



HAL
open science

**Comment favoriser la fourniture de biens publics
d'origine agricole en Europe ? Les gens ne viennent pas
voir la qualité de l'eau dans un ruisseau, ils viennent
voir un paysage**

Catherine Darrot, Diane Giorgis, Jean-Paul Billaud, Philippe Boudes

► **To cite this version:**

Catherine Darrot, Diane Giorgis, Jean-Paul Billaud, Philippe Boudes. Comment favoriser la fourniture de biens publics d'origine agricole en Europe ? Les gens ne viennent pas voir la qualité de l'eau dans un ruisseau, ils viennent voir un paysage. *Revue d'Études en Agriculture et Environnement - Review of agricultural and environmental studies*, 2015, 96 (4), pp.625-641. hal-01471515

HAL Id: hal-01471515

<https://hal.science/hal-01471515>

Submitted on 20 Oct 2020

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

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

Comment favoriser la fourniture de biens publics d'origine agricole en Europe ?

Les gens ne viennent pas voir la qualité de l'eau dans un ruisseau, ils viennent voir un paysage

Catherine DARROT*, Diane GIORGIS*, Jean-Paul BILLAUD**
et Philippe BOUDES*

* Agrocampus Ouest, UMR6590 ESO, F-35043 Rennes, France

** CNRS, UMR7533 LADYSS, F-75010 PARIS, France

e-mail: catherine.darrot@agrocampus-ouest.fr

Résumé – Cet article analyse les modes de confrontation des logiques professionnelles des agriculteurs pourvoyeurs de biens publics (BP) d'origine agricole et les politiques publiques conçues pour soutenir la production de ces biens. L'introduction resitue dans une perspective de plus long terme les caractéristiques de la récente entrée en scène de la notion de biens publics dans les négociations de la Politique Agricole Commune. Elle présente également les éléments méthodologiques sur lesquels reposent les résultats, soient des enquêtes de terrain menées en 2012 et 2013 dans quatre zones agricoles d'Europe (Pieniny en Pologne, Haut Var et Marne en France, Parc national d'Exmoor en Grande-Bretagne). Puis l'article se compose de quatre sections. La première section montre que la confrontation des logiques professionnelles des agriculteurs et des politiques publiques donne naissance à deux types de BP : les premiers, de nature spontanée et principalement observés dans les Pieniny et dans le Haut Var, sont produits par la logique systémique de production des agriculteurs indépendamment de l'existence d'un soutien public. Les seconds, observés principalement dans la Marne et dans le parc national d'Exmoor, sont le fruit d'une injonction coercitive ou très fortement incitative de la politique publique, et correspondent à l'expression d'une demande sociale qui ne rencontre pas nécessairement la logique des agriculteurs. Les BP spontanés se présentent en « bouquet » cohérent du fait de la logique productive systémique qui les génère. La seconde section montre qu'aucune situation n'est figée, certains BP passant d'une catégorie à l'autre selon l'évolution des identités professionnelles des agriculteurs ou des dynamiques de destruction/protection de ces biens portées par l'action publique au fil des périodes historiques. La troisième et dernière section systématise ces observations dans un schéma de synthèse et propose quelques enseignements tirés de ces études de cas quant aux politiques publiques les plus à même de soutenir respectivement ces deux catégories de BP.

Mots-clés : biens publics, biens communs, agriculture, Politique Agricole Commune, paysans, verdissement, multifonctionnalité de l'agriculture

How to encourage the provision of public goods of agricultural origin in Europe?

People do not come to see the quality of the water in a stream, they come to see a landscape.

Abstract – This article analyzes the confrontation modes of professional logic of public of farmers provisioning Public Goods (PG) with public policies designed to support the production of these goods. The introduction situates in a perspective of long-term characteristics of the recent emergence of the concept of public goods in the negotiations of the Common Agricultural Policy. It also presents the methodological elements underlying the results are field surveys conducted in 2012 and 2013 in four agricultural areas in Europe (Pieniny in Poland, Haut Var and Marne in France, Exmoor National Park Great-Britain). The article then consists of four sections. The first section shows that the confrontation of professional logic of farmers and public policies gives rise to two types of PG: the first, spontaneously produces and mainly observed in the Pieniny and Haut Var, are produced by the systemic logic farmers' production regardless of the existence of public support. The latter, observed mainly in the Marne and the Exmoor National Park, are the product of a coercive or very strong incentive injunction of public policy, and correspond to the expression of a social demand that does not necessarily meet the logic of farmers. Spontaneous PG present in "bouquet" coherent due to the farming systemic logic that generates them. The second section shows that no situation is frozen, some PG evolving from one category to another according to changing professional identities farmers or destruction of dynamic/protection of these goods carried by public action along time. The third and final section systematize these observations in a synthetic scheme and offers some lessons learned from these case studies on the most public policies that can support both types of PG, respectively.

Keywords: *public goods, common goods, agriculture, Common Agricultural Policy, farmers, greening, multifunctionality of agriculture*

Classification JEL: R58, Z13, Z18

Introduction

Cet article est issu d'une recherche consacrée à l'approche multi-disciplinaire de la contribution du secteur agricole à la fourniture de biens publics (BP)¹. A travers des études de cas en Europe, et sous des angles agronomiques, économiques et sociologiques, ce projet compare les formes agricoles de quatre territoires et leurs contributions aux BP. Il s'agit de s'interroger sur les effets des politiques publiques soutenant ou pénalisant la production de ces biens publics, pour contribuer à une réflexion sur les voies d'amélioration de ces politiques dans ce domaine, en particulier de la PAC (Politique Agricole Commune).

Nous nous concentrerons ici sur les trajectoires de BP territorialisés. Nous avons pu montrer qu'elles évoluent sous l'effet de deux paramètres :

¹ Projet BipPop (Biens publics dans les politiques publiques agricoles – 2011–2014) financé par l'ANR (Agence Nationale pour la Recherche).

le sens que les agriculteurs accordent à leurs pratiques lorsqu'ils produisent ou préservent des BP liés à l'agriculture, et la logique normative qui sous-tend les mesures de soutien public exerçant une action sur ces pratiques spécifiques des agriculteurs.

Le bien public est un objet appréhendé par la perspective économique classique comme non rival (son utilisation par un agent n'altère pas l'utilisation par un autre agent) et non excluable (on ne peut empêcher aucun agent de consommer ce bien). Outre ce socle économique, il apparaît indispensable de prendre en compte les conditions de définition sociale de l'usage des biens publics, usage qui n'acquiert une réalité que lorsqu'il correspond à des valeurs partagées par la communauté (Hess et Ostrom, 2003). Cela conditionne implicitement ou explicitement la mise en œuvre de mesures de préservation (voire de production) de ces biens. L'établissement d'un tel consensus à l'échelle de la communauté ne va pas de soi : ce qui a de la valeur pour certains (individus ou acteurs collectifs) n'en a pas forcément pour d'autres ; ce qui est politiquement soutenu, au titre de l'intérêt général, heurte éventuellement l'un ou l'autre des groupes sociaux membres du collectif concerné. En d'autres termes, les biens publics sont des constructions économiques et sociales (Boudes et Darrot, à paraître).

Lorsque l'on parle de BP, la notion de public fait aussi parfois référence à une entité publique, « relative à une collectivité ou à l'État »². Gadrey (2012) rappelle et précise les enjeux sur lesquels repose cette dimension pour la perspective économique :

Les BP qui intéressent les économistes sont ceux qui sont produits par des activités économiques : le phare, les routes, l'éclairage public, la défense nationale, *etc.* Comme personne n'a intérêt individuellement à payer quoi que ce soit pour en bénéficier (vu que chacun peut en profiter sans payer), il faut impérativement que les pouvoirs publics financent leur production sur la base de recettes publiques. La notion de BP, ainsi définie, permet aux économistes, y compris libéraux, d'admettre que l'État intervienne comme financeur dans une partie circonscrite de l'économie, parce qu'il y a alors une « défaillance du marché » alors qu'un besoin s'exprime.

Pourtant selon Coriat (2011), « la contribution essentielle d'Ostrom est d'avoir travaillé à montrer qu'entre le "droit exclusif" attaché à la propriété privée et le "BP" ouvert à tous, il existe une très grande variété de situations dans lesquelles des *bundle of rights* (ensemble de droits) sont distribués entre différents partenaires associés dans le partage du bénéfice d'une ressource

² Dictionnaire Larousse.

donnée ». C'est pourquoi l'État n'est en fait pas le seul acteur impliqué dans la gestion et la régulation de tels biens, comme l'ont souligné les politistes Lascoumes et Le Bourhis (1998). Pour eux, les BP sont appréhendés à la fois comme des objets liés au territoire dans lequel on se situe, mais aussi des objets dont la gestion est partagée par différents acteurs, dont l'État, les associations ou les citoyens. Cette définition du domaine public, plus large que celle que nous employons en France, est généralisée dans les pays anglo-saxons qui distinguent moins l'action de l'État et l'action citoyenne sous diverses formes lorsqu'ils emploient le terme « public », en particulier dans l'expression *public goods*.

La production de BP est définie par les questionnements sur les choix des biens à installer dans le domaine public, sur la quantité à produire, sur la forme à leur donner, et sur leur processus de régulation (Kaul et Mendoza, 2003, p. 15). Le processus de leur production nous est apparu à la fois spécifique et central dans le cas des études sur les agriculteurs parce que la production ou la préservation de ces biens se situe dans le champ de leurs activités.

S'interroger sur le rapport entre l'agriculture et la question des BP n'est pas radicalement nouveau. Dans le courant des années 2000, la notion de multifonctionnalité de l'agriculture (MFA) a cristallisé les débats concernant les services connexes rendus par l'agriculture, et les moyens politiques de les soutenir. Cette notion de MFA se fondait sur l'évolution d'une demande sociétale à l'égard de l'agriculture. Outre leur fonction productive, les pratiques agricoles étaient invitées à entretenir les paysages ruraux, à réduire leur impact en termes de pollution et de modification des milieux naturels et à générer des formes variées de développement des activités rurales (Van Huylenbroek et Durand, 2003). À l'heure actuelle, la rhétorique de la durabilité et de la multifonctionnalité cède progressivement la place à des arguments liés à la notion de BP pour justifier les ré-équilibrages discutés dans la nouvelle réforme actuellement en cours (Poux, 2012). La notion de BP se cristallise dans le domaine agricole autour du sillon intellectuel et politique tracé par la notion d'agriculture multifonctionnelle. Cette bascule terminologique est notamment attribuée (Martin, 2014) à l'irruption de structures représentantes à divers égards de la société civile dans le débat concernant la nature des soutiens publics apportés par la PAC à l'agriculture : *think tank*, ONG environnementales organisées en coalitions s'invitent dans ces discussions préparatoires à la réforme de la PAC aux côtés des économistes scientifiques et des porte-parole du monde agricole. Le registre de légitimation des aides publiques à l'agriculture s'en trouve progressivement modifié, et davantage centré sur les questions environnementales (*Ibid.*).

Néanmoins, l'introduction de la notion de BP restreint aussi « le champ de l'intervention publique à la correction de défaillances de marché, et aboutit à des listes bien définies d'externalités, en majorité environnementales (biodiversité, paysages, stabilité du climat, etc.), susceptibles de justifier la dépense d'argent public (Lataste, 2014 ; Lataste *et al.*, 2012). Elle conduit à

considérer que « seuls sont légitimes les soutiens aux agriculteurs ciblés sur la production de ces BP » (Martin, 2014).

On peut alors légitimement s'interroger sur la manière dont ces nouvelles injonctions publiques rencontrent la rationalité des agriculteurs auxquels elles sont adressées. En particulier, il est intéressant de se pencher sur la manière dont se joue cette rencontre directement sur le théâtre des opérations de l'exploitation agricole. La confrontation entre l'injonction publique, portée par la PAC, et la logique d'action des agriculteurs ne va pas de soi pour au moins deux raisons : d'une part, la logique des aides publiques reflète progressivement une logique d'action qui n'est plus seulement agricole, en particulier lorsqu'il s'agit de soutenir les BP ; d'autre part, les agriculteurs ne peuvent se résumer à une catégorie uniforme. Leurs logiques d'actions sont multiples, comme le sont leurs valeurs, leurs visions du métier d'agriculteur, ou les facteurs de production de l'exploitation. Ces variantes conditionnent la nature de la confrontation entre l'injonction publique adressée *via* la PAC et l'action quotidienne des agriculteurs, et conditionnent aussi, par conséquent, le résultat sur les BP. C'est à l'analyse de cette rencontre que nous voulons contribuer dans la suite de ce texte.

L'exploration complète des conditions de cette publicisation des BP liés à l'agriculture nécessiterait, pour un territoire donné, de mener des enquêtes parallèles auprès des agriculteurs autant que des acteurs du monde politique, des gestionnaires et surtout des usagers des biens étudiés. Les travaux présentés dans ce document se cantonnent au volet « agriculteurs » de cette exploration. Cette étude ne constitue par conséquent qu'une contribution à une analyse appelée à se poursuivre dans le domaine de la sociologie politique pour compléter et affiner ces perspectives.

Les données présentées ici proviennent de six mois d'enquêtes cumulées, dans les départements du Haut Var et de la Marne (France), dans la région des Pieniny (Pologne), dans le Parc National d'Exmoor (Royaume-Uni). Deux catégories d'entretiens semi-directifs ont été conduites, avec les agriculteurs d'une part, avec des représentants des organisations locales ou nationales, relais de la conception et de la distribution des aides publiques, d'autre part.

Nous avons choisi ces terrains dans le cadre du projet de recherche : il s'agissait d'une part de contribuer à une comparaison européenne (ici France, Angleterre, Pologne) et en privilégiant également des points de comparaison entre les quatre territoires. Ainsi ces terrains comportent trois zones pastorales (Pieniny, Exmoor, Haut Var) et deux zones où l'agriculture orientée vers les besoins du marché était très présente (Marne, Exmoor). Ces quatre zones bénéficiaient déjà de descriptions de l'éventail des systèmes de production en présence (Giorgis, 2012 ; Grawitz, 2011 ; Chantre et Bazin, 2008 ; Chantre et Darrot, 2008 ; Turner *et al.*, 2008 ; Short and Dwyer, 2012) ce qui a permis la démarche d'échantillonnage raisonné adoptée lors de nos propres enquêtes – dix-sept exploitations dans le Haut Var, dix exploitations dans les Pieniny,

huit exploitations dans le parc national d'Exmoor, douze exploitations dans la Marne.

Nous avons choisi les institutions à enquêter à partir du récit des agriculteurs : n'ont été rencontrées que les organisations citées par ces agriculteurs comme des structures exerçant ou relayant une action publique sur les biens perçus comme objet d'enjeux communautaires ou sociétaux, et procurés par leur exploitation. Nous avons ainsi rencontré des associations, des chambres d'agriculture, des organes représentatifs de l'action déconcentrée de l'État, des représentants des parcs nationaux (pour Pieniny et Exmoor).

L'analyse des données s'est d'abord appuyée sur les récits d'activité des agriculteurs afin d'y procéder à deux modes d'identification des biens publics : des actions de l'agriculteur orientées vers des objets présentant selon lui une dimension collective (autrement dit dépassant l'intérêt personnel de l'agriculteur dans les propos justifiant son action) ; et des actions techniques mises en œuvre sous l'effet d'une injonction publique (qu'elle soit incitative ou coercitive), qui désigne ces biens comme des BP. Nous avons également recherché la cohérence des arguments mobilisés par l'agriculteur pour justifier sa logique et ses décisions sur l'exploitation, expression d'une identité professionnelle. Entretien après entretien on peut alors dresser une liste empirique de BP d'origine agricole, et identifier les logiques d'action, registres de sens et expériences sociales que les agriculteurs attachent à ces biens.

Nous nous sommes ensuite penchés sur les organisations identifiées lors des entretiens auprès des agriculteurs, et auteurs des injonctions envers les biens publics identifiés dans la première phase d'enquête. Nous avons cherché – par entretiens ou par recherche de données bibliographiques – les textes rédigés par ces organisations décrivant et justifiant les mesures mises en œuvre autour des biens publics identifiés : arguments pour l'action, objectifs énoncés, moyens mobilisés.

En détaillant les points d'accord et d'opposition de ces deux catégories de cadres – cadres d'action des agriculteurs, cadres cognitifs et normatifs de l'action publique – nous nous donnons des moyens de mieux comprendre les conditions de fourniture des biens publics par le secteur agricole. Soulignons que nos enquêtes et analyses sont restreintes à l'expérience individuelle de l'agriculteur, dans le but de préciser autant que faire se peut les déterminants de son action à l'égard d'un bien collectif objet de publicisation : c'est au final le paramètre principal qui déterminera la préservation ou non de ce bien pour l'ensemble de la société. Nous nous centrons donc, et c'est décisif dans cette approche, sur une définition inductive des BP, à partir de l'identification des objets explicitement désignés comme investis (positivement ou négativement) par l'agriculteur lui-même. Cette perspective est nécessaire pour appréhender comment se détermine l'action de l'agriculteur envers les biens concernés.

La montée en généralité restera prudente et limitée à une mise en perspective des différentes attitudes et dynamiques observées auprès des

agriculteurs enquêtés : l'objectif consiste surtout à déployer et qualifier la variété des situations observées.

La première partie de cet article montre que la confrontation des logiques d'action des agriculteurs et des politiques publiques donne naissance à deux types de BP : les premiers, de nature spontanée et principalement observés dans les Pieniny et dans le Haut Var, sont produits par la logique systémique de production des agriculteurs indépendamment de l'existence d'un soutien public. Les seconds, observés principalement dans la Marne et dans le parc national d'Exmoor, sont le fruit d'une injonction coercitive ou très fortement incitative de la politique publique, et correspondent à l'expression d'une demande sociale qui ne rencontre pas nécessairement la logique des agriculteurs. La seconde partie de l'article montre qu'aucune situation n'est figée, certains BP passant d'une catégorie à l'autre au fil de l'évolution des identités professionnelles des agriculteurs ou des dynamiques de destruction/protection de ces biens portées par l'action publique. La troisième et dernière partie systématise ces observations dans un schéma de synthèse et propose quelques enseignements tirés de ces études de cas en direction des politiques publiques les plus à même de soutenir ces deux catégories de BP.

1. Confrontation des cadres mobilisés par les agriculteurs et les politiques publiques

Nous avons relevé au cours des entretiens avec les agriculteurs deux catégories de biens explicitement mentionnés lors de la description de leur logique d'action : d'une part les biens bénéficiant d'une prise en charge publique dédiée, directement ou par effet de système ; d'autre part les biens revêtant un sens communautaire ou sociétal pour les agriculteurs et auxquels leur système de production contribue (positivement ou négativement), indépendamment d'un soutien public appuyant cette production. Ce cadre invite à classer ces objets selon deux catégories : BP spontanés et BP sous injonction – laissant apparaître une troisième catégorie que nous nommons BP ignorés.

1.1. Les biens publics spontanés

1.1.1. *Des systèmes paysans*

Ces objets se présentent comme intimement liés à l'activité productive et sociale agricole elle-même. L'agriculteur présente ces biens comme parties intégrantes de son activité : ils sont pour cette raison spontanément produits par les exploitants.

Nous observons que ces biens sont essentiellement fournis par des modèles agricoles qualifiables de « paysans », au sens qu'en donne Van der Ploeg

(2008). Van der Ploeg (2014 : 19), reprenant la définition de Mendras (1995 [1976]) tout en la modernisant, rappelle que l'agriculture paysanne (ancienne comme contemporaine) « repose sur une utilisation soutenue du capital écologique », la main-d'œuvre familiale qui possède la terre et l'ensemble des moyens de productions, et sur une orientation de la production à la fois vers le marché et « la pérennisation de l'unité agricole et de la famille ». Les définitions du monde paysan proposées par ces deux auteurs, quoique à deux époques différentes, ont en commun de placer la notion d'autonomie au centre des stratégies familiale : autonomie technique et agronomique (par l'activation des cycles biologiques plutôt que par l'artificialisation des processus productifs), économique (par l'auto-production dans tous les domaines substituée aux achats) et sociale (reflétée par une relative indépendance des communautés paysannes qui se traduit dans des codes comportementaux et identitaires spécifiques). La stratégie d'autonomie de cette vaste catégorie d'agriculteurs est de créer les conditions de leur pérennité dans un contexte politico-économique appréhendé comme perpétuellement incertain (partant, non déterminant dans la survie de leur activité et de leur mode de vie). Dans ces conditions, l'autonomie fondée sur les ressources territoriale et familiale se pose comme alternative.

Nous retrouvons ces identités paysannes sur nos terrains du Haut Var en France et des Pieniny en Pologne. S'ils comportent des similitudes (prédominance des systèmes pastoraux, problème d'enfrichement des terres, difficulté à vivre de la vente des moutons, fortes tensions liées à la présence du loup), les systèmes rencontrés sur ces deux terrains ont aussi leurs variants, liés aux aspects historiques et culturels de ces territoires.

Dans le Haut Var, les systèmes agricoles présentant les identités paysannes les plus marquées sont assez divers : de l'élevage ovin viande à l'oléiculture en passant par l'élevage ovin lait, l'élevage caprin lait et le maraîchage biologique, ces fermes reflètent le territoire du département, partagé entre l'agriculture pastorale de montagne au Nord et l'agriculture de plaine et de coteaux (oléiculture et légumes) au Sud. Cependant, on retrouve dans les pratiques et les aspects structurants de ces systèmes certaines constantes en termes de recherche d'autonomie qui sont propres aux systèmes portés par les paysans tels que définis plus haut.

Les élevages ovins pratiquent la montée en estives et, comme les élevages ovins et caprins lait, valorisent les terres et les montagnes autour du siège de la ferme. Tous contribuent de leur plein gré à l'entretien de ce qu'ils nomment « leur patrimoine », soit le paysage traditionnel pastoral (paysage de montagne ouvert et constructions en pierre). La race de brebis locale (mourerous) permet aux éleveurs de bien valoriser l'estive en été et les pâturages de semi-montagne autour de la ferme en hiver. Certains préfèrent même réaliser eux-mêmes leur sélection, par désaccord avec la politique de conservation du syndicat de la race mourerous, qu'ils jugent encore trop portée sur la productivité de la race au détriment de sa rusticité. Ces différents choix leur confèrent une autonomie

technique et agronomique, par exemple, vis-à-vis des aliments, très peu en achètent à l'extérieur.

Ces systèmes sont basés sur la vente directe, les élevages laitiers (caprins et ovins) commercialisent les fromages préalablement transformés à la ferme, ils sont ainsi ancrés dans la vie locale *via* des marchés locaux (dans les villages alentours) ou les marchés des villes et villages de la plaine. Ils ont une pleine maîtrise de la valorisation de leurs produits, certains ayant même décidé de se passer des aides agricoles (en système fromager, qui permet une réelle valorisation du produit). La vente directe correspond à une recherche d'autonomie, économique bien sûr mais également technique. Par exemple, le choix de la vente directe pour une des fermes a été conditionné par la volonté de garder la race locale mouzerou, race qui n'était pas assez productive pour la coopérative qui commercialisait alors ses moutons.

Enfin, sur la majorité de ces fermes, nous avons observé une très forte culture familiale : les jeunes générations (actuellement entre 19 et 30 ans), fils et filles, sont toutes en train de préparer leur reprise de la ferme familiale, voire ont déjà aménagé leur participation à la pérennisation de la ferme, soit en installant un atelier de diversification, soit en développant la vente directe. Cette capacité de la famille à s'inscrire dans la durée reflète la priorité donnée à l'autonomie sociale. La ferme vit pour et par les membres de la famille.

Dans les Pieniny, deux grands systèmes productifs représentent la majeure partie des systèmes paysans pourvoyeurs de BP spontanés. La première catégorie est constituée par de petites exploitations familiales (petites en surface comme en capital économique) de polyculture-élevage. L'autonomie technique s'y traduit par la minimisation des achats d'intrants à l'extérieur : les traitements et fertilisants sont assez restreints faute de capital, leur relative absence est compensée par le recours aux rotations et par la complémentarité entre élevage, cultures et pâturage, qui optimisent les transferts de fertilité par le compost. Ce premier système n'est pas sans nuances. L'archétype reste la petite exploitation portée par une famille de paysans-ouvriers pluri-actifs par nécessité, les emplois salariés garantissant l'autonomie économique de l'exploitation presque en toutes circonstances, grâce aux transferts financiers permettant le maintien et le renouvellement des moyens productifs (lorsque tout va bien c'est-à-dire lorsque ni force de travail ni emplois salariés ne font défaut). Toutefois, dans cette zone des Carpates historiquement touristique, des systèmes tirant parti de cette ressource ont émergé, favorisant la pluriactivité : descente de rivières en larges barques pour les touristes, une barque étant possédée par plusieurs paysans dits *flisak* (sorte de gondolier des torrents). L'autonomie économique se base alors sur des formes communautaires de solidarité, tant pour l'activité des *flisak* que, plus généralement, pour les chantiers agricoles saisonniers.

La vente directe de produits fermiers transformés aux touristes est un autre versant de ces diversifications agricoles procurant l'autonomie économique : la vente de l'emblématique *oscypek* (fromage de lait cru de brebis fumé préparé

artisanalement à l'alpage) se complète d'un éventail assez large de produits fromagers ou de miel de forêt vendus aux touristes mais aussi aux urbains de Cracovie, en bords de route, à la ferme ou en boutiques.

L'autre système emblématique de cette zone, développé dans le massif voisin, est celui de la mise en commun de troupeaux bovins mais surtout ovins sous la responsabilité d'un chef berger (le *baca*), responsable d'un groupe de bergers (les *juchas*) chargés de la surveillance du troupeau et surtout de la préparation des fromages d'alpages dont l'*oscypek*. Le *baca*, figure d'entrepreneur rural par excellence, se charge de la commercialisation et de la répartition des bénéfices entre propriétaires de troupeaux, bergers et lui-même. Les estives pâturées sont des terres publiques : l'agence foncière nationale attribue et répartit les espaces d'estives entre les chefs bergers, sur candidatures. Ces espaces sont aujourd'hui inclus dans un parc national. Sans intrants, respectueux (tant par nécessité que par tradition) des espaces ouverts d'estives fort fréquentés par les touristes, garants de savoir-faire fromagers permettant aux producteurs de profiter de la valeur ajoutée de leurs produits, fondés sur des modes de gouvernance régulant en autogestion les relations technico-économiques entre petits propriétaires de troupeaux et bergers, ces systèmes correspondent aux caractéristiques d'autonomie paysanne multiformes décrits par Van der Ploeg (2014). Ceci malgré leur caractère hybride qui n'est pas seulement fondé sur la propriété familiale des moyens de production, mais aussi sur une mise en commun de leur gestion et sur la propriété foncière d'État.

1.1.2. *Les biens publics en bouquet*

Observé sur nos deux terrains, ce lien entre une activité agricole en quête d'autonomie paysanne - au sens contemporain du terme incluant des formes d'entrepreneuriat innovant - et un usage raisonné de ressources environnementales et sociales partagées et territorialisées, génère cette catégorie de BP « spontanés ». Ces biens correspondent aux « biens non marchands » appréhendés déjà comme « biens identitaires » par Barthélemy et Nieddu en 2003. Du point de vue de l'agriculteur, il s'agit en pratique des ressources naturelles et sociales du territoire où il exerce son activité : en l'absence d'artificialisation des techniques productives et de financements publics significatifs, ces formes paysannes de l'agriculture reposent essentiellement sur la valorisation de ces ressources : le principe de transmission du patrimoine productif à l'identique à la génération suivante (Mendras, 1995 [1976]), une des caractéristiques de la rationalité paysanne, impose la préservation de ces ressources naturelles et sociales du milieu nécessaires à l'exploitation. Celles-ci se présentent dans chaque territoire comme un « bouquet », un ensemble cohérent caractéristique du lieu et constitutif de l'équilibre des exploitations paysannes. Aujourd'hui reconnues comme des biens publics, ces ressources peuvent faire l'objet d'une reconnaissance et de soutiens publics ou pas, selon les enjeux dont elles font

l'objet. On observe alors une corrélation importante entre la trajectoire de destruction-préservation de ces biens publics environnementaux et sociaux « en bouquets » et la trajectoire de destruction-préservation des exploitations paysannes qui en sont les garantes.

Le premier de nos exemples est fourni par une petite exploitation polonaise de polyculture-élevage labellisée bio (Pieniny), en cherchant à diversifier ses revenus notamment par l'apiculture, et à entretenir les conditions locales de sa survie. Elle fournit ainsi des pollinisateurs, des chemins ruraux, des sols vitalisés, des eaux de ruissellement et une entomofaune locale, autant de biens soustraits aux pesticides, mais assure également l'entretien de l'habitat traditionnel local en bois et le maintien d'un intense lien social de voisinage et de soutien mutuel entre pairs de la même localité. Autant de biens désignés aujourd'hui comme publics et faisant l'objet pour certains d'entre eux de mesures de soutien dans le cadre du second pilier de la PAC.

Dans le massif de Biala Woda, situé dans notre zone d'étude polonaise en plein Parc National, un autre exemple est fourni par les agriculteurs produisant l'*oscypek* (cf. *supra*). Fondé sur une tradition locale très ancrée, cette fabrication mobilise le système social pyramidal spécifique du *baca* et des *juchas*. L'ensemble repose sur des savoir-faire techniques co-détenus par le *baca* et les *juchas*, une certaine « progression de carrière » pouvant s'observer d'un statut à l'autre. Un bouquet de BP spontanés garantit historiquement la prospérité de toute la communauté rurale, grâce à la vente à bon prix du fromage aux touristes depuis le XIX^e siècle : paysage d'alpage ouvert, gouvernance communautaire répartissant élevage et bénéfices, savoir-faire traditionnels pour la production de fromage, habitat d'alpage en bois, gestion de l'eau. L'ensemble est aujourd'hui significativement soutenu par la puissance publique, dans le cadre d'une part du cahier des charges AOC (Appellation d'Origine Contrôlée) *Oscypek* permettant une rémunération très accrue du produit, d'autre part de la charte du parc national des Pieniny qui, si elle fixe des contraintes paysagères et productives aux agriculteurs, garantit surtout (grâce au paysage attirant) le flux touristique propice à l'écoulement par la vente locale de leurs produits labellisés.

1.1.3. Effet des aides publiques

Pas toujours reconnus comme nécessitant une protection ou un soutien économique, tant que leur fourniture est assurée par des activités agricoles suffisamment consolidées par ailleurs, ces BP spontanés ne font pas nécessairement l'objet d'une prise en charge publique pour leur gestion. Les rôles de la puissance publique et des soutiens sont d'abord mis à l'écart de la stratégie de l'agriculteur, avant d'y être réintégrés à des degrés divers, de l'absence au renforcement avéré de la dynamique des agriculteurs.

Il arrive que des mesures politiques dédiées à d'autres volets de l'agriculture impactent indirectement la fourniture de ces biens en pénalisant

les exploitations agricoles qui les produisent par rapport à d'autres formes d'exploitations moins vertueuses à cet égard. Cette situation conduit alors à des trajectoires de dépréciation publique puis de destruction de ces biens (cette étape pouvant d'ailleurs au fil du temps donner lieu à l'émergence de mesures politiques de compensation).

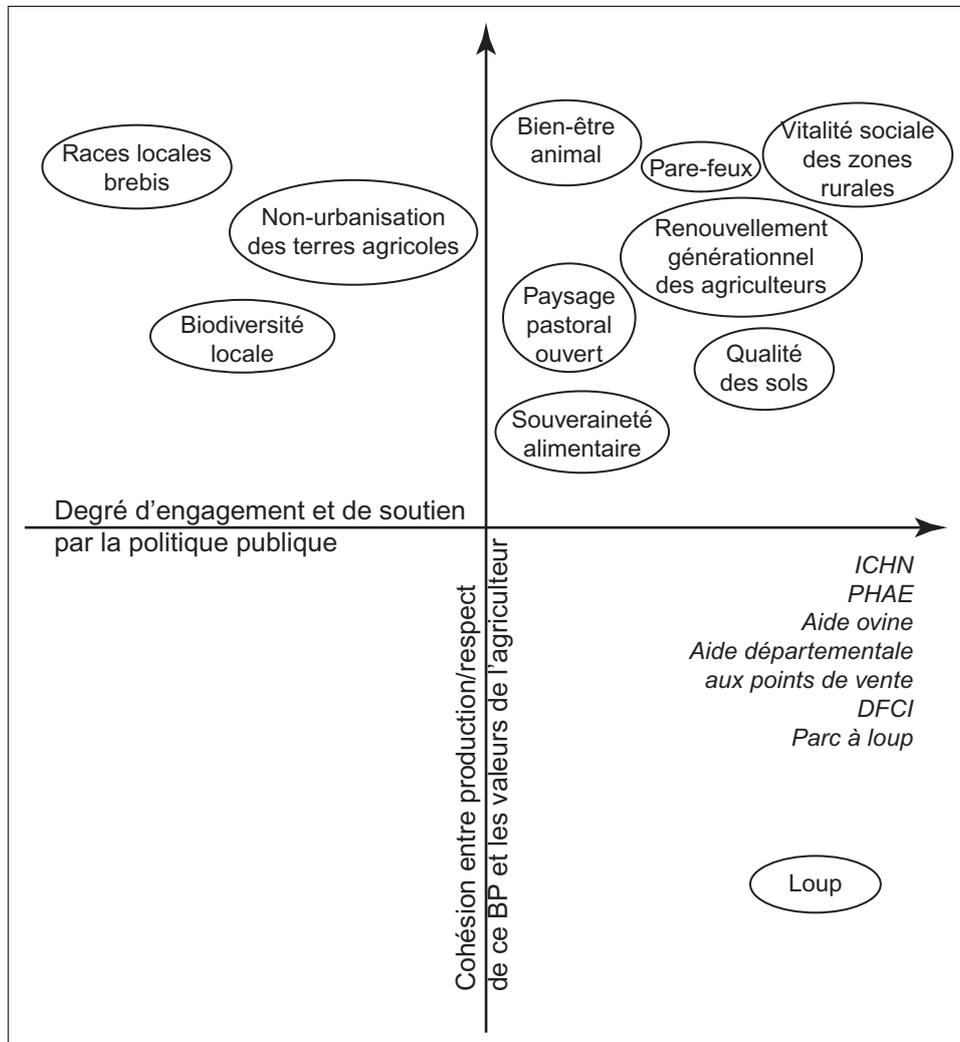
Reprenons pour illustrer ceci l'exemple de l'exploitation de polyculture-élevage des Pieniny exposé au paragraphe précédent. Le bouquet de BP indissociable de l'activité de ce paysan ne fait l'objet d'aucune aide spécifique ciblée. En revanche l'exploitation reçoit des aides aux effets systémiques, les droits à paiement unique et l'aide à l'agriculture biologique. Cependant, ces aides sont proportionnelles à la surface de l'exploitation, et restent par conséquent plus faibles pour cette petite exploitation que pour une famille disposant d'une surface plus conséquente. Un différentiel de compétitivité entre exploitations s'installe ainsi artificiellement sous l'effet des aides publiques : à terme, la petite exploitation peine davantage à se maintenir économiquement, amorce perdante des rapports de forces pour le rachat de foncier s'il y a concurrence, bref ne parvient ni à être concurrentielle ni même à se maintenir face à ses voisines. À terme (le plus souvent faute de reprise par la génération suivante peu attirée par de telles conditions de vie), les biens publics « en bouquet » que garantissait ce type d'exploitations paysannes ne sont plus maintenus.

Des aides publiques aux logiques systémiques peuvent en revanche jouer un rôle très favorable sur ces bouquets de BP spontanés. L'exemple des soutiens publics à la production d'*oscypek* dans le massif polonais de Biala Woda, décrit plus haut, illustre une telle situation : les BP spontanés produits dans cette zone par le système pastoral basé sur la production fromagère se sont trouvés très renforcés par la désignation de l'*oscypek* comme première AOC polonaise lors de l'entrée de la Pologne dans l'Union. Le *baca*, désormais figure héroïque se mettant en scène comme détenteur de cet héritage culturel (y compris en surjouant la scène de la montée à l'alpage ou ses luttes nocturnes contre les meutes de loup menaçant le troupeau), en sort socialement renforcé.

C'est une tradition magnifique, si les gens prennent des photos ce n'est pas par hasard. Je contribue à ce que cela se maintienne. Je me sens responsable car je soutiens tout cela. Quand je passe avec mes chiens, que je vais faire pâturer mes brebis, c'est un bon moment. Il n'y a pas trop de changements dans le paysage depuis le début de ma carrière. Le jour où je monte à l'alpage, j'y vais à cheval, je porte la tenue de paysan traditionnel. (un chef *baca*, Pieniny)

L'économie agricole et rurale locale est également renforcée (des bénéfices croisés naissant de ce développement fromager et de l'activité touristique accrue).

Figure 1 : Biens publics produits dans une exploitation du Haut Var : confrontation entre logique d'action de l'agriculteur et des aides publiques



En l'absence d'aides systémiques, le rôle des aides publiques ciblées sur un BP donné peut, de manière détournée, avoir également un effet systémique : l'exploitant tire parti de cette aide tout en l'incorporant à son système de production qui, lui, reste intact. L'absence d'interaction entre logique des aides (ciblées) et logique de production de ces BP (spontanée et systémique) parvient tout de même à produire un effet cohérent. L'exemple d'une telle situation est fourni par une exploitation à rationalité paysanne, pris dans le Haut Var (Figure 1), une exploitation en système ovins viande en vente directe, qui illustre cette situation : le bouquet cohérent de BP « paysans » existe, mais certains de ces biens font l'objet d'une aide ciblée spécifique.

Lors de l'entretien avec les trois associés de cette exploitation, les aides publiques suivantes ont été mentionnées : l'aide ovine partiellement couplée du premier pilier de la PAC, l'ICHN (indemnité compensatoire de handicap naturel), la PHAE (prime herbagère agri-environnementale), aide départementale portée par la Chambre d'agriculture pour les points de vente directe, la mise sous protection des brebis dans des « parcs à loups » (en réalité des parcs protecteurs contre le loup), les mesures d'aménagement financées dans le cadre de la DFCI (défense de la forêt contre les incendies). Cet ensemble de mesures est utilisé par les agriculteurs comme des soutiens holistes au système pastoral sur de vastes pâtures encloses pour certaines, avec un chargement animal modéré (ni fort chargement ni extensif). Ce système fournit en retour des BP « en bouquet », indissociables de la logique productive elle-même : paysage pastoral ouvert, lutte contre les incendies, maintien de la qualité des sols par absence de traitement ou de labours et par la préservation permanente d'une couverture végétale sur les pentes, bien-être animal. Entraînant une consolidation du revenu, ces aides ont permis de garantir le renouvellement générationnel dans l'exploitation, et de contribuer ainsi à la vitalité rurale par le maintien d'activités économiques et paysagères dans la zone. La vente directe locale adoptée dans l'exploitation contribue selon ces agriculteurs à la souveraineté alimentaire, locale ou plus lointaine.

1.2 Les biens publics sous injonction

1.2.1. *Systèmes de productions ciblés par l'injonction*

La production ou la préservation de ces biens vient de l'injonction publique : leur état de dégradation, ou la nécessité publique de leur protection, est apparu à un moment comme suffisamment puissante pour que soient mises en place des mesures de soutien ou de protection ciblées (monétaires et/ou légales telles que des mesures de conservation). Les incitations/obligations publiques de protection naissent en réaction, pour réparation ou prévention. Pour qu'une telle forme de soutien public apparaisse, il faut que le bien concerné ait fait l'objet d'une crise, réelle ou crainte, et que ce bien ait été désigné publiquement comme à la fois précieux et menacé.

Ces cas se rencontrent majoritairement dans nos terrains de l'Exmoor et de la Marne. Les agriculteurs engagés dans le ou les modèles ciblés comme responsables de la dégradation de l'état de ce bien voient leur modèle appelé, par le levier de l'action publique (aide financière, cadre légal. . .) à se modifier au moins sur certains points techniques. Dans ce cas, soit ces agriculteurs s'opposent et résistent, soit ils intègrent cette injonction, modifient leur cadre professionnel pour intégrer cette nouvelle attente publique : la fourniture du bien s'intègre à leurs pratiques, leur image publique s'améliore. Ce sont donc les mesures politiques et sociales qui interpellent les agriculteurs, ce qui

conduit à justifier la dénomination de BP « sous injonctions » (apparus sous l'effet de pressions extérieures au référentiel professionnel initial).

De taille économique souvent importante, ces exploitations ont pour caractéristiques d'être à la fois spécialisées, très capitalisées, et entrées de longue date dans des systèmes productifs très fortement soutenus par les aides publiques. Elles sont emblématiques de l'agriculture dite « modernisée », c'est-à-dire ayant parcouru et réussi l'étape de modernisation impulsée au cours des Trente Glorieuses dans les États alors déjà membres de l'Union dans les « zones grises » du développement rural définies par Mahé et Ortalo-Magné (2001). Les deux régions que sont l'Exmoor et la Marne ont pour caractéristique d'avoir été propices à une telle évolution : l'élevage bovin et ovin intensifié était possible dans l'Exmoor, la mécanisation et l'intensification productive de la céréaliculture étaient possibles dans la Marne. Dans le département de la Marne, les agriculteurs se définissent principalement comme des « chefs d'entreprise » lorsqu'ils parlent de la gestion de leur « exploitation » et de leur rapport au monde extérieur :

Un agriculteur certes mais un chef d'entreprise, un chef d'entreprise qui a envie d'avancer et qui a envie d'avoir des projets sur son exploitation et des projets qui soient partagés par un collectif autour de nous parce que je pense qu'en tant qu'agriculteur, avec mes 130 hectares je suis. . . je suis un nain de jardin au sein de la planète, au sein de l'OMC.

En Grande-Bretagne, pour la grande majorité des agriculteurs rencontrés dans le parc national d'Exmoor, la pensée sur la production d'un BP donné (« veux-je m'y consacrer et pourquoi ? ») est absolument indissociable de l'existence d'une politique publique de soutien. L'hypothèse d'une réflexion technique à l'échelle de l'exploitation affranchie des injonctions portées par les cadres de l'action publique est simplement inconcevable : un tel exercice intellectuel ne revêt aucun sens pour les personnes enquêtées. Comment l'expliquer ? L'État britannique a fait le choix d'une baisse des prix agricoles pilotée au niveau national depuis plusieurs décennies (choix libéraux afin de favoriser les exportations). Sans les compléments de revenus très substantiels procurés par les soutiens publics à la fourniture de BP agricoles (soutiens présentés explicitement comme vitaux pour l'exploitation par les agriculteurs rencontrés), l'exploitation dans sa forme actuelle serait sans avenir.

Cette mise sous injonction est en général vécue d'abord de manière inconfortable par les agriculteurs porteurs des modèles ciblés, en raison du fort degré de contrainte qui accompagne ces mesures, ainsi que le souligne un agriculteur de l'Exmoor à propos des mesures agri-environnementales :

On est inspectés tout le temps, on ne nous fait confiance sur rien. Pourquoi doit-on toujours prouver que l'on n'a rien

fait de mal au lieu d'avoir confiance dans ce que l'on a fait de bien ?

1.2.2. *Un effet décisif des aides publiques*

L'élevage de moutons et de bovins extensifs qui façonne le paysage et l'identité de l'Exmoor ne doit que peu aujourd'hui à la tradition : c'est le fruit de choix publics récents, opérés pour —« réparer » les méfaits de la politique de modernisation menée dans les années 1960 en Grande-Bretagne, ravageuse pour les paysages ruraux et la vitalité des villages, d'après l'avis de nos interlocuteurs.

Il en va ainsi des haies bocagères par exemple, un des emblèmes de ce paysage :

Il y a 35 ans mon père a été payé pour enlever les haies dans le cadre d'un programme d'augmentation de la productivité. Il y a 10 ans, dans le cadre des mesures agri-environnementales dans lesquelles je me suis engagé j'ai été payé pour replanter ces haies traditionnelles. Elles sont parfaites.

Les BP y sont tous de type « sous injonction ». Les agriculteurs expriment peu d'hostilité face au principe de cette situation : « Le paysage que vous voyez n'est pas naturel : tout a été déterminé par les aides publiques depuis la seconde guerre mondiale ». S'il y a opposition de leur part (voire expression d'un malaise éventuellement), cela porte sur la manière dont ces aides sont orientées ou sur leur montant : la lutte pour une meilleure reconnaissance publique se joue dans le respect du cadre proposé, il s'agit surtout d'établir un rapport de force favorable garantissant le meilleur rapport possible entre contrainte technique et montant de l'aide compensatoire. « C'est une bonne question de savoir à quoi ressemblerait la ferme si on avait pu se passer de soutiens publics et travaillé sans contrainte ».

Comme dans l'Exmoor, pour les agriculteurs de la Marne, il est inconcevable d'envisager des changements dans leurs pratiques sans l'intervention des aides publiques : « c'est parce que je suis convaincu qu'on a des challenges intéressants à relever mais il faut nous accompagner » ; « C'est pour ça que je dis que si on veut que les gens y aillent il faut pas qu'il y ait de risques. Faut les accompagner. » Ils ont parfaitement intégré dans leur raisonnement que pour maintenir leur niveau d'aide, il leur faudrait mettre en œuvre un certain nombre de mesures agri-environnementales. « Je suis convaincu qu'en aides directes on en aura moins mais on aura un peu des aides du second pilier du volet environnemental et puis on aura des primes si on fait ceci ou cela et il faudra y arriver à tout ça. Faudra arriver à se donner les moyens. . . ». La logique de production de BP environnementaux est donc

ici clairement imposée par les aides PAC et reste déconnectée de la stratégie systémique des exploitations.

Soulignons que dans les mêmes régions, les agriculteurs engagés dans un modèle professionnel qui protégeait voire générait déjà ce bien voient leur modèle renforcé sous l'effet des aides ciblées, d'où une accélération de la production du bien. Ces agriculteurs illustrent les modèles de « résistance paysanne » (Pernet, 1979) à cette étape modernisatrice dans ces zones géographiques où leur modèle reste minoritaire, au contraire des Pieniny ou du Haut Var.

1.2.3. *De l'injonction à l'identification*

L'identité professionnelle des agriculteurs de la Marne producteurs de BP sous injonction a progressivement évolué sous l'effet du message public délivré, et sous l'effet des changements de pratiques agricoles induits : ils recherchent toujours aujourd'hui d'abord l'indépendance et la liberté d'entreprendre mais ont intégré au fil des années la notion d'environnement et de durabilité. Mettre en avant les démarches de durabilité entreprises sur leur exploitation est valorisant pour deux raisons : ils se sentent innovateurs et engagés vers l'avenir et ils se sentent un peu mieux valorisés grâce à cette mise en conformité de leur modèle avec les attentes publiques. « Sinon, ça va être à la mode aussi, il y a... utiliser moins de phytosanitaires. On y regarde aussi. Pour répondre aux normes et puis aussi pour la santé de l'utilisateur et puis de l'environnement dans sa globalité... »

Nous avons remarqué un changement chez certains agriculteurs qui tentent d'utiliser ces contraintes pour recréer une cohérence territoriale. « Aujourd'hui notre challenge il est aussi bien économique qu'environnemental, qu'alimentaire. Donc amener Symbiose³ dans cet objectif-là ça me semble intéressant parce qu'on est plus sur un projet que sur une contrainte réglementaire. Qui combine l'agronomie enfin ce qu'on va nous demander demain : d'être moins dépendants des intrants que ce soit l'azote, le carburant, les produits phytosanitaires... Je pense que c'est plus dans un projet global. » Cette volonté de développer un projet territorial pour s'approprier les mesures environnementales et le changement de l'agriculture entre en résonance avec l'histoire agricole du département. En effet, les pères et les grands-pères de ces agriculteurs ont entretenu le culte des démarches collectives, à

³ Symbiose, pour des paysages de biodiversité, est un projet collectif porté par la FDSEA 51, la FRSEA Champagne Ardenne, la Chambre Régionale d'Agriculture Champagne-Ardenne, la Fédération Régionale des Chasseurs de Champagne-Ardenne, le Réseau Biodiversité pour les Abeilles, la Fédération Régionale des coopératives agricoles, le réseau FARRE, la LPO Champagne Ardenne, l'ADASEA 51, le Syndicat Général des Vignerons, les Jeunes Agriculteurs Champagne-Ardenne. Il vise à élaborer et mettre en œuvre un projet environnemental cohérent dans le département de la Marne et la Région Champagne-Ardenne. <http://www.symbiose-biodiversite.com>

travers les coopératives notamment. À présent, ces structures ayant pris de l'ampleur économiquement, elles se sont éloignées des agriculteurs qui ont perdu le sentiment d'être parties prenantes. S'approprier un projet territorial consacré à l'agriculture des années futures est alors un moyen de renouer avec l'histoire des pères et est également un moyen valorisant d'être entrepreneurs et innovants. « Donc ça, ça fait partie du projet, c'est pas seulement mais ça fait partie du projet agricole qu'on a certainement à relever dans les 10 à 15 ans qui viennent » ; « Bon alors on est attachés à ces valeurs historiques de la coopérative. Un homme une voix nous convenait bien ».

Rien de tel ne s'observe en revanche dans l'Exmoor, où les identités agricoles restent très individualistes, et où les agriculteurs ne participent pas à la définition des politiques de développement rural territoriales ni d'ailleurs nationales.

Les zones de *moorland* (pâturages humides extensifs situés en haut des *hills*, à environ 800 mètres d'altitude, et gérés soit en commun, soit en propriété privée sur des centaines d'hectares d'un seul tenant) ont été tour à tour, au fil des dernières années, sur-pâturées lors de la phase de politique volontariste d'exportation agricole britannique, qui s'est étendue jusqu'à la dernière décennie ; puis sous-pâturées, dans la période récente et actuellement, sous l'effet d'un tandem de règlements, l'un lié au règlement du Parc, l'autre reposant sur une mesure agri-environnementale contraignante et fort bien financée, visant à préserver les très photogéniques paysages de lande à bruyère (les bruyères disparaissent en cas de surpâturage). Afin de compenser l'embroussaillage progressif causé par le sous-pâturage, les agriculteurs doivent assurer des coupes manuelles des ajoncs et autres buissons non souhaités.

Les agriculteurs de l'Exmoor se voient plutôt comme les jouets de ces injonctions :

Nous étions bloqués dans un cycle de surproduction, personne n'a pris conscience qu'il était nécessaire d'arrêter. Puis il y a vingt ans on a introduit une mesure agri-environnementale qui a créé une autre situation artificielle tout aussi inappropriée. Cette mesure de *rewilding* (« réensauvagement ») a laissé s'installer des ajoncs terribles et des friches incontrôlées. Avant il y avait de beaux *moorlands* ouverts, maintenant sur la même photo il y a beaucoup de fourrés, le paysage est fermé, c'est assez effrayant. [...] Les concepteurs des mesures agri-environnementales [Natural England, agence nationale d'écologie, ndla] sont très tournés vers l'écologie.

1.3 Les biens publics ignorés

Cette catégorie de biens rassemble des biens de deux natures : soit ignorés à la fois par l'agriculteur et à la fois par l'action publique, soit soutenus par l'action publique mais sans appropriation par les agriculteurs.

La PAC a mis en place une mesure de soutien aux petites exploitations pour pallier leur disparition, et préserver les « bouquets » de services sociaux et écologiques qu'elles fournissent dans les zones où elles sont majoritaires. Mal dimensionnée cependant (et trop peu dotée financièrement), elle a non seulement exclu les plus petites exploitations pluri-actives de notre zone, mais encore favorisé l'agrandissement des plus grandes des exploitations visées, qui se sont renforcées et développées : plus grandes pour la même quantité de main-d'œuvre, elles ont vu les tâches agricoles s'y rationaliser et s'y spécialiser. L'entretien collectif des chemins n'y était pas à l'ordre du jour. Du fait de ces restructurations, les chantiers collectifs paysans pour l'entretien des chemins, coordonnés par les maires de hameau, avec les propriétaires des micro-exploitations d'origine, ont disparu. Initialement, ces chemins constituaient des BP spontanés, dont la fourniture était régulée collectivement à l'échelle de la communauté paysanne de chaque hameau : à l'heure actuelle, et compte tenu des dynamiques en cours, ces chemins sont de fait exclus de la catégorie des BP.

2. Trajectoires des biens publics et changements de catégories

Les deux catégories de BP définis plus haut, spontanés et sous injonction, donnent lieu à des moments de confrontation entre le référentiel public et les valeurs de l'agriculteur. Ces situations ne sont évidemment pas figées. Nous observons des dynamiques récurrentes dans les trajectoires de BP territorialisés : d'une part une mise sous injonction de BP auparavant spontanés, d'autre part une « spontanéisation » de la production de certains BP d'abord procurés sous injonction publique. Cette partie revient sur ces processus.

Pour rencontrer la situation de mise sous injonction de BP auparavant spontanés, il faut d'abord que soit observé un « détour historique » conduisant, sous l'effet d'une politique publique ou de dynamiques sociodémographiques territoriales, à la dégradation voire à la perte du bien : une politique publique vient alors dans un second temps tenter de corriger cette trajectoire en encourageant la (re)production de ce bien. Celui-ci, de spontané, se trouve alors en situation de BP sous injonction. Il en est par exemple allé ainsi des haies bocagères dans le parc national d'Exmoor (*cf. supra*).

Nous avons également parfois observé une « spontanéisation » de la production de certains BP d'abord procurés sous injonction publique, autrement dit une intégration ou une tentative d'intégration de l'objet désigné comme BP par la commande publique dans une logique productive

systémique rééquilibrée en intégrant ce bien à l'échelle de l'exploitation. Dans le cas des BP sous injonction faisant l'objet d'une relative acceptation par les producteurs (choisie ou imposée), ce processus de l'évolution vers une démarche plus spontanée de production, intégrée à une logique systémique endogène, nous semble, en l'état actuel de nos observations, presque incontournable : on conçoit mal en effet comment un agriculteur pourrait poursuivre avec une certaine durée la production d'un BP donné qui ne serait pas finalement plus ou moins intégré dans la logique systémique de l'exploitation et de la logique socio-productive de l'agriculteur. En revanche, ces processus de l'évolution vers une démarche plus spontanée de production, intégrée à une logique systémique endogène, prennent des formes très variables, avec des arguments également divers.

Très récemment et sous une forme encore expérimentale, certaines zones de *moorlands* de l'Exmoor sont reconduites en zones humides partiellement pâturées, dans le cadre d'un projet nommé *mires restauration* (Mills et al., 2010). Ces *moorlands* sont drainés depuis un siècle pour être pâturés, grâce à un système de drains de surface assez archaïque mais efficace. La compagnie des eaux, privée mais en accord avec le parc national qui pour sa part gère les baux de pâturage sur son territoire, a pris conscience qu'il est environ sept fois moins cher de compenser la perte de revenu de l'agriculteur pour cette perte d'espace pâturable que de traiter l'eau en aval : un *moorland* humide exerce un effet d'éponge assainissant naturel qui garantit en aval une eau d'une grande pureté. Les quelques agriculteurs concernés sont entrés dans un bras de fer visant à faire grimper dans la négociation le montant de l'indemnité proposée par la compagnie des eaux, sachant combien celle-ci espère gagner dans cette transaction. Estimer ce prix est délicat : une fois les drains condamnés, ils sont irrécupérables. En revanche, l'indemnité versée est forcément limitée dans le temps. Pour l'agriculteur le plus impliqué dans cette transaction il s'agit strictement d'un bras de fer économique : sur le plan technique, il conçoit son système productif comme le fruit des injonctions financières qui l'orientent, et ne se pose pas la question de ce qu'il aurait fait de son élevage « dans l'absolu ».

Cette injonction publique pousse l'agriculteur à reforcer complètement la logique productive de son système, puisque les pâturages seraient désormais inaccessibles durant la longue période humide de l'année, imposant de revoir les rations animales et la gestion foncière et technique globale de l'exploitation. L'agriculteur souligne dans ces conditions sa logique d'innovation : « on va vers l'inconnu [...] on doit tout réapprendre. Les environnementalistes ne voient pas les problèmes des agriculteurs [...] Il devrait y avoir une prime pour les primo-acceptants car on ne sait pas où on va. Cette situation d'expérimentation m'intéresse, de voir comment le lieu, le système réagit. Sinon le quotidien est ennuyeux ». Réintégré dans un bouquet cohérent de pratiques à l'échelle de l'exploitation, ce BP initialement sous injonction deviendra spontané par la force des choses, la discordance entre la commande publique et la rationalité globale de l'exploitation n'étant pas longtemps tenable. « *Les agriculteurs doivent être enthousiastes* », et ils ne peuvent

l'être que si la production de BP attendus publiquement correspond pour eux à une logique de travail cohérente.

Dans la Marne, nous n'observons pas encore de refonte des logiques productives. Cependant, l'environnement et le changement agricole ne sont plus des sujets tabous et les agriculteurs commencent à « y réfléchir », comme le montre cet extrait d'entretien :

J'ai fait une réunion [à propos de Symbiose] sur Embenay, c'est surtout [des exploitations viticoles]. À la fin de la réunion les gens m'ont dit "y'a cinq ans, on t'aurait foutu dehors. T'aurais pas parlé 5 minutes qu'on t'aurait foutu dehors" et là ils m'ont dit "bon on va y réfléchir". Parce que bon les gens, ils ont envie de s'approprier ces projets-là plutôt que de se les faire imposer. . .

3. Perspectives

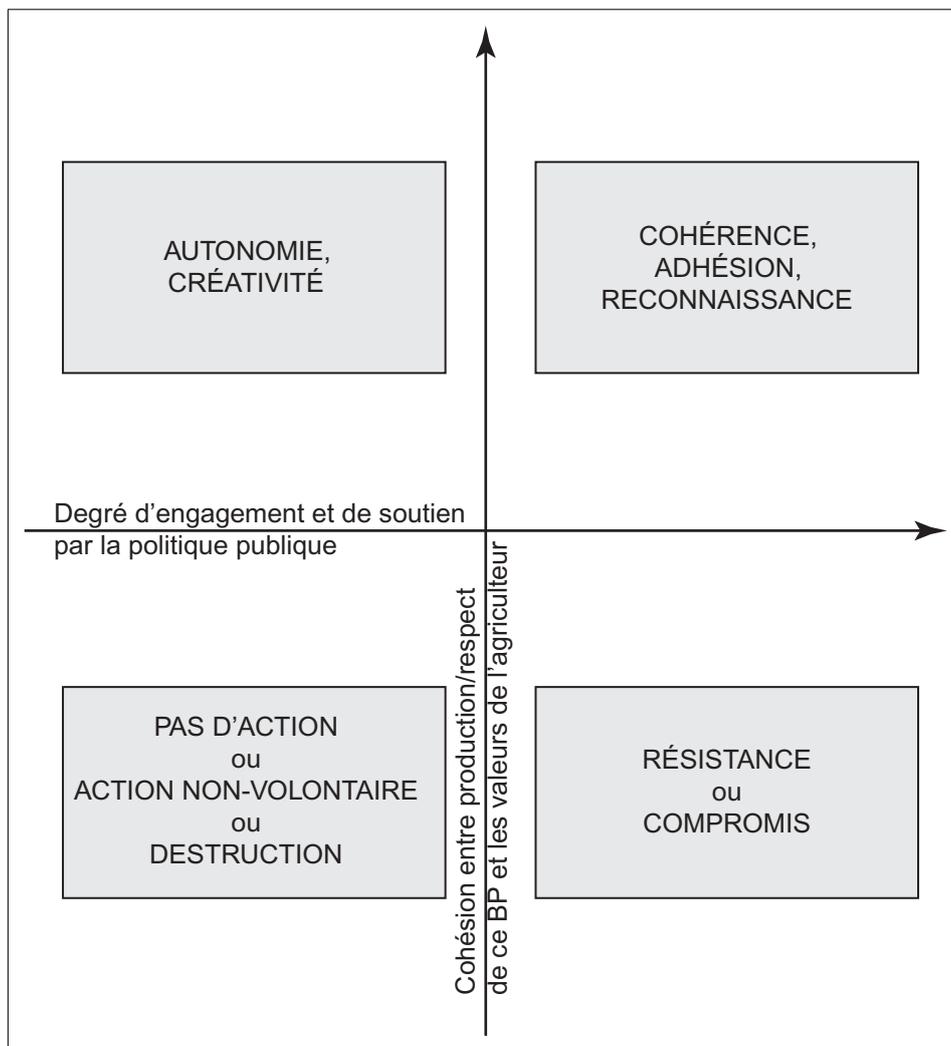
3.1. Quatre modalités de rencontre entre agriculteurs et politique publique autour des biens publics

Ces résultats révèlent les BP d'origine agricole comme des objets « flottants » construits de manière variable d'un territoire à l'autre par la rencontre entre d'une part les cadres de l'action publique, d'autre part les valeurs (sur le temps long) et la logique d'action (à un moment donné) des agriculteurs. Selon les modalités de cette rencontre, nous avons défini quatre conditions de production d'un BP (Figure 2).

Chaque cadran illustre un mode de positionnement de l'agriculteur à l'égard du bien considéré, selon qu'il y ait cohérence ou non entre son propre système de valeur et sa logique d'action et la logique d'action publique mise en œuvre autour de ce bien. Cette analyse des processus de l'action et de leur justification, située dans le système de valeurs plus profond de l'agriculteur, invite à une lecture nuancée des modalités de contribution de chaque agriculteur à la production d'un BP donné : à l'échelle personnelle, cette contribution relève à la fois de l'expression de valeurs personnelles (qui entrent en dialogue avec d'autres systèmes de valeurs à l'œuvre sur ce territoire à l'égard de ce bien) et de modalités de décisions plus pragmatiques en prise avec les contraintes et les pressions du moment : contraintes techniques et économiques liées au système de production, contraintes sociales de divers ordres.

La situation de production ou de préservation d'un BP ne se stabilise, eu égard à la commande publique, que dans deux situations : un BP spontané dont la production ou la préservation sont renforcées par une politique publique, un BP d'abord sous injonction, progressivement plus spontanément intégré dans les pratiques systémiques de l'exploitation.

Figure 2: Conditions de production d'un bien public d'origine agricole selon le positionnement des agriculteurs et des cadres fixés par la politique publique (Darrot, Boudes et Pereira, 2012)



Dans ces conditions, le succès de cette production du BP par l'agriculteur serait accéléré si l'on trouve le moyen de reconnaître et soutenir cette évolution vers une démarche plus spontanée de production, intégrée à une logique systémique endogène, c'est-à-dire une intégration systémique de la production de ce BP dans la logique productive de l'exploitation. Cet objectif est souhaitable à terme si l'on veut éviter les tensions sociales suscitées par sa production forcée, le surcoût public du soutien au BP, ou la perte de vitesse progressive de sa production. Cette logique systémique devient génératrice d'un « bouquet » de BP territorialisés dont dépend l'exploitation.

3.2. Quelles politiques publiques en faveur de la production de biens publics d'origine agricole ?

En revenant sur les cadres présentés en introduction, on peut s'interroger sur les types de politiques publiques les plus à même de soutenir – le plus efficacement possible, quant à la stabilité des effets à moyen terme et aux coûts publics – la fourniture de BP par le secteur agricole.

Lorsque l'on veut privilégier des BP déjà spontanés ou l'évolution vers une telle situation, les politiques publiques susceptibles d'entraîner la fourniture la plus stable et efficace de BP agricoles sont des politiques territorialisées de soutien intégrées à une logique systémique. Il peut s'agir, dans nos exemples, de la charte d'un parc national (cas des Pieniny pour les BP spontanés, ou de l'Exmoor pour les BP « spontanisés », liés au maintien des paysages pastoraux et de leurs nombreuses composantes écologiques et sociales, qui se présentent « en bouquet cohérent ») ou d'une AOC (exemple de l'AOC *Oscypek* dans les Pieniny, qui soutient un ensemble de pratiques pastorales et productives, de la brebis au fromage, avec des effets à la fois écologiques, sociaux et économiques bénéfiques à toute la région par bénéfices positifs croisés avec le tourisme). Ces modes d'intervention publique renforcent les stratégies systémiques qui caractérisent tout système de production stable.

Ce mode de soutien revient à faire passer la production de ces BP des cadrans « autonomie, créativité » ou « action non volontaire » de la figure 2 au cadran « reconnaissance » : les agriculteurs dont les pratiques productives trouvent à travers les aides publiques une telle reconnaissance sociale et économique se trouvent dans des situations extrêmement bénéfiques pour la production de BP. Le soutien public à la protection ou la production d'un BP donné devrait dans ces conditions reposer sur un diagnostic préalable permettant de repérer la logique systémique spontanée pourvoyeuse du « bouquet de biens » dans lequel s'insère le BP concerné.

En revanche, si l'on veut faire naître ou maintenir la production de BP sous injonction, des politiques coercitives ou financièrement fortement incitatives se révèlent nécessaires d'après nos exemples. En effet, les exploitations ciblées ne sont initialement guère pourvoyeuses spontanément du ou des biens ciblés. La politique mise en œuvre viendra donc d'abord prendre à revers leurs logiques productives du moment : la situation se situera au démarrage dans le cadran « résistance ou compromis » de la figure 2. Le changement radical étant d'emblée difficile à programmer, les moyens de la politique se résumeront souvent à l'ambition de changements incrémentaux ciblés sur un ou quelques BP indépendants. On retrouvera dans cette catégorie la perspective de soutien ponctuel aux externalités positives portée par l'OCDE, la maximisation de la couverture des activités de l'exploitation par le marché restant la priorité. Le soutien aux BP reste conçu comme marginal, la logique marchande et productive de l'exploitation étant *a priori* conçue comme devant rester inchangée.

Cette approche incrémentale et fragmentaire de la logique productive des BP entre difficilement en résonance avec la logique systémique paysanne : la rencontre est alors aléatoire, les paysans ciblés parvenant parfois à tirer parti de cette offre inadaptée pour bénéficier d'un soutien ponctuel à une logique systémique inchangée et dont le bénéfice public n'est pas reconnu (cadran « cohérence, adhésion, reconnaissance » de la figure 2), ou s'en trouvant au contraire écartés par des logiques trop distinctes (cadran « résistance ou compromis » de la figure 2). Cette logique de soutien peu systémique prive les paysans de la reconnaissance de leur « œuvre » (Deléage, 2004), qui consiste en une mise en cohérence d'un ensemble de pratiques et de savoirs ancrés dans une conscience intime du sens public de l'acte accompli.

En revanche, ces aides ne sont pas exemptes de bénéfices positifs, en termes de production de BP, auprès des principaux exploitants ciblés, soit ceux qui ne produisaient pas initialement ces biens voire les détruisaient. Dans cette logique de correction des externalités négatives, la mise sous injonction publique n'est pas indéfiniment vécue comme une coercition. Certains agriculteurs se réorganisent autour de cette expression des attentes publiques, et opèrent sur plusieurs registres simultanés : une recomposition systémique de leur logique d'exploitation, une remise en cohérence, par ces changements, du système de justification de leur posture professionnelle. Dans la Marne, la nouvelle génération d'agriculteurs soucieux de l'environnement et justifiant leur modèle d'abord autour de cette identité participe d'un tel mouvement. Dans de telles circonstances, l'action publique parvient finalement à ses fins : par une cohérence retrouvée entre la logique productive de ces agriculteurs et les attentes publiques, la situation passe du cadran « résistance ou compromis » au cadran « cohérence, adhésion, reconnaissance » de la figure 2.

L'optimum politique serait sans doute à rechercher dans le soutien à la fourniture de BP systémiques, fondé sur

Un soutien global pour un cadre d'ensemble à respecter, sans que chaque détail soit prescriptif [...] La meilleure option pour le paysage devrait être la logique d'ensemble : les gens ne viennent pas voir la qualité de l'eau dans un ruisseau, ils viennent voir un paysage dans son ensemble. (Agriculteur, Exmoor).

S'appuyant sur le principe d'autonomie à partir des ressources locales – économiques, naturelles et sociales – ces logiques systémiques se révèlent capables de fournir des BP « en bouquets » que l'on appauvrit en les dissociant.

Le principe de l'agriculture familiale est de laisser l'exploitation en meilleur état que celui où vous l'avez trouvé, dans ces conditions vous procurez également des BP qui sont intéressants pour tout le monde. C'est vrai que

c'est difficile à objectiver dans le cadre d'une politique de soutien. (Agriculteur, Exmoor).

Un soutien unique à ces logiques productives garantit alors l'ensemble, et épargne la démultiplication des démarches publiques et des enveloppes.

Si l'on prend l'exemple de la qualité de l'eau, la difficulté est de mettre de la valeur dessus. Une partie va être faite par défaut, les agriculteurs peuvent faire les choses pour rien [sans soutien public] ils font ça sans récompense. Maintenant s'il y a une demande publique pour ces choses, alors il faut payer. (Agriculteur, Exmoor).

Pour y parvenir, des étapes intermédiaires sont évidemment possibles, comme le montrent, dans la Marne ou l'Exmoor, les exemples de « spontanisation » de production de BP initialement sous injonction.

Les concepteurs des mesures agri-environnementales sous-estiment la capacité des agriculteurs à changer. (Agriculteur 2, Exmoor).

Le soutien public à la protection ou la production d'un BP donné devrait dans ces conditions reposer sur un diagnostic préalable permettant de repérer la nature de la logique systémique dans laquelle la production de ce bien est susceptible de s'insérer.

Bibliographie

- Barthélemy D. et Nieddu M. (2003) Multifonctionnalité agricole : biens non marchands ou biens identitaires ?, *Économie rurale*, 273–274, 103–119.
- Boudes P. et Darrot C. (à paraître) Biens publics : constructions économiques et registres sociaux, *Revue de la Régulation*, article accepté.
- Chantre E. et Bazin G. (2008) *La petite paysannerie d'une zone de montagnes polonaise (Les Pieniny) face à la Politique Agricole Commune*, séminaire franco-polonais « L'agriculture française et l'agriculture polonaise dans l'Europe de 2007 : expériences partagées et intérêts communs ? », Académie Polonaise des Sciences, 5–6 octobre 2007, Paris, France, 31 p. – URL: http://www.academie-polonaise.org/pl/images/stories/pliki/PDF/Roczniki_spec/agric/chantre.pdf
- Chantre E. et Darrot C. (2008) *Injonction modernisatrice et stratégies d'adaptation des petites exploitations en Pologne*, séminaire CERI/CNRS/ Sciences Po

- « Développements ruraux et modes de vie paysans : Une comparaison Europe / Asie », 28 novembre, Paris, France.
- Coriat B. (2011) *Communs « fonciers », communs « informationnels ». Traits communs et différences*, séminaire Rencontre des acteurs et des chercheurs de l'ESS, juin 2011, Paris, 28 p.
- Darrot C., Ph. Boudes et Perreira S. (2012) *Public goods and agriculture: a sociological perspective*, XIIIth World congress of Rural sociology, Lisbonne, Portugal, 29 juillet-4 août.
- Deléage E. (2004) *Paysans, de la parcelle à la planète. Socio-anthropologie du Réseau d'agriculture durable*, Paris, France, Syllepse, 245 p.
- Gadrey J. (2012) Des biens publics aux biens communs, *Alternatives Economiques*, en ligne sur <http://alternatives-economiques.fr/blogs/gadrey/2012/04/24/des-biens-publics-aux-biens-communs/>, page consultée le 1^{er} octobre 2014.
- Giorgis D (2012) *Biens publics et agriculture - construction sociologique des biens communs en agriculture. Cas d'étude du Haut Var en France*, Mémoire ingénieur agronome, Agrocampus Ouest, Rennes, France, 67 p.
- Grawitz T. (2011) *Analyse du système agraire du Haut Var : rôle des systèmes d'élevage pastoraux dans la réduction de la vulnérabilité d'un territoire*, Mémoire de Diplôme d'ingénieur agronome, Agroparistech, Paris, France, 90 p.
- Hess H. et Ostrom E. (2003) Ideas, artifacts, and facilities: information as a common-pool resource, *Law and contemporary problems*, 66(1/2), 111–145.
- Kaul I. et Mendoza R. U. (2003) Advancing the concept of global public goods, in: *Providing public goods. Managing globalization*, Kaul I. et al. (eds), New York, Oxford University Press, 78–111.
- Lascoumes P. et Le Bourhis J.-P. (1998) Le bien commun comme construit territorial. Identités d'action et procédures, *Politix*, 11(42), 37–66.
- Lataste F. G. (2014) *Place et enjeux des biens publics dans la Politique agricole commune : les apports d'une lecture institutionnaliste*, Thèse de doctorat sous la dir. de M. Berriet-Sollic et A. Trouvé, université de Bourgogne, France, 352 p.
- Lataste F. G., Trouvé A. et Berriet-Sollic M. (2012) *Les « BP » comme instrument de dérégulation des marchés ? L'exemple de la Politique Agricole Commune*, Communication au colloque de l'AFEP (Association Française d'Économie Politique), 5–7 juillet 2012, Paris, France.
- Mahé L.-P. et Ortalo-Magné F. (2001) *Politique agricole : un modèle européen*, Presses de Sciences Politiques, Paris, France, 238 p.

- Martin A. (2014) *Des « biens publics » au « verdissement » : l'influence des nouveaux acteurs de la réforme de la PAC*, Analyse n° 72, juillet 2014, Centre d'études et de perspectives du Ministère de l'agriculture, de l'agro-alimentaire et de la forêt, Paris, France, 4 p.
- Mendras H. (1995 [1976]) *Les sociétés paysannes : éléments pour une théorie de la paysannerie* (Nouvelle édition refondue), Folio Histoire, Paris, France, 368 p.
- Mills J., Short C., Ingram J., Griffiths B. et Dwyer J. (2010) *Review of the Exmoor Mires Restoration Project*, final report, Countryside and Community Research Institute, University of Gloucestershire, Gloucester, U.K., 133 p.
- Pernet F. (1979) *Résistances paysannes*, Grenoble, France, Presses universitaires de Grenoble, 189 p.
- Poux X. (2012) Justifier les aides environnementales à l'agriculture sur le concept de BP et de services rendus ? Les enseignements du processus de réforme de la PAC, *Ecorev*, 38, URL : <http://ecorev.org/spip.php?article1015>.
- Short C. et Dwyer J. (2012) Reconciling pastoral agriculture and nature conservation: developing a co-management approach in the English uplands, *Pastoralism: Research, Policy and Practice*, 2(1), 2–13.
- Turner M., Robbins K. et Silcock P. (2008) *Hill farming systems in South West England: economic viability and the delivery of public goods*, final report for the Duchy of Cornwall and the Dartmoor and Exmoor national park authorities, University of Exeter, Exeter, UK, 73 p.
- Van der Ploeg J. D. (2008) *The New peasantries: struggles for autonomy and sustainability in an era of Empire and Globalization*, London and Sterling, UK and USA, Earthscan, 356 p.
- Van der Ploeg J. D. (2014) *Les paysans du XXI^e siècle, mouvements de repaysanisation dans l'Europe d'aujourd'hui*, Ch. L. Mayer, Paris, France, 214 p.
- Van Huylenbroek G. et Durand G. (2003) *Multifunctionality and rural development: a general framework*, in: Van Huylenbroek and Durand (Dir.), *Multifunctional agriculture: A New Paradigm for European Agriculture and Rural Development*, Hampshire, UK, Ashgate, 1–16.

