marchande pure dans lesquelles les hommes ne sont reliés que par des transactions « de circulation » (des marchandises), et l'on peut alors considérer que les activités de production sont de purs schémas de production de marchandises par des marchandises, que les ressources sont toutes des ressources marchandes et que les systèmes productifs considérés (secteurs et territoires) sont de purs réseaux de transactions marchandes⁴. Soit l'on considère de façon un peu plus attentive la nature des ressources que les hommes mobilisent dans leurs activités. Il apparaît alors, écrit B. Billaudot (2002:274), que « certaines ressources produites présentent toutefois des particularités. Ce sont celles qui entrent dans la catégorie des « biens » qualifiés de « publics » (ou collectifs) dans l'approche normale des économistes ». Il ne s'agit pas de considérer les biens en question comme non rivaux au

¹ Il aurait été également intéressant dans ce cadre de réévaluer les travaux de Gilles Allaire (2002) et de Pascal Petit (2002) sur « l'accountability » : ceux-ci, en posant la question de la définition des responsabilités dans des sociétés d'accumulation immatérielle, soulèvent simultanément la question de la communauté au nom de laquelle ces responsabilités sont prises, ce qui relève d'une partie de la problématique en termes de patrimoine qui nous intéresse. Ainsi, selon G. Allaire, il apparaît clairement que s'est développée au cours des années 1990 une conception de l'évaluation de l'action publique qui vise à chercher à identifier l'ensemble des « porteurs d'intérêt » (*stakeholders*), conception qui s'étend aujourd'hui à l'évaluation des actions collectives (des associations, des professions...) et même privée. De la même façon, les procédures publiques de mise en débat ou mise en responsabilité (*accountability*), notamment les règles inspirées des procédures judiciaires (indépendance et motivation des avis d'experts sans écarter les hypothèses marginales ou les avis minoritaires) qui tendent à être imposées à l'expertise scientifique, visent à réintroduire la logique de la communauté dans l'orientation des systèmes techniques.

² Pour une présentation des travaux de ce groupe, voir par exemple Colletis G. *et al.* (1999).

³ Pour une première synthèse des travaux du groupe RS&T, voir « Secteurs et territoires dans les régulations émergentes », in *La lettre de la régulation* n°33, 2000 et le n°2-2002 de *Géographie, Économie, Société*, Paris.

⁴ Dans l'intégration réalisée par B. Billaudot des apports respectifs de l'ancien institutionnalisme et de la sociologie constructiviste à la Giddens tous ces termes ont un sens précis : ainsi, la transaction est la dimension institutionnelle d'une relation intégrant l'activité finalisée pour en faire une action sociale : « Toute transaction, écrit B. Billaudot (2002:267), obéit donc à trois principes : le conflit (il y a conflit d'intérêt entre les protagonistes), la dépendance (pour parvenir à ses fins, chacun d'eux doit passer par une transaction) et l'ordre (toute transaction est réglée). Ce règlement se fait notamment dans un cadre juridique qui "organise les interactions en attribuant des droits, des obligations, des limites à l'exercice des droits et à l'assujettissement à des obligations, en créant des pouvoirs et des limites à leur exercice" [Bazzoli, Kirat, 1999:76]. »

sens standard du terme, ce qui les doterait d'une mauvaise qualité marchande (le produit/ressource peut être "consommé" simultanément par plusieurs), mais de pointer le fait que les ressources en question ne sont pas consommées lors de leur utilisation : elles sont conservées, voire développées lors de leur utilisation. Même si B. Billaudot ne prononce pas le terme, il s'agit d'une production jointe d'activités qui n'ont pas a priori pour finalité de les produire, même si l'analyse peut les repérer comme des ressources-clés : on peut rapprocher cette remarque de B. Billaudot au cas de la multifonctionnalité agricole pour laquelle il est légitime d'établir des stratégies renforçant la production de ces ressources. Les externalités apparaissent alors comme des ressources libres (ou de libre accès) qui peuvent être considérées soit comme des externalités au sens strict (l'effet positif de leur existence en tant que ressource n'était pas visé), soit comme des ressources libres produites. Ces ressources-externalités, dit B. Billaudot en reprenant une distinction opérée lors des travaux du groupe de Reims sur le patrimoine (Barrère et al., 2001), sont des ressources patrimoniales car elles sont conservées lors de leur mobilisation.

La distinction des ressources marchandes et des ressources patrimoniales est alors fondatrice des deux catégories que Billaudot cherchait à spécifier, celle de secteur et celle de territoire. « La proposition est alors la suivante, écrit Billaudot (2002:282) : une organisation est un conteneur de ressources patrimoniales particulières, tandis qu'un territoire est un conteneur de ressources patrimoniales sociales, celles en lesquelles se convertissent réciproquement les règles à caractère institutionnel. »

Si l'on prend le cas du secteur, celui-ci ne peut se réduire à sa seule architecture industrielle¹, ne serait-ce que parce qu'on est toujours en présence de degrés inégaux d'intégration économique. En institutionnalisme, un secteur industriel, écrit B. Billaudot (2002:297-298), est « une construction historique et institutionnelle qui se forme et se déforme dans le temps [...] Il réunit un certain nombre d'opérateurs qui ont le sentiment d'appartenir à ce secteur, ce qui n'exclut ni l'existence de firmes conglomerales appartenant à plusieurs secteurs, ni celle de bi-appartenances [...] Ce sentiment d'appartenance a une base objective : tout opérateur du secteur est en relation – horizontale ou verticale - avec d'autres opérateurs du secteur. Pas seulement avec un autre, mais pas nécessairement à l'inverse avec tous les autres (comme dans le modèle SCP). » Un secteur industriel est donc auto-référentiel : ceux du secteur ont en commun quelque chose que ceux qui ne sont pas du secteur n'ont pas, ne partagent pas. « Ce quelque chose, poursuit B. Billaudot, est perçu par chacun comme étant nécessaire à la poursuite de son activité ; il est donc fait de ressources, des ressources qu'il tire de son appartenance au secteur sans qu'il ait à établir des transactions pour ce faire... » (les ressources libres évoquées plus haut). Il s'agit essentiellement d'informations qui, utiles dans le secteur considéré, ne présentent aucun intérêt pour des personnes qui n'en font pas partie, et une partie seulement d'entre elles sont matérialisées dans des supports (bulletins, revues scientifiques, etc.). « En ce qui concerne celles de ces ressources qui ne sont pas produites, écrit encore B. Billaudot (2002:297-298), elles sont générées – et régénérées– par le déroulement même des pratiques des participants au secteur, à savoir leurs activités productives et leurs relations de toutes sortes. En qualifiant de ressource productive toute ressource mobilisée dans une activité productive (ressource d'activité) ou dans une relation intégrant une activité productive (ressource d'autorité), on parvient à la définition suivante : un secteur industriel est un conteneur de ressources productives patrimoniales libres. On ne peut les qualifier de sociales dans la

¹ Au sens de l'ensemble des activités productives enchaînées par un ensemble de firmes qui se sont spécialisées dans la production marchande du même type de produit en intégrant les mêmes activités principales et de soutien et qui sont en concurrence directe sur un marché aval.

mesure où elles sont particulières à ce secteur tout en n'étant pas propres à une société ; et on ne peut non plus les qualifier de publiques puisqu'elles sont souvent privées (au sens de H. Arendt). En cela, un secteur industriel se distingue d'une organisation productive pour laquelle il s'agit de ressources productives patrimoniales appropriées (publiques ou privées). »

Le dernier étage de la construction de Bernard Billaudot porte sur les politiques en matière de biens publics. Au plan normatif, cette analyse conduit à se poser une question qui rejoint celle de tous les auteurs hétérodoxes qui reprennent à leur compte les notions d'externalités et de biens publics, mais dans une perspective dynamique. Il ne s'agit plus de constater l'existence de tels biens imparfaits au regard de la microéconomie des marchés, mais de les considérer comme nécessaires au développement économique, social ou environnemental. Si ces patrimoines se composant de ressources libres jouent un rôle crucial, de plus en plus déterminant, dans la production, il paraît nécessaire de faire en sorte que leur existence soit favorisée, et que la partie de ces externalités qui est produite soit importante : « Cela, écrit B. Billaudot (2002:300), doit-il conduire à tenter d'internaliser le plus possible ces externalités au sens normal de cette expression en science économique, c'est-à-dire à faire en sorte que ceux qui en bénéficient payent pour y accéder en permettant alors à ceux qui les produisent ou favorisent leur circulation d'en tirer un revenu en monnaie ? N'est-il pas, au contraire, préférable qu'elles conservent leur statut d'externalités échappant à la logique économique, en mettant en œuvre les activités productives d'ordre politique adéquates, tout en favorisant l'émergence de comportements conventionnels tels qu'il soit considéré comme économiquement rationnel de ne pas exiger d'être payé pour celles qu'on génère de façon fatale parce que le retour dont on dispose en raison de leur existence compense et au-delà ce manque à gagner^o? »

De façon générale, la question posée par Bernard Billaudot renvoie à l'appréciation portée sur les biens publics : pour faire accepter leur existence dans le langage de négociation qu'est devenue la microéconomie standard, les auteurs critiques sont amenés à définir les biens publics comme des défaillances. Si la notion d'externalité permet de mettre en forme des problèmes que ni l'approche par le marché, ni l'approche par l'intervention d'Etats nationaux ne permettait de prendre en compte, il s'agit d'une catégorie particulière de biens pour lesquels il existe non seulement une défaillance des marchés (*market failure*) mais aussi une défaillance publique (*state failure*). Il faut noter à la suite de Philippe Hugon (2003) que cette littérature critique organise la formation d'un noyau dur de pratiques autour duquel s'organiserait une démarche pragmatique d'analyse et de conseil formulé par des économistes sur la production des externalités positives ou de biens publics particuliers. On pense notamment aux économistes du PNUD qui cherchent à théoriser des stratégies de production de biens publics au niveau pertinent auquel ils doivent être créés : d'où des biens publics qualifiés de mondiaux¹. Or, Philippe Hugon distingue à ce propos deux

¹ I. Kaul (2000:29) en propose trois, liées à trois classes de biens qui commandent des démarches spécifiques : « - certains biens publics globaux, comme l'air pur (ou, plus modestement, la réduction des gaz à effet de serre), relèvent d'une « démarche additive ». Ils ne peuvent être obtenus qu'en additionnant un grand nombre de contributions ; pour d'autres biens publics, c'est en revanche l'aide au maillon le plus faible qui constitue la bonne stratégie. Pour, par exemple, prévenir l'extension des maladies contagieuses (...), tous les pays doivent prendre conjointement des mesures prophylactiques; quelques biens publics globaux, surtout dans le domaine des connaissances, reposent enfin sur une percée décisive. Ainsi, il suffit d'inventer le vaccin contre la poliomyélite en un seul lieu pour pouvoir l'utiliser partout dans le monde - à condition, toutefois, que les brevets n'empêchent pas

grands corps de doctrine de l'action publique internationale, dont le second renvoie, bien sûr, à la nécessité de construire le cadre analytique partant d'un concept de patrimoine : d'une part, celui du marché et des relations inter-étatiques et, d'autre part, celui d'un patrimoine commun et universel et d'une citoyenneté transnationale. La représentation (dite « minimaliste » par Ph. Hugon) adoptée par les organisations intergouvernementales justifie l'existence de ces biens par la défaillance des marchés et des États et adopte une approche utilitariste en termes d'intérêts ; celle adoptée par les organisations de solidarité internationale analyse les mécanismes d'appropriation privée et publique de ces biens, pose la question de savoir qui sont les communautés porteuses des biens publics et souhaite ainsi fonder les notions de patrimoine commun, de biens premiers et de besoins fondamentaux de l'humanité. Dans cette conception, les besoins fondamentaux de l'humanité (biens premiers au sens de Rawls ou « *livelihood of man* » au sens de Polanyi) doivent être satisfaits, à la fois aujourd'hui et dans un souci d'équité intergénérationnelle. Le raisonnement analytique est donc entièrement déployé à partir du concept de patrimoine¹.

II. Relations patrimoniales versus relations marchandes

Les deux modes de raisonnement présentés à la fin de la première partie ne produisent pas les mêmes effets. Même si l'on peut imaginer élaborer des préconisations de politiques publiques hétérodoxes à partir des concepts établis par la théorie standard, il n'en demeure pas moins que l'on a laissé de côté une piste qui, par certains aspects, est déjà esquissée par la tradition institutionnaliste². La question de la conservation de la nature et de la société n'est pas simplement subséquente à l'ordre marchand et à ses conséquences débilantes ou destructrices. Elle est posée d'emblée à toute société, comme en témoigne la notion de patrimoine, qui est bien antérieure au développement de l'économie de marché. En négligeant cet aspect, dans son souci d'a-historisme et d'individualisme méthodologique, la théorie standard se trouve conduite soit à identifier purement et simplement cette notion à celle de capital, soit à la placer à la périphérie de sa construction en relation avec la fonction redistributrice de l'État. A vrai dire, une grande part de la responsabilité de cette minoration incombe à la transformation individualisante qu'a fait subir le Code civil à un concept désignant implicitement une collectivité.

l'accès des populations les plus pauvres aux applications de ces découvertes. » (c'est nous qui soulignons).

¹ Ce qui pose un problème technique pour l'analyse patrimoniale, bien connu des tenants du capital social qui rencontrent le même type de problème, en supposant un raisonnement circulaire entre la communauté et le patrimoine considéré. Dès lors, qu'est ce qui « peut faire partie » d'un patrimoine commun de l'humanité ? La diversité linguistique ? Les droits de l'homme ? Le respect de la vie ? Les chefs d'œuvre artistiques ? Les ressources naturelles ? La connaissance ? La sécurité internationale ? Qui établira cette « liste » hiérarchisée et selon quelles procédures ? Mais, inversement, cette circularité permet de demander : quelle est la légitimité des droits de propriété des agents privés ou des États sur ces biens considérés comme publics ? De même, au nom de quelle légitimité des pouvoirs privés (par exemple, des firmes multinationales ou transnationales) ou des pouvoirs publics ont-ils le droit de s'approprier ou de détruire ces patrimoines communs ?

² Comme par T. Veblen lorsqu'il rappelle que le capital lui-même ne peut exister sans ce qu'il appelle les actifs intangibles. Or, comme l'écrit Veblen (1919), ceux-ci ne peuvent être attribués à de simples individus « because the great body of common place knowledge made use of in an industry is the product and heritage of the group [...] these immaterial industrial expedients are necessarily a product of the community, the immaterial residue of the community's experience, past and present ; which has no existence apart from the community's life, and can be transmitted only in the keeping of the community at large. », cité par G.M. Hodgson (2000: 35).

Si, au contraire, on prend au sérieux la seconde perspective, largement soutenue par la remontée récente de la question patrimoniale, notamment à travers l'expression de « patrimoine commun », de nouvelles possibilités apparaissent. L'économie peut être pensée dans une dualité de relations, marchande et patrimoniale, dans laquelle le second terme représente la base économique sur laquelle le groupe social organise sa perpétuation dans l'espace et dans le temps des identités et des générations, jouant *de facto* un rôle de limitation à l'égard de l'action individualiste du marché. Dans ce sens, l'examen sous cet angle des politiques publiques menées dans le domaine de l'agriculture et de l'environnement fait apparaître des dynamiques institutionnelles incitatrices de la formation de communautés patrimoniales. Elles ne négligent pas pour autant les intérêts du marché, en organisant à chaque instant l'arbitrage entre les intérêts de ces communautés et ceux du marché.

II.1. Relations patrimoniales et ordre marchand

Le Code Civil, qui constitue la base de nos catégories juridiques, et souvent l'arrière-plan de nos concepts économiques, a été en grande part établi pour fonder une société civile libérée des sujétions de l'Ancien Régime, en établissant l'égalité en droit d'individus libres de toute communauté préexistante. De l'antique représentation du patrimoine comme corporéité de l'âme familiale (Fustel de Coulanges, 1864), on a conservé l'idée que « le patrimoine est l'expression de la personnalité de l'homme dans ses relations avec les objets extérieurs » (Terre, Simier, 1997:6). Le patrimoine, « ensemble des biens d'une personne, envisagé comme une universalité de droit » (Aubry, Rau, 1873, T. VI:229) est ainsi composé de la totalité des avoirs et dettes du sujet, formant l'instrument « d'expression de la puissance juridique dont une personne est investie comme telle » (Planiol, Ripert, 1952:20). Toutefois, le sujet de droit titulaire de ce patrimoine est devenu l'individu, au détriment de toute forme de communauté¹.

Le concept de patrimoine désigne donc toujours un ensemble de biens et une capacité d'action, corollaire de la personnalité, si ce n'est que le titulaire est désormais réduit à la dimension d'un individu singulier. Seuls subsistent quelques éléments particuliers, tels par exemple les « biens de famille », ensemble de biens strictement significatifs de l'histoire familiale (ainsi les archives familiales), qui restent soumis à un régime spécifique empêchant leur appropriation exclusive par l'un des membres de la famille. Dans cette réinterprétation, la notion de patrimoine s'est trouvée rabattue sur l'univers individualiste et marchand. Non seulement le patrimoine, tel qu'il est construit au sens du droit positif, concerne uniquement la personne, qu'elle soit proprement individuelle ou qu'elle résume en une entité équivalente à un individu l'ensemble d'un groupe, mais du fait qu'il est une universalité au sein de laquelle l'actif répond du passif, il n'est plus considéré contenir que des droits et charges appréciables en argent. Ainsi apparaît la curieuse distinction entre biens et droits dits « patrimoniaux » et ceux dits « extra-patrimoniaux », ces derniers dépourvus de caractère pécunier et comprenant par exemple le droit à la dignité humaine, le droit sur le corps humain, au respect de la vie privée, à la puissance familiale, droit moral de l'auteur... (Planiol, Ripert, 1952:27), ces droits qui sont les plus proches de la

¹ Ceci vaut également pour la personne morale, cet être juridique immatériel créé pour pallier aux insuffisances de la personne physique. Ainsi la société, qui est devenue la forme d'organisation juridique dominante dans le monde de l'industrie et des affaires, n'est pas une communauté en droit, mais une personne singulière (même si elle n'a pas une liberté d'action aussi étendue que la personne physique, puisque la société est fondée en vue de l'accomplissement d'une finalité déterminée).

personnalité. Le patrimoine au sens juridique, en épousant l'individu et le marché¹, devient l'exact contraire de cet ensemble de biens à caractère intrinsèquement collectifs et extérieurs au marché, que désigne son étymologie, approprié par un collectif doté d'une dimension intergénérationnelle, et devant être géré au bénéfice de ce groupe. Sur un tel arrière-plan, on conçoit l'évanescence du concept de patrimoine chez les économistes, puisqu'il n'existe guère de différence avec celui de capital, entendu comme l'ensemble des moyens détenus privativement qui sont investis dans la production et/ou dans la circulation en vue d'un profit. Et, à ce propos, on ne peut manquer de noter un parallélisme, sinon une identité, entre ce que les juristes désignent patrimonialisation (l'émergence et l'appropriation d'une valeur marchande pour un droit ou un bien immatériel lorsque celui-ci devient source de revenus futurs : clientèle d'une profession libérale, office ministériel, licence d'activité ou de commerce, droits à produire agricoles... (Catala, 1966 ; Couturier, 1998)), et ce que les économistes, à la suite de Walras, Fisher, ou même Becker avec le capital humain, désignent capitalisation, c'est-à-dire l'attribution aux actifs de la valeur actualisée des revenus futurs que leur usage permettra d'obtenir.

La montée de la crise environnementale propulse au premier plan le problème du vide conceptuel ainsi constitué. On voit alors s'exprimer une nouvelle notion juridique, le « patrimoine commun », qui tend à revenir au sens premier du terme patrimoine. Par exemple, la loi du 7 janvier 1983 dispose dans son article 35 que « le territoire français est le patrimoine commun de la nation » dont « chaque collectivité publique est le gestionnaire et le garant dans le cadre de ses compétences » (art. L 110 du Code de l'Urbanisme), expression signifiant a contrario que le territoire de chacune de ces collectivités publiques n'est pas son patrimoine singulier au sens de la propriété privée.

L'expression « patrimoine commun » rencontre aujourd'hui un écho croissant auprès des juristes, en tant qu'ils revendiquent un usage de la notion de patrimoine qui reconnaisse « qu'y sont inscrits non seulement des intérêts de consommation, mais également des valeurs identitaires » (Ost, 1995:332). L'identité ainsi envisagée est opposée à la fongibilité, à l'aliénabilité ou à la substituabilité qui caractérise la logique de définition et d'allocation des moyens de l'univers marchand. Ceci rejoint la démarche des sociologues qui ne cessent également pour leur part de souligner l'importance croissante de la notion de patrimoine et les enjeux sociaux qui lui sont liés (Rautenberg *et al.*, 2000), et pour lesquels la dimension commune du patrimoine est d'une grande évidence, le patrimoine établissant précisément la durabilité du lien social (Micoud, Peroni, 2000), à la différence de la relation marchande conçue comme éphémère dans sa structure.

Cette ligne de contestation et de rétablissement d'une logique patrimoniale, n'est pas totalement ignorée chez les économistes, ainsi que nous l'avons déjà relevé, avec une ouverture vers la définition de biens patrimoniaux, rattachés à la sphère publique comme biens non marchands dédiés à la préservation. Dans cet état de la recherche, reste posée la question de la relation entre production patrimoniale et production marchande. Si la

¹ Le rattachement du patrimoine à l'individu trouve une expression particulièrement forte en France. La situation est plus nuancée dans d'autres pays. En Allemagne, par exemple, existe le concept de « patrimoine à but, *Zweckvermögen* » par lequel un ensemble de biens est destiné à l'accomplissement d'une certaine finalité (impliquant dès lors des restrictions à l'égard de la volonté immédiate de l'individu). Alors que la Révolution française a supprimé le fidéicommiss, le Royaume-Uni a conservé le *Trust*, qui connaît une grande extension ; dans celui-ci le *Trustee* est gestionnaire d'un bien ou d'un ensemble de biens en vue d'un but particulier ou de les maintenir au bénéfice d'un tiers, éventuellement descendant du constituant du trust.

complémentarité / conflictualité entre les deux rationalités n'est pas prise en compte, le risque est grand de se trouver enfermé dans une opposition de principe à partir de laquelle il ne soit pas possible d'aborder le jeu des régulations réciproques. Cette situation peut être illustrée par le cas des « biens culturels », élaborés sur la base d'un substrat particulier, l'identité culturelle (Santagatta, 2000 a, b) : dans ce cadre, la culture est définie par sa dimension idiosyncratique. La vente de « biens culturels » désigne la cession d'un type de bien particulier, élaboré dans le cadre de la communauté culturelle correspondante, mais non la culture elle-même en tant qu'expression identitaire de la communauté. Du côté des économistes du marché, le problème est alors le plus souvent traité comme relevant d'une combinaison de biens privés et de biens publics en vue d'une destination finale pour le marché, ce qui conduit à le rabattre sur une question de propriété intellectuelle¹. Est laissée de côté la question de l'enracinement des biens culturels dans une culture préalable, dont la formation et l'entretien nécessitent une activité extérieure au marché : quel est le statut théorique de ce mode d'activité non-marchand ? Et, inversement, la définition des biens culturels comme biens patrimoniaux strictement extérieurs au marché laisse intacte la question de leur utilisation dans l'univers marchand.

Pourtant, l'examen des politiques publiques concernant ce type de sujet, dans les deux secteurs que nous avons plus particulièrement étudiés (mais on ne voit pas pourquoi il n'en serait pas de même d'une manière générale), met en évidence l'incitation à la construction de relations patrimoniales, en même temps que des principes de composition entre celles-ci et les relations marchandes, par où le marché se trouve régulé, tandis que les intérêts patrimoniaux trouvent eux-mêmes une limite.

II.2. Des politiques d'arbitrage entre patrimoine et marché

L'incitation au maintien et au développement de relations patrimoniales est présente dès l'origine de la Politique agricole commune. Elle se mêle étroitement à une politique d'encouragement à l'insertion des agriculteurs dans des relations de marché, dans un mouvement par lequel chacun de ces deux termes et leur régulation réciproque se trouvent périodiquement redéfini. Il en va de manière analogue dans le domaine environnemental, où les politiques publiques établissent un certain nombre de conditions et de moyens pour le développement d'une logique et d'institutions patrimoniales en vue de la protection et de la restauration des biens naturels, tout en établissant une balance entre cette prise en compte croissante des intérêts patrimoniaux et ceux du marché.

II.2.1. De l'exploitation familiale à la multifonctionnalité agricole

L'article 39 du Traité de Rome (33 après la révision d'Amsterdam) énonce les objectifs de la Politique Agricole Commune (PAC). L'alinéa 1a expose que cette politique doit permettre « d'accroître la productivité de l'agriculture » en assurant le développement rationnel de la production par « un emploi optimum des facteurs de production, notamment de la main d'œuvre ». L'utilisation du terme de productivité associé à celui de facteur de production rattache explicitement le projet à la théorie économique du marché et de la firme, selon laquelle ce sont les marchés qui assurent l'allocation optimale de facteurs indépendants entre eux, selon leurs productivités marchandes comparées. Il est donc

¹ Voir, par exemple, le document OCDE (2000) Appellations d'origine et indications géographiques contrôlées dans les pays membres de l'OCDE. Com/agr/apm/td/wp(2000)15/rev2, 88 p.

particulièrement intéressant de noter que l'alinéa 1b ajoute aussitôt que cette politique a également pour objectif « d'assurer un niveau de vie équitable à la population agricole, notamment par le relèvement du revenu individuel de ceux qui travaillent dans l'agriculture ». Le sens de cette équité recherchée est fourni par l'alinéa 2a qui précise qu'il sera tenu compte « du caractère particulier de l'activité agricole, découlant de la structure sociale de l'agriculture et des disparités structurelles et naturelles entre les diverses régions agricoles ». La référence à la notion de structure sociale renvoie à celle d'exploitation familiale, préoccupation dominante dans le contexte de l'époque¹. La combinaison des alinéas 1a et 1b signifie que l'exploitation agricole est à moderniser dans un sens de rationalité marchande tout en conservant son identité de secteur d'activité familiale et ses caractéristiques d'implantation régionale.

Cette dualité de définition n'a pas manqué de soulever les controverses. Le courant dominant des économistes du marché a considéré l'alinéa 1b de l'article 39 comme superflu, en tant que conséquence implicite de l'alinéa 1a : si l'agriculture est soumise à la loi d'allocation optimale des facteurs de production du marché, les revenus des travailleurs agricoles seront nécessairement équivalents à ceux des emplois qu'ils trouveraient dans les autres secteurs d'activité (Tracy, 1964). Ne connaissant que l'équité de la justice commutative de l'échange marchand, ils ne pouvaient pas reconnaître l'imposition d'un principe de justice distributive, selon lequel il était affirmé que les travailleurs agricoles devaient recevoir un revenu de parité avec les autres secteurs d'activité, qu'ils atteignent ou non une parité de productivité marchande. L'interprétation plus modérée a consisté à vouloir comprendre l'alinéa 1b comme une mesure de soutien transitoire destinée à faciliter une période de modernisation de l'agriculture devant avoir une durée limitée (Fennell, 1997), pour un secteur dans lequel nombre de producteurs pouvaient être considérés « sous-productifs » au regard de leur productivité marchande, et devraient changer d'activité. En réalité, cette politique, dans sa double dimension patrimoniale et marchande, sera durable, puisqu'elle se poursuit encore aujourd'hui à travers différentes évolutions.

A son origine, la Communauté Economique Européenne établit des Organisations communes de marché pour les principaux produits agricoles, qui présentent une double caractéristique. D'un côté, il y a établissement de marchés communs, avec la définition des produits et des règles de leur mise en marché, l'abolition des frontières internes et la construction de barrières extérieures communes. De l'autre, le jeu d'un libre marché est radicalement altéré, car on établit des prix de soutien de ces produits (avec la politique d'achats publics correspondants), dont la définition est qu'ils doivent permettre la survie de l'exploitation familiale moyenne (à travers l'utilisation d'une méthode dite objective de calcul des niveaux de prix nécessaires pour satisfaire cet objectif (De Veer, 1979). Se manifeste ainsi nettement un objectif patrimonial : conserver la structure identitaire familiale de l'agriculture. L'exploitation agricole moyenne, qui ne cessera d'être un élément de référence dans la politique européenne², trouve un appui essentiel dans cette politique de revenus ; elle bénéficiera également d'autres mesures, tels que les prêts spéciaux de modernisation à taux réduits qui leur sont réservés ou, à partir de 1973, les

¹ La préservation de l'exploitation familiale, associée à sa modernisation marchande, apparaît également comme objectif principal de la loi agricole allemande de 1955 (Landwirtschaftsgesetz, 5.9.1955) et de la loi agricole française de 1960 (n° 60-808 du 5.8.1960), ainsi que dans divers autres législations concernant l'agriculture à travers l'Europe et le monde.

² Sur la déclinaison française de ce concept et de la politique correspondante, voir D. Barthélemy (2002).

aides à l'installation de jeunes agriculteurs, dans un souci de renouvellement des générations. En même temps, l'objectif d'insertion marchande est bien présent, par la réalisation même de l'unité des marchés, ainsi que par des incitations spécifiques à la modernisation, telles que des aides viagères pour les départs d'exploitants, en vue de réduire leur nombre, où le fait même qu'on aide les exploitants à investir. Naturellement, cette politique n'a cessé d'être dénoncée par les économistes du marché (Klatzmann, 1972 ; Bergmann, 1979), dans l'impossibilité qu'ils sont de voir et/ou d'accepter la dualité d'objectifs contradictoires poursuivis : combiner des incitations au marché, tout en les régulant de manière telle que soient préservées pour l'essentiel le caractère familial de l'activité agricole et sa perpétuation sur l'ensemble du territoire de la Communauté Européenne.

La forme prise par ce compromis a montré assez rapidement sa limite. Le soutien des prix au niveau qui maintient l'exploitation moyenne offre un bénéfice appréciable à celles qui lui sont de taille supérieure, leur permettant d'accroître sans cesse leur productivité. Les rachats publics de quantités ainsi croissantes, conduisant à des pratiques de *dumping* sur le marché mondial, provoquent la réaction des contribuables ainsi que des partenaires commerciaux. Ce qu'il est intéressant de noter est que l'on a changé les instruments, mais pas la dualité d'objectif de la politique. Dans un premier temps (1975), on introduit des primes spécifiques pour les agriculteurs situés dans les zones défavorisées du point de vue des conditions naturelles de productivité. Puis ce sont les politiques de soutien de marché qui sont elles-mêmes progressivement changées.

La première étape est l'instauration de quotas laitiers en 1984. La production laitière concerne un très grand nombre d'exploitations en Europe, notamment des petites et moyennes exploitations familiales. Avec les quotas, la production est figée (de fait légèrement réduite) en quantité, chaque producteur recevant une quantité de référence selon son niveau historique de production. Cet instrument ne peut pas être considéré comme un pur instrument de régulation de marché : les conditions dont il est assorti lui donne une dimension de préservation identitaire de l'agriculture. Ainsi, les quotas initialement distribués le sont gratuitement au bénéfice des producteurs en place (donc maintien à l'identique d'une structure sociale et non vente aux enchères selon une bonne logique marchande), avec une modulation au bénéfice des petits exploitants ; les transferts de quotas entre exploitants sont liés aux transferts des surfaces d'exploitation, en sorte d'empêcher les délocalisations et de freiner les concentrations de production. Cette réglementation sera utilisée avec plus ou moins de rigueur selon les Etats-membres (Barthélemy, David, 2001), chacun d'entre eux n'ayant pas nécessairement la même définition du compromis nécessaire entre fonctionnement du marché et préservation de l'identité agricole.

En 1992 est posé le principe, pour les autres marchés, d'une baisse progressive des soutiens, en vue de se rapprocher des cours mondiaux, la diminution de recette des agriculteurs devant être compensée par des primes ou aides. Là aussi ce système de primes est assorti de conditions qui visent à la stabilisation de la situation existante et au maintien de caractéristiques identitaires : les primes céréalières sont liées aux surfaces éligibles et ne peuvent être déplacées ; les primes animales sont soit limitées en nombre par élevage, soit associées à des critères d'extensivité par rapport aux surfaces, en sorte de maintenir les formes traditionnelles d'élevage et d'éviter les concentrations.

Ce processus de réforme se poursuit, dans un contexte marqué par deux ordres de critiques. Les négociations sur le commerce mondial créent une pression à l'encontre de tous les systèmes de soutien direct et indirect des prix de marché. Or, non seulement les quotas et soutiens au marché européen n'ont pas disparu, mais les primes et aides sont liées à des quantités de facteurs de production, tels que les surfaces ou le nombre de têtes de bétail. D'autre part, l'identité paysanne, résumée par la notion d'exploitation familiale, s'est trouvée fortement décrédibilisée par le mouvement d'intensification qui s'est malgré tout produit, conduisant les agriculteurs à recourir de plus en plus à des intrants industriels, avec des conséquences écologiques et sanitaires qui sont désormais décriées. Les caractéristiques de cette identité empruntant désormais nombre des traits négatifs de l'industrie, un aggiornamento devient nécessaire afin de refonder la légitimité sociale de l'exploitation agricole (Miclet, 1998 ; Guilhéneuf et Lacombe, 2002).

Le concept de multifonctionnalité apparaît aujourd'hui comme l'expression du nouveau compromis nécessaire. Par là, il est affirmé que l'activité agricole fournit plusieurs produits simultanément, des denrées de base d'un côté, des aménités diverses de l'autre. Les produits de base sont destinés à être régis de plus en plus directement par les marchés mondiaux. Les autres produits, tels que les effets environnementaux positifs (protection de biotopes, protection des bassins versants et de la qualité de l'eau, méthodes de production extensive, protection contre les incendies de forêt...), la qualité paysagère, la protection et l'entretien de bâtiments traditionnels... forment ces objets pour lesquels il n'y a pas spontanément, ou il ne peut pas y avoir de marché, et pour lesquels il est nécessaire de créer des modes de financement publics spécifiques. La réforme de la PAC de 1992 incluait déjà des mesures en faveur des actions à caractère environnemental positif des agriculteurs. Cette démarche est reprise à un degré supérieur par la réforme de 1999, avec son « règlement de développement rural »¹.

A ce point, il est important de noter la manière dont l'individualisation des fonctions patrimoniales et identitaires, impliquant la question de leur rémunération, conduit à la formation de collectifs patrimoniaux destinés à définir et organiser de telles productions. Produire des aménités environnementales, paysagères ou culturelles, est indissociable de la spécification de territoires et d'actions qui ne peuvent avoir une dimension substituable et générique. Il se forme alors des groupes d'acteurs (administration, agriculteurs, environnementalistes, consommateurs, responsables politiques...) qui établissent les cahiers des charges des contrats auxquels les agriculteurs peuvent souscrire (Léger, 2001 ; Ollivier, Steyaert, Gendret, 2001 ; Rémy, 2001 ; Thanberger-Gaillarde, 1997). Le caractère idiosyncratique de telles actions (même si elles s'inscrivent dans le cadre d'une politique générale) fait que l'ensemble des opérations se passent en dehors de toute référence à un marché. Il y a incitation à la formation d'une économie patrimoniale, dans laquelle les acteurs définissent les actions propres à établir ou conserver l'environnement naturel et un certain nombre d'éléments jugés nécessaires à la continuité de la vie sociale, en répartissant les moyens nécessaires pour y parvenir en dehors des règles du marché.

Bien évidemment, ce développement économique patrimonial intervient comme limitation au marché, et l'on voit resurgir le même type de débat que celui des années 60. Pour l'économie standard, il s'agit de nouveau d'interpréter les fondements et les instruments de

¹ Et le mouvement se poursuit, selon une structure identique, avec la prochaine réforme de la PAC négociée le 26 juin 2003.

la PAC dans la seule direction du marché (Hervieu *et al.* 2000 ; Mahé, Ortalo-Magné, 2001), comme si seules les actions de marché avaient une légitimité. Ainsi qu'on l'a indiqué précédemment, l'ensemble de ces produits non marchands nouvellement reconnus ou demandés à l'agriculture, sont rangés dans la catégorie des externalités, ou de biens publics qui ne seraient tels que par défaillance de marché, et une ingénierie se développe pour faire apparaître des prix marchands supposés lors même qu'ils ne sont pas présents, et que rien ne ressemble à une relation de marché au sein des collectifs patrimoniaux constitués (Bonnieux, Rainelli, 2000). Par là, on refuse de voir la continuité d'une politique agricole européenne qui, dès son origine pose le maintien d'une identité agricole spécifique comme limite nécessaire à l'action du marché.

Pourtant une telle exigence est bien toujours présente. Dans la période initiale, le compromis entre fonctionnement de marché et maintien de la structure identitaire passe par des prix de marché falsifiés. Aujourd'hui, la politique agricole commune européenne cherche à rapprocher les prix intérieurs à l'Europe des cours des prix mondiaux. Mais simultanément est promue une politique patrimoniale et identitaire (renouvelée, compte tenu de l'érosion de l'identité précédemment défendue) à travers la demande d'une production de biens patrimoniaux ou identitaires par nature extérieurs au marché c'est-à-dire tels que leur production s'opère en dehors de principes de productivité marchande. Perturbant en partie les possibilités de concurrence sur les marchés des produits agricoles de base, elle conduit à des polémiques et négociations au sein de l'Organisation mondiale du commerce sur ce qui peut être considéré acceptable en matière de « non trade concern », c'est-à-dire dans quelle mesure les gouvernements participant aux accords peuvent être ou non autorisés à mener ces politiques identitaires. A chaque instant se redéfinit le compromis entre les nécessités du marché et celles des intérêts patrimoniaux concernés (Barthélemy, Nieddu, 2002).

II.2.2. L'environnement entre marché et patrimoine

En France, les politiques d'environnement ont toujours été des politiques de compromis, ce qui constitue un défi pour l'analyse économique puisque l'on pourrait estimer que l'application de la théorie économique standard butte sur des résistances sociales. « Contrairement à une perception très répandue, écrit Pierre Lascoumes (2002:256), aucune politique environnementale n'a jamais eu pour but d'imposer unilatéralement la défense d'un intérêt de protection au détriment des intérêts de développement économique et social. » Au contraire, les diverses politiques mises en œuvre se sont développées en essayant de concilier les intérêts de protection, d'aménagement et de développement.

Pour mieux s'en rendre compte, on peut se centrer sur la politique sectorielle qui a concerné l'eau¹. Alors que, dans les années d'après-guerre, les autorités sont préoccupées par le souci d'assurer à long terme l'alimentation en eau des populations, la « grande » loi du 16 décembre 1964, comme on la désigne, a pour objectif de reconquérir la qualité des eaux de surface et des littoraux. « Même si la préoccupation première n'était pas à strictement parler écologique, note Guy Meublât (1998:71), la loi de 1964 fut [...] une loi d'avant-garde pour la protection de l'environnement. » Cette loi, inspirée des travaux de la Commission de l'eau créée à l'occasion de la préparation du Vème Plan, présente la caractéristique de faire

¹ Comme le souligne P. Lascoumes (1994:100-101), la démonstration pourrait être faite à partir d'autres politiques : la création des parcs naturels, la loi « littoral », les réglementations concernant la chasse, etc.

référence pour la première fois à l'application concrète des recommandations de l'économie du bien-être (Kneese, 1964) en matière d'internalisation des externalités négatives, en instituant un système de redevances (redevances pollution et redevances prélèvement) pour subventionner les activités de protection et de développement de la ressource aquatique¹. Elle a constitué ainsi une référence dans le domaine des politiques publiques en matière d'environnement, en France, bien évidemment, mais aussi à l'étranger, relayée qu'a été cette mesure au travers des premiers documents de l'OCDE (1972, 1975) portant sur le principe du pollueur-payeur. Mais il faut noter une seconde innovation d'importance : pour mettre en œuvre cette politique, la loi de 1964 s'est donnée un cadre institutionnel spécifique, à travers l'instauration des agences financières de bassin, dont les domaines de compétence sont déterminés par l'étendue des divers bassins hydrographiques français (Seine-Normandie, Rhône-Méditerranée-Corse, Rhin-Meuse, Loire-Bretagne, Adour-Garonne et Artois-Picardie). Ces Agences sont placées sous la tutelle de l'Etat, tout en disposant d'une personnalité juridique et d'une autonomie financière. Elles sont chargées de mettre en œuvre un programme d'intervention pluri-annuel basé sur la collecte de redevances et l'attribution de subventions. Pour ce faire, elle s'appuie sur les avis d'un Comité de bassin, qui comprend des représentants des catégories d'usagers, des collectivités territoriales et de l'Etat. Une logique biophysique et une logique économique s'articulent ainsi, de manière décentralisée, en dehors du cadre administratif existant, en une organisation qui était censée remplir l'objectif assigné à la loi de 1964 en une vingtaine d'années... Même si cet échéancier n'a pas été respecté - de période en période, l'attention portant sur de nouveaux types de pollution, de nouveaux objectifs en matière de qualité des eaux sont fixés - le système français de gestion de l'eau a fait preuve d'une certaine réussite, au point d'être souvent considéré aujourd'hui, y compris par des institutions internationales, comme un modèle. Les Agences de Bassin, rebaptisées Agences de l'eau, sont des institutions qui, comme le note Guy Meublât (1998:86), ont gagné « leur bataille de légitimité ».

En réalité, à côté de la logique économique, la dimension patrimoniale de la gestion de l'eau ne va cesser de prendre de l'importance au sein du système qui va se mettre en place. Dans un premier temps, cet aspect a porté essentiellement sur la dimension financière de la régulation. Le système de redevances mis en place par les Agences de bassin n'a jamais correspondu au référentiel théorique de l'économie pigouvienne ; une remarque qui vaudrait d'ailleurs quasiment pour tous les systèmes de taxe mis en place dans le cadre d'une politique environnementale. Dans son rapport sur l'évaluation du dispositif des Agences de l'eau, le Commissariat Général au Plan (1997:21) note ainsi : « [...] les redevances sont en moyenne trop faibles pour être incitatives. Elles sont aussi trop peu différenciées sur le territoire pour permettre que l'on concentre suffisamment les moyens sur les points les plus prioritaires. De plus, à quelques notables exceptions près, les Agences font peu d'arbitrages en termes d'efficacité des fonds investis [...] Enfin, les dégâts considérables de l'activité agricole ont longtemps été ignorés. » On peut s'étonner ou se désoler de ce constat, comme font certains économistes² ; on peut aussi s'interroger sur le rôle effectif que joue ce système de taxes. Les analystes soulignent ainsi que c'est un régime de mutualisation qui s'est mis en place. Ainsi plutôt que de principe pollueur-payeur, le Commissariat Général du Plan (1997:21) parle-t-il de « principe pollueur-sociétaire », lequel autorise des phénomènes de redistribution - certains paient pour d'autres

¹ Pour connaître le détail des discussions qui ont eu lieu au Parlement à cette occasion, voir J.-P. Maréchal (1986).

² G. Meublât (1998:78) qualifie ainsi d'« assez étrange » le principe de mutualisation.

- et des retours sur investissements. Ce système traduit des compromis entre divers intérêts qui, dès le départ, ont dû être passés, pour que soient limités les troubles qu'une application stricte aurait apportés au fonctionnement de l'économie de marché. Le Commissariat Général du Plan (1997:116) relève ainsi que « la tendance à la convergence des taux de redevance résulte principalement d'une forte pression des industriels, dès l'origine du système, pour aplanir les écarts financiers induits par ces taux d'un bassin à un autre. Cette revendication, qui a conditionné en quelque sorte la participation des industriels au système des Agences de l'eau, fut sans doute motivée par la volonté de réduire l'impact de la gestion de l'eau sur les conditions préexistantes de la concurrence. » Jean-Paul Maréchal (1986:82) rappelle les négociations qui eurent lieu, entre 1959 et 1968, entre les représentants de l'administration et ceux des différentes industries, au niveau national d'abord, branche industrielle par branche industrielle, puis au niveau de chacun des bassins hydrographiques. De fait, l'absence de données quantifiées très précises en ce qui concerne les rejets et les pollutions et, partant, l'impossibilité de se livrer à une analyse coûts-avantages en vue de fixer le montant de la redevance - un problème qui sera reconnu par la littérature académique avec la contribution de W. Baumol et W. Oates (1971) - amenèrent les responsables des Agences de bassin à devoir composer avec les représentants de l'industrie, tant en matière d'informations disponibles que de rapports de force entre les intérêts économiques de l'amont et de l'aval des bassins versants. Cette organisation, comme le note Jean-Paul Maréchal (1986 :92), obéit à une « double rationalité ». On avancera l'idée qu'à côté d'une économie marchande de l'eau - qui nécessitera d'être étudiée finement - s'est aussi développée une économie que l'on qualifiera de patrimoniale - en gardant à l'esprit une question en suspens relative à l'identification de la communauté à laquelle se rattache cette dernière.

Avec le temps, les Agences de l'eau ont permis de dépasser l'objectif d'un coût en commun de la ressource en eau pour construire petit à petit l'idée d'une gestion d'un bien en commun. Au cours des années 80 et 90, la solidarité autour de l'eau ne s'exprime plus uniquement de manière financière, elle prend de plus en plus une forme territoriale. Ce mouvement s'est concrétisé par la loi du 3 janvier 1992. Comme le note le Commissariat Général du Plan (1997:31), celle-ci se place aussi dans la perspective d'une « gestion équilibrée de la ressource » en cherchant à concilier les intérêts de protection et les intérêts économiques. Cette loi introduit le principe que l'eau « fait partie du patrimoine de la nation »¹ et élargit le domaine d'application de la loi de 1964 en prenant désormais en compte les eaux souterraines et les zones humides. Elle donne de fait une nouvelle ampleur à ce mouvement de patrimonialisation en instaurant notamment des Commissions locales de l'eau (CLE), composées de représentants de l'Etat, d'élus locaux, des usagers et des associations, qui sont chargées de définir et de suivre la gestion de l'eau au travers de l'application des schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE). La loi recommande que ces commissions opèrent sur des territoires « à taille humaine » (entre 1000 et 2000 km²). D'autre part, ce ne sont pas uniquement des critères hydrographiques qui sont mis en avant, mais, comme l'écrit Jean-Pierre Le Bourhis (2001:210), « une communauté d'expérience dotée d'identité collective. C'est le modèle de la vallée, où la rivière crée à la fois une identité hydrogéographique, culturelle et politique, et où peuvent prendre place des échanges réguliers autour de l'eau commune. » Ne s'intéressant pas uniquement au registre de la taxation économique, les commissions de l'eau rédigent un

¹ La directive cadre européenne du 23 octobre 2000 va reconnaître, dans son premier considérant, que « l'eau n'est pas un bien marchand comme un autre, mais un patrimoine qu'il faut protéger, défendre et traiter comme tel. ».

document légal opposable aux actes publics. « L'accent, selon J.-P. Le Bourhis (2001:211), est ainsi mis sur la constitution d'une « règle du jeu » collective et partant d'un intérêt général justifiant cette contrainte. » Ces commissions apparaissent donc comme des scènes locales, où s'affrontent des visions du monde, comme des formes territorialisées de gouvernement de l'eau - dont on trouve des traces très anciennes dans le dispositif législatif français¹. « L'objectif, écrit encore J.-P. Le Bourhis (2001:211), est ambitieux : une communauté solidaire, travaillant à débattre et à s'accorder *in fine* sur l'insertion de l'eau dans la vie collective et sur les normes réglant une telle coexistence ».

Conclusion

L'approche analytique et politique en termes de capital, d'externalité et de bien public opère peu ou prou des opérations de réduction d'un certain nombre de problématiques agricoles et environnementales à un « cadrage marchand », au travers le démembrement de valeurs, la séparation de productions jointes. Les analyses critiques peinent à se démarquer en utilisant et légitimant les concepts de l'économie standard. En conséquence de quoi, la notion de patrimoine, qui apparaît au détour des raisonnements, n'est jamais érigée en catégorie analytique. Or, pensons-nous, la référence patrimoniale est précisément ce qui permet de penser et organiser la préservation de l'identité du monde, de la société ou des groupes sociaux, à l'encontre de l'ordre marchand qui se développe sans penser la question de la reproduction. Il a donc un véritable enjeu analytique à saisir et expliciter cette rationalité patrimoniale en ce qu'elle constitue une régulation de ce qui pourrait être plus justement qualifié d'incomplétudes de la relation marchande. En effet, comme le rappellent les travaux de sociologues critiques de l'usage extensif de la notion d'*embeddedness* (Chantelat, 2002), celle-ci suppose que, par nature, la relation marchande soit « désencastrée » de la question de la reproduction sociale, puisque c'est la condition de son efficacité.

On peut lire les politiques publiques comme des compromis institutionnalisés entre groupes sociaux quant au partage et au report des externalités. Mais il n'est pas certain que cette description permette d'épuiser la description de leur dynamique, même si, comme nous le souhaitons, l'on intègre dans cette vision la reconnaissance d'une pluralité de conventions de légitimation, telle que le suggèrent L. Boltanski et L. Thévenot (1987) et O. Godard (1990). En effet, il nous semble que le caractère « impur » des politiques publiques, leur incapacité à se plier aux injonctions normalisatrices de la théorie économique du marché, et leur instabilité chronique doivent être vus comme le produit d'une tension permanente entre logique marchande et logique patrimoniale. Empiriquement, les politiques publiques intègrent des logiques patrimoniales, dont elles parlent dans un langage inaudible aux théoriciens du marché, ou qu'elles cherchent à justifier par des métaphores du capital (naturel, social, etc.). De fait, le recours au concept d'externalité conduit à un programme indéfini d'extension du marché à appliquer dès qu'apparaît une crise à ses frontières.

Dans la situation de compromis entre intérêts marchands et intérêts patrimoniaux que nous analysons, au-delà de la représentation macro-sociale des institutions comme produits de l'équilibre des forces entre agents, cela suggère que ces agents eux-mêmes sont porteurs de logiques contradictoires et cherchent à trouver les stratégies pertinentes pour équilibrer

¹ Jean-Pierre Le Bourhis (2001:208) rappelle ainsi que la loi de 1898, fondatrice du droit moderne de l'eau, offrait aux riverains la possibilité de se regrouper en associations pour l'entretien des rivières.

deux institutions (Barthélemy, Boinon, Nieddu, 2002). Le programme de travail d'analyse des institutions et des politiques publiques peut alors être ouvert sur une autre dimension de régulation. L'analyse des dynamiques institutionnelles propres aux domaines que nous avons étudiés montre que l'ordre concurrentiel ne s'impose jamais totalement et qu'il demeure toujours une tension entre le marchand et le non-marchand. Les relations patrimoniales, dans leur logique propre, en limitant le jeu du marché et l'accumulation marchande, participent de la régulation de cette relation marchande. Elles contribuent ainsi à spécifier et à ancrer dans le temps et dans l'espace des identités et des générations cette relation et, de ce fait, contribuent également à la formation de la variété de fonctionnements économiques et de dynamiques institutionnelles que l'analyse régulationniste a, à juste titre, érigée en faits stylisés.

Bibliographie

- Allaire G. (2002) « L'économie de la qualité en ses secteurs, ses territoires et ses mythes » *Géographie Economie Société*, vol. 4, n°2, pp. 155-181.
- Alphandéry P., Bourliaud J. (1996) « L'agri-environnement, une production d'avenir ? », *Etudes rurales*, n°141-142, pp. 21-43.
- Aubry C., Rau C. (1873) *Cours de droit civil français*, Paris, LGDJ.
- Barrère C., Barthélemy D., Nieddu M., Vivien F.-D. (sous la dir.) (2001) « Patrimoine, approches croisées », Cahiers n°2 de l'école doctorale de Sciences juridiques, d'Economie et de Gestion, Université de Reims Champagne Ardenne.
- Barthélemy D. (2002) « Economie patrimoniale et répartition des moyens de production dans l'agriculture française », *Economie Rurale*, n°268-269, pp. 89-102.
- Barthélemy D., David J. (eds) (2001) *Production Rights in European Agriculture*, Paris/Amsterdam, INRA-Éditions & Elsevier.
- Barthélemy D., Boinon J.-P., Nieddu M. (2002) *Le dualisme comportemental des agriculteurs : normativité de l'action ou jeu d'institutions ?*, communication aux Journées « Institutionnalismes et Evolutionnismes : confrontations autour de perspectives empiriques », Lyon, 2-3 déc.
- Barthélemy D., Nieddu M. (2002) « Produire de l'identité avant de produire les biens pour le marché ? L'exemple de la multifonctionnalité agricole », *Oléagineux, Corps Gras, Lipides*, Vol. 9, n°5, pp. 290-295.
- Baumol W.J., Oates W.E. (1988) *The Theory of Environmental Policy*, Cambridge, Cambridge University Press, 2nd ed.
- Baumol W.J., Oates W.E. (1971) « The Use of Standards and Prices for Protection of the Environment », *Swedish Journal of Economics*, 31, 1, pp. 42-54.
- Bazzoli L., Kirat T. (1999) « La relation entre le droit et l'économie dans les traditions institutionnaliste et post-coasienne : enjeux pour l'analyse de l'évolution », *Economie et Société*, Hors Série, n°35, vol. 1, pp. 69-90.
- Benko G., Lipietz A. (éds) (2000) *La richesse des nations. La nouvelle géographie socio-économique*, Paris, PUF.
- Bergmann D. (1979) *L'agriculture française. Perspectives, stratégies et illusions*, Paris, INRA-ESR.
- Billaudot B. (2002) « Patrimoines productifs, secteur et territoire », *Géographie Economie Société*, vol. 4, n°4, pp. 253-303.
- Boltanski L., Thévenot L. (1987) *Les économies de la grandeur*, Cahiers du centre d'études de l'emploi, Paris, PUF.
- Bonnieux F., Rainelli P. (2000) « Aménités agricoles et tourisme rural », *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, 5, pp. 803-820.
- Callon M. (1999) « La sociologie peut-elle enrichir l'analyse économique des externalités ? Essai sur la notion de cadrage-débordement », in Foray D., Mairesse J., (éds) *Innovations et performances. Approches interdisciplinaires*, Paris, EHESS, pp. 399-431.
- Caron A. (1998) Une relecture coasienne du « Problème du coût social », thèse pour le doctorat en sciences économiques, Université de Paris I - Panthéon - Sorbonne.
- Catala P. (1966) « La transformation du patrimoine dans le droit civil moderne », *Revue Trimestrielle de Droit Civil*, pp. 185-215.
- Chantelat P. (2002) « La nouvelle sociologie économique et le lien marchand : des relations personnelles à l'impersonnalité des relations », *Revue Française de Sociologie*, 43/3, pp. 521-556.

- Clark C.W., Munro G.R. (1975) « The economics of fishing and modern capital theory : a simplified approach », *Journal of Environmental Economics and Management*, 2, pp. 92-106.
- Colletis G., Gilly J.-P., Leroux I., Pecqueur B., Perrat J., Rychen F., Zimmermann J.-B. (1999) « Construction territoriale et dynamiques productives », *Sciences de la Société*, n°48, octobre.
- Commissariat Général du Plan (1997) *Evaluation du dispositif des Agences de l'eau*. Rapport au gouvernement, Paris, La Documentation française.
- Commoner B. (1971) *L'encerclement*, trad. fse, Paris, Ed du Seuil, 1972.
- Couturier I. (1998) « La nature juridique des droits à produire », *Document de Recherche*, n°50, Economie et Sociologie Rurales, INRA-ENESAD –Dijon, Faculté de Droit d'Angers.
- De Veer J. (1979) « The Objective Method : An Element in the Process of Fixing Guide Prices within the CAP », *European Review of Agricultural Economics*, 6, pp. 279-301.
- Fennell R. (1997) *The Common Agricultural Policy*, Oxford, Clarendon Press.
- Fustel de Coulanges N.D. (1864) *La cité antique*, Paris, Flammarion, coll. Champs, 1984.
- Godard O. (1990) « Environnement, modes de coordination et systèmes de légitimité : analyse de la catégorie de patrimoine naturel », *Revue économique*, 41, 2, pp. 215-241.
- Godard O. (1992) « La science économique face à l'environnement : la « résilience » d'une discipline », in M. Jollivet (sous la dir.) *Sciences de la nature, sciences de la société : les passeurs de frontières*, Paris, CNRS Ed., pp. 195-222.
- Guilhéneuf P.Y., Lacombe P. (2002) « L'agriculture française : quatre scénarios à l'horizon 2015 », *Futuribles*, fév., n°272, pp. 5-27.
- Henry C. (1984) « La microéconomie comme langage et enjeu de négociation », *Revue économique*, 35, 1, pp. 177-197.
- Hervieu B., Guyomard H., Bureau J.-C. (2000) « L'avenir des politiques agricoles », in *Ramsés 2001, les grandes tendances du monde*, Paris, Dunod, pp. 115-130.
- Jollivet M. (1990) « L'environnement, une dimension nouvelle pour le rural », rééd. in *Pour une science sociale à travers champs, Paysannerie, ruralité, capitalisme (France, XXe siècle)*, Paris, Ed. Arguments, 2001, pp. 342-357.
- Hodgson G.M. (2000) « Capital Theory », in *Companion of Institutional Economics*, Cheltenham, Edward Elgar, pp. 34-38.
- Hugon Ph. (2003) « Les frontières de l'ordre concurrentiel et du marché : les biens publics mondiaux et les patrimoines communs », communication aux 3^{èmes} journées d'études économiques et pluridisciplinaires du Patrimoine, Reims, 12 et 13 juin 2003.
- Kaul I. (2000) « Perspectives pour la coopération internationale : biens publics globaux, un concept révolutionnaire », *Le Monde Diplomatique*, juin, pp. 22-23
- Klatzmann J. (1972) *La politique agricole: idées fausses et illusions*, Paris, PUF.
- Kneese A.V. (1964) *The Economics of Regional Water Quality Management*, Resources for the Future.
- Lascoumes P. (1994) *L'éco-pouvoir. Environnements et politiques*, Paris, La Découverte.
- Lascoumes P. (2002) « Les ambiguïtés des politiques de développement durable », in Y. Michaud (sous la dir.) *Université des tous les savoirs*, vol. 6 : *La nature et les risques*, Paris, Odile Jacob, coll. poches, pp. 250-263.
- Laurent C. (2000) « La multifonctionnalité de l'agriculture », in Durand M.F. *et al.*, *Towards an agreement between Europe and Mercosur*, Paris, Ed. de Science Po.
- Le Bourhis J.-P. (2001) « L'eau, terrain d'expérimentation », in *L'environnement, question sociale. Dix ans de recherches pour le ministère de l'Environnement*, Paris, Odile Jacob, pp. 207-214.

- Léger F. (2001) « Mise en œuvre territoriale de la multifonctionnalité de l'agriculture dans un échantillon de projets collectifs », *Ingénieries, Eau, Agriculture, Territoire*, n° spécial « Multifonctionnalité de l'agriculture et CTE », pp. 11-20.
- Mahé L.P., Ortalo-Magne F. (2001) *Politique agricole, un modèle européen*, Paris, Presses de Sciences-Po.
- Maréchal J.-P. (1986) Une approche historique et économique de la loi sur l'eau du 16 décembre 1964 (1959-1971), rapport de recherche pour le compte du CESTA et du Groupe de Prospective du Ministère de l'environnement.
- Meadows D.H., Meadows D.L., J rgen R., Behrens III W.W. (1972) *Halte à la croissance ?*, trad. fse, Paris, Fayard, 1972.
- Meublat G. (1998) « La politique de lutte contre la pollution des eaux », in B. Barraqué, J. Theys (sous la dir.) *Les politiques d'environnement. Evaluation de la première génération : 1971-1985*, Paris, Ed. Recherches, pp. 67-90.
- Miclet G. (éd.) (1998) *Agriculture et alimentation en quête de nouvelles légitimités*, Editions Thoyer.
- Micoud A., Peroni M. (sous la dir.) (2000) *Ce qui nous relie*, La Tour d'Aigues, Ed. de l'Aube.
- Nieddu M. (2002) « La multifonctionnalité agricole entre marché et externalités », *Economie Appliquée*, tome LV, n°1, pp. 105-132.
- OCDE (1972) *Le principe pollueur-payeur*, Paris, Ed. de l'OCDE.
- OCDE (1975) *Le principe pollueur-payeur : définition, analyse, mise en œuvre*, Paris, Ed. de l'OCDE.
- OCDE (2001) *Développement durable, les grandes questions*, Paris, Ed. de l'OCDE OCDE (2002) *Perspectives agricoles de l'OCDE, 2002-2007*, Paris, Ed. de l'OCDE.
- O'Connor M. (1998) Walking in the Garden(s) of Babylon : An overview of the VALSE Project, doc. miméo, C3ED, Université de Saint-Quentin en Yvelines.
- Ollivier G., Steyaert P., Gendret C. (2001) « Traduction locale d'un nouveau référentiel sur la multifonctionnalité de l'agriculture : le cas de la Charente-Maritime et de la Vendée », *Ingénieries, Eau, Agriculture, Territoire*, n° spécial « Multifonctionnalité de l'agriculture et CTE », pp. 21-34.
- Ost F. (1995) *La nature hors la loi*, Paris, La Découverte.
- Petit P. (2002) « Institutions, activités et territoires dans une approche régulationniste », *Géographie Economie Société*, vol.4, n°2, pp. 247-256.
- Planiol M., Ripert G. (1952) *Traité pratique de droit civil français*, Paris, LGDJ.
- Point P. (1999) « La mesure économique des services délivrés par les hydrosystèmes », in P. Point (sous la dir.) *La valeur économique des hydrosystèmes*, Paris, Economica, pp. 1-12.
- Rautenberg M., Micoud A., Bérard L., Marchenay Ph., (2000) *Campagne de tous nos désirs. Patrimoines et nouveaux usages sociaux*, Paris, Ed. de la Maison des Sciences de l'Homme.
- Rémy J. (2001) « La co-institution des contrats territoriaux d'exploitation », *Ingénieries, Eau, Agriculture, Territoire*, n° spécial « Multifonctionnalité de l'agriculture et CTE », pp. 45-54.
- Santagata W. (2000a) « Distretti Culturali, Diritti di Proprietà e Crescita Economica Sostenibile », *Rassegna Economica*, 1.
- Santagata W. (2000b) « Valutazione Economica dei Beni Culturali », *Enciclopedia Treccani*, Appendice 2000, Roma.
- Solow R.M. (1974) « The Economics of Resources or the Resources of Economics », *American Economic Review*, LXIV, 2, 1-14.

- Solow R.M. (1992) « An Almost Practical Step toward Sustainability », in W.E. Oates (ed.) *The RFF Reader on Environmental and Resource Management*, Washington D.C., Resources for the Future, 1999, pp. 263-272.
- Terre F., Simier Ph. (1998) *Droit civil. Les biens*, Paris, Dalloz.
- Thannberger-Gaillarde E. (1997) *Contrat agri-environnemental et production de bien commun*, Thèse en agro-économie, ENSA-Montpellier, novembre.
- Théret B. (2002) *Protection sociale et fédéralisme, L'Europe dans le miroir de l'Amérique du Nord*, PIE- Peter Lang, Bruxelles et Presses de l'Université de Montréal.
- Théret B. (1998) « De la dualité des dettes et de la monnaie dans les sociétés salariales », in M. Aglietta, A. Orléan (éds.) *La monnaie souveraine*, Paris, Odile Jacob, pp. 253-287.
- Théret B. (1992) *Les régimes économiques de l'ordre politique*, Paris, PUF.
- Tracy M. (1994) « The spirit of Stresa », *European Review of Agricultural Economics*, 21, pp. 357-374.
- Tulkens H. (1995) « L'environnement peut-il être appréhendé comme un bien économique ? », in C. Stoffaës, J.-M. Richard (éds) *Environnement et choix économiques d'entreprise*, Paris, InterEditions, pp. 22-31.
- Zuindeau B. (2001) « L'analyse des externalités environnementales : éléments pour un programme de recherche régulationniste », *Géographie, Economie, Société*, vol. 3, 1, pp. 71-92.