

La brève incursion de la multifonctionnalité dans le champ politique

Quels enseignements pour le débat sur la gestion des services environnementaux (SE/PSE) ?

Philippe BONNAL, CIRAD, Montpellier

Document de travail n°2010-7

Avec le soutien de :



Ce travail a bénéficié d'une aide de l'Agence Nationale de la Recherche dans le cadre du programme SYSTERRA, portant la référence ANR-08-STRA-13

La brève incursion de la multifonctionnalité dans le champ politique

Quels enseignements pour le débat sur la gestion des services environnementaux (SE/PSE) ?

INTRODUCTION

Ce texte¹ part du constat que la notion de multifonctionnalité de l'agriculture (MFA) n'occupe plus aujourd'hui qu'une place résiduelle dans les agendas politiques après avoir fait l'objet d'un débat planétaire et avoir bousculé, pour un temps, les normes préconisées par les institutions internationales et utilisées au niveau national, depuis près d'un demi-siècle, pour élaborer les politiques agricoles et rurales nationales. Même si elle a encore un usage heuristique et qu'elle figure toujours dans la justification d'instruments spécifiques d'actions publiques de quelques rares pays, au Nord comme au Sud, force est de considérer que la notion de la MFA fait partie désormais d'un référentiel daté qui n'a guère réussi à dépasser la fin du XXème siècle. Avec le recul d'une petite décennie, on est même en droit de juger que l'apport de la MFA dans la rénovation des politiques agricoles et rurales a été modeste en comparaison des débats et des espoirs suscités.

Il n'est pas dans l'objet de cette note d'aborder l'aspect heuristique de la MFA, et encore moins de le contester. L'objectif est de rappeler les principales modalités de la trajectoire de la notion dans le champ politique, d'identifier quelques causes à sa brièveté et de s'interroger sur le lien éventuel entre la MFA, d'une part, et les services environnementaux (SE) et, plus particulièrement, les paiements pour services environnementaux (PSE), d'autre part. Elle est structurée en deux parties. La première porte sur le rappel historique des modalités de l'apparition puis de la contestation de la notion au niveau international (OMC), communautaire (Union Européenne) et français. La seconde concerne les ambiguïtés des référentiels théoriques et méthodologiques qui ont largement contribué, à mon avis, à la marginalisation du concept dans le champ politique.

¹ La rédaction de ce texte a été suggérée par Philippe Méral et Denis Pesche dans le prolongement d'une discussion sur la place de la notion de la MFA aujourd'hui dans le champ des politiques publiques. Il s'inscrit dans la réflexion sur les antécédents des SE/PSE. La rédaction finale du texte a bénéficié des observations et suggestions avisées de Philippe Méral, Marc Dedeire et de Eric Sabourin, que je remercie ici chaleureusement.

LE PROCESSUS DE L'ÉMERGENCE DU CONCEPT DE MFA DANS LES POLITIQUES PUBLIQUES ET SA PROGRESSIVE EROSION

Deux phases successives marquent l'évolution de l'usage de la notion de multifonctionnalité dans les processus d'élaboration de politiques agricoles. La première, 1992 à 1999, correspond à la montée en puissance de la notion ; tandis que la seconde, 1999 à 2003, correspond à sa contestation puis à son éviction de la plupart des agendas politiques.

En tant que notion de politique publique, l'origine de la MFA et son usage dans les enceintes internationales et nationales est relativement facile à situer. Elle est introduite lors du Sommet de la Terre des Nations Unies organisé à Rio de Janeiro du 3 au 14 juin 1992 (Rio 92), en lien avec la notion de développement durable, avec pour perspective de répondre aux défis de la croissance démographique et de la capacité limitée des ressources et des techniques à satisfaire les futurs besoins de la population. La prise en compte du caractère multifonctionnel de l'agriculture est considérée comme une nécessité lors de l'examen, la planification et la programmation intégrée des politiques agricoles notamment pour améliorer la sécurité alimentaire et engendrer un processus de développement durable². La notion de multifonctionnalité est également appliquée aux forêts pour souligner les rôles écologique, économique, culturel multiples des arbres, des forêts et des terres forestières et la nécessité de les soutenir par des politiques, des méthodes et des mécanismes appropriés³. A partir de ce point de départ, la notion a été utilisée pour traiter essentiellement trois types de questions localisées à différentes échelles de gouvernance: (i) la réglementation commerciale agricole, au niveau international, (ii) la législation relatives aux politiques agricoles au niveau communautaire (Europe) et (iii) la définition de politiques agricoles au niveau national d'un certain nombre de pays généralement, mais pas exclusivement, classés dans la catégorie de pays développés.

Sur le plan international, à l'OMC

Après Rio-92, la multifonctionnalité resurgit dans l'Accord sur l'Agriculture du Cycle de l'Uruguay (AAUA), entré en vigueur le 1^{er} juillet 1995, sous la périphrase « considérations autres que d'ordre commercial » (NTC)⁴. L'incorporation de l'agriculture dans l'agenda du Cycle de l'Uruguay se justifiait par la nécessité de régler les guerres commerciales menées essentiellement entre les grands pays producteurs, dominés par les Etats-Unis et l'Union européenne (UE), au détriment des autres pays du monde. Elle a visé à définir un ensemble de normes apportant un minimum de discipline dans les échanges agricoles et les politiques de soutien⁵.

² Agenda 21, Section II, Chapitre 14 : Promotion d'un développement agricole et rural durable

³ Agenda 21, Section II, Chapitre 11 : Lutte contre le déboisement, domaines d'activité.

⁴ Acronyme de l'anglais *Non Trade Concerns*

⁵ L'accord vise à limiter l'utilisation d'outils de politique agricole ayant des effets négatifs sur le commerce mondial. Il porte sur trois types de mesures (piliers) : le premier pilier concerne les mesures qui limitent l'accès au marché intérieur ; le second porte sur les mesures de soutien à la production et le troisième correspond aux aides ou les subventions à l'exportation. Pour chacun de ces piliers des niveaux de réduction ont été définis ainsi que les groupes de pays concernés. Entré en vigueur en 1995, il est prévu pour 6 ans dans le cas des pays développés et de 10 ans pour les pays

Dans ce contexte, on observe que l'accord agricole reconnaît la légitimité des dimensions non marchandes de l'agriculture et notamment la sécurité alimentaire, l'importance sociale des emplois familiaux et le poids des impacts environnementaux de l'activité agricole⁶. L'article 20 (point c) oblige par ailleurs les pays membres à reprendre les négociations un an avant la fin de la période mise en œuvre en tenant compte, entre autres choses, des NTC⁷.

L'échec de la troisième conférence ministérielle de l'OMC, réalisé à Seattle du 30 novembre au 3 décembre 1999, marque un changement historique dans les rapports Nord-Sud et imprime les futures modalités de négociation de l'OMC. Les pays en développement rejettent les procédures de négociation pratiquées jusqu'alors et qui consistaient à ratifier un préaccord préparé par les pays riches, essentiellement les Etats-Unis et l'Union Européenne. Ils revendiquent dès lors de participer à part entière aux négociations. Cette revendication au droit de la négociation aura une grande importance dans l'évolution de l'usage de la notion de multifonctionnalité.

Conformément aux prescriptions de l'article 20 de l'AAUA, les considérations autres que d'ordre commercial sont bien inscrites dans l'agenda de négociation du cycle de Doha dont la quatrième conférence ministérielle doit donner le point de départ, organisée à Doha, au Qatar, du 9 au 14 novembre 2001⁸. Il est argumenté que les NTC sont particulièrement justifiées pour les pays les moins avancés (PMA) dépendant largement de leur agriculture alors que celle-ci est peu compétitive.

Dès lors, alors que la plupart des pays membres reconnaissent la pertinence des NTC, « la question débattue à l'OMC est de savoir si les subventions qui ont des effets de distorsion sur les échanges ou celles qui ne relèvent pas de la catégorie verte⁹ sont nécessaires pour permettre à l'agriculture d'exercer ses multiples

en développement. Les pays les moins avancés ne sont pas concernés par l'accord. Des clauses de sauvegarde ont été prévues.

⁶ Préambule de l'Accord sur l'Agriculture (dernier paragraphe).

⁷ La prise en compte des NTC est le troisième des quatre points à prendre en compte lors de la reprise des négociations. Les autres sont : Point 1 : tenir compte de ce qu'aura donné jusqu'à là les objectifs de réduction. Point 2 : tenir compte des effets des engagements de réduction sur le commerce mondial des produits agricoles. Point 3 : Tenir compte des autres engagements qui seront nécessaires pour atteindre l'objectif à long terme mentionnés dans l'accord.

⁸ OMC, point 13 de la déclaration ministérielle de Doha, 14 novembre 2001.

⁹ Rappelons que l'Accord agricole différencie les types d'aides relevant du pilier soutien interne en les répartissant en trois boîtes de couleurs différentes : verte, bleue et orange. (i) La boîte verte regroupe les soutiens qui n'ont pas d'effets de distorsion, étant non couplés à la production. Il s'agit de programmes de service public (recherche, appui technique, stocks au titre de la sécurité alimentaire, aide alimentaire intérieure, etc.), des aides directes aux producteurs et des programmes de protection à l'environnement ; les soutiens de la boîte verte ne sont pas soumis à la régulation. (ii) La boîte bleue, rassemble les soutiens à l'agriculture partiellement découplés, alloués au titre de la limitation de la production. Elle rassemble une grande partie des aides de la PAC. Dans l'AACU, ces soutiens ne sont pas soumis à réduction, mais ne peuvent pas augmenter. (iii) Dans la boîte orange sont classées les aides non découplées, c'est-à-dire les aides visant à soutenir le prix des produits agricoles. Ces aides doivent être progressivement réduites dans une perspective d'élimination. L'accord stipule que les soutiens de la boîte orange, mesurés par la MGS (Mesure Globale de Soutien) qui correspond au soutien total pour la période 1986-1988, doivent être réduits de façon différenciée selon le niveau de développement des pays : baisse de 20% au cours de la période 1995-2000 pour les pays développés, baisse de 13,3% pour les pays en développement au cours de la période 1995-2004. Les pays moins avancés (PMA) ne sont pas soumis à réduction. Par ailleurs une clause de minimis a été prévue, établissant un seuil de soutien (5% pour les PD, 10%

rôles »¹⁰. Cette question délimite largement la conformation des groupes d'intérêt durant la première phase de négociation (2000-2001), conclue par la déclaration de Doha du 14 novembre 2001.

Le groupe en faveur de la reconnaissance des NTC - appelé aussi « Amis de la Multifonctionnalité » - composé de 38 pays, conduit par l'Union européenne, la Suisse, la Norvège, la Corée, le Japon, est résolument critique vis-à-vis de la dérégulation poussée de l'agriculture. Il défend le maintien d'un système de protection, justifié par l'importance des dimensions sociales et environnementales de leurs agricultures en raison de l'ancienneté des systèmes agraires, de la taille réduite des unités de production et du nombre restreint d'exploitations agricoles. En opposition, le groupe de Cairns, regroupant des pays industrialisés et en développement majoritairement agro-exportateurs, dont le secteur agro-exportateur est conformé d'exploitations agricoles de grandes dimension, défend la libéralisation commerciale en soulignant les effets de distorsion des politiques de soutien. Un troisième groupe, hétérogène, conformé par des pays en développement (PED) et des pays à économie moins avancée (PMA) n'a pas de position consensuelle sur la multifonctionnalité de l'agriculture. Sa principale revendication porte sur l'importance de la sécurité alimentaire et du respect du rôle d'entraînement du secteur agricole sur le développement national. Cependant, les pays du groupe Développement sont d'accord entre eux pour rejeter dos à dos les positions du groupe NTC et du groupe de Cairns. Au premier, il est reproché que la défense de la MFA s'accompagne d'un objectif protectionniste explicite qui limite, voire prohibe l'accès des pays en développement aux marchés consommateurs des pays riches, accès qui conditionnerait leurs processus de développement. Aux seconds, il est critiqué la priorité absolue donnée à la libéralisation commerciale sans tenir compte des risques induits pour les pays en développement qui devraient confier au marché l'approvisionnement alimentaire de leurs abondantes populations. Les Etats-Unis, enfin, occupent une position à part, cherchant à la fois à justifier un système de protection qui leur est favorable et imposer une libéralisation commerciale des grands pays importateurs. Les longs débats sur les NTC¹¹ ont largement pointé les divergences entre les différents groupes et à l'intérieur de chaque groupe. Les pays du groupe NTC peinent à convaincre les autres pays membres que leur objectif n'était pas de mettre en place une « forme de traitement spécial et différencié en faveur des pays riches », comme ils sont accusés. Dans ce contexte, il est clair à la fin de la conférence de Doha que le futur de la notion de multifonctionnalité est lié à l'adhésion des pays en développement.

Diverses conférences des Nations-Unies, organisées durant la même période, ont constitué des opportunités pour les pays NTC de gagner les pays en développement à leurs vues et de les convaincre de placer leurs revendications sous la bannière de la multifonctionnalité. C'est notamment le cas du sommet sur le développement durable organisé à Johannesburg du 26 août au 4 septembre

pour les PED de la valeur de la production totale par produit) en deçà duquel la réduction n'est pas obligatoire. Pour les PED, les aides à l'investissement agricole, les subventions aux intrants pour les agriculteurs à faible revenu et les aides au titre de la substitution des cultures illicites ne sont pas soumises à réduction.

¹⁰ OMC, 2004

¹¹ Voir le dossier de l'OMC, négociations sur l'agriculture

2002. Prévu dix ans après Rio-92, le sommet de Johannesburg avait pour objectif de faire le point sur les programmes mis en œuvre et d'actualiser les engagements nationaux. Malgré l'implication active de certains pays européens, notamment de la France, le sommet de Johannesburg scelle le rejet de la notion de multifonctionnalité par les pays en développement et de l'adhésion assez large de ces derniers aux thèses libérales tout en revendiquant un traitement spécial et différencié. Il est significatif que dans le rapport final de la conférence, les considérations autres que d'ordre commercial ne sont citées qu'une fois et en des termes identiques à ceux de la déclaration de Doha. Cette citation est accompagnée en outre d'une mise en garde vigoureuse contre les dérives du protectionnisme. Il est notable également, que le terme « multifonctionnalité » n'apparaît plus, alors que, rappelons-le, il avait été introduit lors de la conférence de Rio, confirmant ainsi la prise de distance des Nations-Unies vis-à-vis du concept, initiée lors de la conférence FAO-Pays-Bas de Maastricht, en 1999¹².

En 2003, au sein de l'OMC, on observe une prise de distance vis-à-vis du concept de multifonctionnalité similaire à celle des Nations-unies. Celle-ci s'est exprimée par une recomposition des groupes de pression. Le groupe des Amis de la multifonctionnalité est dissous et les pays membres que le composaient se sont répartis dans différents collectifs, notamment : le G10 regroupant les pays développés défensifs, conduits par la Suisse et le Japon, le G33 rassemblant les PED défensifs revendiquant le maintien d'un traitement spécial et différencié des pays en développement et le G90 rassemblant les PMA et les pays ACP défendant (difficilement) les intérêts des pays les plus pauvres. L'Union Européenne s'est, quant à elle, rapprochée des Etats-Unis, mouvement concrétisé par l'élaboration d'un préaccord sur le dossier agricole, renouant ainsi avec les anciennes pratiques de négociations internationales qui avait été fortement contestées par les pays en développement. Lors de la cinquième conférence ministérielle organisée à Cancún du 10 au 14 septembre 2003, le rejet du préaccord Etats-Unis -UE est largement responsable de l'échec de conférence et donne lieu à une nouvelle recomposition des groupes d'intérêt. La crise du coton, qui a opposé le Mali aux Etats-Unis et à l'UE, en révélant la force des stratégies protectionnistes des pays développés et leur manque de solidarité avec les pays en développement, scelle dès lors le rejet de la notion de multifonctionnalité.

Bien que les déclarations des conférences successives de l'OMC continuent de répéter inlassablement que les NTC font partie des négociations, force est de

¹² La conférence de Maastricht, organisée du 13 au 17 septembre 1999, sur le thème « Le caractère multifonctionnel de l'agriculture et des territoires » avait pour objectif de définir le contenu de la notion de multifonctionnalité dans le domaine agricole et rural. Elle s'est close en rejetant la notion compte tenu de sa potentielle utilisation à des fins protectionnistes. Dès lors, la FAO, a substitué cette notion par celle de « rôles de l'agriculture et des territoires ruraux », notion proche de la MFA, mais appliquée aux pays en développement. Elle est basée sur une reconnaissance des effets positifs d'une agriculture « bien gérée » sur la réduction de la pauvreté, la sécurité alimentaire, la répartition de la population urbaine/rurale et l'environnement. L'action la plus concrète de cette conception a été un projet de recherche : *Roles of Agriculture Project (ROA)*, financé par la coopération japonaise, réalisé de 2000 à 2002. Onze pays ont fait l'objet d'études approfondies (Chili, Chine, République Dominicaine, Ethiopie, Ghana, Inde, Indonésie, Mali, Mexique, Maroc, Afrique du sud). Les études ont porté sur le dépistage des externalités positives de l'agriculture sur les points évoqués antérieurement (on trouvera une présentation du projet ainsi que les documents produits sur le site du projet : www.fao.org/es/ESA/roa). A notre connaissance, ce projet n'a pas été prolongé par d'autres actions de recherche ou de développement.

constater que la multifonctionnalité ne constitue plus au sein de cette institution, ni de la plupart des autres institutions internationales, une catégorie structurante des politiques publiques agricoles et rurales. La raison de ce rejet est en grande partie liée à l'accapement du concept par des pays développés où l'agriculture n'occupe désormais qu'un rôle économique marginal au détriment de pays pauvres qui dépendent largement de leurs agricultures pour assurer leur développement économique et social.

Au niveau de l'Union européenne et au niveau français

Sans entrer dans les détails, soulignons l'existence d'un même processus d'érosion du concept de multifonctionnalité dans les réflexions de l'Union Européenne sur la réforme de la politique agricole commune (PAC) ou encore au niveau français en matière d'orientation agricole.

En Europe, après avoir été introduit par des juristes, en 1993, pour tenter d'harmoniser les législations agricoles nationales et donner un contenu concret à la notion de développement durable¹³, le concept de multifonctionnalité apparaît, à partir de 1997, dans le discours d'organisations professionnelles agricoles soucieuses de définir les contours d'un supposé modèle agricole européen. Il apparaît de nouveau, en 1998, dans les textes du Conseil européen de Luxembourg. Mais l'incorporation effective de la MFA dans l'agenda de négociation est réalisée lors de la réforme de la PAC, dans le cadre de l'Agenda 2000, mise en place par le Conseil européen de Berlin des 24 et 25 mars 1999.

Mais cette agriculture multifonctionnelle que les législateurs appellent de leurs vœux est difficile à promouvoir tant est grande la diversité des agricultures nationales et des référentiels de politiques liées à l'agriculture de chaque pays. Dans un article de 2003, Hélène Delorme distingue trois modèles nationaux de multifonctionnalité. Le modèle du « club de Londres » (Royaume-Uni, Pays-Bas, Danemark, Suède), de conception libérale, est en accord avec la théorie du bien-être. La multifonctionnalité pertinente est d'abord celle du milieu rural avant d'être celle de l'agriculture. Elle doit être soutenue par des politiques découplées tournées vers la dimension environnementale dans une logique de dualisation de l'agriculture. Le second modèle est celui des pays méditerranéens et orientaux, qui met l'accent sur la défense du revenu des agriculteurs familiaux. Les politiques agricoles doivent aider à maintenir et à développer une agriculture multifonctionnelle par nature mais peu compétitive en raison de son hétérogénéité et de ses caractéristiques structurelles et technologiques. Le troisième modèle, identifié par Hélène Delorme est le modèle franco-allemand tourné vers la transformation du développement agricole désormais orienté par des objectifs économiques, sociaux et environnementaux conformément à l'évolution des marchés et de la demande de la société.

La réforme de la PAC de 1999, on le sait, a porté sur la création du pilier « développement rural », (second pilier) venant compléter le dispositif de soutien des marchés et des prix agricoles (premier pilier). La multifonctionnalité est instrumentalisée dans le cadre du second pilier par le Règlement de

¹³ Dans le cadre du Comité Européen de droit Rural. (CEDR, 1993).

Développement Rural (RDR) et ses déclinaisons nationales : les Règlements de Développement Rural National (RDRN). Cette nouvelle architecture de la politique agricole est cohérente avec une conception duale de l'agriculture européenne différenciant une agriculture « compétitive » et une agriculture « multifonctionnelle » dont la reproduction dépend des soutiens alloués par la communauté et par les pays au titre de la rémunération des services publics rendus par les agriculteurs.

Le dispositif européen présente diverses ambiguïtés.

La première est de conforter les stratégies de soutien à la production agricole comme l'atteste l'asymétrie des ressources allouées à chaque pilier (80% pour le premier pilier et 20% pour le second, en moyenne durant la période 2007-2013) dont la durabilité semble assurée par la modestie et la lenteur des mécanismes de rééquilibrage, introduit lors de la réforme de 2003 par la modulation des aides¹⁴.

Une seconde est de dévier l'objet de la multifonctionnalité qui passe de celui l'agriculture à celui du milieu rural, introduisant une confusion dans les débats sur des modèles relatifs respectivement à la production agricole et à l'aménagement rural. De fait, les questions soulevées par la multifonctionnalité ont été traitées en créant le second pilier et en se contentant de limiter les abus les plus flagrants des pratiques agricoles¹⁵.

La troisième ambiguïté est de définir des modes de soutien à l'agriculture non transposables aux pays du sud et ne cherchant pas à déjouer les critiques formulées au niveau international. En effet, en reliant le traitement de la multifonctionnalité à la protection agricole, l'Europe n'a offert aucune possibilité aux pays en développement pour appliquer le même traitement, notamment les pays les plus pauvres où la part de l'agriculture dans l'économie nationale est la plus importante.

En France, la notion de multifonctionnalité a surgi dans l'agenda politique à la fin des années 1990 et s'est concrétisée par la loi d'orientation agricole (LOA) de 1999. En affirmant dans l'article 1, que « la politique agricole prend en compte les fonctions économique, environnementale et sociale de l'agriculture et participe à l'aménagement du territoire en vue d'un développement durable », le législateur entend imprimer un changement fondamental dans l'orientation du modèle agricole mis en place par les LOA de 1960 et 1962, dont les impacts économiques, environnementaux et sociaux ont fait l'objet d'un débat public de plus en plus critique.

L'instrument d'intervention privilégié de la multifonctionnalité - le Contrat Territorial d'Exploitation (CTE), mis en place par LOA - est innovant. Il dispense de façon conjointe, dans un cadre contractuel associant l'Etat et l'agriculteur, à la fois un appui aux activités productives individuelles et la rémunération de prestations de services publics se voulant en accord avec une demande sociale préalablement élaborée au niveau territorial. Cependant, le CTE a été éliminé en août 2002,

¹⁴ Le mécanisme de rééquilibrage des aides prévu par la réforme de la PAC de 2003 s'appuie sur le plafonnement des aides directes aux agriculteurs et au reversement des sommes ainsi dégagées dans le second pilier. De ce fait, la part de financement entre les deux piliers se rééquilibre lentement. En 2010, elle est de 75% pour le premier pilier et de 25% pour le second.

¹⁵ Par la conditionnalité qui subordonne l'attribution des aides directes au respect de normes environnementales et relatives au bien-être des animaux

quelques semaines après les échéances électorales marquant un changement de la majorité politique¹⁶ et, certainement aussi, en réponse à la contestation internationale de la notion et du manque d'entrain des pays de l'Union européenne envers cet instrument dont la gestion est jugée complexe. Le CTE est substitué par le CAD, contrat d'agriculture durable, qui sera rapidement remplacé à son tour par les mesures agri-environnementales territorialisées (MAET). Avec la fin du CTE, disparaît la tentative d'intégrer une approche globale et multifonctionnelle de l'exploitation agricole dans les politiques agricoles et rurales et marque le retour aux mesures ponctuelles décentralisées par rapport aux logiques de fonctionnement des exploitants agricoles. L'évacuation définitive de la référence à la multifonctionnalité est matérialisée par la nouvelle loi d'orientation agricole du 5 janvier 2006, ancrant l'agriculture dans la culture entrepreneuriale compétitive. A bien des égards, la multifonctionnalité de l'agriculture peut être considérée comme un non-événement en France, car, comme le souligne Jacques Remy, si la notion a agité pendant un temps le milieu de la recherche et une partie des agents de l'Etat, elle n'a jamais été adoptée dans les milieux professionnels agricoles ni par les industriels du secteur (Rémy, 2009). On ne saurait limiter cependant l'échec du CTE à la simple logique corporatiste, même en considérant sa dimension politique. D'autres causes objectives existent. Sur le plan technique, les procédures pour la mise en place des CTE se sont révélées complexes et lourdes sans que soient garantis leurs effets en termes d'aménités sociales et environnementales. Sur le plan budgétaire, le coût de l'opération s'est avéré rapidement prohibitif. Enfin, les CTE, malgré l'indéniable intérêt suscité dans les milieux de la recherche en France comme à l'étranger n'a pas fait école en dehors de l'hexagone. Ce manque d'« exportation » de la MFA à l'étranger est à relier à l'érosion de la légitimité de la notion dans les enceintes internationales et finalement à son éviction.

A partir de cette lecture rapide de l'évolution des instruments de pilotage de la MFA dans le cadre français, on est tenté de faire un parallèle avec la gestion des instruments de PSE et de s'interroger sur l'adéquation, dans les cadres nationaux, entre la légitimité (économique et politique) de l'instrument, sa conformité avec le cadre normatif international et la gestion pratique de l'instrument par les politiques publiques nationales.

LES IDEES EN JEU ET LEURS AMBIGUÏTES

Nous pensons que les déboires de la notion de multifonctionnalité dans le champ politique, soulignés antérieurement, sont largement liés à la diversité des référentiels théoriques mobilisés, à la difficulté méthodologique de leur mise en œuvre et au manque de cohérence entre eux, comme nous allons tenter de le montrer dans ce paragraphe.

Le constat de départ est simple et prête guère à contestation. Il tient en trois points. (i) Conjointement aux produits alimentaires qui correspondent à sa fonction principale, l'agriculture fournit des biens et des services dans le domaine social et environnemental bénéfiques voire indispensables pour la société. (ii) De par leur jointure de production, ces biens et services ne sont pas régulés - ou sont

¹⁶ Réélection de Jacques Chirac et installation du gouvernement Jupé en substitution du gouvernement Jospin.

imparfaitement régulés - par le marché. (iii) La défaillance de marché justifie une implication de l'Etat pour assurer la production et la répartition de ces biens et services. Mais, ce constat ne s'avère pas suffisant pour justifier l'action publique et donner à l'Etat les moyens et la légitimité nécessaires à la définition de ses instruments d'intervention car il renvoie à des choix méthodologiques complexes.

Il n'est pas dans l'objet de cette note de faire un relevé exhaustif de ces questions, ni même d'en approfondir certaines. On se contentera de citer quelques difficultés méthodologiques qui entravent l'usage de la multifonctionnalité dans les politiques publiques.

Un premier débat porte – et continue de porter, bien qu'il ait sans doute perdu de sa force depuis le début des années 2000 – sur la question de l'exception agricole¹⁷. Considérer l'agriculture comme un secteur à part relève souvent d'une pratique ancienne, comme c'est notamment le cas en France. Personne ne conteste les spécificités du secteur, telles que la longueur des processus de production, la faible capacité de délocalisation de l'activité agricole, l'importance des facteurs climatiques, le poids et la spécificité des investissements, etc. Il n'est pas contestable non plus que ces spécificités, compte tenu de la rigidité de la demande de produits alimentaires, donnent lieu à une instabilité chronique des marchés agricoles. Il ne fait pas plus de doute, non plus, que l'agriculture, compte tenu de son emprise territoriale et sociale contribue à modeler les paysages et influence les processus sociaux. Mais la question est de savoir si ces facteurs sont suffisamment spécifiques et permanents pour justifier un traitement différencié de l'agriculture vis-à-vis des autres secteurs d'activités et si les impacts de l'intervention publique sur l'offre de produits agricoles ne seront pas négatifs pour certains secteurs sociaux significatifs situés tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'espace national. Cette question dépasse d'ailleurs celle de la multifonctionnalité et concerne l'ensemble de l'action publique dans le domaine agricole et rural.

Plus complexe encore est la question du positionnement disciplinaire du concept de multifonctionnalité et son usage dans l'orientation de l'action publique. Le programme de travail du Comité de l'agriculture de l'OCDE, réalisé en 1999 et 2000, à partir de l'observation de la diversité des approches nationales, oppose deux approches de la multifonctionnalité, l'une qualifiée de positive, l'autre de normative. Le Comité ministériel de l'OCDE de 1998 a choisi de limiter ses travaux à l'approche positive, jugée plus légitime¹⁸.

Pour l'OCDE, l'approche positive correspond à une interprétation des caractéristiques de l'activité agricole, tenant au fait que le processus de production de base, fonction principale de l'activité agricole, donne lieu à celle de produits ou de services multiples et liés entre eux (jointure de production). Cette approche consiste à traiter la multifonctionnalité par les outils de l'économie du bien-être et mobilise largement les instruments de l'économie de l'environnement. Les produits et services peuvent être des externalités (positives ou négatives), mais aussi des biens privés et publics et n'être peu ou pas régulés par le marché. En termes de politiques publiques, la question est de déterminer les conditions de l'intervention de l'Etat et d'en préciser les modalités. Compte tenu des impératifs de

¹⁷ Voir sur ce point le numéro du Courrier de la Planète consacré à ce sujet (n° 65, volume V, 2001) et les travaux de l'OCDE (2001).

¹⁸ OCDE (op.cit.)

libéralisation économique, l'OCDE retient que l'intervention de l'Etat ne se justifie que si trois conditions sont remplies de façon simultanée :

- la jointure de production ne peut pas être altérée pour des modifications technologiques ou par la production non agricole des produits joints à un moindre coût ;
- il existe une défaillance du marché associée aux produits autres que les produits de base ;
- les options non gouvernementales (création d'un marché spécifique, fourniture volontaire) ont été explorées sans succès lors des examens de la stratégie la plus efficace.

Au-delà du paradoxe du processus qui consiste à réduire une notion multidimensionnelle à la seule dimension économique et qui porte en lui-même une négation de la notion, cette approche donne lieu à de nombreuses difficultés pratiques, portant notamment sur :

- la définition exacte de la fonction de base. Celle-ci se limite-t-elle à l'agriculture ou englobe-t-elle les activités réalisées dans d'autres secteurs au titre de la pluriactivité ? Doit-elle être étendue à l'ensemble des produits agricoles (fleurs, fibres, énergie, produits pharmaceutiques) ? Doit-on tenir compte de la possibilité de production substitutive ? Quel est dans ces cas le sens donné à la multifonctionnalité de l'agriculture ?
- le traitement de la jointure de production. Comment prendre en compte toutes les interactions environnementales, sociales et économiques de la jointure de production ? Quels sont les critères objectifs qui permettent de définir le choix entre l'appui au maintien de la jointure de production et le découplage ? Comment traiter les droits de propriété des biens privés joints aux biens publics ?
- la définition du prix des biens et services publics. Comment donner un prix au non marchand, de façon efficace et opérationnelle ? Quel en est le coût et la crédibilité ?

Les réponses par les travaux de recherche à ces questions sont partielles et se concentrent dans le domaine de l'environnement. Les questions étudiées portent soit sur une demande complexe à un niveau local (i. e. effets environnementaux et sociaux d'un système de production déterminé), soit à une externalité plus resserrée à plus petite échelle voire au niveau global (i.e. GES). Il ressort également que les politiques relevant de cette approche comportent inévitablement une dimension normative, politique, enlevant beaucoup de cohérence à la démarche.

En opposition à la première démarche, pour l'OCDE, l'approche normative correspond à une volonté d'orientation des activités agricoles en accord avec les attentes de la société. La multifonctionnalité de l'agriculture devient dès lors un objectif et non une caractéristique, un Etat pouvant souhaiter voir son agriculture plus ou moins multifonctionnelle. Cette conception de la multifonctionnalité se place dans le champ de l'économie politique, de la sociologie politique, voire de l'écologie politique. On peut considérer que cette option a inspiré assez largement

la LOA de 1999 et la définition des CTE. Elle continue peut-être de le faire, dans une certaine mesure, dans d'autres pays comme la Suisse ou le Japon.

L'expérience de la France et d'autres pays montre les difficultés inhérentes de la multifonctionnalité. La politique publique de reconnaissance de la MFA n'a pas passé le test électoral et montre qu'il n'existe pas de solutions simples et immédiatement opérationnelles. Ces solutions sont d'autant plus complexes que les marges de manœuvre sont bornées par les accords internationaux et le jeu des alliances dans les négociations visant à les adapter. Là encore, il existe sans doute un parallèle entre MFA et PSE.

CONCLUSION

En guise de conclusion, rappelons le double mécanisme qui, à nos yeux, a largement contribué au rejet ou, tout au moins, à la mise en veille de la notion de multifonctionnalité dans l'orientation des politiques agricoles et rurales nationales. Il s'agit d'une part, dans le cadre des négociations agricoles internationales, de la saisie de MFA pour servir des stratégies nationales non coopératives de la part de pays riches, conduisant à la de-crédisibilisation de la notion et, consécutivement, à son rejet par la majorité des pays en développement à vocation agricole. Il s'agit d'autre part de la difficulté méthodologique de la mise en œuvre de la notion dans une perspective de rénovation de l'action publique en milieu agricole et rural, le défi résidant dans la détermination d'une voie médiane entre une approche positive fondée sur le découplage des fonctions et une approche normative non compatible avec les normes internationales sur le commerce agricole.

On fait, cependant, l'hypothèse que les paiements pour services environnementaux (PSE), qui s'inscrivent sur bien des aspects dans le prolongement de la MFA, pourraient constituer des éléments de réponse aux deux facteurs de blocage mentionnés antérieurement. La bonne acceptation de l'instrument PSE par des pays intégrant aussi bien le groupe de Cairns que celui des pays en développement ainsi que son application dans des contextes nationaux fort différents militent dans ce sens. Encore faut-il savoir si la dénomination recouvre la même fonctionnalité et la même réalité dans les pays du Nord et du Sud.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES ET DOCUMENTS CITES DANS LE TEXTE

Bonnal, P. (Ed.). Politiques publiques et comparaison internationale. Les Cahiers de la multifonctionnalité, N°4. 2004

CEDR. L'agriculture multifonctionnelle. Aspects juridiques. L'harmattan. 749p.

Delorme, H. Ambiguïté et richesse de la multifonctionnalité, 2003. www.ceri-sciences-po.org

FAO. The Roles of Agriculture Project (ROA). www.fao.org/es/ESA/roa

OCDE. Multifonctionnalité, élaboration d'un cadre d'analyse, Agriculture et alimentation. Paris : OCDE, 2001.

OMC. Accord sur l'agriculture. 1995. Accessible sur internet à la page www.wto.org/french/docs_f/legal_f/14-ag.pdf

-
- OMC. Déclaration ministérielle de Doha. 2001. Accessible sur internet à la page www.wto.org/french/theWTO_f/minist_f/min01_f/mindecl_f.htm
- OMC. Négociations de l'OMC sur l'agriculture. Questions visées et état d'avancement. Mise à jour : 1er décembre 2004. Accessible sur internet : www.wto.org/French/tratop_f/agric_f/negs_bkgrnd00_contents_f.htm
- ONU. Agenda 21. Texte disponible sur internet : www.un.org/esa/sustdev/documents/agenda21/french/action0.htm
- Solagral. Négociations commerciales : l'exception agricole. Courrier de la Planète, n° 65. 2001
- Solagral. Les agriculteurs du Sud et l'OMC. Solagral. 2001.
- Rémy J. Préfácio. In A. Cazella, P. Bonnal & R. Maluf (Ed.). Agricultura Familiar: multifuncionalidade e desenvolvimento territorial no Brasil. Ed. Mauad X. pp.11-16. 2009.



Le programme SERENA traite des enjeux liés à l'émergence de la notion de « service environnemental » dans le domaine des politiques publiques concernant le milieu rural. Cette notion prend en compte non seulement la fonction productive des écosystèmes à travers l'agriculture, traditionnellement appréhendée par les politiques agricoles, mais aussi d'autres fonctions : régulation, culturelles...

L'objectif du programme SERENA est d'identifier les principes, les mécanismes et les instruments qui facilitent la prise en compte de la notion de service environnemental dans les nouveaux dispositifs d'action publique en milieu rural. Il s'agira de mieux comprendre les recompositions des politiques publiques et d'être en mesure d'élaborer des recommandations pratiques pour en améliorer la mise en œuvre.

Le programme SERENA, d'une durée de 4 ans (2009-2012), repose sur une analyse comparative internationale (France, Costa-Rica et Madagascar) et mobilise environ 40 scientifiques, essentiellement de sciences sociales, issus d'organismes de recherche français (IRD, CIRAD, CEMAGREF, CNRS, ENGREF, Université de Montpellier 3, Université de Versailles St Quentin en Yvelines, ENITAC, INRA...).

Les produits du programme SERENA (publications, guides opérationnels, CD Rom, site internet) seront déclinés pour deux publics principaux : la communauté scientifique et la communauté des acteurs impliqués dans les politiques environnementales et rurales (décideurs, experts, responsables d'organisations de la société civile et du secteur privé...).

The SERENA programme deals with issues linked to the emergence of the concept of environmental service in rural public policies. In this context, ecosystems managed by agriculture are not only analysed from a traditional productive function perspective but also for their regulatory, cultural functions, and thus for the services linked to the maintenance of habitats, biodiversity and landscape.

The overall objective of the SERENA programme is to identify the principles, mechanisms and instruments that enable for an incorporation of the environmental service concept in public action for rural areas. Findings help to adjust public policies and to give practical recommendations for service provision and management.

The SERENA programme runs for a period of four years (2009-2012), to carry out an international comparative analysis (France, Costa Rica and Madagascar). The scientific research team consists of about 40 scientists mainly from social sciences, and from various French research institutes (IRD, CIRAD, CNRS, ENGREF, CEMAGREF, University of Montpellier 3, University of Versailles Saint Quentin en Yvelines, ENITAC, INRA...).

The outcomes of the SERENA programme are publications, handbooks, CD ROMs and web pages targeting two user groups: the scientific community as well as stakeholders and decision-makers involved in environmental and rural policies formulation and implementation



Philippe Méral - IRD
Unité Recherche 199 "Dynamiques
socio-environnementales
et gouvernance des ressources
911 Avenue Agropolis
BP 64501
34394 Montpellier Cedex 05



Denis Pesche - CIRAD ES/Arena
TA C-88/15
Avenue Agropolis
34398 Montpellier Cedex 5

Martine Antona - CIRAD ES/Green
TA C-47 / F. Campus international
de Baillarguet
34398 Montpellier Cedex 5



Olivier Aznar - UMR Métafort
24 Avenue des Landais
BP 50085
63172 Aubière