

«PAC/MULTIFONCTIONALITÉ DE L'AGRICULTURE» Produire de l'identité avant de produire les biens pour le marché ? La multifonctionnalité, une caractéristique ancienne de la politique agricole commune (2e partie)

The sectorCAP/Multifunctionality of agriculture Agricultural production and identity: identity production prior to goods production (II)

Oléagineux, Corps Gras, Lipides. Volume 9, Numéro 6, 383-9, Novembre - Décembre 2002, La filière

Auteur(s) : Denis BARTHELEMY, Martino NIEDDU, UMR, INRA-ENESAD en économie et sociologie rurales, BP 87999, 21079 Dijon cedex.

Résumé : La production pour le marché nécessite une identité préalable des producteurs, qui fonde la spécificité de leurs conditions et façons de produire. Cette identité relève d'une économie identitaire, distincte dans ses objectifs et modalités de l'économie de marché. La politique agricole commune fournit un exemple particulièrement éclairant, car elle a toujours associé ces deux aspects : la définition et le renouvellement de l'identité des agriculteurs ; l'encouragement et le soutien de la production pour le marché. La production de l'identité comporte deux dimensions principales : d'une part l'établissement de communautés identitaires, qui vont assurer la définition et organiser la production de l'identité ; d'autre part la mise en œuvre de mécanismes de prix fondés sur la finalité de perpétuer les conditions d'existence de la communauté, et non vers l'obtention d'un profit de marché.

Summary : Multifunctionality opens up the analytical problem of the presence of market and non-market goods; these two concepts are rarely specified. We argue that a market relation creates but a temporary link since it lasts only as the exchange itself. To produce commodities, producers first need an identity for it gives them both the conditions and the means for production. This identity proceeds of an economy of identity whose aims and means differ from those of the market economy. The Common Agricultural Policy provides an telling example as it has always associated two aspects: on the one hand, the continuous activity of defining and renewing the identity of farmers and on the other hand, the promoting and sustaining of market good production. Identity production involves both the setting up of identity communities which organises the production of identity, and the implementing of price systems whose aim is to maintain the community means of subsistence rather than seeking a market profit. Two aspects: on the one hand the setting up of identity communities, defining identity production process; on the other hand implementing price system whose aim is to maintain the community means of subsistence and not to get a market profit.

ARTICLE

Dans la première partie, nous avons voulu souligner le manichéisme actuel, qui n'apprécie les politiques publiques que comme obstacles bureaucratiques au développement du libre jeu du marché. Reconnaître une « fonction de production d'identité » éviterait la répétition de cette situation dans laquelle des économistes somment les responsables politiques de se conformer à des modèles théoriques de sociétés purement marchandes tandis que ces responsables doivent « faire avec » et mettent en œuvre, de façon pragmatique des politiques permettant l'existence de fonctions patrimoniales nécessaires à l'équilibre de la société. Si notre hypothèse de lecture est juste, la réalité de la multifonctionnalité agricole est loin d'être nouvelle. De ce fait, l'analyse des politiques agricoles devrait, comme nous proposons de le faire, reconnaître dans celles-ci l'organisation concomitante d'une relation marchande en extension et de relations identitaires qui permettent au fonctionnement économique de tenir, au-delà des tensions que provoque le développement marchand. Nous allons nous appuyer sur l'exemple de la Politique Agricole Commune pour y retrouver les linéaments d'une telle organisation, dès le traité de Rome¹. Il s'agira de montrer que la PAC est d'emblée une politique bifonctionnelle combinant la reproduction d'un état (une structure sociale agricole familiale) et d'un changement (son insertion sur des marchés) ; c'est cette identité d'« agriculture familiale modernisée » qui va servir de support à la sélection des agriculteurs, à l'accumulation et à la « grande transformation de l'agriculture » durant les trente glorieuses. Les tensions des années 1980 et les changements institutionnels des années 1990 apparaissent alors comme l'expression de la crise de la relation marché/identité, la multifonctionnalité étant l'amorce de la refondation d'une nouvelle identité, que l'expression « modèle agricole européen » tente de synthétiser.

Il restera à interpréter d'un point de vue économique cette relation entre économie de marché et économie d'identité, ce que nous ferons dans une seconde sous-partie. Le renvoi à des « défaillances de marché » ne peut à cet endroit nous satisfaire, parce qu'il ne prend pas en compte les « communautés identitaires » telles que les groupes professionnels qui sont les supports des relations marchandes et qui sont les acteurs des politiques dites publiques. De plus nous défendrons l'idée que l'identité a un prix ; qui s'exprime dans les prix des produits de l'agriculture et dans les revenus des agriculteurs. Ce qui change la perception des biens dits « marchands » qui toujours, dans une plus ou moins grande mesure, portent une dimension d'identité. Le problème n'est donc pas tant un problème de jointure entre différents produits qu'un problème de reconnaissance de la pluridimensionnalité du produit.

La dynamique de la PAC comme mouvement conjoint du marché et de l'identité

Le traité de Rome : déjà une bifonctionnalité agricole

L'alinéa 1a de l'article 39 du traité de Rome (article 33 après la révision d'Amsterdam) expose que la politique agricole commune doit permettre « d'accroître la productivité de l'agriculture » en assurant le développement rationnel de la production « ainsi qu'un emploi optimum des facteurs de production, notamment de la main-d'œuvre ». L'utilisation du terme de « facteur de production » renvoie aux postulats de la théorie néo-classique dans laquelle les facteurs sont acquis sur les marchés et font l'objet d'arbitrages d'allocation en fonction des rapports de prix ; la productivité, à

cet endroit se définit de fait, comme un ratio entre une production marchande et des facteurs acquis sur leurs marchés respectifs.

*** Des agriculteurs productifs et familiaux**

Or, en contrepartie l'alinéa 1b donne pour objectif à la politique commune « 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 cette notion de structure sociale renvoie à celle d'exploitation agricole familiale, dominante et objet principal des préoccupations à cette époque ². La combinaison des alinéas 1a et 1b signifie que l'exploitation agricole est à moderniser tout en maintenant son état social d'agriculture familiale.

En cohérence à ce dualisme de l'objectif, les organisations communes de marchés (OCM) mises en place ne se résument pas à la création des instruments nécessaires à un pur fonctionnement de marché. L'élément central d'un marché, la libre confrontation d'offres et de demandes destinée à permettre l'apparition d'un prix, est radicalement altéré : les règlements de ces OCM posent d'emblée la perspective de « prix indicatifs », « d'orientation » ou « d'objectif ».

Il faut donc chercher ailleurs le jeu de la concurrence, qui porte sur l'appartenance ou non à une population-cible : l'agriculture familiale capable d'utiliser à temps plein, à la fois le facteur capital et le facteur travail (les deux unités de travail d'une famille mononucléaire). La sélection des agriculteurs ne relève plus de la concurrence marchande, mais de la mise en place institutionnelle d'un statut d'agriculteur et donc, très concrètement, d'un travail autour de l'identité agricole : accéderont au marché des biens, ceux qui peuvent adhérer à un groupement de producteurs ; accèdent au marché du capital ceux qui sont reconnus comme agriculteurs modernisés disposant de compétences techniques, etc. [1].

D'aucuns pourront y voir des distorsions de marché inacceptables, qui freinent une allocation efficace des ressources : ils manquent, à cet endroit, le fait qu'un paysan prudent dans ses investissements et faiblement inséré dans les circuits marchands peut difficilement être éliminé par l'évaluation que les marchés font de l'efficacité économique des entreprises ; tout simplement parce qu'il est faiblement exposé à leur sanction. La sélection de modernisation ne peut donc être conduite qu'institutionnellement, sur l'identité du groupe considéré : une agriculture familiale capable de s'approprier les attributs de la modernité [2].

*** Une agriculture bi-fonctionnelle**

Ce point est central dans la mise en œuvre de la politique agricole européenne. Il s'agit d'accompagner la reproduction d'une structure sociale. Les prix ne peuvent être déterminés par le marché, mais selon les coûts de production, car la continuité sociale implique que les producteurs trouvent les moyens de perpétuer leurs conditions d'existence. L'article 44 du Traité de Rome (supprimé lors de la révision d'Amsterdam) indique que « le Conseil, sur proposition de la Commission, détermine des critères objectifs pour l'établissement de prix minima et pour la fixation de ces prix. Ces critères tiennent compte notamment des prix de revient nationaux moyens dans

l'État membre qui applique le prix minimum, de la situation des diverses entreprises à l'égard de ces prix de revient moyens, ainsi que de la nécessité de promouvoir l'amélioration progressive de l'exploitation agricole ». La construction des OCM agricoles mêle deux conceptions : une prise en compte de prix de revient moyen, et la nécessité de laisser place à la modernisation, qui nécessiterait de s'affranchir du prix de revient moyen pour s'approcher de ce que serait un prix de concurrence.

Un mécanisme de régulation du niveau des prix est ainsi mis en place, par prélèvement et restitutions aux frontières, assortis d'achats publics. Ces prix sont fixés par une « méthode objective » telle que requise par le traité, dont l'instrument principal est un réseau d'information comptable agricole (RICA). On détermine ainsi les variations annuelles de prix agricoles permettant d'accompagner pour une population-cible le maintien du niveau de revenu dit « équitable », celui qui assure la pérennité d'une exploitation agricole familiale moyenne en cours de modernisation. Cette méthode de calcul a fonctionné de 1966 à 1982, fournissant à la Commission Européenne des bases de proposition au Conseil lors des réunions annuelles de fixation des prix-objectifs pour les différents marchés gérés par les OCM.

Si elle a pu donner prise à nombre de critiques méthodologiques [3], il n'en reste pas moins que la « méthode objective » manifeste l'essence de la politique suivie, qui combine l'organisation de marchés, dont on souhaite une dynamique de productivité, tout en les soumettant à une logique conservatrice de l'état de la structure sociale de l'agriculture³. Dès son origine, la PAC est clairement bi-dimensionnelle. Cette bi-fonctionnalité demandée à l'agriculture est en soi contradictoire. Maintenir l'identité suppose de limiter les échanges en tant qu'ils sont perturbateurs de la préservation de l'état initial. Mais dans son archétype, l'agriculture familiale est auto-subsistance ; pour qu'il y ait croissance, il faut l'ouvrir au marché. Vouloir simultanément le marché et le maintien de la structure sociale signifie que ce ne sera ni vraiment le marché, ni absolument le maintien de la structure sociale préexistante : ce sera donc le marché régulé et l'agriculture familiale modernisée.

La dynamique marché-identité et ses crises

L'explication couramment avancée pour expliquer la crise de l'agriculture productiviste insiste sur les déséquilibres des marchés européens et mondiaux. Mais, l'apparition d'excédents structurels est plutôt un produit de la crise que sa cause : c'est qu'il n'y a plus d'agriculteurs à éliminer, au sens où tous ceux n'entrant pas dans l'identité agricole définissant le secteur l'ont été progressivement, et qu'il n'existe plus, au début des années 1980, que des exploitations modernisées, dont l'élimination n'est plus légitime [6].

Dans ce contexte, beaucoup demandaient une libéralisation pure et simple des marchés. On remarquera que malgré les pressions externes et son coût budgétaire la PAC n'a pas pris une telle direction. Notre point de vue est qu'une nouvelle position d'équilibre marché-identité est explorée progressivement à partir de la réforme de l'OCM lait de 1984, puis de la réforme Mac Sharry du secteur céréalier et de viande bovine de 1992. La mise en place des quotas laitiers correspond bien à la logique de préservation de l'état des structures agricoles existant, en figeant les positions concurrentielles. Pour les secteurs céréalier et oléo-protéagineux, ainsi que viande bovine, l'orientation vers la baisse des prix de soutien (en sorte de se rapprocher des prix de marché), s'accompagne de primes compensatoires aux pertes de revenu. Au cours de cette période, on peut distinguer des éléments de continuité et des tendances nouvelles.

L'élément de continuité est que les objectifs 1a et 1b sont maintenus. L'agriculture doit être insérée dans une économie de marché : les quotas laitiers sont destinés à des livreurs de lait, les droits à prime sont attachés à des surfaces en production, ou à des têtes d'animaux : la nouvelle politique de soutien est destinée à des agriculteurs en tant qu'ils restent insérés dans la production, soit l'objectif 1a. Mais les bénéficiaires de ces moyens de soutien sont les agriculteurs en place, car les quotas et droits à prime sont distribués selon des références historiques. Ces quotas et droits à prime auraient pu être répartis entre producteurs par mise aux enchères, l'affectation se réalisant alors au plus offrant, c'est-à-dire au plus efficient au sens du marché. La distribution gratuite selon les références historiques vise au contraire à maintenir les positions acquises, ce qui signifie la perpétuation de l'identité familiale de l'agriculture, selon l'objectif 1b, dont ces « droits à produire » forment désormais l'instrument principal.

En même temps, ces réformes introduisent des novations par l'émergence, encore limitée, de nouveaux objectifs, que l'on peut désigner sous les termes d'équilibre de territoires, d'environnement, de paysage culturel.

Il existait déjà, depuis 1975, des mesures de compensation des handicaps naturels, pour les régions défavorisées, conformément à l'une des prescriptions de l'alinéa 2a de l'article 39 du Traité. À l'origine, ces indemnités relèvent de mesures structurelles, indépendantes des gestions de marché. La notion se glisse désormais au sein même de celles-ci. La distribution originelle des primes compensatrices ovines tient compte de cette distinction zonale, de même qu'un complément de prime est attribué en zone défavorisée ou de montagne ; dans les années 1984-1990, Bruxelles impose des réductions générales des volumes autorisés, mais les module selon ce zonage, et la réglementation de 1999 prévoit des augmentations de quotas spécifiquement pour les zones de montagne.

La protection du territoire prend cependant une allure plus générale. Les quotas laitiers sont attachés aux surfaces d'exploitation, dans un but de stabilisation spatiale des productions. De même les droits à prime SCOP restent attachés aux surfaces « éligibles », qui étaient en culture arable lors de l'année de référence. En matière de primes vache allaitante et ovine, le règlement européen demande aux états membres de prendre les dispositions nécessaires pour éviter que les droits à prime soient transférés en dehors des « zones sensibles » ou des régions où la production bovine ou ovine est « particulièrement importante pour la vie locale ».

Par ailleurs, avec la réforme Mac Sharry une nouvelle notion apparaît, « l'extensification ». Le montant des primes vache allaitante est différencié, d'une manière inversement proportionnelle à la densité du chargement animal par unité de surface. Cette notion d'extensification gagne en importance en 1999, dans le nouveau règlement viande bovine, avec un plafond supérieur de densité pour bénéficier des primes vache allaitante ou spéciales bovin mâle, un accroissement du montant des primes en faveur des faibles densités, en même temps qu'une définition plus stricte de la notion de densité.

L'ensemble du système de ces « droits à produire » donne lieu à des applications différenciées selon les pays membres [7], mais quant à notre propos les lignes générales sont claires. On introduit au sein des mécanismes de marché (quotas) ou étroitement liés à eux (primes compensatrices) des éléments qui visent à stabiliser les productions sur les territoires, et modifier les modes de production dans le sens d'une plus grande extensivité. Ces mécanismes, qui ne respectent pas le

principe d'allocation optimale des facteurs de production au sens du marché, sont de nouvelles spécifications de ce qui était précédemment désigné l'objectif 1b et l'alinéa 2a concernant le maintien de la « structure sociale » de l'agriculture.

À l'époque de la signature du traité, puis dans les divers documents de la Commission européenne, apparaissent à l'arrière-plan de la notion d'exploitation familiale des références au territoire (un équilibre de population sur tout le territoire), ou aux aspects culturels de l'agriculture (Kulturlandschaft des Allemands). Pro- gressivement, la référence à l'exploitation familiale s'atténue, sans qu'elle disparaisse jamais, au bénéfice de ces éléments précédemment en deuxième plan : l'équilibre territorial des populations et des productions, la qualité environnementale, à travers l'éco-conditionnalité, la valeur paysagère et culturelle de l'activité agricole. Ce sont ces fonctions que l'on cherche désormais à rémunérer à travers les régulations de marché. En effet, la première expression de la multifonctionnalité, l'agriculture productive et familiale est entrée en crise parce que les coûts de soutien des marchés destinés à maintenir la famille paysanne ont été jugés d'autant plus insupportables que l'effort consenti pour maintenir la structure sociale de l'agriculture n'a pas porté tous les fruits de stabilité qu'on pouvait en attendre. L'agriculture familiale se voit reprocher de revêtir les traits identitaires jugés négatifs de l'activité industrielle : polluante, plus soucieuse de quantité que de qualité et créant constamment de nouveaux risques sanitaires, destructrice des équilibres spatiaux et des paysages traditionnels. Cette crise d'identité (on parle alors beaucoup de « nouvelles légitimations » [8, 9] conduit au débat actuel sur la multifonctionnalité.

Les années 2000 : la multifonctionnalité comme refondation identitaire

Le signal du changement de problématique est donné par la Conférence européenne sur le Développement rural de Cork, en 1996 : ce n'est plus l'agriculture en tant que groupe particulier dans la structure sociale qui est envisagée, mais l'agriculture en tant que partie prenante des « zones rurales », lesquelles doivent devenir l'objet principal des préoccupations, et notamment d'un « équilibre plus juste entre zones rurales et zones urbaines, dans l'affectation des dépenses publiques... » (Déclaration de Cork, Point 1). Désormais, ce sont ces zones rurales qui « sont caractérisées par un tissu culturel, économique et social unique » auxquelles les citoyens européens adressent une demande « de qualité, de santé, de sûreté, de développement personnel et de loisirs ». Dans ces zones rurales « les terres agricoles et les forêts représentent de loin le mode le plus important d'occupation de l'espace », si bien que « l'agriculture est et doit demeurer une interface majeure entre la population et l'environnement », même si son « importance relative dans l'économie continue à décliner et que, par conséquent, le développement rural doit s'adresser à tous les secteurs économiques présents en milieu rural » (Déclaration de Cork, Considérants).

La conférence de Cork propose une évolution de la définition identitaire de l'agriculture. Ce n'est plus l'agriculture familiale, mais en tant qu'elle est l'utilisatrice principale de l'espace rural, et donc particulièrement impliquée dans « la gestion des ressources naturelles, l'amélioration des prestations liées à l'environnement, ainsi que la mise en valeur du patrimoine culturel, de tourisme et des activités de loisir » (Point 2). Cela ne signifie pas que l'agriculture doive cesser d'être familiale, mais cet aspect n'est plus un objectif en soi. De même que les valeurs environnementales, culturelles et

paysagères étaient des sous-entendus de l'identité familiale dans la période précédente, la dimension familiale devient un sous-entendu de l'identité rurale maintenant mise en exergue.

S'il n'y a pas de rupture, la remise en cause de l'équilibre marché/identité précédent est forte. Les exploitations agricoles se sont fortement industrialisées malgré les freins destinés à préserver leur caractère familial. C'est cette mise en danger de la relation à la nature et à la tradition culturelle qui est contestée. L'instrument du renouveau est le développement rural durable. On assiste à une montée du concept [10] et des moyens, présentée souvent comme le basculement de la PAC du premier pilier (les soutiens de marché) vers le second (le développement rural).

Dès l'origine, il était prévu que la politique de soutien des marchés soit accompagnée d'une politique structurelle, ce que marque la division du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA), créé en 1962, en deux divisions : la section garantie, pour financer les soutiens de marché, la section orientation étant chargée des actions structurelles. À l'origine la section orientation du FEOGA prend en charge des mesures de modernisation et d'adaptation de l'agriculture à l'économie de marché (plans de développement des exploitations, retraites agricoles, formation, conditions de transformation et de commercialisation des produits...). On assiste progressivement à un élargissement de ces actions, dans le sens du développement rural, et à un glissement du financement d'actions de type structurel vers la section garantie. Ainsi, le règlement 2085/93 attribue-t-il à la section garantie le financement des mesures d'accompagnement de la réforme (mesures agri-environnementales, boisement, préretraites) qui semblaient par nature destinées à la section orientation. À la suite de la réforme de 1999, le règlement de développement rural 1257/99 du Conseil, du 17 mai 1999, ajoute aux charges précédentes, pour la section garantie, des actions de soutien aux zones défavorisées ou soumises à des contraintes environnementales, ainsi que les mesures de développement rural⁴.

Les actions de soutien des marchés et de compensation directes aux pertes de revenu représentent toujours l'essentiel des dépenses du FEOGA, mais cette dominante est progressivement remise en cause. Surtout, cette éligibilité d'actions précédemment définies comme de nature structurelle au financement par la section garantie traduit une modification des conceptions précédentes. La garantie des revenus des agriculteurs, issue de l'alinéa 1b du Traité, cesse peu à peu d'être conçue en référence exclusive aux produits dits de base, tels qu'énumérés par l'article 38 et l'annexe 2 du Traité, et aux soutiens liés à ces produits, mais passe aussi maintenant par la rémunération d'actions à caractère environnementale ou de développement rural, dont le champ peut être très large (cf. article 2 du Règlement 1257/99 du Conseil). C'est bien l'identité des agriculteurs dans le contrat social que représente la politique agricole européenne qui se trouve très concrètement redéfinie.

La relation entre économie de marché et économie d'identité

Les nouveaux biens : à gérer comme des marchandises ou comme des identités ?

On a vu que dans la théorie standard, le renvoi aux « défaillances de marché » procède d'une démarche par défaut. Dans cette approche, parce que le marché suppose pour fonctionner une multiplicité d'individus autonomes, la participation à une collectivité est pensée comme un reste, pour traiter ces choses incertaines qui échappent au marché. Si l'on considère au contraire que le marché lui-même n'est pas pensable sans une identité préalable, celle-ci présuppose que c'est par la participation à des communautés déterminées, à l'exclusion de certaines autres, que se forment les

identités [11]. On va donc traiter de la formation de communautés identitaires, au sein desquelles des biens soient élaborés selon des caractéristiques identitaires⁵, et dotées d'un prix selon des règles distinctes de celles du marché.

*** Les communautés identitaires**

Le point de départ de la définition des biens identitaires est la constitution des communautés identitaires correspondantes [15]. L'examen de la mise en œuvre de la PAC montre qu'à chaque stade on voit se mettre en place ces collectifs circonstanciés, seuls aptes à fonder les identités nécessaires. Dans la première période, la communauté identitaire se construit comme communauté professionnelle agricole. Le fait que dans tous les pays européens, les groupes professionnels agricoles sont innombrables, participent à l'élaboration d'une formation professionnelle adaptée, et à l'élaboration de la manière de s'orienter vers le crédit et la production de marché montre l'effort considérable réalisé pour établir concrètement le marché (les circuits d'écoulement, les instances de négociation des prix...) de telle manière qu'il soit effectivement accessible aux producteurs familiaux.

En seconde période apparaissent les droits à produire ainsi que diverses mesures accompagnant la réforme des marchés, telles que les mesures agri-environnementales. Pour ce qui est des droits à produire, leur insertion territoriale s'est réalisée par une activité des communautés identitaires très intenses : associant les autorités publiques territoriales et les groupements professionnels agricoles, et au prix de concertations et d'affrontements parfois vigoureux, ils ont établi les périmètres et les modalités d'attribution et de circulation de ces quotas en sorte de façonner les exploitations agricoles correspondant au modèle identitaire défini en commun (gestion par les Commissions départementales d'orientation agricole en France, dans une relation entre l'administration fédérale, celle des Länder et les différents niveaux des syndicats d'agriculteurs en Allemagne...) [7].

La mise en œuvre des mesures agri-environnementales, créées par le règlement 2078/92 du 30 janvier 1992 du Conseil en accompagnement de la réforme Mac Sharry, a également été rendue possible par la constitution des communautés d'intérêt correspondantes. Ce schéma peut être illustré avec une grande constance, à travers les diverses descriptions des actions menées dans le domaine agri-environnemental [16], ainsi que dans les premières applications du nouveau règlement de développement rural, notamment à travers les CTE en France [17-19], de même d'ailleurs qu'en dehors de ce cadre [20, 21]. En toute circonstance la construction de nouveaux biens identitaires passe d'abord par la mise en place de communautés identitaires.

*** Le prix de l'identité**

La règle de fonctionnement d'une communauté est de maintenir ses membres, pour autant qu'ils ne contreviennent pas aux règles communes et qu'ils accomplissent la fonction qui leur est impartie. Les biens et services identitaires sont définis par la communauté, et accomplis pour satisfaire cette définition. Pour autant qu'ils y correspondent, le prix de ces biens se détermine en tant qu'ils doivent permettre la subsistance de leurs producteurs au sein de la communauté.

On connaît, chez les économistes, le renversement de l'école classique par l'école néo-classique, à la fin du XIX^e siècle, à propos de la conception des prix de marché. Pour les premiers, le prix de marché est déterminé par les coûts de production : les producteurs trouvent ainsi les moyens de leur reproduction. Pour les seconds, ce n'est pas « le prix des services producteurs qui détermine le prix

des produits », mais au contraire « le prix des produits qui détermine le prix des services producteurs » [22] : afin d'établir les fondements d'une théorie de l'équilibre généralisé des marchés, les néo-classiques posent en règle que c'est aux coûts de production de s'adapter aux conditions résultant du marché des produits. L'équilibre social n'est plus envisagé, et seul compte l'équilibre des marchés, ce qui peut être d'une grande efficacité pour penser la concurrence et l'abaissement des coûts de production ; en revanche, elle ne permet pas de penser la continuité de la société.

Il est intéressant de noter que la construction des OCM agricoles mêle, comme l'indiquait l'article 44 du Traité, ces deux conceptions : d'une part une prise en compte du coût de production moyen, et d'autre part la recherche, dans la mesure du possible, de se rapprocher du prix de marché. Cette ligne de force de la PAC se manifeste de nouveau dans la période récente, lorsqu'il s'agit de définir le prix des nouveaux biens identitaires. Elle se retrouve en effet de nouveau formulée dans le règlement agri-environnemental 2078/92, qui précise dans son article 5 que le montant des aides est fixé en fonction « des pertes de revenu ainsi que du caractère incitatif de la mesure », ceci sous des plafonds par unité de surface, unité de bétail ou par exploitation qui sont fixés par le règlement ou laissés à l'appréciation des États membres. Le règlement de développement rural 1257/99 reprend une formulation identique. Pour les aides qui ne sont pas d'investissement, « les indemnités compensatrices sont fixées à un niveau qui est suffisant pour contribuer efficacement à la compensation des handicaps existant et qui évite les surcompensations » (article 15), « l'aide versée en contrepartie des engagements agro-environnementaux est calculée en fonction de la perte de revenu encourue, des coûts additionnels résultant des engagements et de la nécessité de fournir une incitation financière » (article 24).

Une telle définition mêle trois groupes d'éléments : la perte de revenu et le coût de production ; l'évitement des surcompensations et le plafonnement ; l'incitation.

Le premier groupe se rattache à l'identité au sens strict. Le coût de production s'applique lorsqu'il s'agit d'un nouveau bien ou service identitaire, par exemple entretenir des haies. La rétribution de la perte de revenu a un contenu identique, en ce sens qu'il s'agit d'un coût subi par l'agriculteur au regard de ce qu'il faisait précédemment et pourrait continuer de faire s'il ne souscrivait pas l'engagement : par exemple la perte encourue en retardant la date de fauche d'une prairie pour protéger la reproduction d'un animal ou d'une plante rare. Ici la communauté a défini le bien identitaire et paie celui qui le réalise en sorte de le maintenir dans sa situation.

La règle de non-surcompensation ou de plafonnement est liée à la poursuite de la production identitaire précédemment prioritaire, qui n'a pas été abandonnée. On l'a dit, la finalité de maintenir l'identité d'exploitation familiale est repassée en deuxième plan, sans disparaître. La production de biens et services environnementaux ne doit pas être l'occasion de subvertir cette finalité, en offrant la possibilité d'un développement mettant en danger la dimension familiale de l'exploitation. Il s'agit donc d'une règle qui concerne la dimension identitaire, mais celle de première génération et non de seconde, laquelle se trouve donc parfois bridée par la première.

Reste l'incitation. Ici, il faut accepter de prendre en compte la complexité, c'est-à-dire le fait que, de même qu'il n'existe pas de marché absolu, il n'existe pas de communauté absolue, car sinon on serait dans le domaine de la pure autarcie antique, pour autant qu'elle ait jamais existé. Dans une pure communauté, le membre de la communauté accomplit la fonction qui lui est impartie sans autre condition que d'obtenir de quoi accomplir cette fonction, en l'occurrence ce que l'on appelle ici le

prix de revient. Pour qu'il puisse ne pas se soumettre à l'injonction de sa communauté, il faut considérer qu'il a de fait une certaine possibilité de choix par la production et la vente de biens « moins identitaires ». Par suite, si l'on veut que le bien identitaire soit produit, il faut que la communauté fasse une concession qui peut aller jusqu'à l'écart entre le coût de production d'un bien identitaire le prix de marché d'un bien non ou moins identitaire.

Ce processus de formation du prix de biens non marchands est largement à l'œuvre depuis maintenant une bonne dizaine d'années dans l'Union européenne, à travers les mesures agri-environnementales ou en France par les Contrats Territoriaux d'Exploitation. Au plan analytique le système complexe de production et de valorisation des biens identitaires renvoie en miroir à celui des biens marchands.

Les biens marchands : quel contenu identitaire ?

La démarche d'application au territoire des catégories de marché consiste à proposer un zonage et à une spécialisation des territoires, ainsi qu'on l'a vu [23]. Dans cette partition, il est postulé l'existence d'une communauté qui soit porteuse du zonage, puisque c'est elle qui est supposée produire la contrainte. L'opération décrite engage ainsi le remaniement de l'ensemble des valeurs identitaires constitutives du patrimoine de cette communauté, selon un processus qui ne peut pas être marchand, ni au propre, ni au figuré (ce que l'économie du marché admet implicitement puisque dans la situation où elle considère l'action du marché non satisfaisante, elle fait appel à la communauté dans son pouvoir de contrainte). La redéfinition du patrimoine territorial d'une communauté passe donc par un jeu complexe parce que c'est l'ensemble des intérêts patrimoniaux synthétisés par le groupe qui doivent être (re)combinés ⁶. Cela ne signifie pas que les valeurs de marché ne peuvent pas avoir un rôle à jouer, mais elles interviennent alors comme des incitations extérieures, en tant que la communauté n'est pas entièrement close, à la manière dont on a vu que des valeurs d'incitation pouvaient être distribuées dans le cadre de la politique agri-environnementale ou de développement rural, pour que certains biens identitaires soient produits.

S'il n'est pas possible d'exclure la dimension identitaire dans la recherche d'une meilleure valorisation marchande d'un territoire, il n'est pas possible non plus de l'exclure des biens marchands considérés comme produits de base. Là aussi, les biens marchands génériques n'existent que comme idéal-type.

On a déjà évoqué les biens d'appellation d'origine contrôlée, ce système de certification introduit en France et dans l'Union européenne, qui associe dans sa définition un territoire d'origine et une méthode de production traditionnelle. Ici la dimension identitaire est évidente, puisqu'il s'agit de constituer dans un premier temps une communauté, dans son territoire et ses pratiques, pour qu'apparaisse un bien identitaire, l'appellation, comme bien collectif. C'est dans un second temps seulement que les différentes applications de ce bien commun, les jambons, les fromages, les bouteilles de vin, peuvent être soumises à l'économie de marché, parce que le collectif concerné a décidé de se construire selon cette orientation d'ouverture contrôlée. En même temps, l'ouverture au marché est porteuse de menaces pour la communauté, en tant qu'elle engage un développement marchand par où peut être perdue la solidarité communautaire, et à terme la veine de création identitaire. Cette dialectique est latente dans les débats concernant les biens identitaires qui s'orientent vers le marché.

Ainsi voit-on aujourd'hui l'analyse des marchés concrets conduire à la théorie de la segmentation des marchés, dans laquelle on suppose d'abord un marché unique d'un produit générique qui se trouve en quelque sorte percuté de l'extérieur par une dimension identitaire, laquelle surgissant de manière purement contingente (innovation, localisation d'origine...) provoque une segmentation. Cette proposition est de fait totalement réversible, c'est-à-dire qu'un marché unique peut aussi bien s'analyser comme résultante d'un processus d'unification de différentes identités distinctes sous la rubrique du même produit générique. En définitive tout bien marchand a une dimension identitaire, y compris le bien supposé générique.

Multifonctionnalité, biens génériques, biens identitaires et jointure

Revenons à notre point de départ, l'affichage du fait que la liaison entre les diverses fonctions accomplies par l'agriculture conduirait à un empêchement à l'accomplissement du marché, entraînant le souhait d'arriver à disjoindre ces fonctions. Il est ainsi supposé qu'il serait possible de séparer radicalement entre biens marchands et biens identitaires, en sorte de confier la gestion des premiers aux seuls marchés, et celle des seconds aux communautés concernées. Un tel espoir ne peut être satisfait que de manière très incomplète. Si tout bien marchand comporte une dimension identitaire, cela signifie que dans l'absolu l'opposition de la catégorie des biens marchands à celle des biens identitaires désigne deux idéaux-types extrêmes, d'un côté des biens dépourvus d'identité, et de l'autre des biens exclusivement identitaires. Comme les producteurs de la réalité vivent et produisent entre les deux, ces deux cases extrêmes sont vides.

Sur le plan théorique, cela nécessite d'élargir notre conception au-delà de l'économie du marché, selon laquelle les caractéristiques économiques d'un bien se définissent exclusivement en référence au marché. En réalité, un bien se qualifie au plan économique par l'ensemble des relations au sein desquelles il est produit et échangé.

Sur le plan pratique, cette remarque implique que le projet de rompre les jointures entre biens de marché et produits non marchands recouvre une perspective de normalisation : la définition de biens génériques destinés au marché inclut la négation, ou l'écrasement, des valeurs identitaires attachées aux différents segments de biens que l'on va rassembler pour former ce marché. On conçoit qu'un tel processus puisse soulever des résistances là où la valeur identitaire attachée à ces biens est élevée.

Notes :

* Pour la première partie de cet article, voir *OCL*, vol. 9, n° 5, pp. 290-6.

¹ Il nous a paru plus simple dans un premier temps de prendre la PAC comme champ de description, parce que cette politique met d'emblée en jeu la construction de l'identité européenne. Mais la méthode doit être développée et conduite dans une perspective comparée.

² La préservation de l'exploitation familiale est un objectif essentiel de la loi agricole allemande de 1955 (*Landwirtschaftsgesetz*, 5/9/1955), ainsi que de la loi d'orientation agricole française de 1960 (n° 60-808 du 5/8/1960).

³ Dès son origine, cette politique a été vivement critiquée par ceux qui refusaient qu'elle ait d'autre objectif qu'un pur fonctionnement de marché au sens néo-classique, et par ceux qui au contraire plaçaient en finalité exclusive la défense de l'exploitation familiale. Pour les premiers, l'alinéa 1b

n'était qu'une simple redondance de l'alinéa 1a. Si, à l'équilibre des marchés, les productivités de tous les facteurs de production s'égalent dans tous les secteurs d'activité, la rémunération du travail en agriculture tend naturellement à égaler celle qu'il trouve dans les autres secteurs d'activité [4]. Cette confusion entre justice commutative (à chacun selon son travail) et justice distributive (à chacun selon son besoin), conduit à rabattre l'alinéa 1b sur l'alinéa 1a, sans prendre garde que dans ce mouvement le travail agricole perd la spécificité que cette politique souhaite conserver. Cette interprétation connaît une version selon laquelle la régulation du marché recouvre une politique sociale destinée à amortir le choc de l'économie de marché sur une agriculture traditionnelle. Ils l'acceptent, mais comme mesure transitoire [5].

⁴ À l'exception de celles qui concernent le développement et l'ajustement structurel des régions en retard de développement, qu'elles sont affectées à la section orientation.

⁵ Ce qui fait d'ailleurs qu'au plan légal certains biens, qui ont toutes les caractéristiques requises pour être des marchandises, sont interdits soit d'être produits, soit d'être mis en vente, soit d'être achetés [12, 13]. Par ailleurs, les travaux ethnologiques et sociologiques concernant ces aspects sont innombrables, chaque communauté culturelle ayant sa propre définition des qualités identitaires des produits. Une enquête particulièrement intéressante concernant la relation de la population française aux produits alimentaires a été récemment réalisée par l'IPSOS, qui montre à quel point l'image du paysan, avec des caractéristiques précises, est incluse dans le produit alimentaire lorsqu'il est acheté et consommé [14].

⁶ On trouvera une très belle description de ces remaniements patrimoniaux, impliquant un mélange complexe de marché, de compensation de perte de valeur et de contraintes non marchandes, ainsi que des changements des titularités de propriété beaucoup plus considérable que ceux qu'une logique d'économie du « bien-être » transposée en intérêt général aurait laissé penser dans [24] même si les catégories d'analyse employées par les auteurs ne sont pas toujours bien adaptées.

CONCLUSION

Apparue dans les débats sur le développement durable et l'environnement, la notion de multifonctionnalité de l'agriculture a pris une grande importance en Europe, comme on vient de le voir, aussi bien que dans le cadre de l'Organisation Mondiale du Commerce. Dans cette enceinte, beaucoup de débats qu'a déjà connus l'Union européenne resurgissent, et notamment celui de savoir jusqu'où il est possible de libéraliser le marché des produits agricoles.

Le point de départ de l'OMC est d'établir « un système de commerce équitable », c'est-à-dire évitant les « distorsions des échanges », soit pratiquement la disparition à terme « de toutes les formes de subventions à l'exportation » ainsi que du « soutien interne » des pays à leurs agricultures (§13). Le présupposé d'une telle perspective est qu'il faut placer les agriculteurs dans des conditions identiques du point de vue du marché, autrement dit définir ces conditions selon des critères de marché et y aligner les situations concrètes.

Cette perspective ne va pas sans résistance, comme on sait. On peut y voir la seule défense d'intérêts commerciaux ; on peut y voir aussi le conflit des valeurs de marché et des valeurs d'identité. Il est à remarquer en tout cas que la consistance des problèmes ne les rend pas directement solubles par

des règles de marché. La même déclaration de Doha, qui souligne l'intérêt de la libéralisation des échanges, fait explicitement référence à des moyens extérieurs à l'activité propre de commerce en évoquant la nécessité de « programmes d'assistance technique » et de « financement durable » en faveur des pays « en développement » ou « les moins avancés » (§2). Mais lorsque l'OMC se place dans une hypothèse de partage de la gouvernance économique mondiale en acceptant de coopérer « avec le Programme des Nations Unies pour l'Environnement et les autres organisations environnementales intergouvernementales » (§6) ou avec « l'Organisation Internationale du Travail sur la dimension sociale de la mondialisation » (§8), ou concernant l'agriculture, en assurant que « les considérations autres que d'ordre commercial seront prises en compte dans les négociations » (§13), l'OMC délègue à ces instances ce qui selon elle ne la concerne pas. Certaines sont chargées de gérer les problèmes des pays les plus démunis au plan des ressources marchandes, d'autres les questions d'environnement ou de conditions de travail, tandis que se dépolie le marché.

Le projet de l'OMC fonde sa légitimité en ce que l'accroissement des échanges commerciaux paraît être la condition du développement, face à des communautés originelles de tendance autarcique. Au regard de la dernière grande expérience de constitution d'une communauté internationale, la communauté européenne, la perspective de stabiliser ce projet semble illusoire : l'expérience des quarante-cinq années de politique agricole européenne commune montre qu'à chaque stade le facteur identitaire resurgit. Contrairement à l'espoir caressé par les économistes du marché, il n'est pas possible de trouver une règle de calcul marchand apte à résoudre les conflits soulevés, précisément parce qu'ils opposent des ordres économiques incommensurables entre eux.

Aussi, tout compte fait, le concept de multifonctionnalité paraît-il plus approprié pour offrir un cadre à la négociation périodique, sinon permanente qui donne une existence à toute communauté, dont la communauté internationale. Il peut permettre de caractériser ces dimensions qui n'ont pas à être rabattues sur la seule valeur de marché. Reconnaisant ainsi leur irréductibilité de principe, il offre la possibilité d'entrer dans des remaniements d'identité négociés et non arbitrairement imposés par l'invocation de la loi du marché.

REFERENCES

1. GERVAIS M, JOLLIVET M, TAVERNIER Y (1977). La fin de la France paysanne, tome 4 de Duby G. & Wallon A.) (dir.) *Histoire de la France rurale*, Paris, Éd. du Seuil.
2. BARTHELEMY D (2000). Le contrôle des structures et la répartition des droits à produire, une spécificité française, 16 p. Communication au colloque franco-allemand SFER-GEWISOLA : l'agriculture et la politique agricole en Allemagne et en France, Strasbourg : 12-13/10 2000.
3. 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 : 279-301.
4. TRACY M (1994). The spirit of Stresa. *European Review of Agricultural Economics*, 21 : 357-74.

5. HILL B (2000). *Farm Incomes, Wealth and Agricultural Policy*, 3^e Edition, 375 p.
6. NIEDDU M, GAINETTE A (2000). L'agriculture française entre logique sectorielle et logique territoriale. *Cahiers d'Économie et Sociologie Rurales*, 54 : 48-87.
7. BARTHÉLEMY D, DAVID J (1999). *L'agriculture européenne et les droits à produire*. INRA-Éditions, novembre, 434 p.
8. MICLET G (1998). *Agriculture et alimentation en quête de nouvelles légitimités*. Éditions Thoyer, 371 p.
9. GUIHENEUF PY, LACOMBE P (2002). L'agriculture française : quatre scénarios à l'horizon 2015. *Futuribles*, 272 : 5-27. HENRICHSMAYER W, WITZKE HP (1994). *Agrarpolitik, Band 2 : Bewertung und Willensbildung*. Stuttgart, Verlag Eugen Ulmer, 639 s.
10. MASSOT-MARTI A (1998). Vers une nouvelle politique agro-alimentaire et rurale commune ? *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, 419 : 387-402.
11. MAALOUF A (1998). *Les identités meurtrières*. Grasset, Le livre de poche, 189 p.
12. COUTURIER I (1993). Droit Patrimonial, remarques sur quelques choses hors du commerce. *Les Petites Affiches*, 107 : 7-12 ; 110 : 7-14.
13. HERMITTE MA (1996). L'illicite dans le commerce international des marchandises. In : *L'illicite dans le commerce international*. Travaux du CREDIMI, 16 : 109-75.
14. GRAMOND F (2001). Les nouvelles attentes de la société, Agriculteurs de France, n° hors série. Multifonctionnalité : un changement de cap à confirmer, 7-12.
15. OLLAGNON H (2001). Stratégies patrimoniales pour un développement durable, Patrimoine, Approches croisées. Cahiers n° 2, Univ. de Reims, 48-64
16. THANNBERGER-GAILLARDE E (1997). Contrat agri-environnemental et production de bien commun. ENSA-Montpellier, Thèse en agro-économie, novembre, 521 p.
17. LEGER 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, 11-20.
18. 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, 21-34.
19. REMY J (2001). La co-institution des contrats territoriaux d'exploitation. Ingénieries, Eau, Agriculture, Territoire, n° spécial Multifonctionnalité de l'agriculture et CTE, 45-54.
20. BEURET JE (1999). Petits arrangements entre acteurs, les voies d'une gestion concertée de l'espace rural. *Nature, Science et Sociétés* 7 : 21-30.

21. CANDAUULT J, RUAULT C (2000). Concertation bureaucratisée et concertation civile au nom de l'environnement. L'élaboration de nouvelles règles de gestion des marais charentais, Actes du colloque Nouvelles urbanités, nouvelles ruralités en Europe, LADYS-Conseil de l'Europe, Strasbourg, 10-12 mai, 11 p.
22. WALRAS L (1900). Éléments d'économie politique pure. Paris, LGDJ, réédition 1952.
23. MAHE LP, ORTALO-MAGNE F (2001). Politique agricole, un modèle européen. Presses de Sciences-Po, 136-7.
24. PIVOT JP, AZNAR O (2001). Quels instruments pour la coordination locale en faveur de la gestion de l'espace ? Une expérience originale de maîtrise foncière. In : *SFER, Face au droit rural et à ses pratiques Une approche conjointe des économistes, des juristes et des sociologues*. Paris, L'Harmattan, Collection Droit et espace rural, 331-46.