

Points de repères sur la multifonctionnalité de l'agriculture : les dimensions nationales et internationales du débat

Philippe BONNAL, Bruno LOSCH, Sébastien BAINVILLE

CIRAD-TERA, 73 rue J.-F. Breton, TA 60/15, 34398 Montpellier Cedex 5

La multifonctionnalité fait référence aux différentes dimensions productives, sociales et environnementales des activités agricoles. Elle n'est donc pas nouvelle puisqu'elle est inhérente à l'agriculture. En revanche, le débat sur sa prise en compte est nouveau. La croissance démographique, le progrès technique, la pression sur les ressources naturelles ont contribué à son émergence dans un contexte marqué par l'évolution rapide des agricultures dans les pays du Nord comme dans ceux du Sud¹.

Les enjeux économiques liés à la reconnaissance de cette multifonctionnalité de l'agriculture sont à l'origine d'un débat abondant et multiforme, où la polémique est fréquente, qui concerne aussi bien les instances nationales que régionales ou internationales. Les grandes questions induites portent sur l'existence de fonctions non marchandes dont la prise en compte peut être à l'origine de distorsions dans le fonctionnement des marchés et interfère avec le mouvement général de libéralisation des échanges au niveau international. Au-delà de ce constat, ce qui est en jeu, c'est bien le statut reconnu à l'agriculture dans chaque configuration locale et le rôle qu'elle pourrait tenir dans la résolution des grands défis mondiaux en termes d'alimentation et de gestion durable des ressources. Ces interrogations débouchent sur l'enjeu que constitue l'élaboration de nouveaux cadres internationaux de concertation et de régulation économique ; elles débouchent aussi sur l'intérêt renouvelé pour la formulation de stratégies de développement économique et social.

Ce texte a pour objectif de rappeler les conditions d'émergence du débat sur la multifonctionnalité et ses référentiels et d'introduire la discussion sur ses implications.

Le référentiel du débat sur l'agriculture

A travers l'histoire, les sociétés agraires, contraintes par l'exigence d'une reproduction autonome, ont toujours cherché à maintenir les équilibres entre l'homme, ses activités et l'environnement naturel. Les pratiques agricoles, fondées sur une connaissance fine du milieu, intégraient l'impératif d'une gestion durable des ressources. La pression démographique, le développement des échanges, le progrès technique lié à la révolution industrielle ont tiré progressivement une partie des agricultures mondiales d'une conception intégrée à une vision strictement sectorielle et productiviste, où l'unique objectif était la

1. L'ambiguïté de cette appellation qui a fait suite à la notion de tiers-monde est patente. La diversité des trajectoires nationales a mis en évidence la grande variabilité des situations des pays en développement (PED). Le constat milite pour une analyse plus fine des différents contextes nationaux et de leurs évolutions.

croissance des volumes produits. Cette représentation du développement agricole a contribué à une rupture de la symbiose qui existait auparavant entre l'homme et son milieu.

Les dernières décennies ont vu l'émergence de nouveaux débats portant sur la gestion des ressources naturelles, les excès du productivisme, les conséquences du protectionnisme ou encore et plus récemment la sécurité des aliments. Ces débats, parfois contradictoires, impliquent tous l'agriculture à des degrés divers. Ils se sont affirmés au niveau national, régional ou international et questionnent les fondements de l'activité agricole. Nous en relèverons les traits les plus saillants.

La contestation du modèle productiviste

En Europe, le modèle productiviste mis en place après la seconde guerre mondiale² s'est traduit, une trentaine d'années plus tard, par des résultats contradictoires. De fait, la productivité du travail et du sol a progressé de façon spectaculaire en liaison avec une capitalisation intense des exploitations agricoles. Le revenu des agriculteurs s'est fortement rapproché de ceux des travailleurs des autres secteurs économiques. Mais des externalités négatives se sont progressivement affirmées : coûts de gestion des stocks liés à une forte surproduction, dégradation des ressources naturelles (sol, eau), réduction importante du nombre d'agriculteurs et perte d'emplois ruraux (conséquence des gains de productivité), déprise du milieu agricole et déséquilibres territoriaux. La remise en cause de cette politique, matérialisée par différents textes législatifs et réglementaires a commencé en 1985 ; elle s'est traduite en 1992 par la réforme de la Politique agricole commune (PAC) caractérisée par des incitations à la limitation de l'offre, le recours à des aides découplées de la production, la baisse des barrières tarifaires et la définition de mesures agri-environnementales (CEDR 1999).

Parallèlement, dans les pays en développement (PED), le développement agricole promu selon les mêmes schémas au travers de la révolution verte a, lui aussi, largement montré ses limites. Les techniques intensives mises en œuvre (semences hybrides, fertilisation chimique, traitements phytosanitaires, etc.) ont rapidement posé des problèmes d'érosion et de pollution des eaux, mettant en cause la viabilité à terme de ce type de mise en valeur des ressources. Mais elles ont aussi indirectement contribué à la marginalisation et la paupérisation d'une partie de la population rurale, qui n'avait pas accès au « paquet technique ». Le paradoxe de la révolution verte, mis en évidence par de nombreuses analyses, montre que si les denrées alimentaires produites ont bel et bien augmenté, la part de la population mondiale souffrant de malnutrition a connu une évolution parallèle. Par ailleurs, les organismes publics de recherche et de vulgarisation sur lesquels reposait ce modèle ont vu leurs ressources s'amenuiser depuis une quinzaine d'années en conséquence du désengagement des Etats lié à la libéralisation.

L'affirmation de l'intérêt général pour la gestion des ressources naturelles

La crise de l'énergie du début des années soixante-dix avait contribué à une première prise de conscience au niveau international des conséquences d'un modèle de développement qui prélevait sur les ressources non renouvelables sans préoccupation de gestion à long terme. Les pressions sur les ressources liées à la croissance de l'urbanisation, aux activités agricoles et industrielles se sont traduites dans les années 80 par une prise de conscience aiguë de la dégradation du milieu naturel et de l'environnement global au niveau planétaire. L'impératif d'un développement durable, qui soit à la fois économiquement, socialement et écologiquement viable (rapport Bruntland, 1987), a dès lors émergé dans les débats internationaux.

Depuis le début des années 90, les conférences successives des Nations Unies de Rio et de Kyoto ont jeté les bases d'une régulation mondiale de la gestion des ressources naturelles. Les accords de Kyoto notamment ont donné lieu, dans le domaine des émissions de gaz à effets de serre, à la définition de mécanismes de régulation qui visent à gérer l'impact des choix techniques liés au mode de croissance et à créer des mécanismes de solidarité entre les différentes nations. Ainsi, l'option retenue à Kyoto — basée sur

2. Les objectifs fixés à l'agriculture par le traité de Rome de 1957 étaient les suivants : « encourager la productivité de l'agriculture, permettre un niveau de vie acceptable de la population rurale, stabiliser les marchés, garantir l'approvisionnement et être responsable de la livraison de produits agricoles aux consommateurs à des prix acceptables » (art. 39, alinéa 1 du traité de la CEE) (CEDR, 1999).

la fixation de quotas d'émissions pour les pays industrialisés et en transition — implique la création de fait d'un marché des droits à polluer, ainsi que l'instauration d'un négoce des quotas d'émissions.

Les activités rurales sont concernées, soit par leur production de gaz toxiques (consommation d'énergie dans l'habitat, la production agricole et la transformation agro-alimentaire), soit et surtout par leur capacité à piéger le carbone (par le sol et le couvert végétal). Cette situation offre des perspectives de financement et d'accords nouveaux pour le secteur agricole alors que les firmes des pays industrialisés sont contraintes de développer des projets de réduction des émissions ou de stockage du carbone. Des agences de financement³ ont été créées pour appuyer la recherche de pratiques améliorant la capacité de piégeage (gestion des sols, valorisation énergétique de la biomasse, gestion des forêts et des couverts végétaux, etc.).

La remise en cause des dispositifs de protection et de subvention à l'agriculture

Le mouvement de libéralisation de l'économie mondiale engagé depuis le début des années 80 constitue une rupture par rapport au modèle de développement national autocentré initié pendant l'entre-deux-guerres mondiales. Son origine provient d'un besoin de redéploiement des firmes qui avaient atteint les limites de la croissance offerte par le développement de la consommation de masse dans les pays industrialisés (crise du modèle fordiste)⁴.

La pression à l'ouverture commerciale a structuré les négociations internationales dans le cadre du GATT. Elle a d'abord concerné le démantèlement des protections tarifaires et non tarifaires qui constituaient une entrave aux échanges ; puis elle a porté sur la remise en cause des interventions publiques sur les prix et sur les structures de production par les dispositifs d'aides, de subventions et de taxes qui introduisaient une distorsion de concurrence. Dans les pays en développement, les politiques de gestion de la dette initiées au début des années 80 par les agences d'aide internationales ont servi de levier pour la mise en œuvre des politiques de libéralisation et privatisation qui constituent le pilier des programmes d'ajustement structurel.

Dans ce contexte d'ouverture de l'économie mondiale, l'agriculture a pendant longtemps bénéficié d'un traitement spécifique : les objectifs de sécurité alimentaire relevaient d'une dimension stratégique liée à l'indépendance nationale. La contestation de ce domaine réservé est venue des pays agro-exportateurs du Sud (principalement latino-américains : Brésil, Argentine, Chili, Uruguay) qui, après avoir connu les limites ou les échecs des politiques d'industrialisation et de substitution aux importations, souhaitaient valoriser leurs avantages comparatifs dans le secteur-clé de leur insertion internationale. Ils ont rapidement trouvé des alliés chez certains pays industrialisés disposant des mêmes atouts comme le Canada, l'Australie ou la Nouvelle-Zélande et ont été rejoint par d'autres pays en développement exportateurs de produits agricoles.

Cette pression pour la libéralisation des échanges agricoles a abouti *in fine* à une intégration de l'agriculture dans le champ des négociations internationales sur le commerce puis la signature de l'Accord sur l'agriculture dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce (Marrakech, 1994).

Les exigences en matière de sécurité des aliments

Le progrès technique dans l'agriculture depuis la révolution industrielle a eu pour principal objectif l'augmentation de la productivité. Les gains obtenus ont permis : d'accroître le volume des récoltes tout en libérant des facteurs de production pour d'autres activités et en diminuant la pénibilité du travail ; d'abaisser les coûts de production et le prix de marché des denrées alimentaires, permettant ainsi l'amélioration de la ration alimentaire en volume et en qualité, en particulier en ce qui concerne les protéines animales.

3. Tels que le FEM (Fonds pour l'environnement mondial) ou, dans le cas français, le FFEM (Fonds français pour l'environnement mondial).

4. Sur le phénomène global appelé mondialisation voir entre autres Adda (1996)], Giraud (1996), Oman (1994).

Dans les pays industrialisés, la production de masse d'aliments à bas prix a permis de libérer du pouvoir d'achat pour la consommation d'autres biens et services marchands⁵ et de soutenir la croissance. La contrepartie d'une telle logique a toutefois été l'apparition d'accidents sanitaires dans les processus de fabrication des aliments (en amont comme en aval) dont l'ampleur — à l'instar de la crise de la vache folle — provoque aujourd'hui un véritable débat de société autour de la qualité de l'alimentation et des processus de production agro-alimentaire.

L'exigence des consommateurs en matière de sécurité des aliments s'exprime par des décisions de politiques publiques en matière de réglementation sanitaire. Mais elle se traduit aussi par la consolidation d'une demande de qualité qui avait déjà émergé en conséquence de l'augmentation du pouvoir d'achat. Cette tendance induit une plus grande segmentation des marchés de produits alimentaires : elle offre de plus grandes opportunités, mais elle pose aussi des problèmes renouvelés en matière de coordination (par exemple gestion de la traçabilité des aliments, information sur leur origine, la nature des procédés de production, de transformation et de stockage).

La multifonctionnalité de l'agriculture : un concept discuté

Les thèmes rappelés précédemment structurent le référentiel général du débat sur l'agriculture. Ils ont favorisé ou accompagné l'émergence du concept de multifonctionnalité qui constitue aujourd'hui une pierre d'achoppement entre différentes conceptions de l'agriculture dans un contexte marqué par les négociations internationales sur la libéralisation du commerce.

L'émergence du concept de multifonctionnalité

Formulé dans le cadre européen au début des années 90, le concept de multifonctionnalité de l'agriculture se réfère à l'ensemble des produits, aménités et services créés par l'activité agricole au bénéfice de l'économie et de la société dans leur ensemble. Il a été introduit pour la première fois en 1993 par le Comité européen de droit rural (CEDR)⁶ dans un souci d'harmonisation des législations agricoles des pays européens, afin de donner un contenu juridique à la notion imprécise d'agriculture durable. Depuis lors, le concept a été repris et développé par plusieurs institutions internationales et nationales : le Conseil de l'Europe, en 1996, a reconnu que « l'espace rural a une triple fonction : économique, sociale et environnementale » (CEDR, 1999) ; l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a souligné la nécessité « d'exprimer le caractère multifonctionnel de l'agriculture de manière transparente, ciblée et efficace » et de coordonner les politiques des Etats-membres dans ce sens (OCDE, 1999) ; plusieurs pays (Corée, France, Japon, Suisse) ont reconnu le caractère multifonctionnel de l'agriculture dans leurs textes officiels ; enfin, la FAO a organisé les colloques de Rome puis Maastricht (1999) sur les « multiples fonctions de l'agriculture et des terres ».

Au-delà d'une reconnaissance de principe globalement partagée, les divergences sur les conditions de la prise en compte de la multifonctionnalité se sont exprimées clairement à l'occasion des colloques FAO. Mais elles ont pris toute leur ampleur dans le cadre du débat international sur la libéralisation des échanges conduit dans le cadre de l'OMC, dont les points d'orgue récents ont été les conférences de Seattle et de Prague (1999, 2000).

Le contenu et les protagonistes du débat

Les négociations sur le commerce international, en cristallisant les positions contrastées des différents Etats quant au rôle économique et au statut social et politique attribués à leur secteur agricole, ont révélé d'évidents conflits d'intérêt particuliers mais aussi la difficulté à prendre en compte des questions d'intérêt général. Les discussions ont ainsi débouché sur la notion de « *considérations autres que d'ordre commercial* » (*non trade concerns* ou NTC).

5. En France, la part de l'alimentation dans les dépenses des ménages est passée de l'ordre de 50 % au début des années 50 à moins de 20 % à la fin des années 90.

6. Le CEDR est une instance de consultation du Conseil de l'Europe et de la FAO.

Le sujet central du débat porte la question du traitement des externalités, des biens publics et des NTC en général. Défenseurs et détracteurs de la libéralisation des échanges s'accordent pour reconnaître l'existence d'externalités liées à l'agriculture, qu'elles soient positives (aménités) — par exemple gestion et amélioration de la fertilité, entretien des paysages — ou négatives, comme les pollutions induites. Ces externalités, dont la caractéristique est de se situer en dehors du marché, contribuent ou affectent la production de biens publics⁷, comme la qualité des eaux souterraines et de surface, la qualité de l'air, la biodiversité, la fertilité des sols.

Les débats portent dès lors sur la définition des NTC — en particulier de la catégorie des biens publics — sur les conditions du traitement du coût des externalités négatives et sur la reconnaissance collective voire de l'incitation à la production d'externalités positives. Les positions exprimées par les différents pays par rapport à ces points centraux du débat sont très divergentes, le champ des NTC étant même élargi par certains protagonistes à la question de l'instabilité des prix agricoles⁸. Il est toutefois possible de distinguer deux grands groupes de pays opposés, un troisième groupe beaucoup plus multiforme et un outsider.

Le premier groupe défend une position articulée sur deux grands arguments. Tout d'abord, le marché ne permet pas de réguler et d'influencer la production des biens publics, ni d'assurer leur bonne gestion. L'absence d'intervention publique sur le marché conduirait à la concentration automatique de la production agricole dans les zones bénéficiant des meilleurs avantages comparatifs avec comme conséquences pression sur les ressources naturelles d'un côté, chute et précarité des revenus, abandon des terres agricoles et exode rural de l'autre. Ensuite, la définition du champ des biens publics relève de la configuration propre à chaque situation nationale, du rapport entre l'agriculture et l'ensemble de l'économie et de la société et, plus globalement, du projet politique et donc d'une question de souveraineté nationale.

Cette position explique que l'on retrouve sur une position commune, mais avec des motifs différents, l'Union européenne, la Norvège, la Suisse, le Japon et la Corée (Solagrall, 1999). Les pays européens défendent entre autres l'équilibre de leurs territoires, le développement économique et social des régions rurales et attachent une valeur particulière à la défense du paysage et à la qualité des aliments (valeur culturelle, gustative et sanitaire). Leur approche inclut la prise en compte de l'instabilité des prix. Pour le Japon, la Corée ou encore la Norvège, dont l'alimentation dépend largement des importations, la sécurité alimentaire est considérée comme un bien public. Pour ces pays, il est inconcevable de rendre l'alimentation de leur population totalement dépendante des variations de prix sur le marché international, de cataclysmes climatiques ou de pressions politiques ou économiques. Les pays pratiquant la riziculture irriguée, comme la Corée et le Japon, mettent également en avant la liaison entre agriculture et protection de l'environnement⁹. Toutes ces considérations justifient, du point de vue de ce groupe de pays, un rôle actif de l'Etat dans l'administration des externalités et dans la production de biens publics pour l'ensemble de la société.

Le deuxième groupe de pays adopte une position complètement opposée. L'intervention publique et les subventions, quels que soient leurs motifs — y compris bien sûr celui de la multifonctionnalité — se traduisent par des protections de fait qui renforcent les externalités négatives, notamment la dégradation des ressources naturelles. Ces protections déforment les signaux du marché et contribuent à la surproduction et à la surexploitation de l'environnement ; alors que la libéralisation des échanges a pour effet un réajustement des prix¹⁰ permettant la localisation de la production dans les régions bénéficiant des meilleurs avantages comparatifs. Cet ajustement permet de baisser les coûts de production et par voie de conséquence d'assurer un meilleur approvisionnement pour les pays les moins avancés. Pour ces pays, parmi lesquels on

7. Les externalités correspondent aux conséquences induites d'une action sur le bien-être ou les coûts d'un autre agent économique. Les biens publics sont caractérisés par leur non-exclusion (libre accès) et leur non-rivalité (non incidence de l'utilisation d'un bien sur les autres agents) (Hodge, 2000).

8. L'instabilité des prix agricoles est présentée comme une défaillance de marché inhérente aux fondamentaux des marchés agricoles.

9. Il s'agit essentiellement du rôle des rizières pour contrôler le ruissellement des eaux de surface. L'efficacité de ces aménagements et le coût prohibitif de toute solution alternative militent pour conserver une production nationale de riz quelles que soient les conditions du marché.

10. La baisse des prix dans les pays qui pratiquent la protection (fin des subventions ou des taxes) permettrait de faire remonter le niveau général des prix mondiaux, aujourd'hui tirés vers le bas par l'effet dumping. Cet ajustement permettrait d'améliorer le revenu global des producteurs des autres pays et d'offrir de nouvelles opportunités pour leurs agricultures.

retrouve essentiellement les agro-exportateurs du Groupe de Cairns¹¹, la multifonctionnalité est considérée comme légitime mais doit être traitée par chaque pays de façon indépendante tout en respectant l'accord commercial.

Le troisième groupe de pays adopte des positions plus nuancées fortement conditionnées par leurs positions eu égard au marché international et au poids de leur agriculture. On y retrouve la plupart des PVD et les pays d'Europe Centrale (PECO)¹². Ces pays ont pour caractéristique de ne pas être organisés en groupes de pression. Ils se rejoignent dans leur opposition à une conception de la multifonctionnalité qui impliquerait la mise en place de nouvelles subventions de la part des « pays riches ». Ils adhèrent en général à la libéralisation des échanges, mais soulignent que leurs situations économiques et sociales actuelles les défavorisent par rapport aux pays industrialisés bénéficiant d'avantages comparatifs affirmés¹³. Ils revendiquent la définition de mesures spéciales destinées à établir une plus grande égalité des chances dans la compétition générée par la libéralisation.

Soulignons cependant que, dans ce processus, la position des pays en développement, leurs alliances au sein de groupes de pression et l'acceptation d'un accord qui, pour certains, va à l'encontre de leurs intérêts nationaux dans le secteur agricole ne peut être comprise qu'en tenant compte des enjeux que représente pour eux un accord commercial global qui comprend tous les secteurs économiques, et notamment ceux des technologies et de la communication, et peut se traduire par des transferts importants de capitaux sous forme d'investissement direct étranger (IDE).

Les Etats-Unis, enfin, par leur place dans l'économie mondiale occupent une place à part, mais ils adoptent aussi la position la plus ambiguë. Ils adhèrent aux revendications du groupe de Cairns, mais entendent maintenir une aide directe relativement importante pour leurs producteurs. Leur principal souci est de rééquilibrer une balance commerciale dont le déficit atteint un niveau historique. Les mesures d'aide doivent être nécessairement découplées. Ils reconnaissent néanmoins l'existence de défaillances de marchés, notamment pour la gestion des ressources naturelles et la nécessité de définir des mesures de régulation, par le biais de règles d'éco-conditionnalité, consistant en un ensemble de normes conditionnant les pratiques des agriculteurs, associées à l'attribution d'aides directes aux producteurs pour les dédommager de leur perte de compétitivité.

En regard de ces différentes positions, l'Accord sur l'agriculture implique l'abandon progressif « des mesures de soutien et de protection pour remédier aux restrictions et distorsions touchant les marchés agricoles » (OMC 1994). Il porte sur les exportations, les importations et les soutiens publics globaux à l'agriculture, mais comprend néanmoins une « clause de la paix »¹⁴. Ainsi, en l'état actuel, si l'objectif général est la baisse des aides à l'agriculture, certaines mesures restent admises. Un traitement spécial pour la réduction des mesures de soutien est défini pour les pays en développement et les pays importateurs nets. Les mesures touchant la multifonctionnalité, qui sont considérées par l'OMC comme relevant de « considérations autres que d'ordre commercial », ne sont pas concernées par l'engagement de réduction. Elles entrent dans les catégories « boîtes bleue et verte »¹⁵, correspondant à un ensemble de mesures acceptées mais sous conditions très strictes : « le soutien doit être fourni dans le cadre d'un programme public financé par des fonds publics (...), il n'aura pas pour effet d'apporter un soutien des prix des

11. Afrique du Sud, Argentine, Australie, Bolivie, Brésil, Canada, Chili, Colombie, Costa Rica, Fidji, Guatemala, Indonésie, Malaisie, Nouvelle-Zélande, Paraguay, Philippines, Thaïlande et Uruguay (liste au 27 mars 2000, OMC Page consultée le 21 juillet 2000, Communiqués de presse. Adresse URL : <http://www.wto.org/>).

12. Bulgarie, Tchéquie, Hongrie, Pologne, Slovaquie, Slovénie, Roumanie.

13. Ce groupe est caractérisé par une grande hétérogénéité des situations et des revendications. Ainsi, à titre d'exemple, l'Inde accepte la libéralisation mais refuse son impact négatif sur sa paysannerie ; Maurice y adhère également mais ne peut accepter la remise en cause de son économie basée sur la mono-production de sucre ; les PECO réclament des mesures d'application différées afin de pouvoir résorber leur inflation.

14. « En vertu de l'article XXI du GATT, les questions relatives à la sécurité nationale peuvent être exemptées des disciplines commerciales de l'OMC. La sécurité alimentaire est aussi indissociablement liée à la sécurité nationale et à la souveraineté politique. L'insécurité alimentaire chronique compromet la sécurité nationale en mettant en danger la santé d'un grand nombre de personnes, et aussi parce qu'elle suscite l'agitation et l'instabilité intérieures » (OMC, 23 juin 2000, adresse URL : <http://www.wto.org/>).

15. Au début du Cycle de l'Uruguay, en faisant un parallélisme avec les feux de circulation, les négociateurs entendaient classer le soutien à l'agriculture en trois catégories : rouge (soutien non autorisé), orange (soutien assujéti à des disciplines) et verte (soutien librement accordé). Au dernier stade du processus de négociation de l'Accord sur l'agriculture, une nouvelle catégorie de mesures de soutien, la catégorie bleue, a été introduite dans le projet d'Accord. Le choix de la couleur attestait la nature différente des versements directs relevant de la catégorie bleue, lesquels sont liés aux facteurs de production et non pas au prix ni au volume de la production (et qui sont dans ce cas mis en œuvre dans le cadre de programmes de limitation de la production) (OMC, 28 juin 2000, adresse URL : <http://www.wto.org/>).

producteurs »¹⁶. Toutefois, le processus engagé se poursuit. Il s'agit d'aller plus loin dans la réduction des soutiens et c'est l'objet du nouveau *round* de négociations amorcé en 1999.

Implications et enjeux de la multifonctionnalité de l'agriculture

Les rappels précédents ont permis de présenter les positions respectives des différentes parties prenantes du débat international. Plus qu'une simple opposition entre partisans de la libéralisation des échanges ou de la protection des agricultures, ce qui est en jeu au travers du débat sur la multifonctionnalité c'est bien une conception différente de l'articulation entre le champ de l'économique et le champ du politique et du social, dont les conséquences s'expriment directement dans la nature de l'action publique.

Pour les tenants d'une vision libérale et d'une régulation strictement marchande, la gestion des externalités relève d'une démarche dite positive dont l'objet est la détermination précise des coûts des externalités négatives, permettant ensuite leur internalisation par le système de prix. Dans cette approche, la difficulté de la mesure des coûts confère à « l'expert » un rôle central dans le processus d'évaluation. Il s'agit ensuite d'engager une négociation de nature politique entre Etats au niveau international — qui se trouve de fait privilégié — pour entériner les coûts acceptés et les procédures d'internalisation aux prix. Une des difficultés dans la définition des mécanismes réside dans les rapports de force entre pays (pouvoir de marché, maîtrise de l'information, capacité de négociation) à l'origine d'asymétries qui influencent les choix finaux.

Pour les tenants d'une acception plus intégrée du fonctionnement de l'économie et de la société, qui sont plus enclins à une approche multifonctionnelle de l'agriculture, l'enjeu principal est de définir les modalités de rémunération des externalités positives ou de la participation à la production de biens publics. Dans ce cas, la démarche généralement adoptée, de type normatif¹⁷, consiste à définir une valeur acceptable et acceptée par les agents économiques concernés. Ce sont ici les acteurs ou leurs représentants qui sont directement impliqués dans la négociation pour la détermination de la valeur et des mesures d'accompagnement. De par la nature des cadres de négociation, cette démarche est mise en œuvre essentiellement aux échelles locales, régionales et nationales¹⁸. Essentiellement contractuelle, elle se caractérise par l'existence de coûts de transaction liés à l'application des mesures choisies (mise en œuvre, suivi et contrôle) et par la possibilité de comportements opportunistes des agents impliqués (risque d'une logique de guichet et de distorsions dans l'attribution des mesures d'appui).

Le choix entre ces deux conceptions ne résulte pas uniquement de positions théoriques voire idéologiques¹⁹ ; il exprime aussi et peut-être d'abord, au sein d'un territoire, des rapports de force différents qui sont le résultat de trajectoires économique, sociale et politique construites dans la durée. La réceptivité des différents pays à la problématique de la multifonctionnalité résulte ainsi à la fois du statut de l'agriculture dans l'économie et la société et de l'imbrication des liens économiques et sociaux dans le territoire.

Les enjeux de la multifonctionnalité de l'agriculture ne portent donc pas seulement sur les modalités de gestion des externalités négatives, de la production d'externalités positives et de biens publics, ils renvoient aussi à un projet collectif localisé, qu'il s'agisse de la valorisation des actifs spécifiques d'un terroir par ses habitants ou plus globalement d'un projet de société.

En conclusion, il est ainsi possible d'affirmer que le concept de multifonctionnalité est porteur d'une évidente dimension opératoire. La reconnaissance et la valorisation des différentes fonctions de l'agriculture ne pouvant être envisagées que dans un débat « situé » socialement, territorialement et politiquement, la construction de cadres de négociation et la participation des différentes catégories d'acteurs du territoire concerné sont dès lors incontournables. La mise en œuvre d'une démarche se basant sur la reconnaissance de la multifonctionnalité permet ainsi d'engager ou de renforcer un

16. Annexe 2, soutien interne : base de l'exemption des engagements de réduction de l'accord sur l'agriculture. (OMC, *op.cit.*).

17. L'opposition entre « positif » et « normatif » est avant tout formelle ; car il n'existe pas de définition dans l'absolu puisqu'il s'agit, là aussi, de la mobilisation d'un référentiel de valeurs.

18. Les contrats territoriaux d'exploitation (CTE) mis en place en France par la Loi d'orientation agricole de 1998 constituent une bonne illustration de ce type d'approche.

19. Qui renvoient aussi à des positionnements disciplinaires...

processus de développement territorial (local, régional, national) s'insérant dans une stratégie de développement économique et social globale.

La situation des pays en développement pourrait faire croire qu'ils sont en dehors du champ d'opportunités offert par la multifonctionnalité. On rappellera toutefois que les démarches induites par cette approche fournissent une bonne occasion de refonder un débat sur les perspectives du développement agricole et sur sa place dans le développement global, mais aussi de sortir du strict cadre des items classiques de l'ajustement structurel. En effet, l'élaboration de stratégies de développement est désormais présentée par certains auteurs (Stiglitz, 2000) comme un bien public, dans la mesure où le processus offre la possibilité d'une réappropriation de politiques publiques qui avaient été trop fortement conditionnées par les réformes proposées et imposées par les bailleurs de fonds.

Enfin, la prise en compte des autres fonctions de l'agriculture, notamment celles qui renvoient à la gestion durable des ressources, offrent des opportunités de financement supplémentaires, dont certaines s'inscrivent déjà dans les nouvelles modalités de l'aide publique au développement. Une meilleure adaptation des systèmes d'aide reste cependant souhaitable pour favoriser des logiques de projet permettant la prise en compte des différentes fonctions de l'agriculture.

Références bibliographiques

ADDA J., 1996. La mondialisation de l'économie (T1 Genèse). La Découverte, Paris.

CEDR, 1999. L'agriculture multifonctionnelle. Aspects juridiques, CEDR - L'Harmattan, Paris, 749 p.

GIRAUD P.N., 1996. L'inégalité du monde. Economie du monde contemporain, Gallimard, Paris, 352 p.

HODGE I., 2000. Towards Policies for Rural Areas : Valuing Public Goods and Externalities. Draft for the "Joint OECD-USDA Workshop", 5-6 June 2000, OCDE, 20 p.

OCDE, 1999. Politiques agricoles des pays de l'OCDE, suivi et évaluation, Direction de l'alimentation, de l'agriculture et des pêcheries, OCDE, Paris, 12 p.

OMAN C., 1994. Globalisation et régionalisation : quels enjeux pour les pays en développement, OCDE, Paris.

OMC, 1994. Accord sur l'agriculture. (page consultée le 11 août 2000, adresse URL : http://www.wto.org/french/docs_f/legal_f/final_f.htm). p. 47-86.

SOLAGRAL, 1999. La multifonctionnalité de l'agriculture dans les futures négociations de l'OMC. Ministère de l'agriculture et de la pêche – Solagral, 124 p.

STIGLITZ J., 2000. Vers un nouveau paradigme du développement. L'économie politique, 5 : 6-39.