
Les conférences

La multifonctionnalité de l'agriculture, définitions, exemples, enjeux

Le développement est un « état d'esprit »
Peyrefitte

Michel GRIFFON

CIRAD, 42 rue Scheffer, 75116 Paris

Rédigé à partir des notes de la conférence de Sandrine BONOTTO et Michel DULCIRE

Qu'est ce que la multifonctionnalité ?

L'agriculture (au sens large) est multifonctionnelle car toute production principale produit de manière « jointe » des effets qui assurent d'autres fonctions dans les domaines de l'écologie (l'environnement), de l'économie et de la société.

Ces fonctions sont donc inhérentes à l'agriculture et donc inséparables de la fonction de production principale. Elles peuvent produire des effets positifs ou négatifs.

Trois exemples peuvent illustrer cette définition.

- Le cas de l'Amazonie

La fonction économique principale de l'exploitation du territoire est la production de viande et de bois.

Les autres fonctions du territoire se situent :

- au plan de l'écosystème : la réduction de la forêt et l'extension des pâturages ont des effets sur le climat local, sur le climat mondial et sur la diversité biologique mondiale, animale et végétale ;
- au plan économique : la production a des effets sur la stimulation de la demande, la création d'emploi et la réduction de la pauvreté.

- Le cas du Costa Rica, Côte atlantique

Ce territoire est caractérisé par une situation contrastée, où une petite agriculture (café), associée à l'élevage laitier, côtoie de très grandes exploitations bananières.

Petite agriculture et grande agriculture ont toutes deux des fonctions différentes. Dans le cas de la petite agriculture, les effets environnementaux sont neutres. Les effets économiques sont positifs dans le sens où le développement local est favorisé (emplois, revenus). Les effets sociétaux sont positifs, à travers l'entretien des paysages.

Dans le cas des grandes exploitations bananières, les effets environnementaux sont négatifs : les pesticides sont drainés dans un parc national, les plastiques dans les lagons. Les effets économiques sont limités aux salaires (bas) ainsi que les effets sociétaux.

- Le cas des zones arides du Sahel africain

En situation de désertification :

- les agriculteurs épuisent la fertilité des sols ;
- les éleveurs dégradent l'environnement ;

– les agriculteurs et les éleveurs sont en conflit pour le foncier.

Par contre, dans le cas d'une agriculture aménageant le paysage :

– les éleveurs gèrent mieux les eaux, ainsi que la biodiversité végétale et animale ;

– les agriculteurs gèrent mieux les eaux.

De fait, cette agriculture basée sur la fonction « économie de l'eau » joue sur la reconstitution du milieu (recul de la désertification), la sécurité alimentaire, l'augmentation de la production, et la réduction des conflits

Les grandes fonctions de l'agriculture

Dans la notion de multifonctionnalité, l'environnement, la société et l'économie sont abordés au même titre que la production agricole. Ainsi, nous pouvons distinguer deux types de fonctions dans lesquelles l'agriculture joue un rôle clé.

Les fonctions environnementales

Elles concernent essentiellement deux domaines.

– les ressources naturelles :

– gestion des eaux pluviales (limiter l'érosion dans les zones de montagne...)

– gestion du carbone et de l'azote : fonctions négatives car ces éléments sont générateurs de l'effet de serre (brûlis, labour, engrais), mais positives dans le sens où la physiologie de l'arbre permet la séquestration du carbone ;

– action sur le climat local ;

– action sur l'habitat de la faune et sur la diversité animale ;

– action sur la diversité végétale ;

– les pollutions :

– par les engrais ;

– par les herbicides ;

– par les insecticides, fongicides, nématicides...

Les fonctions économiques et sociétales

L'agriculture produit un certain nombre d'effets ayant un rôle clé dans le développement socio-économique des zones où elle est dominante. Dans ces effets, il faut différencier :

– les effets économiques directs de la production (demande, salaires...);

– les effets économiques induits – indirects – (emploi, effets multiplicateurs...), cette composante constitue la fonction économique et sociétale principale ;

– les effets « externes », qui regroupent les effets d'intégration locale renforcés, les effets de sécurité locale résultants (sécurité alimentaire, sécurité d'emploi, sécurité de revenu), un effet « confiance », les effets de production d'un paysage (images et imaginaire collectif, identité sociale, mémoire, toponymie, connaissances...) et comportements liés à l'état d'esprit (investissements, importance du bien public...). Un tel climat local est favorable au développement général des activités économiques.

Les principales différences environnementales, économiques et sociales entre des zones rurales ont un effet important sur la composition et le poids relatif de ces fonctions les unes par rapport aux autres. Dans certains cas, la production de nourriture est cruciale, alors que dans d'autres, la protection de l'environnement (érosion, pollution...) ou d'autres types d'activités économiques et sociales (telles que l'agrotourisme) sont dominantes.

Comment les mesurer ?

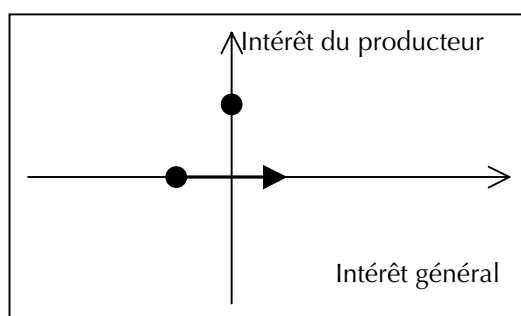
Mesurer la production ne présente pas de difficultés. Il est aussi possible de mesurer les effets directs et induits. Par contre, les effets « externes » sont très difficiles à mesurer, cela ne peut se faire que par mesure d'indicateurs approchés ou par approximations.

A qui profitent les différentes fonctions de l'agriculture

Un problème préalable se pose, celui de la possibilité d'affecter le bénéfique ou le préjudice. Les biens et maux publics touchent tout le monde, quand les biens et maux privés ne touchent qu'un nombre réduit et identifiable de personnes.

Quand on peut affecter une cause à un effet, on identifie les agents concernés, ils sont séparables des agents non concernés, il y a alors séparabilité. Si cet effet est négatif, on parle de « mal privé », réciproquement, s'il est positif, on parlera de « bien privé ».

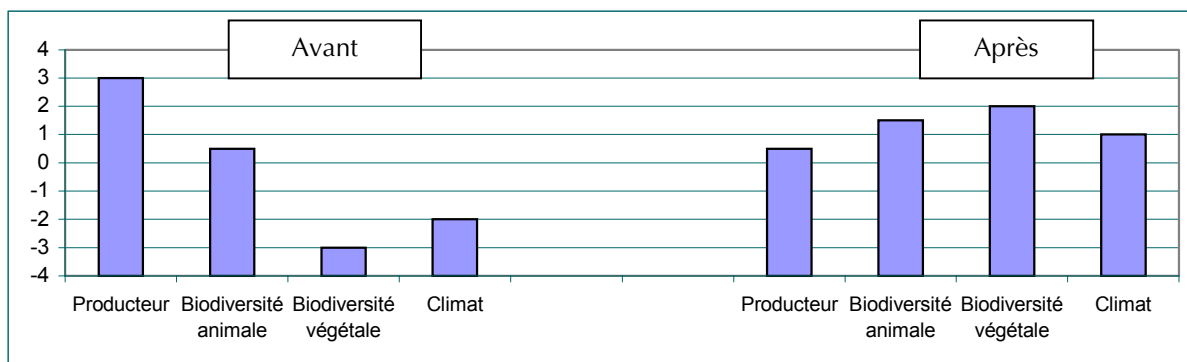
Quand on ne peut affecter une cause à un effet, généralement, tout le monde en bénéficie ou en subit le préjudice, il y a alors non séparabilité. La sécurité alimentaire, enjeu mondial, assurée par le biais de la production de nourriture, ou la gestion raisonnée des ressources telles que les eaux, les forêts, les sols, la faune sauvage... sont considérées comme ayant un caractère public. Lorsque l'effet produit est négatif (ex : la forêt d'Amazonie qui brûle), on parle de « mal public », lorsqu'il est positif (ex : limitation de la pollution), on parle de « bien public ». En agriculture, il s'agit de concilier l'intérêt public et celui du producteur, ce que nous pouvons visualiser sur le schéma suivant.



La satisfaction de l'intérêt public (diminution de la pollution, développement durable des ressources, sécurité alimentaire...) est dépendante de l'action individuelle de chaque producteur et des autres acteurs du domaine agricole agissant sur l'écosystème.

La société a pour but de réduire les effets négatifs. Dans le cas où les deux parties (société et producteur) sont gagnantes lors d'un changement, il n'y a pas de problèmes, l'intervention publique est légitimée. Par contre, si seule la société est gagnante, et si le producteur doit en pâtir, comment doit-on agir ? L'agriculteur est en droit d'attendre un bénéfice en retour des avantages offerts à la société. Mais il faut pouvoir mesurer le préjudice pour le producteur et le bénéfice pour la société. La notion du consentement à payer pour résoudre un problème est trop subjective. Par exemple, combien chacun est prêt à donner pour sauver les baleines, pour compenser le manque à gagner d'un agriculteur qui a modifié ses pratiques pour polluer moins ? Cela dépend de la conviction de chacun et de l'intérêt porté aux baleines ou aux problèmes écologiques. Dans ce genre de situations, il faut donc négocier.

Exemple : le cas de l'Amazonie.



Dans la situation initiale, le producteur gagne bien, mais les aspects biodiversité animale et végétale ainsi que le climat local et général sont peu respectés et subissent des effets négatifs.

En proposant comme alternative de faire une coupe sélective au lieu de systématiquement tout couper, et de maintenir un bocage, la situation se modifie. Le producteur gagne un peu moins, mais biodiversité et climat vont subir des effets moins négatifs sinon positifs.

L'agriculture est multifonctionnelle. Si la fonction première (production) est privée, les autres fonctions peuvent avoir des effets privés ou publics, effets qui eux-mêmes peuvent être positifs ou négatifs.

Dans ce cas, comment une politique publique peut-elle rémunérer un effet public positif ou réduire un effet public négatif ?

Des philosophies différentes pour les politiques publiques

Afin de réduire les effets négatifs, plusieurs solutions sont envisageables :

- obliger : Dans le cas de nuisances, il faut interdire des pratiques, c'est la voie réglementaire ;
- taxer : Dans le cas de nuisances, « les pollueurs sont les payeurs » ;
- trouver des solutions techniques : C'est le rôle de la recherche ;
- inciter au changement par des subventions liées à des contrats ;
- trouver des solutions où tout le monde gagne sans que l'Etat paye, soit faire apparaître des convergences entre intérêt collectif et intérêts privés. C'est le cas des stratégies « gagnant-gagnant » (« win win »).

Exemples : en Afrique, mise en place d'investissements – contrats avec des gains pour chacun et pour la collectivité.

Au Costa Rica, il n'y a pas de financement public, mais des initiatives privées rentables et utiles pour l'économie locale et l'environnement.

Des instruments de politique

Le FFEM, Fonds Français pour l'Environnement mondial. Il s'agit de concilier l'intérêt global avec l'intérêt des producteurs locaux par des techniques, des investissements et des règles.

Les MDP, Marchés des droits à polluer : le futur marché de droits d'émission carbone. Il s'agit de concilier une production locale avec l'intérêt global par un mécanisme de marché ou des financements type FFEM.

Les CTE, Contrats territoriaux d'exploitation, outil mis en œuvre dans le cadre de la Loi d'orientation agricole de 1999. Il s'agit de concilier l'intérêt du producteur et l'intérêt global par des contrats liés à des subventions.

Faudra-t-il inventer d'autres formules ? Lesquelles ?

Les enjeux internationaux

Le sujet soulève des débats à l'OMC. Pour le groupe de Cairns, la multifonctionnalité est un moyen de légitimer des subventions. L'intervention publique et les subventions liées entraînent des modifications du marché et contribuent à la surproduction et à la surexploitation de l'environnement. Ainsi, chaque pays peut utiliser le principe de la multifonctionnalité, mais en l'adaptant à sa propre situation tout en veillant à respecter les accords commerciaux.

Pour les pays qui subventionnent l'agriculture, la multifonctionnalité est la reconnaissance que l'agriculture a des rôles publics. Ces pays, pour qui équilibre du territoire, développement économique et social des régions rurales, sécurité alimentaire sont des priorités, considèrent ces concepts comme des biens publics. Ils appuient le rôle de l'Etat dans la gestion des biens publics pour limiter la dépendance de ces biens vis-à-vis des aléas et exigences du marché international.