

2001
n° : 84/2001



Quels instruments de valorisation de la multifonctionnalité ?

Cirad Amis Ecopol

Note de synthèse

Anthony Aumand – Solagral et Ensam-Lameta
Tristan Le Cotty – Solagral
Tancrede Voituriez- Cirad Amis Ecopol

*Recherche ayant bénéficié d'une aide du Ministère de l'Agriculture et de la Pêche.
Direction des Politiques Economique et Internationale (Référence MAP 00 G5 03 01)
Le contenu du présent document n'engage que la responsabilité de ses auteurs.*

Objectif et contexte de l'étude

1. Objet de polémiques dans les négociations commerciales, la multifonctionnalité ne figure pas dans l'agenda intégré de l'OMC. On y trouve les " considérations d'ordre autre que commercial " (article XX), mais pas la multifonctionnalité en tant que telle. Paradoxalement, alors qu'elle est discutée à l'origine dans des enceintes onusiennes, elle n'y est plus reconnue, parce que jugée trop polémique et trop connotée. Ainsi la Fao ne la retient-elle plus et étudie avec précaution les " Rôles de l'agriculture " ; la Commission sur le Développement Durable ne la mentionne plus guère. Elle est supportée non sans quelques grincements par l'Europe elle-même en 1999 avant le lancement avorté du Cycle de négociation commercial de l'OMC. Et pourtant la multifonctionnalité a survécu. Même si le terme reste imprécis, sa définition multiple – on retiendra ici " la production de services ou de biens joints à la fonction primaire et non rémunérés par le marché " -, et l'arsenal de mesures qui l'accompagnent extrêmement varié, le terme a acquis une légitimité scientifique et sociale que l'on aurait été bien en peine d'anticiper il y a deux ans.

2. L'objectif général de l'étude est d'éclairer la controverse qui oppose les " Amis de la multifonctionnalité " à ses contempteurs, en fournissant des éléments de comparaison sur les contributions marchandes et non marchandes de l'agriculture dans divers pays, sur les modalités de l'intervention publique qu'on y rencontre et leurs performances. L'objectif spécifique de l'étude est de contribuer à la justification et à la définition des modalités d'intervention publique au titre de la multifonctionnalité qui soient à la fois efficaces et coopératives, tant dans les pays du Nord que dans les pays du Sud.

3. Rappelons les trois critères de coopération sur lesquels reposent les grands principes du GATT : non discrimination (nation la plus favorisée et traitement national), réciprocité, et transparence. Il apparaît aujourd'hui que c'est finalement la dimension d'efficacité collective qui dans les faits est la plus développée dans les négociations commerciales, en particulier via la recommandation du découplage. Avec l'accord agricole, on passe d'une coopération autour de principes, qui fondent le Gatt à l'origine, à une coopération autour d'instruments. Ce passage est permis par la simplification des trois critères précités, qui ne définissent pas d'instruments a priori, en un seul, celui d'un instrument coopératif de soutien, l'instrument découplé (en plus de la baisse des tarifs et des subventions aux exportations). La coopération n'est plus assurée par le respect de trois critères généraux, mais par l'usage privilégié d'un instrument qui se substitue, de fait, à tous trois. C'est dans ce contexte particulier que la coopération et la performance des instruments de la multifonctionnalité doivent être évalués.

Méthodologie utilisée

4. L'hypothèse de l'étude est que le critère de performance (efficacité collective) tel qu'actuellement instrumentalisé par le découplage, est inopérant pour assurer la coopération internationale dans les cas avérés de multifonctionnalité. Ces cas " avérés " sont caractérisés par la production de services ou de biens joints à la fonction primaire, qui objets d'un consentement à payer, ne sont pas rémunérés par le marché, et ne peuvent pas facilement faire l'objet de politiques ciblées.

5. On vérifie l'hypothèse par des études de cas, conduites sur des instruments de la politique agricole commune (PAC) européenne et d'économies en développement. Ces études de cas consistent à évaluer les instruments en place, ou qui ont existé par le passé, dans deux registres : la performance et la coopération.

6. L'analyse est centrée sur trois organisations communes de marché, à savoir l'OCM viande bovine, l'OCM lait et l'OCM grandes cultures, particulièrement exposées à la critique des concurrents commerciaux de l'UE, ce qui a motivé notre choix. Nous avons en effet retenu des instruments

“ problématiques ”, au détriment d’instruments moins polémiques tels que les CTE. Les OCM retenues sont les trois OCM principales, en termes de transferts budgétaires ; elles recouvrent la plupart des instruments communautaires de gestion des marchés agricoles.

7. Trois indicateurs de performance ont été choisis pour juger des effets des aides de marché sur l’évolution des pratiques agricoles au regard des nouveaux objectifs – ou fonctions - assignés à l’agriculture en Europe. Il s’agit du critère d’extensification, qui permet d’appréhender l’adoption de pratiques agricoles plus conformes aux exigences environnementales ; de la diversification des exploitations ; du ralentissement de la concentration des exploitations.

8. Les études de cas dans les pays en développement (PED) concernent plusieurs continents. Des études de premières main ont été réalisées au Vietnam, au Costa Rica, et par enquête auprès des participants aux ateliers du Pôle de formateurs africains en politique agricole, mis en place par le Cirad, l’Iram, Solagral et le ministère des affaires étrangères, qui se sont tenus en 2001 au Bénin, au Sénégal et au Burkina Faso. Des analyses ont été conduites sur l’échantillon des pays du Resal (Réseau européen pour la sécurité alimentaire, coordonnée par Solagral pour la Commission Européenne) : Bangladesh, Honduras, Nicaragua, Haiti, Ethiopie, Erithrée, Yemen, Madagascar, NEI, Burkina Faso, Cap Vert, Mauritanie, Niger, Bolivie, Equateur, Pérou, Malawi et Mozambique. Enfin, des travaux antérieurs du Cirad en Indonésie, Argentine, au Burkina Faso, et sur le péri-urbain en Afrique ont été exploités et adaptés.

Résultats

9. La politique de soutien couplé aux prix des produits pratiquée par l’Union européenne jusqu’en 1992 a accru les effets externes négatifs de l’activité agricole, tout particulièrement sur l’environnement, en accélérant et en approfondissant les mouvements d’intensification, de spécialisation et de concentration des exploitations agricoles. A l’occasion des réformes de 1992 et surtout 1999 ont été intégrés dans la PAC de nouveaux objectifs environnementaux et sociaux. Mais cette réforme n’a globalement pas permis la mise en conformité des instruments de marché avec les nouveaux objectifs. Une PAC “ plus ” multifonctionnelle mais pas pleinement multifonctionnelle se met en place depuis deux ans.

10. Si les aides directes ont permis de limiter les incitations à produire, l’aspect partiel de leur découplage continue de générer des distorsions dans les décisions des producteurs dont les conséquences “ multifonctionnelles ” sont contrastées (tableau infra). La grande majorité des aides actuelles, répondent avant tout à un objectif d’ajustement, et restent insuffisamment ciblées sur des objectifs essentiels de la multifonctionnalité: le social, l’environnement, l’aménagement du territoire. L’évolution récente offerte par la modulation en particulier marque une autre période de transition, vers une meilleure réponse à ces trois objectifs, mais reste marginale au regard de l’ampleur des aides globales.

Synthèse des effets des instruments de marché sur les critères de multifonctionnalité retenus

		Intensification	Spécialisation	Concentration des exploitations	Concentration régionale des productions
OCM cultures	Grandes	Consolide les systèmes les plus extensifs	Spécialisation aux effets modérés ; aides partiellement couplées sur céréales dominantes	Concentration	Maintien d’exploitations en zones défavorisées
OCM bovine	Viande	Ralentissement de l’intensification	Spécialisation	Concentration	Concentration
OCM lait		Intensification	Diversification vers des productions intensives	Modèle d’exploitation moyenne	Ralentissement du mouvement de délocalisation de la production (F)

(effets positifs sur fond coloré)

11. Observée et documentée dans les pays du sud, la multifonctionnalité montre des dissemblances fortes avec la multifonctionnalité du Nord (tableau infra).

Les multifonctionnalités au Nord et au Sud

UE	PED et PMA
1. Objectif de politique	1. Caractéristique
2. Demande de valorisation extérieure au secteur (contribuable)	2. Demande intérieure au secteur (consommateur-producteur)
3. Les fonctions non marchandes sont jointes aux productions	3. La principale fonction non marchande est la fonction primaire (autoconsommation)
4. La jointure justifie et définit l'instrument	4. Le risque justifie et définit l'instrument
5. Instruments peuvent et doivent être budgétaires (le contribuable consent à payer)	5. Instruments de marché suppléent au manque de ressources budgétaires (le producteur-consommateur paye)
6. Contrainte pèse sur les interventions de marché (contrainte de conformité)	6. Contrainte pèse sur les interventions hors marché (contrainte budgétaire)
7. La multifonctionnalité, enjeu de réforme des politiques existantes	7. La multifonctionnalité, enjeu de définition de politiques à venir (et de maintien d'une protection?)

On observe en particulier parmi les PED étudiés, que :

- Les défaillances de marchés pouvant justifier l'intervention publique concernent l'information, les marchés des facteurs (terre, capital, travail) et le marché du risque (incomplet ou absent).
- Les externalités répertoriées sont en règle générale les externalités négatives, liées soit à des pratiques anti-risque (diversification) ou à des politiques (prix garantis).
- Le risque est isolé dans nos analyses, en raison de son impact déterminant sur la pauvreté et l'insécurité alimentaire, dont la réduction figure au rang d'objectifs prioritaires dans les pays étudiés. Il est également isolé pour ses effets induits sur d'autres défaillances de marché (rationnement du crédit).
- Des politiques ciblées à même de traiter les défaillances existent, au moins en théorie : information sur les marchés, politiques foncières et de crédit, éducation (capital humain), réglementation (respect des contrats), taxes environnementales, normes et appellation d'origine. Toutes ces mesures ou registres de mesures sont parfaitement compatibles avec l'accord OMC. Elles favorisent le bon fonctionnement du marché.
- Les politiques de réduction de risque prix prennent la forme de stabilisation (bandes de prix), accompagnées de mesures de soutien (bandes de prix au-dessus du cours mondial). L'exemple indonésien montre que stabiliser et soutenir peuvent avoir des impacts positifs significatifs sur la cohésion sociale, la réduction de l'insécurité alimentaire et de la pauvreté.
- Le coût domestique de l'intervention efficace est dépendant du nombre de défaillances enregistrées ; elles sont multiples dans les pays en développement ; le coût budgétaire de l'intervention publique y est donc élevé. La perfection des marchés agricoles a un coût.
- L'arbitrage entre coût domestique et coopération (coût extérieur, i.e. coût induit, chez les partenaires, par l'intervention domestique) est inévitablement posé. Réduire le coût budgétaire grâce à des interventions financées en partie par les consommateurs (stabilisation et soutien des prix) n'est pas parfaitement efficace (effets environnementaux et distorsions) ni coopératif. C'est une solution par défaut, ou de second rang, en l'absence de recettes budgétaires.

12. Sur ce constat, les recettes de politique économique n'ont plus grand sens : un instrument " multifonctionnel " au Burkina aura peu de sens en Europe, et réciproquement, parce que les conditions de production, l'ampleur et la nature des défaillances de marché et la capacité d'intervention de l'Etat n'y sont pas les mêmes. Il n'existe pas UN instrument excellent qui garantisse dans les faits aux Etats de remplir leurs objectifs et de répondre à la demande sociale de leurs populations. Ces différences doivent être saisies comme une opportunité pour l'Europe de souligner les changements qu'impose la multifonctionnalité dans la conception des politiques agricoles et la définition des règles de conformité internationale. Elles soulignent la nécessité de placer au centre des débats la coopération internationale, et non l'adaptation, par dérogations successives, de la règle trop stricte de distorsion faible ou nulle.

13. La multifonctionnalité de l'agriculture lorsqu'elle est avérée – existence d'une jointure, d'un consentement à payer et d'une défaillance de marché - remet plus généralement en cause le découplage comme instrument de politique agricole tout à la fois coopératif et performant. La multifonctionnalité (par sa jointure) de l'agriculture (par le risque et les défaillances de marché que représente l'absence de marché des risques agricoles), révèle les limites de performance et de coopération du découplage (tableau infra).

Performance et coopération du découplage, une synthèse

	RISQUE	SANS RISQUE
JOINTURE	NP / NC	NP / C
SANS JOINTURE	P / NC	P / C

Le découplage est non performant (NP) et n'assure pas pleinement la coopération (NC) en présence de jointure et de risque

14. Lorsque la jointure entre un bien marchand agricole et un bien public est forte (i.e. qu'on ne peut produire l'un sans l'autre ou qu'il est plus coûteux de produire les deux séparément que conjointement), lorsque les biens publics associés au produit agricole sont nombreux, lorsque le consentement à payer des contribuables pour ces biens est élevé, il pourra s'avérer plus avantageux de soutenir la production du bien agricole marchand plutôt que de rémunérer de façon ciblée la production de chaque bien public, sachant que toute intervention sur l'externalité se répercutera sur la compétitivité du producteur, donc sur l'offre.

15. Nos résultats montrent ainsi qu'il existe un problème spécifique posé par la multifonctionnalité, dans la mesure où la jointure inhérente à la multifonctionnalité de l'agriculture impose une contrainte au libre-échange. Autant il est possible de mettre en place une politique environnementale de l'agriculture peu distorsive, une politique sociale peu distorsive, autant il est difficile de soutenir la multifonctionnalité de l'agriculture sans une certaine distorsion du marché, lorsque la multifonctionnalité est un ensemble de services à caractère public rendus par une production agricole et qu'il existe de fortes économies de gamme entre la production et ces services à caractère public. Il ne faut donc pas évacuer la question de la distorsion en disant simplement qu'une multifonctionnalité acceptable est une multifonctionnalité qui affecte le moins possible la production. Une politique multifonctionnelle pose un problème commercial spécifique, qui mérite d'être traité comme tel.

17. A un certain niveau d'échange, le bien-être agrégé né du protectionnisme d'un seul pays " valorisant " sa multifonctionnalité peut au total être supérieur au bien-être agrégé en situation de libre-échange dès lors que la jointure est forte entre fonctions et le consentement à payer important.

18. Le protectionnisme d'un pays valorisant sa multifonctionnalité peut certes générer un bien être agrégé supérieur à la situation de libre échange mais, à la différence du libre-échange qui théoriquement ne crée que des gagnants, le protectionnisme " multifonctionnel " crée des gagnants et des perdants. La raison en est simple : les fonctions non marchandes, et donc les gains de la protection ou du soutien, sont territorialisés et ne traversent pas les frontières. Le protectionnisme, au motif de la multifonctionnalité, n'est donc a priori pas coopératif sans la mise en place d'une compensation.

Recommandations

19. Ces résultats rendent nécessaire de dépasser un critère unique qui définirait l'instrument excellent, et d'élaborer des principes de coopération, laissant plus de choix dans l'augmentation des performances tout en contrôlant strictement la loyauté des interventions.

20. Les résultats conduisent à la conclusion qu'il peut s'avérer plus avantageux, en terme de bien-être, d'utiliser des aides couplées au produit marchand pour internaliser une externalité qu'une aide ciblée sur l'externalité elle-même lorsque le bien marchand et l'externalité sont fortement joints. Cette conclusion nous permet de formuler les principes d'amélioration suivants de la PAC : lorsque la jointure est forte, ce qui paraît être le cas pour la plupart des pratiques d'élevage bovins à l'herbe extensifs, les productions de niche ou de qualité, les productions en zone marginales, etc., des mesures couplées seront souvent préférables en terme de bien-être. Dès lors il peut être suggéré une amélioration du couplage ainsi qu'un renforcement des contraintes imposant le respect des législations environnementales et de standards locaux. Lorsque la jointure est faible, on pourra préférer des mesures découplées de la production marchande et ciblée sur l'externalité qu'on cherche à internaliser.

21. Les pistes proposées visent à coordonner soutiens et protectionnisme, lorsqu'ils sont justifiés par une jointure, un consentement à payer et une défaillance de marché. Différentes voies sont explorées, qui permettraient à l'Europe de proposer un principe de coopération international dépassant le jeu des alliances (qu'il n'interdit pas pour autant) : ainsi de la mise en œuvre d'un principe de compensation et de la définition de critères de loyauté des distorsions (conditions de concurrence équitables, transparence, prévisibilité).

22. Le principe de compensation internationale repose sur la justification théorique simple selon laquelle l'ensemble des bénéfices liés à l'intervention publique doit être supérieur à l'ensemble des pertes qu'elle génère, y compris celles subies par les pays tiers. Si le bilan est globalement positif, mais qu'il engendre des pertes pour les pays exportateurs, leur manque à gagner doit faire l'objet d'une compensation par le pays interventionniste.

23. Deux modalités sont envisagées. La première définit la compensation comme le fruit d'une somme de négociations bilatérales entre chaque pays demandeur de restriction au commerce (qui souhaite protéger certaines de ses productions) et l'offreur de restriction au commerce (l'exportateur potentiel qui consent à ne pas exporter autant que possible, moyennant une contrepartie financière). Il serait économiquement efficace que chaque compensation reflète les différences de coûts entre les pays exportateurs, et soit donc négociée bilatéralement. Ceci conduirait par exemple à des droits de douane négociés entre Parties. Le droit de douane minimum négocié bilatéralement serait ensuite étendu à l'ensemble des partenaires commerciaux, de même que les droits de douane commerciaux " standards " sont négociés bilatéralement, puis leur plus faible valeur étendue à l'ensemble des partenaires au titre de la NPF.

24. L'intérêt théorique de cette forme de compensation est que la négociation devrait conduire automatiquement à des niveaux de compensation qui reflètent la valeur réelle de la multifonctionnalité (vue dans son aspect non marchand ET marchand). Si le pays multifonctionnel commence la négociation avec un droit de douane élevé et une compensation très faible qui ne compense pas les producteurs lésés (pour un produit donné), le pays exportateur va refuser la proposition et préférer exporter. Si la production en question est réellement multifonctionnelle dans le pays importateur, et qu'il lui serait donc coûteux en termes de bien public d'importer trop, il va améliorer sa proposition, etc. jusqu'à ce qu'elle couvre le manque à gagner des exportateurs partenaires. Il devrait donc y avoir révélation de la demande de multifonctionnalité par l'importateur, et du manque à gagner commercial, pour l'exportateur.

25. La deuxième option consisterait à respecter d'emblée la clause de la nation la plus favorisée en supprimant la négociation bilatérale initiale de la compensation. Tout soutien couplé ou protection élevée serait soumis à une taxe collective, qui servirait également à révéler la demande de multifonctionnalité ; elle aurait par conséquent la même vertu d'efficacité que le premier type de compensation, si le niveau de la taxe est significatif.

26. Dans ce dernier cas, la taxe internationale finançant la compensation pourrait être versée dans une boîte "Développement" collective, qui aurait une signification plus symbolique que la compensation négociée bilatéralement: il s'agirait alors de permettre aux pays sans budget agricole, qui ne peuvent avoir recours au découplage par leur moyens nationaux, de soutenir certaines de leurs productions qui ont des caractères multifonctionnels, en compensation de la restriction ou de la distorsion qu'engendrent les pays riches ayant une forte demande sociale pour la multifonctionnalité. Les modalités d'attribution des fonds de cette boîte "Développement", restent à discuter, mais le premier intérêt de cette compensation est au Nord : elle révèle la multifonctionnalité.

27. En plus de la compensation, une réforme des critères de conformité des instruments paraît nécessaire. Il semble en effet dangereux d'orienter la réforme des politiques agricoles sur le seul mode du découplage des aides sous l'argument que les distorsions liées au soutien interne couplé sont démontrables, alors que celles liées à certaines utilisations déloyales d'instruments comme l'aide alimentaire ne le sont pas, simplement parce que ce n'est pas l'instrument qui est intrinsèquement distorsif, mais certaines de ses utilisations. " Qui " et " comment " sont utilisés un instrument de politique, quel qu'il soit, s'avèrent aussi déterminants, pour la coopération, que l'instrument lui-même.

28. Ceci nous conduit à croiser les deux directions de réformes suivantes : la " loyauté " ou " coopération " permise par l'instrument et son utilisation (conditions de concurrence équitables, transparence, prévisibilité) ; et la libéralisation (tarifs + découplage). Le fait d'introduire le critère de loyauté comme différent de celui de distorsion n'est pas incompatible avec la logique actuelle du découplage, simplement les classes d'instruments doivent intégrer des paramètres supplémentaires : exportation ou non de la distorsion, transparence et prévisibilité (tableau infra).

29. Ce classement repose sur l'idée que certains instruments actuellement exemptés de disciplines ne sont pas par nature déloyaux (ou " non coopératifs "), ou que leur propriété de distorsion de concurrence ne peut être démontrée, qu'ils ont pourtant un potentiel distorsif réel, et qu'ils sont dans les faits utilisés comme une arme commerciale. Les utilisations de l'aide alimentaire américaine dans les années de forte production mondiale et de faibles prix mondiaux (Réstal) montre clairement ce risque, pour ne pas dire cette tendance.

30. A ce stade de l'étude, nous ne sommes pas en mesure de proposer un cahier des charges abouti qui permettrait de définir transversalement ce qu'est une bonne utilisation des instruments ambigus. Nous pouvons en revanche affirmer que l'actuel classement des instruments en fonction de leur distorsion du marché n'est pas représentatif des distorsions de concurrence réelles : y manque une déontologie multilatérale de l'utilisateur d'un instrument national, et non seulement une déontologie de l'instrument. Les instruments doivent sans doute continuer à être jugés sur leur nature (plus ou moins distorsive) mais également être soumis un code d'utilisation, qui assurerait transparence et prévisibilité des politiques.

Les instruments de la multifonctionnalités : quelques pistes de réforme

	Instrument loyal	Instrument déloyal
Instruments de soutien couplés	<p>Distorsion loyale instruments couplés mais transparents et pouvant être utilisés de manière peu distorsive Peuvent être maintenus au nom de la multifonctionnalité Peuvent être compensés</p> <ul style="list-style-type: none"> - Prix faiblement soutenus + droits de douane - subventions à la production - subventions sur les intrants - aides au revenu fonction des cours <p>(correspond à l'actuelle boîte bleue + l'actuelle boîte orange chez les importateurs nets + critères transversaux qui devraient y être inclus : manque de transparence, non visibilité de l'effet sur la production)</p>	<p>Distorsion déloyale instruments couplés non transparents</p> <p>✓ <i>Doit être évincée</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Prix soutenus + droits de douane + restitutions - subventions à la production en situation d'excédents nationaux - subventions sur les intrants en cas d'excédents nationaux - aides au revenu fonction des cours en cas d'excédents nationaux <p>(correspond à l'actuelle boîte orange chez les exportateurs nets + les critères transversaux qui devraient y être inclus : manque de transparence, non visibilité de l'effet sur la production)</p>
Instruments de soutien découplé	<p>Efficacité + loyauté instruments non couplés et transparents (Correspond à l'actuelle boîte verte)</p>	<p>instrument déloyal sans distorsion démontrable</p> <p>Instruments non couplés mais opaques ou imprévisibles</p> <ul style="list-style-type: none"> - aide alimentaire en situation d'excédents internationaux - crédits à l'export en situation d'excédents nationaux - certains prix pratiqués par les entreprises commerciales d'Etat, etc.). <p>classés dans l'actuelle boîte verte ou non considérés comme du soutien, ce sont les instruments qui ne sont pas distorsifs par nature, mais qui peuvent distordre la concurrence fortement selon la façon dont ils sont utilisés. (actuellement dans la boîte verte)</p>