

L'éclectisme des approches régulationnistes : un avantage pour penser la multifonctionnalité agricole ?

Martino Nieddu,
UFR des Sciences Economiques et de Gestion, Reims
E.S.S.A.I./O.M.I. (Études sur les Systèmes et Structures Agro-Industriels)
salle 1020, 57 bis rue P. Taittinger, 51096, Reims-Cedex, martino.nieddu@univ-reims.fr

Si l'on suit Aglietta, le programme régulationniste repose sur trois propositions qui incitent à s'attaquer à des problèmes de régulation sectorielle : (1) la remise en cause du postulat d'homogénéité, support de l'extension abusive de théories standard ; (2) le fait que l'information, coûteuse, incomplète et inégale, s'accumule dans des organisations intermédiaires, qui sont autant d'agencements de relations contribuant à façonner les régularités globales ; (3) une partie considérable des interdépendances ne sont pas véhiculée par les prix, d'où l'intervention d'une notion-tampon aux contours mal stabilisés, mais qui réintroduit le fait que l'économie n'existe pas sans lien social : la notion d'externalités. La question de la régulation, - c.a.d. de « *l'ensemble des médiations qui maintiennent les distorsions produites par l'accumulation du capital dans des limites compatibles avec la cohésion sociale* » (Aglietta, 1997, p.412)¹- peut alors se décliner avec des institutions spécifiques et des médiations sectorielles autonomes, avec tous les problèmes que cela peut poser à des cadres analytiques retenant une unité systémique au niveau des nations (Saillard, 1995)².

Médiations sectorielles dans la régulation : Le cas de la multifonctionnalité agricole

1. Le cas de la multifonctionnalité agricole (= MFA dans la suite du texte) est emblématique de la façon dont des représentations sociales –et parmi celles-ci, les représentations académiques des économistes qui nous intéressent ici- peuvent participer à la formation de telles médiations. La notion de MFA prend acte du fait que la confrontation des agriculteurs (et des systèmes institutionnels qui les accompagnent) sur les marchés génère des pratiques telles que « *la production de biens primaires ne permet plus que les autres fonctions de l'agriculture soient remplies de façon considérée comme satisfaisante par les citoyens.* » (Laurent, 2000b, p.2).³ L'émergence de la notion souligne donc la difficulté du modèle libéral de régulation par des marchés parfaits à se frayer un passage dans la réalité économique, sociale et environnementale.

2. Les ministres de l'OCDE s'étaient fixé dès 1987 pour objectif d'en finir avec le caractère d'exception des politiques agricoles dans le contexte de libéralisation des marchés internationaux. Onze ans plus tard, le même aréopage est obligé de reconnaître que « *l'adoption du concept de multifonctionnalité par les ministres de l'agriculture des pays de l'OCDE, lors de leur réunion des 5 et 6 mars 1998 a ouvert une nouvelle perspective...* » (OCDE, AGR/CA/(99)2) : C'est que l'agriculture est devenue, comme le souligne avec énergie Jacques Berthelot (2001)⁴ un « *talon d'Achille de la mondialisation* ». L'OCDE se retrouve donc dans une position de démineur en charge de trouver un cadre théorique qui rende acceptable la coexistence entre la régulation souhaitée (par le marché), soumise bien avant Seattle à de rudes critiques, et des régulations sociales qui obéissent à d'autres critères de rationalité : une première curiosité du débat réside à cet endroit dans le fait que les économistes de l'OCDE sont appelés pour dire si, oui ou non un Etat peut aider son agriculture ; et si ne pouvant pas faire autrement que de fournir cette aide, quelles sont les aides légitimes (le critère étant : à quelles conditions elles n'entraînent pas de distorsion de marché) : en bref, les économistes sont convoqués, ce qui n'est pas sans poser question, **pour dire le droit !**

3. Une seconde curiosité tient à l'association paradoxale, mais croissante dans les discours officiels de deux axes (Perraud, 2001) : la compétitivité et la MFA, deux notions se contredisent le plus souvent : La compétitivité est une notion qui a pour objet de nier les dimensions sociales autres que celle qui s'exprime dans la conquête de parts de marché. Tandis que la notion de MFA prend acte du fait que des «fonctions non marchandes» environnementales et sociales doivent être prises en charge. Après avoir été une réponse des pays alpins à très fort niveau de revenu, désireux de préserver leurs paysages agricoles des conséquences de la

¹ Aglietta Michel, *Postface* à la réédition de 1997 à *Régulation et crise du capitalisme*, Odile Jacob .

² Saillard Y. "Globalisation, localisation et spécialisation sectorielle : que deviennent les régulations nationales" in Boyer, Saillard ed. (1995) *Théorie de la régulation, l'état des savoirs*; pp.285 et suiv.

³ Laurent C. (2000) La multifonctionnalité de l'agriculture, à paraître in Durand M.F. et alii, *Towards an agreement between Europe and Mercosur*, Ed. de Science Po.

(1) certaines fonctions antérieurement prises en charge par l'agriculture ne le sont plus du fait de l'élimination d'un nombre important d'agriculteurs (ex : l'entretien du territoire) ; (2) les pratiques agricoles se sont faites plus agressives pour l'environnement, sous le poids d'exigences concurrentielles de plus en plus fortes (3) la dynamique concurrentielle fragilise les territoires : l'apport de l'agriculture à l'emploi rural, son rôle dans la cohésion économique et sociale, et sa fonction de recours pour des travailleurs pauvres sont trois contributions de l'agriculture à l'économie globale qui régressent, ce qui n'est pas sans effet sur les dynamiques d'exclusion.

⁴ Berthelot J. (2001) *L'agriculture, talon d'Achille de la mondialisation*, L'Harmattan, 498p.

mondialisation, la MFA est devenue un point de ralliement quelque peu ambigu, compatible avec plusieurs schémas de politique agricole, dont une convergence inattendue entre hyperlibéralisation et mise en place de mesures agri-environnementales. Dans ce schéma, les politiques de pilotage des structures agricoles sont abandonnées, et les prix agricoles intérieurs sont alignés sur les prix mondiaux au motif que le soutien à l'agriculture européenne se fait au détriment des pays en voie de développement. Mais, constatant que le marché libre est impuissant à fournir les biens publics réclamés par la société, les tenants de ce schéma préconisent simultanément une intervention publique pour rémunérer les diverses aménités attendues par la société. Jouant sur une critique sans complaisance du productivisme et de la concentration des aides aux profits des plus gros exploitants, cette position, théorisée récemment les experts de l'OCDE (var. doc.)⁵ par Mahé et Ortalo-Magné⁶ (2001), dispose d'une forte légitimité aujourd'hui.

Il importe donc, et c'est ce que nous ferons dans un premier temps de voir comment peut être prise en charge la tension entre les deux pôles du paradigme paradoxal en voie d'émergence ; on cherchera ensuite à voir comment l'éclectisme de la posture régulationniste lui permet de mettre en perspective ce mode de gestion nouveau avec l'ensemble des faits stylisés relatifs à la régulation sectorielle.

L'économie normative à pied d'œuvre : du pilotage des structures agricoles à l'exploration des externalités

1. On passera rapidement sur un premier type d'économistes, non qu'ils ne présentent pas un grand intérêt pour ce qui suit, mais parce qu'ils représentent l'héritage de la tradition d'intervention de la période de « capitalisme dirigé en vue de réguler la reproduction des structures agricoles, alors que les deux types de démarches qui suivent sont relativement nouvelles. Cette tradition, attaquée à travers l'objectif de libéralisation, garde néanmoins une forte capacité de participation au débat social : Ses tenants soulignent que le débat sur les mesures agri-environnementales masque un débat sur les structures de l'agriculture : pour l'heure, la diffusion de ces mesures est plus rapide dans les régions agricoles défavorisées⁷.

Mais si l'on intègre la dynamique du changement technique dans l'analyse, « les innovations [techniques] destinées à préserver l'environnement accentueraient la spécialisation des exploitations et ne favoriseraient pas une association des productions susceptible d'internaliser les nuisances (Bonnieux & Vermersch, 1999, E.R. 249, 90).⁸ Or, des mesures simples et peu coûteuses (plafonnement et conditionnalité des aides comportant une clause de ratios [Consommations Intermédiaires / Production Totale]) auraient –sans qu'il y ait besoin de respecter la règle de Tinbergen⁹ des effets multiples à la fois économiques, sociaux et environnementaux (Bazin, Colson et Chatellier, 1998)¹⁰. Autant dire que ces auteurs maintiennent, face à l'objectif de libéralisation et au jeu de la concurrence entre agriculteurs l'exigence d'un pilotage par les pouvoirs publics des structures d'un espace agricole déjà largement « publicisé », i.e. organisé par le droit et la puissance publics.

Rentrer la Mfa dans le langage du libéralisme : la production de l'OCDE

2. L'OCDE ne s'est emparée que tardivement du dossier de la Mfa, lorsque les tensions autour de l'OMC ont conduit lors de leur communiqué de 1998, les ministres à donner comme mandat à l'OCDE de trouver un équilibre entre la libéralisation des échanges et des objectifs domestiques des différents pays qui ne sont pas nécessairement d'ordre commercial. Mais la concession faite aux pays porteurs de la revendication de reconnaissance de la Mfa ne va pas jusqu'à inclure une révision des objectifs fondamentaux de libéralisation de l'économie mondiale. Il s'agit donc de trouver une méthode pour réaffirmer ces objectifs à partir d'une position rendue plus difficile par le contexte politique : situation typique en économie des institutions, de règles en

⁵ Les textes suivantes ont servi de référence. Une publication synthétique sur la multifonctionnalité est aujourd'hui en diffusion grand public. « Introduction à la multifonctionnalité sous ses aspects de production d'externalité et de bien public », COM/AGR/APM/TD/WP(2000)3/Part1 ; « Les relations de production qui sous-tendent la MFA », COM/AGR/APM/TD/WP(2000)3/Part2, « Les aspects d'externalité et de bien public de la multifonctionnalité », COM/AGR/APM/TD/WP(2000)3/Part3, « Multifonctionnalité sous ses aspects de production d'externalité et de bien public, résumé et conclusion » COM/AGR/APM/TD/WP(2000)Part4, synthèse : COM/AGR/APM/TD/WP(2000)3/Part5, « Rapport d'étape sur les travaux relatifs à la multifonctionnalité », COM/AGR/APM/TD/WP(2000)1, « MFA, état d'avancement des travaux », COM/AGR/APM/TD/WP(99)56, « MFA : rapport sur la situation et proposition de travail futur », COM/AGR/APM/TD/WP(99)2, « Mfa : un cadre d'analyse des politiques », COM/AGR/APM/TD/WP(98/9)

⁶ Mahé L.P., Ortalo-Magné F. (2001) *Politique agricole, un modèle européen*, Presse de Science Po, Paris, 235p.

⁷ Berthelot et alii, L'impact des mesures agri-environnementales sur le revenu des exploitations agricoles françaises, pp.19-26, Delvaux et alii, 1999, Adoption d'une Mfa et consentement à recevoir des agriculteurs en région wallonne, p.80-86, *Economie Rurale*.

⁸ Bonnieux & Vermersch, (1999) « La dimension environnementale dans la réforme de la PAC », *Economie Rurale* 249, p.88-91.

⁹ La règle de Tinbergen veut que sous certaines conditions mathématiques, l'on ne cherche pas à atteindre deux objectifs de politique économique avec le même instrument. Outre le débat sur le champ de validité de la règle, il faut noter qu'en l'absence de coûts de transaction la recherche de la séparation des instruments peut être jugée pertinente, mais est-ce souvent le cas ?

¹⁰ Bazin G., Colson F. et Chatellier V. (1998) « Simulation, dans le cadre de l'agenda 2000, d'un rééquilibrage des aides privilégiant les soutiens à la gestion de l'espace », *Economie Rurale* n°247, pp.50-54.

conflit, dans laquelle l'OCDE a été sélectionnée parmi d'autres institutions internationales, pour jouer le rôle d'une instance extérieure chargée d'apporter la pacification permettant de continuer le jeu de la libéralisation des marchés mondiaux¹¹. C'est le langage de l'économie de la réglementation qui va être mobilisé pour fournir une doctrine du partage entre « Trade Concerns » et « Non Trade Concerns », qui assure la prééminence des premiers sur les seconds et une reconnaissance de certaines fonctions de la Mfa conduite de telle façon qu'elles ne nuisent pas à l'objectif de libéralisation.

3. La première étape a consisté à sortir du débat politique pour atteindre une position dans laquelle la Mfa serait « naturalisée » et traitée avec les outils supposés neutres de l'économie. D'où la typologie tout à fait curieuse opérée par les fonctionnaires de l'OCDE de deux conceptions de la Mfa. (1) Lune l'interprétant comme caractéristique *objective* d'une activité économique : ce qui fait qu'une activité est multifonctionnelle tient à ses produits ou effets multiples. Ces produits peuvent être positifs ou négatifs, voulus ou non, complémentaires ou en conflit ; ils peuvent se renforcer ou s'annuler. Certains de ces produits ont une valeur sur les marchés existants tandis que d'autres peuvent échapper au mécanisme de marché. La Mfa, interprétée de cette façon, n'est pas spécifique à l'agriculture, elle est une des propriétés de nombreuses activités économiques. Les experts de l'OCDE qualifient cette approche de « concept positif » de la Mfa. (2) Alors que la deuxième façon d'interpréter la Mfa est de la définir d'après les fonctions multiples assignées à l'agriculture dans la société. Il en découle que la Mfa ne se limite pas à être une caractéristique objective du processus de production mais qu'elle recouvre des *objectifs de politique économique* : les experts de l'OCDE qualifient cette approche de concept « normatif » de la Mfa, la sémantique jouant ici habilement sur le côté répulsif du terme « normatif ».

4. Les documents OCDE comportent ensuite un exercice taxinomique consistant à décrire les *produits joints* de l'agriculture, marchands et non marchands (paysage agricole et héritage culturel, produits environnementaux, viabilité rurale et emploi, sécurité alimentaire, bien-être des animaux). Le caractère conjoint de la production agricole entraîne le fait que « *tout changement dans la production de base implique un changement dans les niveaux de production des autres produits conjointement avec les produits de base* ». Il faut alors chercher s'il est possible de couper le lien entre les productions de base et les autres productions : « *Les implications politiques de ces considérations sont directes. Plus les autres productions sont dissociables de la production des produits de base, plus grandes sont les possibilités d'atteindre des objectifs non alimentaires sans distorsion ou avec des distorsions minimales des marchés et des échanges de produits de base.* » (OCDE, WP(2000)3/PART2, p.6).¹² on aboutit ainsi à un paradoxe : chercher à faire régresser le degré de production jointe revient à trouver le système d'incitation permettant de rendre durablement certains secteurs de l'agriculture **moins multifonctionnels** : « *Une interprétation très stricte [de la cohérence entre objectifs de libéralisation et objectifs de production de biens publics] conduirait à limiter le champ des contrats à la production de biens publics purs tels que la biodiversité, et à les réserver en pratique à des zones à valeur écologique particulière. On touche là au cas limite où l'espace est spécialisé, la production agricole et la production environnementale étant séparées.* » (Bonnieux & Rainelli, 2000, p.817)¹³. La solution institutionnelle qui découle logiquement de cette proposition analytique est l'émergence de droits différenciés par un zonage du territoire.¹⁴

¹¹ « *Les objectifs partagés exposés par les ministres tiennent compte du caractère multifonctionnel de l'agriculture mais visent également à faire réagir le secteur agricole aux signaux du marché et à mieux l'intégrer dans le système d'échanges multilatéraux. Les politiques agro-alimentaires doivent renforcer les complémentarités intrinsèques entre les objectifs partagés et veiller à ce que la recherche croissante d'innocuité alimentaire, de sécurité alimentaire, de protection de l'environnement et de viabilité des zones rurales soit satisfaite en maximisant les profits et la rentabilité et en évitant les distorsions de production et des échanges.* » (OCDE, COM/AGR/APM/TD/WP(2000)3/ PART1, p.3, souligné par nous)

¹² La fonction de ces opérations taxinomiques est clairement affichée : Les préconisations de politique économique, destinées à fournir les instruments de régulation consciente du secteur, ne peuvent être issues de la délibération publique (laquelle serait amenée à décider du mode de production des biens publics, en arbitrant entre des logiques de service public, de marché voire de tiers secteur). C'est à l'analyse économique, selon les fondements de la « *théorie normale* » de dire les caractéristiques objectives des biens publics et d'en déduire comment le partage doit se faire entre ces logiques. C'est probablement de cette façon qu'il faut interpréter cette assertion pour le moins surprenante, relevée par Catherine Laurent : « *on a besoin d'informations et d'analyses suffisamment étoffées pour s'assurer que les décideurs politiques sont les mieux placés pour prendre les bonnes décisions.* » (OCDE, AGR/APM/TD/WP(2000)2/Part1, p.45, cité par Laurent (2000b), p.9).

¹³ Bonnieux, F. ; Rainelli, P. , (2000) Aménités agricoles et tourisme rural, *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, 5, pp 803-820.

¹⁴ « *Chaque commune devrait réaliser un bilan de son patrimoine de ressources naturelles (un bilan écologique communal) et établir un projet de valorisation de ses ressources. Un volet essentiel de ce projet serait le zonage de l'espace rural par un plan d'utilisation des sols centré sur l'articulation entre le développement économique et la protection de l'environnement. Il s'agit de séparer les zones où se concentrent les activités polluantes et les zones préservées (...) Ce zonage permet de (...) faire varier la norme de pollution acceptable en fonction de la vocation ou du potentiel des terres et des ressources naturelles (...). Les « zones grises » ou zones « agro-industrielles » (...) seraient des zones à faibles contraintes environnementales et à normes de base pour les effluents. Ces zones seraient, avant tout consacrées au développement économique... Dans ces zones, les normes seraient fixées à un niveau correspondant au niveau maximal de pollution tolérable, de manière à imposer des contraintes minimales sur les entreprises. Dans les zones blanches, toute forme d'agriculture intensive polluante devraient se reconvertir (...) et évoluer vers une agriculture raisonnée. » Dans les zones vertes (zones préservées) et zones bleues (ou « zones intégralement protégées » seraient des zones dans lesquelles les activités agricoles ne seraient maintenues que sous des conditions extrêmement strictes. (Mahé & Ortalo-Magné, op. cit., 2001, p.96 et suivantes).*

Les externalités : un référent commun ? ¹⁵

5. Les vocabulaires des pensées orthodoxes et hétérodoxes se superposent à cet endroit assez curieusement avec la mobilisation de la notion d'externalité : Par exemple Aumand et alii, dans un rapport rédigé pour Solagral (1999) consacrent un passage à la « *définition non exclusive de la multifonctionnalité par la mesure des externalités* ». Leur exposé des limites de la méthode ne tient pas dans le concept lui-même, mais dans la liste des exigences que l'OCDE a placée pour faire reconnaître le caractère inévitable d'une externalité. Les deux critiques de la position de l'OCDE développées dans le rapport de Solagral sont la lourdeur de la procédure de la preuve préconisée par l'OCDE, qui revient à créer artificiellement des coûts dissuasifs, et le fait que la reconnaissance de certaines fonctions n'est toujours pas acquise : c'est par exemple le cas de la sécurité alimentaire.¹⁶

6. Pourquoi faut-il entrer dans cette logique d'externalité qui veut qu'on raisonne, non à partir des besoins propres de la production considérée, mais à partir de deux critères fondateurs du marché, dont on constate le manque : la transaction et l'appropriation et ce, malgré l'existence de critiques externes fortes sur le marché des idées hétérodoxes ? La théorie standard indique différentes modalités d'*internalisation* (réglementation, taxation chez Pigou, marché de droits à polluer pour Dales, négociation inter-agents pour Coase). Les auteurs hétérodoxes ont, eux, tenté d'élargir la notion selon un triple point de vue : les *modes de formation* des externalités ; les *modalités de régulation* des externalités ; les *effets en retour des externalités*, traitées ou maintenues, sur la dynamique économique. D'où le concept de « biens publics globaux » avancé par les équipes de la PNUD, qui cherchent à théoriser, non le constat statique de l'existence d'externalités perturbant le marché, mais des *stratégies de production de biens publics*.

7. Des travaux régulationnistes récents (cf. infra, note 18) portant sur les questions environnementales attirent l'attention sur cette question, en identifiant trois régimes de gestion des externalités : la première période connaît l'absence de gestion –qui est une façon de gérer– ; la seconde connaît une gestion réparatrice (mise en place du principe du pollueur-payeur); la troisième en cours d'émergence serait un période d'émergence d'une gestion anticipatrice. L'intégration des questions environnementales dans les politiques agricoles dans tous les grands pays développés correspondrait à cette gestion anticipatrice.

7. Ceci pour montrer que les régulationnistes vont, eux aussi, être de grands consommateurs de cette notion intermédiaire d'externalités. Néanmoins, il est probable qu'ils ne puissent se contenter, pour mettre en évidence un nouveau schéma de gouvernance sectorielle, de la seule reconnaissance grâce à des outils issus de la théorie économique, d'une séparation des activités ou de certaines dimensions des activités selon la convention qui les anime, puis l'instauration de régimes juridiques séparés pour ces activités ou ces dimensions de l'activité économique, même si cette simple reconnaissance suppose qu'on dessine les éléments caractéristiques d'un contexte suffisamment nouveau pour faire de la régulation elle-même un espace multifonctionnel.

Approches régulationnistes : quelles mises en forme des faits stylisés ?

1. La méthode qui préside aux approches en termes d'externalités –que ce soit la méthode statique mobilisée en économie de la réglementation ou la méthode dynamique des économistes hétérodoxes– relève des modèles hypothético-déductifs dominants en économie. La méthode régulationniste s'oppose à ces modèles, en ce qu'elle relève d'une troisième voie entre induction et déduction, que Pierce nomme l'abduction.¹⁷ La mise en œuvre de la méthode régulationniste se décompose alors en trois phases (1) la mise *en ordre* de faits stylisés paradoxaux, qui vont devoir être expliqués, (2) la mise *en forme* d'un principe général explicatif. (3) la mise *en œuvre* d'une stratégie d'observation empirique des grandes régularités qui correspondent à l'articulation entre principe explicatif et faits stylisés. La crédibilité du principe explicatif tient dans sa capacité à mettre en forme une réalité, qui ne se *donne à voir de façon intelligible que si l'on en construit une représentation*. En ce sens, les approches régulationnistes sont falsifiables en trois endroits : dans la pertinence des faits stylisés avancés comme

¹⁵ « Pour la théorie économique, la notion d'externalité est cruciale parce qu'elle autorise à penser simultanément les limites des transactions marchandes comme modalités de coordination et les voies pour rejeter ces limites toujours plus loin en étendant le marché et ses mécanismes. » (Callon M, 1999, « La sociologie peut-elle enrichir l'analyse des externalités ? », in Foray & Mairesse (éd.), 1999, *Innovations et performances*, EHESS, Paris, [399-431], p.404.

¹⁶ Les auteurs du rapport suivent par ailleurs la logique de quantification monétaire des externalités exigée par l'OCDE de la façon suivante : « La seconde méthode d'estimation des valeurs des externalités ne repose pas sur des indicateurs contrairement à la précédente, mais sur la négociation et la convention. A l'exemple de l'eau, une négociation et une convention permettent parfois, mieux qu'un calcul économique, de donner un prix à ce qui n'en a pas » (Solagral, (Aumand A. , Jadot Y., Rolland J.P., Voituriez T.), (1999), *La multifonctionnalité de l'agriculture dans les futures négociations de l'OMC*, rapport de Solagral au min. de l'agri. français, p.20, souligné par nous)

¹⁷ « Dans l'abduction, nous passons de l'observation de certains faits à la supposition d'un principe général, qui s'il était vrai, expliquerait que les faits soient tels qu'ils sont. Nous concluons donc à l'existence de quelque chose qui est totalement différent de tout ce que nous avons pu observer empiriquement, bref à quelque chose qui est dans la majorité des cas inobservable » (Pierce, cité par Guillemin H. (1998) « Aux sources de l'institutionnalisme. fondements philosophiques et méthodologiques », *Cahiers du CERAS*, université de Reims, n°30.p.319).

paradoxaux, dans la réalité des régularités observées, et dans la légitimité du principe explicatif proposé, c'est-à-dire dans sa capacité à intégrer, sinon la totalité des dimensions de la réalité observée, du moins l'essentiel des faits paradoxaux sur lesquels on attendait une explication.

2. De ce point de vue, l'analyse régulationniste peut intégrer l'existence d'externalités et l'importance attachée à leur gouvernance comme un fait stylisé d'une période, et donc chevaucher une partie des critères analytiques de courants tels que la théorie de la croissance endogène ou l'économie de la réglementation, comme elle l'a fait avec l'économie des conventions lorsqu'elle a voulu se doter d'une théorie de l'émergence des institutions. Néanmoins, on peut se demander si ce n'est pas la nature même du fait stylisé –énoncé dont la véracité est partagée au-delà des options théoriques– qui pousse les régulationnistes à l'utilisation d'un langage commun à plusieurs courants de pensée. Nous allons donc essayer de préciser comment cette notion d'externalités a pris une place croissante dans les approches en termes de régulation sectorielle. On s'appuiera pour ce faire sur les travaux d'un atelier de recherche fondé en 1997, pour analyser les dimensions sectorielles et spatiales dans la théorie de la régulation, dont une première synthèse a été publiée dans la lettre de la régulation n°33 (2000).¹⁸

D'un problème de l'approche régulationniste à la mise en forme de questions de régulation sectorielle

4. Le schéma type de l'analyse macro-économique du fordisme qui articulait un régime de productivité fondé sur une logique d'économies d'échelle, et un régime de demande où la croissance du pouvoir d'achat favorise l'essor d'une consommation de masse, masquait en fait tout un jeu d'hypothèses implicites, sur les relations entre secteurs, sur l'organisation de l'espace et sur les modalités de réalisation du bouclage, qui renvoie au champ d'étude des médiations sectorielles. Or les dynamiques globales (saturation de la demande, passage d'une concurrence contrôlée à une concurrence exacerbée et internationalisation des économies) modifient les interactions spatiales et sectorielles ainsi que leurs modes de régulation. Cela conduit à s'interroger sur d'éventuels changements dans la nature de ces régimes, ce qu'on fera rapidement, mais en essayant de ramener des travaux menés à un certain niveau de généralité au cas particulier de l'agriculture.

5. Pour ce faire, il faut, à la suite de C. Du Tertre¹⁹ rappeler que le cœur de l'approche régulationniste reste l'analyse de la régulation des conditions de création de la valeur, de sa répartition et donc de l'accumulation –nonobstant les critiques de D. Méda sur la notion de richesse que cette analyse accepte– : Le point de départ réside dans les conditions de réalisation des gains de productivité et les liens entre les acteurs collectifs susceptibles de produire (ou de freiner) de tels gains de productivité, ces liens entre acteurs collectifs étant désignés comme externalités positives ou négatives par les auteurs régulationnistes.

6. Duménil et Levy mettent le doigt sur le point suivant : alors que la productivité du travail va croissante historiquement, il n'en est pas de même de celle du capital. Ce qui caractérise les trajectoires économiques marxiennes du taux de profit, c'est qu'il faut de plus en plus de capital pour produire une unité de bien.²⁰ A ne considérer que cet aspect des choses, on devrait parler de "régression technique" : selon les deux auteurs, le capitalisme a du mal à faire croître les deux productivités et donc à économiser sur les deux intrants. L'industrialisation de l'agriculture française après 1950 correspond à ce phénomène, jusqu'à provoquer à partir de la fin des années 1970 deux débats au cœur des institutions agricoles, l'un sur les excès de l'équipement de capital fixe, l'autre sur les excès de l'utilisation des intrants chimiques, qui voit un directeur de l'INRA défendre sans grand succès une « agriculture économe ». Il reste qu'une forme de coordination efficace a du se nouer pour permettre à la fois le décollage des « vingt glorieuses » de l'agriculture française et cette période de détérioration de la productivité du capital à laquelle on assistera durant les décennies 1970-80.

¹⁸ Dutertre C., El Mouhoub Mouhoub, Moati P., Petit P. (2000) « Secteurs et territoires dans les régulations émergentes », *La Lettre de la Régulation* n°33. On trouvera la liste des travaux sur le site web de l'association : <http://www.upmf-grenoble.fr/irepd/docregul.htm>. On se permettra de renvoyer à ces textes pour les apports qu'on peut synthétiser autour de quatre points : (1) L'idée de configuration productive permet de rendre compte de la variété intersectorielle, et fournir les premiers éléments de traitement de l'importance accrue des services immatériels ; (2) L'idée de division cognitive du travail veant compléter et concurrencer la division taylorienne renvoie à la fois au fait que la sortie de crise ne se fait selon un scénario unique post-fordiste, et à une dimension de l'interprétation de l'hétérogénéité intrasectorielle ; pour les autres dimensions, voir les travaux du GERPISA. (3) L'idée de structure de gouvernance et de « multilevel gouvernance » permet de rendre compte de la compatibilité dynamique entre différentes modalités de coordination des agents économiques sur un territoire, la structure et le territoire se construisant simultanément. (4) La notion de rente territoriale permet d'observer des processus productifs construits institutionnellement sur une base spatiale, et combinant la production de biens publics et de biens privés. Voir également infra, note 23 pour les apports du groupe « dynamiques de proximité » aux régulations territoriales.

¹⁹ Du Tertre C. (2001) *Remarques à propos des textes soumis à la discussion au sein du réseau RST*, doc. de travail, 30 mai 2001.

²⁰ Ces trajectoires marxiennes sont d'un grand intérêt factuel, parce qu'elles ne décrivent pas des évolutions nécessaires, mais un cours des événements très fréquemment observé. Duménil & Levy (1998) « Impasses du marxisme et perspectives de l'économie de Marx », in *Problèmes économiques* n°2550, 7 janvier 1998, pp16-24.

L'exemple de la configuration agricole française

7. A cet endroit, il faut mobiliser la notion de *configuration productive* avancée par C. Du Tertre pour pointer les facteurs d'organisation qui permettent de produire les économies d'échelle de la période fordiste, et préciser le contenu de la configuration agricole. Selon Dumenil & Levy, la sortie de la grande crise de la fin du XIX^{ème} siècle est le résultat de deux réponses : (1) une réponse concurrentielle, les capitalistes tentent d'échapper aux rigueurs du marché en développant des ententes (visant au partage des marchés, à la fixation des prix) qui évoluent de plus en plus souvent vers des organisations structurées, les trusts. (2) dans un deuxième temps, ces évolutions prennent la forme d'un mouvement de concentration en de vastes entreprises où se développent de nouvelles procédures de production et de gestion, caractérisées par le rôle accru des cadres et des employés. Or, même en prenant en compte le caractère continu de l'exode rural, l'agriculture n'a pas connu durant cette période un tel mouvement de concentration.²¹ Il faut attendre les années 1950 pour que l'agriculture se prête à cette " idéologie cadriste " de l'organisation efficace du travail décrite par Dumenil & Levy, où les ingénieurs du Génie Rural et de la Forêt raisonnent sur " la ferme France " comme s'il s'agissait d'une entreprise unique dont le secteur R&D était un organisme public, l'INRA " *fournissant l'innovation au bout du champ dans tous les domaines* " pour reprendre l'expression d'un dirigeant d'organismes agricoles.

8. La " question agraire ", l'absence de très grandes entreprises capitalistes intégrant en leur sein l'activité agricole, qui depuis Kautsky agite les économistes ruraux trouve ici sa réponse. C'est la capacité de l'agriculture moyenne à produire de l'organisation pour assurer sa reproduction, la **dilution des frontières de la firme agricole** qui déjoue les pronostics d'évolution vers l'intégration par un capital extérieur à l'agriculture. Paradoxalement la petite entreprise agricole conserve une existence propre parce qu'elle délègue une partie des attributs du chef d'entreprise traditionnel, la définition du système technique et la veille technologique aux organisations professionnelles agricoles, les innovations de procédés et de produits aux organismes publics de recherche, la fixation des prix aux organisations communautaires, la définition du produit aux groupements de producteurs, la sélection des marchés et l'organisation commerciale à la coopérative : "*La survivance de l'agriculture familiale est toujours plus liée à une sorte d'autonomie partielle et conditionnelle, qui la conduit par de nombreux aspects à acquérir les caractéristiques d'élément atomistique d'un système complexe.*" (Pagella, 1992, p.229 trad. par nous).²² S'il est admis qu'il n'y a pas eu passage sur une grande échelle de l'agriculture familiale à celle qualifiée de "capitaliste", "*on ne peut pour autant affirmer qu'en agriculture il n'y ait pas eu de processus de croissance, vers la création de très grandes organisations*]"(idem, p.230) dont témoignent les structures oligopolistiques du secteur coopératif. Et dans ces grandes organisations, les économies d'échelle sont elles-mêmes des produits, des résultats d'autres types d'économies externes liés aux systèmes organisationnels : « rendements d'ensemble », « économies d'apprentissage et d'adoption », « économies d'intégration matérielle », « économie d'intégration immatérielle ».

Mutations sectorielles et recomposition des médiations

1.A quels endroits ces externalités vont-elles jouer un rôle ? L'atelier RST répond de deux façons, la première consistant en approfondissant les questions liées à la relation entre construction territoriale et dynamiques productives en s'appuyant sur les acquis du groupe « dynamiques de proximité »²³, la seconde à proposer une nouvelle représentation des relations productives sectorielles (Dutertre et alii, op.cit., 2000) : (1) Le groupe proximités a défini trois types de proximité susceptible d'offrir un avantage compétitif : la proximité géographique, la proximité organisationnelle reposant sur un cadre cognitif commun et la proximité institutionnelle exprimant l'adhésion des agents à un certain nombre de règles du jeu et de représentations qui donnent aux acteurs économiques la possibilité de sélectionner ou de combiner autant d'économies externes : les « économies d'agglomération », « économies de spécialisation », « économies de spécification ». (2) La nouvelle architecture productive peut être rapidement schématisée ainsi : Les changements dans la sphère productive, (baisse du poids des emplois industriels et montée des services aux ménages et aux entreprises, dont les services d'intermédiation) et dans la sphère de la demande (demande finale plus réactive et passage d'une demande de produits à une demande de services à la personne) affectent les géographies sectorielles et spatiales de deux façons. La première réside dans la recomposition de « bouquets » de produits-services complémentaires,²⁴ la seconde dans la recomposition des relations productives obéissant à une dynamique de division cognitive du travail et conduisant à une mise en réseau des compétences. Les médiations entre les deux sphères renforcent le

²¹ Il faut même rappeler, pour comprendre notre propos, qu'en France, entre 1891 et 1950, la part des grandes exploitations de plus de 100ha recule simultanément à celle des petites exploitations pluriactives, au profit des exploitations familiales moyennes.

²² Pagella M. (1992) "Azienda familiare, agricoltura, teoria economica : alcune riflessioni" in *La Questione Agraria* n.47, pp199-234.

²³ Voir le site du groupe dynamiques de proximité : <http://www.univ-tlse1.fr/recherche/indexfrm.html> et Colletis (G.), Gilly (J.P.) et alii, - Construction territoriale et dynamiques économiques, in *Sciences de la Société* n°48, Toulouse, 1999

²⁴ Le concept pouvant couvrir à la fois les bouquets type consommation de qualité (*tourisme vert / produits AOC*) ou type consommation de masse type Décathlon (*loisir / prêt à porter*) ou des bouquets plus complexes.

désengagement des états nationaux pour reposer sur de nouveaux dispositifs institutionnels mettant l'accent sur l'évaluation et la certification des produits, des entreprises, voire des qualifications.

2. La dimension sectorielle de l'accumulation est donc décrite : (1) du point de vue de la logique de production, les entreprises qui le peuvent redéfinissent leur espace d'action en fonction de la base des compétences alimentant les stratégies schumpetériennes de rupture technologique (2) du point de vue de la logique de consommation, la constitution de bouquet de produits-services rend compte des économies de temps recherchées par les ménages urbains et de la différenciation temporelle dans la consommation entre produits festifs à forte valeur symbolique et culturelle (objets post-fordistes, centrés sur la qualité) et produits de consommation courante (fordistes, centrés sur le prix et la vitesse d'exécution)., (3) une logique des échanges interindustriels fondée sur la remise en cause de la très grande unité multi-divisionnelle, la dilution des frontières de la firme, la constitution en groupes industriels à cœur financier.

3. Or ces trois endroits sont à l'évidence sources de tensions structurelles. (1) Les stratégies schumpetériennes reposent sur la capacité de rupture en un lieu du système productif et le remplacement d'un module moins efficace par le module porteur de la rupture ; or ce modèle d'innovation qui fonctionne bien en pharmacie sur des molécules et sur les kits diagnostic où l'on remplace des méthodes d'information par d'autres, butte inévitablement lorsque l'innovation doit prendre un caractère plus systémique. Dans ce cas là, les problèmes à la Adam Smith (coordination dans un univers de division du travail) prennent le pas sur les problématiques de rupture schumpetérienne et les questions d'organisation et de politiques industrielles de filière reviennent.²⁵ (2) L'opérateur type hypermarché qui tenait à maîtriser tous les modes de consommation aura du mal tenir tous les bouquets de produits-services et l'opérateur industriel à proposer une gamme là où il y a deux logiques de consommation qui ne peuvent avoir de cohérence entre elles. (3) La mise en réseau exacerbe les formes de concurrence là où elle est censée développer de la coopération.

On aurait alors trois types de tensions qui appelleraient un travail institutionnel sur la sphère de l'accumulation. De l'issue des luttes sur la mise en forme du système institutionnel correspondrait alors la mise en forme des dynamiques économiques (1) entre les stratégies d'innovation individualiste et les nécessités d'évolutions systémiques ainsi que d'actions collectives mêlant ressources publiques et privées pour mener l'innovation à réalité (2) entre normes de consommation concurrentes –et entre les modes de contrôle ou d'évaluation qui leur correspondent - (cf. le conflit sur les marchés de plein vent, et celui sur les OGM), (3) entre les aspects de coopération et de concurrence au sein des réseaux, notamment entre les firmes « mobiles », celles qui peuvent déplacer leurs spécialisations dans la lutte pour la captation de la valeur ajoutée (celles qui jouent sur la spécialisation cognitive ?) et celles qui sont clouées sur leur spécialisation productive.

Le cas agricole : à la recherche de nouvelles sources de gains de productivité ...

4. Il reste à relier ces attributs globaux des mutations aux caractéristiques spécifiques de la crise sectorielle. Celle-ci s'est d'abord manifestée sous la forme d'une montée progressive et précoce des excédents agricoles : c'est le symptôme que les dispositifs institutionnels sectoriels construits au début des années 1960 pour éliminer les agriculteurs n'entrant pas dans la norme de modernisation et assurer ainsi la poursuite de l'accumulation grâce à la répartition de la valeur ajoutée agricole en un plus petit nombre de mains, ont épuisé leur capacité à réguler le fonctionnement de la concurrence en agriculture. Tous les agriculteurs à éliminer selon ce principe l'ont été, et il ne reste plus guère que des agriculteurs modernistes et performants, -et donc dont l'élimination serait illégitime-. La distribution de droits à produire a fourni un palliatif, en général mal accepté, mais qui devenu peu à peu incontournable dans certaines filières (Barthélémy et David, 2000).²⁶

5. S'il faut voir un effet de la crise globale de la fin du XXème siècle, c'est qu'en induisant une série de transformations internationales fondées sur la libéralisation des échanges, elle entraîne une remise en cause de la PAC et donc de la figure de référence de l'exploitant familial "à titre principal", qui a servi de support idéologique et matériel à la constitution de l'identité européenne. La solution de distribution politique des droits à produire est de la même façon contestée comme exorbitante du droit économique libéral. Mais cette figure n'était-elle pas aussi et surtout menacée par les dynamiques concurrentielles endogènes au système agricole ? En effet, le processus de sortie de crise, si l'on suit Duménil et Lévy repose sur les mouvements de concentration et de restructuration productive permettant de générer de nouveaux gains de productivité. Il est possible d'alimenter leur thèse en deux endroits : d'une part, la montée en puissance de "l'agriculture de groupe" qui est un façon de chercher des économies d'agglomération nouvelles en rompant avec le modèle de l'exploitation familiale,²⁷ d'autre part l'émergence du paradigme de la multi-fonctionnalité qui nous occupe dans ce texte.

²⁵ Cf. Pavitt K. (1998) "Technologies, products & organisation in the innovating firm : what Adam Smith tells us and Joseph Schumpeter doesn't", miméo, Science Policy Research Unit, University of Sussex, Brighton ;

²⁶ Barthélémy D., David J. (éds.), *L'agriculture européenne et les droits à produire*, Paris : INRA Editions, 1999, 434 p.

²⁷ Le regroupement transforme les conditions d'utilisation du capital fixe, et abaisse la quantité de capital à financer par unité produite.

On a vu que la Mfa restait ambiguë à fois dans ses objectifs et sa définition. Cela peut signifier deux choses : (1) Une partie des exploitations est invitée à quitter la compétition, et se voit proposer des fonctions nouvelles. De ce fait, les exploitations restantes, en recueillant les parts de marché abandonnées vont pouvoir entrer dans un nouveau cycle de gains de productivité en desserrant l'étiau des crises de surproduction.²⁸ (2) La Mfa revient à acter de l'incapacité, du fait des gains de productivité à faire vivre l'entrepreneur à temps plein à partir de l'activité agricole. De ce fait, la recherche d'activités de complément consiste à préempter des activités rurales qui n'ont pas de raison particulière d'être effectuées par des agriculteurs.²⁹

... ou d'une réponse à la crise de la notion de productivité ?

6. Une hypothèse interprétative avancée par M. Husson (1999)³⁰ incite à revenir par un autre biais sur cette notion de gains de productivité : Selon Husson, l'ampleur de la grande crise de la fin du XX^{ème} siècle et, le fait que la sortie de crise se fasse selon un schéma hésitant, fait de courtes périodes de reprise alternant avec des ralentissements s'expliquent par le décalage entre des produits que les producteurs cherchent à promouvoir pour les gains de productivité potentiels qu'ils contiennent et les besoins sociaux tels qu'ils existent aujourd'hui, pour des activités (services à la personne, éducation, etc...) où les gains de productivité sont faibles voire n'ont pas de sens s'ils entraînent une dégradation de la qualité du service à la personne.

Même si l'explication n'est pas tout à fait identique, les faits stylisés quant au régime de demande avancés par d'autres auteurs mettent l'accent sur la montée de demande de consommation d'« objets non fordien ». Une première caractéristique de ces objets tient à l'importance croissante d'une économie de la qualité. D'autre part, émergent des biens tirant leur légitimité de la dimension créative de leur production : des produits à forte dimension culturelle tels que certains produits alimentaires entrant dans des bouquets [produits de terroir/tourisme] y côtoient les produits nouveaux des industries du luxe, de la communication, de l'information. Tous ces produits ont un point commun : leur modalité de création de valeur rend caduque l'idée qu'on puisse en mesurer ou améliorer l'efficacité par des gains de productivité, ou du moins ceux-ci ne peuvent intervenir que sous des conditions très strictes.

7. Le fait que l'agriculture soit une activité non mobile présente un point d'appui pour tester et développer de tels faits stylisés : Le redéploiement vers des produits de qualité se conjugue avec la mobilisation de dispositifs de prise en charge de la qualité tels que les AOC, dont il faut rappeler qu'ils sont aussi anciens que les dispositifs de contrôle des productions liés à l'agriculture productiviste. En effet, en matière de qualité, les transactions exigent une confiance qui ne peut être que le produit d'une activité institutionnelle, laquelle définit en retour des droits de propriété d'une nature particulière. Elle impose également la montée en puissance de « services de régulation » tels que les organismes certificateurs : on retrouve ici l'importance croissante d'un type particulier d'économies externes mentionné plus haut : les économies de spécification.

8. Ces questions de qualité en agriculture ont puissamment contribué à cristalliser une prise de conscience des conséquences de la libéralisation : dans un contexte où le modèle institutionnel de qualité proposé était le modèle anglo-saxon centré sur la marque, il est apparu brutalement que la concurrence institutionnelle risquait de balayer des produits à forte connotation identitaire, et dont la consommation, en période de sortie de la consommation fordienne, était croissante, en particulier dans les catégories aisées qui contribuent le plus fortement à la mise en forme de la norme de consommation.

9. Par ailleurs, ces questions introduisent dans le débat économique une nouveauté qui rend plus difficile l'utilisation de la notion de gains de productivité et des outils analytiques qui lui sont liés : lorsque les produits sont liés à un patrimoine, une des conditions pour pérenniser la rente est la préservation du patrimoine : D'où des stratégies d'autolimitation qui interdisent de réaliser des gains de productivité potentiels et brident socialement la technique pour modérer les logiques de production pour qu'elles soient congruentes aux logiques de consommation.

²⁸ Assez curieusement, les experts de l'OCDE et des économistes hétérodoxes se rejoignent à cet endroit dans leur intérêt pour l'agriculture « non productive » ; les premiers souhaitent faire reconnaître le découplage entre activité de production qui pèse sur les marchés et activités d'entretien des paysages agricoles, les seconds veulent faire reconnaître face à l'agriculture professionnelle qui maîtrise largement le territoire et une grande partie des dispositifs institutionnels, d'autres formes d'activités agricoles, peu productives mais importantes socialement.

²⁹ Après avoir éliminé les pluri-actifs des années 60, il s'agit d'utiliser la maîtrise politique de l'espace rural pour exclure d'autres couches rurales des activités non agricoles. Ce qui a déjà entraîné les protestations d'artisans et d'entrepreneurs ruraux qui ressentent comme concurrence déloyale ce redéploiement précédé et accompagné d'aides massives, dont ils n'ont pas bénéficié.

³⁰ Husson M. (1999) L'inadéquation des besoins à l'offre comme obstacle à l'expansion, colloque de Montpellier, 30 août, 1 sept 1999, version remaniée à paraître dans *Economies et sociétés*.

Un ensemble de questions nouvelles

1. L'éclectisme des références régulationnistes en matière d'externalités, en permettant d'utiliser tous les enrichissements taxonomiques sur les notions de formation d'économies ou de déséconomies externes conduit bien à désigner un ensemble problématique assez largement renouvelé depuis 1995 en matière de régulation sectorielle. Ce faisant, il apparaît que la mobilisation de différents types d'économie externes conduit à des univers institutionnels et juridiques eux aussi différents et non à un post-fordisme unique. En agriculture, la résolution des tensions liées à la contreévolution libérale prend la forme de l'institution d'un zonage systématique autorisant l'application de régimes juridiques tendant à différencier les territoires selon une logique de séparation du productif et du non productif, dédié au tourisme et à l'environnement, laissant entière la question de la confrontation de zones à productivités et logiques de production différentes.

2. On peut à cet endroit considérer que les régulationnistes ont rempli leur contrat en décrivant l'essentiel des faits stylisés majeurs de la mise en forme d'une nouvelle régulation agricole. Il reste que si l'on admet que les territoires sont les supports de ressources dont la qualité est étroitement liée à la richesse du milieu social dans lequel elles sont insérées, il faut se demander si le zonage doit être réservé aux seules questions agri-environnementales. Il serait également logique d'admettre de déconnecter ces zones à productivité par trop différentes et de leur assigner des logiques sociales, elles aussi différentes en acceptant, au niveau mondial cette fois, qu'une stratégie d'autolimitation économique peut avoir des avantages globaux ; ce qui suppose que les critères sociaux entrent dans la panoplie des outils de pilotage des institutions émergentes.