



The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library

This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search

<http://ageconsearch.umn.edu>

aesearch@umn.edu

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

No endorsement of AgEcon Search or its fundraising activities by the author(s) of the following work or their employer(s) is intended or implied.

Introduction

Ali Ait Abdelmalek, MME Catherine Moreddu, M. Martino Nieddu,
M. Denis Barthélemy, Madame Hélène Delorme

Citer ce document / Cite this document :

Abdelmalek Ali Ait, Moreddu Catherine, Nieddu Martino, Barthélemy Denis, Delorme Hélène. Introduction. In: Économie rurale. N°273-274, 2003. La multifonctionnalité de l'activité agricole. pp. 8-12;

https://www.persee.fr/doc/ecoru_0013-0559_2003_num_273_1_5383;

Fichier pdf généré le 05/03/2024

INTRODUCTION

Ce numéro d'*Economie rurale* consacré à « La multifonctionnalité de l'activité agricole » conduit moins à se réjouir de l'émergence de la thématique de la multifonctionnalité qu'à constater l'importance de l'exigence de renouvellement auquel elle contraint la communauté des chercheurs. Ce besoin de renouvellement affecte en profondeur l'analyse des politiques publiques qui, dans un contexte où se combinent mondialisation et fragmentation des territoires, doivent reconnaître des cibles multiples, voire contradictoires.

Comme l'indiquait l'un des participants à la table ronde finale du colloque¹, Bruno Losch (Cirad-Terra)², la multifonctionnalité ne peut se limiter à la reconnaissance, matérialisée par des soutiens publics, des aménités produites par l'activité agricole ou des consommations marchandes portées par le tourisme des populations urbaines. Dans ces conditions, la multifonctionnalité aurait peu de chances, compte tenu de la structure sociale et des problèmes économiques des Pays du Sud, de devenir autre chose qu'un sport de pays riches, faisant ainsi l'impasse sur un milliard et trois cents millions de paysans. Le problème dont nous héritons est donc plutôt de savoir si la « perspective multifonctionnelle » peut produire les innovations dont notre époque a besoin, que ce soit en termes de politiques rurales ou de stratégies de développement durable – pour reprendre un terme qui, en agriculture, recouvre, pour certains, celui de multifonctionnalité. Autant dire que le débat ne saurait rester au seul niveau des allocations d'aides publiques, mais qu'il doit aussi entrer dans la boîte noire des perceptions individuelles et collectives de la multifonctionnalité, ne serait-ce que parce que nous avons une représentation assez frustrée de ce que peuvent produire les incitations émises par les variations de prix et les politiques publiques, qu'elles visent le soutien des marchés et des revenus ou d'autres objectifs (environnement, sécurité alimentaire, etc.). Les procédures d'évaluation et d'amélioration éditoriales qui, à partir d'un colloque important par son nombre de communications (48), aboutissent à un numéro d'*Economie rurale* composé d'un nombre restreint d'articles, confèrent un nouvel éclairage à l'apport scientifique initial. En l'occurrence, il est apparu possible de structurer cet apport en quatre catégories, autour desquelles s'organise le sommaire de ce numéro, même si ces catégories sont présentes à des degrés divers dans chacun des articles. La première porte sur la difficulté à interpréter les politiques qui se mettent aujourd'hui en place au nom de la multifonctionnalité et l'incertitude quant à l'avenir qu'elles dessinent : s'agit-il d'un changement réel dans la relation du monde agricole à la société ou d'une solution de continuité dans la dualisation d'agricultures prises entre compétitivité et régression ? (**I-Où vont les politiques de multifonctionnalité ?**). La seconde porte sur l'usage des cadres théoriques économiques existants et sur les opportunités que ces cadres théoriques offrent pour penser ce nouvel objet social que sont les politiques de multifonctionnalité (**II-Cadre[s] théorique[s]**). La troisième catégorie pointe les nouveaux problèmes révélés par les changements d'échelle dans l'observation de la multifonctionnalité, que ce soit le passage du niveau national

1. Colloque organisé par la SFER les 21 et 22 mars 2002 à l'INA P-G, Paris, sur « La multifonctionnalité de l'activité agricole et sa reconnaissance par les politiques publiques », en partenariat avec le CIRAD, le CNASEA, l'INRA-ESR et le ministère de l'Agriculture et de la Pêche-DEPSE.

2. Dans sa communication intitulée « La multifonctionnalité face aux défis des agricultures des Suds : une perspective de refondation des politiques publiques ? »

aux communautés locales, le passage des politiques publiques au pilotage de l'exploitation agricole ou le passage de la reconnaissance de certaines fonctions à la production effective du service leur donnant une existence : ces changements d'échelles sont autant d'invitations à remonter de la pratique de terrain aux questions théoriques (**III-Comment la pratique interroge-t-elle les théories ?**). Le cas français des CTE, innovation institutionnelle destinée à traduire la multifonctionnalité dans les faits, dont tout porte à croire qu'elle survivra à un changement d'appellation, fournit l'occasion de retrouver ces trois catégories : les incertitudes quant au sens de la politique multifonctionnelle dont les CTE sont le support, les questions théoriques sur la façon dont la multifonctionnalité peut se traduire réellement, les pratiques réelles des acteurs dans ce contexte (**IV-Les CTE comme expression de la multifonctionnalité**).

Les cibles des politiques de multifonctionnalité restent sujettes à débat

Le numéro s'ouvre par un vaste balayage mené par **Alison Burrell**, qui replace la multifonctionnalité dans la problématique plus générale des « considérations non commerciales » mentionnées par l'Accord sur l'agriculture du cycle d'Uruguay. Elle souligne les effets très différenciés de la libéralisation des échanges sur les considérations non commerciales dans les pays en voie de développement selon leur taille et leur spécialisation productive. De ce fait, l'acceptation d'une même terminologie masque le fait que la multifonctionnalité traduit pour certains une demande d'utilisation de ressources non agricoles mais pour d'autres une volonté de maintenir des soutiens au niveau de vie et à la sécurité alimentaire des populations les plus pauvres.

Albert Massot-Marti charge le paradigme multifonctionnel d'une responsabilité particulièrement lourde : « *refonder une politique agricole et rurale commune pour une Union européenne (UE) élargie qui soit compatible avec l'ère de la mondialisation* ». Il y voit la seule arme dans la négociation internationale qui permette aux autorités communautaires de maintenir une capacité autonome de régulation des marchés agricoles. Dessinant l'étroitesse du chemin à parcourir, il pointe en creux un autre scénario de multifonctionnalité que le scénario vertueux : celui où la prise en compte des fonctions non marchandes passe par une renationalisation pure et simple de la PAC, pour ceux qui en auraient les moyens.

Il n'est donc pas étonnant que, lorsque **Daniel Perraud** esquisse la théorie du changement institutionnel induit par la multifonctionnalité, il y voie un point d'ancrage des conflits sur la politique agricole, organisable autour de deux idéaux-types. Si la multifonctionnalité agricole n'était destinée qu'à valoriser des externalités périphériques de la production agricole, elle n'aurait qu'un intérêt limité, aux marges, voire en dehors de l'activité productive principale, et pourrait n'être qu'un dispositif nouveau d'accompagnement de la régression du secteur. Si elle est au centre de la définition même de l'agriculture, tout le développement structurel et la politique agricole seraient en jeu, avec la nécessité d'un système renouvelé de normes, de marchés, de financement, de reproduction. Autant dire que pour lui, le statut de paradigme n'est pas acquis pour la multifonctionnalité, que ce soit du point de vue théorique ou du point de vue sociétal.

A l'interrogation théorique de Daniel Perraud sur les différents scénarii possibles de multifonctionnalité, répond un « point de vue » énergiquement développé en fin de numéro par **Gilles Bazin**, qui dénonce la tentation dualiste du « modèle agricole européen » fondé sur une partition fonctionnelle entre deux agricultures, celle qualifiée de « compétitive » et l'autre environnementale et fortement territorialisée, « *tournée vers la fourniture des biens et services différenciés qu'attendent les consommateurs les plus avertis, les plus exigeants et les plus riches de nos pays industriels développés* ». Reste toutefois posée la question de la cohabitation de ces deux agricultures dans un espace unique de compétitivité marchande. Cette cohabitation suppose, selon l'auteur, une telle spécialisation du territoire que la multifonctionnalité de l'agriculture s'affirmerait alors, « *paradoxalement, par la spécialisation monofonctionnelle des exploitations et des espaces* ».

agricoles ». On ne peut s'empêcher de trouver ainsi confirmée par la controverse sociale la thèse défendue par **Luc Bodiguel**. Du point de vue du droit, n'existe en principe que le territoire de la nation, alors que les dispositifs d'aides publiques visent bien à assigner des fonctions spécifiques aux différents territoires. Le territoire apparaît alors instrumentalisé dans une fonction *conceptuelle* indispensable à la représentation mentale permettant d'organiser sur le plan juridique la conception de la multifonctionnalité de l'agriculture qu'une société souhaite.

Le cadrage par la théorie économique est loin d'être achevé

La difficulté à identifier le sens des politiques publiques décrites plus haut contraste a priori avec la robustesse du cadre conceptuel décrit par **Catherine Moreddu**. Celle-ci retrace le rôle fondamental pris par l'OCDE dans la définition d'un cadre conceptuel d'analyse de la multifonctionnalité. Ce cadre conceptuel propose d'examiner les caractéristiques concrètes des « produits multiples » de l'agriculture, à travers les notions de jointure, d'externalité et de bien d'intérêt public. Cet examen devrait aider à déterminer les stratégies les plus appropriées à leur production, selon, au cas par cas : le degré et le type de jointure (l'absence de jointure technique et d'économie de gamme permettant la production non-agricole) ; l'existence éventuelle d'une défaillance du marché, comme condition nécessaire à une intervention ; enfin les caractéristiques de bien d'intérêt public de ces produits, qui déterminent les conditions dans lesquelles le marché ne peut assurer la production de ces biens et où des interventions publiques deviennent souhaitables. Catherine Moreddu souligne le besoin de données et d'analyses pour renseigner cette analyse au cas par cas.

C'est à partir d'une utilisation tout à fait standard de ce cadre que **Tristan Le Cotty**, **Anthony Aumand**, **Tancrède Voituriez** montrent que l'existence d'un certain niveau de soutien à l'agriculture multifonctionnelle d'un grand pays est non seulement bénéfique au grand pays multifonctionnel mais produit également une situation mondiale plus avantageuse que le libre échange pur. Autrement dit, il existe un fondement économique, dans la théorie la plus standard, pour accepter les subventions nationales, mais qui nécessite la mise en place d'une compensation internationale négociée. Ce qui aboutit évidemment à un espoir (toucherait-on à un moyen de sortir du dilemme du prisonnier des politiques agricoles ?) et à deux questions. Le cadre conceptuel conçu par l'OCDE permet-il d'aboutir à des prescriptions de portée générale ? N'est-il pas plus ouvert qu'on pourrait le penser à l'intégration de fonctions qui demeurerait non marchandes ?

Denis Barthélemy et **Martino Nieddu** plaident pour revisiter l'ensemble de l'édifice théorique. Ils expriment leur scepticisme quant à l'interprétation des produits non marchands de l'agriculture en termes de produits joints et d'externalités, qui conduirait à rechercher une séparation des fonctions ainsi qu'une marchandisation du non-marchand et aboutirait à vider de sa substance la notion de multifonctionnalité. Ils défendent l'idée qu'il faut la requalifier en tant que concept. Ce concept de multifonctionnalité fonderait l'idée que la relation marchande ne peut exister en elle-même, mais nécessite un autre type de relation, procédant de l'expression de l'identité de groupes particuliers. Les biens « non-marchands » participent de la pérennité de ces groupes en tant qu'éléments des patrimoines spécifiques dont ils sont titulaires : patrimoines culturels, professionnels, naturels...

De nouvelles questions produites par les changements d'échelle

En retenant comme champ d'étude le Nordeste du Brésil et la Nouvelle-Calédonie, **Eric Sabourin** et **Marcel Djama**, observent les modalités d'expression du caractère multifonctionnel de l'agriculture en l'absence de tout soutien public. L'articulation entre les sphères économiques marchandes et non marchandes qui préoccupait les auteurs précédents est précisée ici dans un sens inhabituel pour la plupart des manuels d'anthropologie économique qui considèrent ces deux sphères

comme irréductibles. Or, il semble que les formations sociales décrites nous indiquent la capacité à faire coexister ces deux dimensions du marchand et du non marchand selon un modèle que les auteurs définissent à titre provisoire d'« économie plurielle ».

Catherine Laurent, Françoise Maxime, Armelle Mazé et Muriel Tichit soulèvent un problème du même type en installant le niveau d'observation dans l'exploitation agricole. Elles confrontent les grands modèles de Sciences de Gestion construits par l'économie rurale aux impératifs posés par la multifonctionnalité au niveau de l'exploitation, telle qu'elle apparaît dans trois programmes de recherche récents. Ces modèles sont en difficulté car si l'on peut s'accorder sur le fait que les critères d'évaluation doivent dépasser la seule exploitation, les fonctions considérées obligent à définir ces critères à des niveaux d'organisation, des échelles d'espace et de temps variables : or un tel outil de gestion n'est tout simplement pas disponible aujourd'hui, si ce n'est de façon parcellaire.

Une troisième remontée de la pratique vers la théorie est tentée par **Olivier Aznar et Philippe Perrier-Cornet**. Ce qu'on appelle services environnementaux peut être appréhendé comme usage d'un capital naturel, externalité positive d'une production de base ou résultat d'une activité spécifique. Retenant cette troisième catégorie, production intentionnelle et rémunérée, ces auteurs s'interrogent sur la participation des agriculteurs et autres catégories d'acteurs à une telle activité de service environnementaux, ainsi qu'aux liens plus ou moins importants entre celle-ci et l'activité agricole. Ils proposent ainsi une remontée vers la multifonctionnalité à partir des caractéristiques de l'offre de certains des éléments qui peuvent en faire partie. Seule une catégorie de services environnementaux possède tous les attributs d'un service au sens de l'économie des services (une production intentionnelle et rémunérée, qui soit réalisée dans un processus de coproduction entre le prestataire et le commanditaire, à un coût de production du service non nul). Faut-il en déduire que les autres catégories sont des formes économiquement instables ?

Deux autres communications, celles de **Richard Raymond** ainsi que d'**Eleftheria Vounouki**, qui observent les réseaux sociaux susceptibles d'être les supports de la multifonctionnalité, donnent également à percevoir des éléments que la seule analyse des politiques publiques ne permet pas de repérer. Pour Richard Raymond, les compromis (ces « *petits arrangements entre acteurs* ») n'ont pas nécessairement besoin de concrétisation officielle : ils se nouent dans le moment même de la configuration des réseaux. Lorsque ces réseaux ont la densité de ceux de la société grecque, comme le rappelle E. Vounouki, ils induisent un modèle de multifonctionnalité lié à une rationalité très éloignée de celle qui prévaut dans les filières agricoles spécialisées et intensives typiques de la plupart des pays de l'UE. Cette forme de rationalité a permis à une agriculture non compétitive au regard des canons habituels de se perpétuer et lui permettra encore de le faire, même en cas de diminution du soutien communautaire. L'enjeu tient alors dans la capacité des politiques publiques à reconnaître que leur mise en place passe inévitablement à travers des réseaux de relations dont les logiques leur ont été jusqu'ici étrangères, et qui, après avoir été longtemps considérés comme rétrogrades, accèdent au statut plus enviable de « capital social ».

Les CTE comme expression de la multifonctionnalité

Les articles suivants reviennent chacun à leur façon sur l'un des aspects décrits dans chacune des trois parties précédentes.

Marielle Berriet-Sollic, Christophe Déprés et Dominique Vollet cherchent précisément si la politique publique des CTE va bien dans le sens qu'elle annonce. Si la mobilisation d'outils d'évaluation de politiques publiques s'avère nécessaire, c'est bien parce qu'il existe un doute dû à la tension entre des logiques d'allocation et de redistribution potentiellement antagonistes. Comme il s'agit ici d'évaluation ex ante, les auteurs cherchent à reconstituer « la théorie d'action de la politique publique » telle qu'elle peut apparaître comme « *ensemble des hypothèses qui précisent les*

liens de causalité entre les actions mises en œuvre et les résultats attendus ». Ce type d'évaluation peut donc être opposé à celui proposé par **François Facchini** dans un « point de vue » où il considère les CTE dans une optique classique d'analyse de la bureaucratie politique, distributrice de droits de propriété à des groupes de pression. Ce qui pousse à se demander s'il ne développe pas l'idée qu'il pourrait exister un mode de multifonctionnalité marchande, fondé sur la capacité des acteurs à trouver les bonnes modalités pour rendre les biens exclusifs, en l'absence d'interventions distorsives des politiques publiques.

A cette pluralité de niveaux d'élaboration des normes de l'agriculture multifonctionnelle fait également écho le texte de **Jean-François Struillou**. Tout en mettant l'accent sur les opérations à caractère environnemental, celui-ci montre, au plan juridique, comment une politique européenne se décline avec la collaboration des acteurs locaux, cette élaboration participante étant rendue possible par le recours à un instrument contractuel de droit public, les CTE, incluant la possibilité d'élaborer des contrats-types par zones et types d'action à engager. Quant à **Patricia Andriot**, son étude du processus et des structures de mise en œuvre des dispositifs institutionnels en matière de mesures agro-environnementales, dans le cadre d'une comparaison entre la Bourgogne et l'Ecosse, illustre la manière dont les productions normatives correspondantes obéissent à une dialectique du marchand et du non-marchand, qui récuse en quelque sorte la réduction de la question de la multifonctionnalité à une alternative simple entre le marché et la rémunération de biens publics. Ce parcours des différentes facettes de la multifonctionnalité agricole, et de la variété des attentes vis à vis des chercheurs, n'aurait évidemment pas été possible sans une mobilisation conjointe des sciences sociales. Nous concluons donc en soulignant, selon une tradition solidement établie par *Economie rurale*, la présence dans ce numéro d'approches de juristes, de politologues, d'anthropologues économiques et de géographes, aux côtés de la variété habituelle des économistes.

Ali Aït ABDELMALEK (Université de Rennes 2) • **Denis BARTHÉLEMY** (INRA-ENESAD, Dijon) • **Hélène DELORME** (FNSP-CERI) • **Catherine MOREDDU** (OCDE) • **Martino NIEDDU** (Université de Reims).