

AMBIGUÏTE ET RICHESSE DE LA MULTIFONCTIONNALITE

Hélène Delorme

CERI / FNSP

Résumé :

La notion de multifonctionnalité agricole émerge dans les années 1990 en réponse à la libéralisation des politiques économiques et à la montée des enjeux environnementaux. La diversité des conceptions en présence, évaluée en prenant l'Union européenne comme terrain d'analyse, confirme l'ambiguïté et la richesse de la notion : elle peut être utilisée pour consolider le statu-quo mais peut à l'inverse servir à renouveler les modèles de développement agricole.

Summary :

The notion of multifunctionality of agriculture emerges during the 90's as an answer to economic liberalization and to the rise of environmental stakes. The diversity of the conceptions developed in the European Union, chosen as field of analysis, confirms the ambiguity and the potential of the notion : it can be used to maintain the statu quo but inversely it can serve to change farm development models.

Mots clés :

multifonctionnalité, Union européenne, modèle de développement, environnement, libéralisation agricole, Royaume-Uni, France, Allemagne, Espagne

Le fait est connu : l'activité agricole est par essence multifonctionnelle. Conjointement à la production de nourriture, qui est son rôle principal, elle fournit plusieurs autres produits et services qui échappent complètement ou partiellement aux lois du marché. Elle remplit ainsi diverses fonctions que l'on regroupe habituellement en trois rubriques : économiques, environnementales et sociales.

Quelques situations permettent de caractériser empiriquement les formes variées par lesquelles s'exprime la multifonctionnalité de l'agriculture. Une exploitation ayant une production diversifiée dans l'agriculture ou hors de l'agriculture (services touristiques) contribue à l'approvisionnement alimentaire, au maintien (ou à la dégradation) de la biodiversité et de l'emploi rural. La diversité des activités de l'exploitant et des membres de sa famille (du temps partiel aux diverses variantes de la double activité) sont d'autres expressions de la multifonctionnalité de même que les démarches de qualité qui peuvent, selon les cas, mieux (ou pas du tout) respecter l'environnement et contribuer à l'entretien (ou à la dégradation) des paysages, à l'occupation des territoires ou à leur désertification etc. L'activité agricole affecte par ailleurs les milieux naturels qu'elle peut entretenir ou au

contraire dégrader. Il faut enfin mentionner que l'agriculture est un élément déterminant de la sécurité alimentaire d'un pays, sa contribution pouvant être positive si elle fournit les quantités et les qualités d'aliments correspondant aux besoins et aux goûts de la communauté, ou négative si elle ne les respecte pas (problème d'excédents coûteux, de crise sanitaire, etc.).

Et pourtant il faut attendre les années 1990 pour que les politiques agricoles se soucient d'intégrer, aux cotés des fonctions économiques, les fonctions collectives que remplit l'activité agricole. On veut proposer ici quelques éclairages sur la manière dont la multifonctionnalité est à la fois un révélateur et un moteur du renouvellement des demandes sociales adressées à l'agriculture. On rappellera pour commencer le contexte dans lequel émerge la notion de multifonctionnalité. On examinera ensuite comment est conçue la réforme des politiques agricoles qu'implique la multifonctionnalité dans les sociétés où elle est mise en débat. On proposera pour terminer quelques réflexions sur les évolutions des politiques agricoles que la notion de multifonctionnalité reflète et favorise.

LES CONDITIONS D'EMERGENCE DE LA NOTION DE MULTIFONCTIONNALITE

La volonté d'inscrire la multifonctionnalité dans les politiques agricoles apparaît comme une réponse aux deux principaux changements qui affectent leurs paramètres dans la décennie 1990 : la libéralisation des politiques économiques, la prise en compte de la dimension environnementale.

La libéralisation des politiques économiques

La libéralisation des politiques économiques est décidée de manière simultanée par tous les pays industriels dans la récession de la première moitié des années 1980. Les régulations d'inspiration keynésienne mises en place au lendemain de la seconde guerre mondiale sont alors progressivement remplacées par des politiques libérales combinant désengagement de l'Etat (privatisations) et recentrage de l'action publique sur la gestion des grands équilibres

macro-économiques (budget, monnaie, inflation, commerce extérieur).

Ce nouveau cours économique conduit à mettre en cause les politiques sectorielles et tout particulièrement la politique agricole : la libéralisation y apparaît d'autant plus pertinente que la crise agricole prend la forme, depuis le début des années 1980, d'une crise de marché provoquée par un déséquilibre durable entre l'offre (qui continue à croître) et la demande (ralentie et modifiée par les écarts de revenus résultant de la libéralisation des économies). En 1982, l'OCDE est chargée par les ministres de l'agriculture de mettre à l'étude un programme de réforme des politiques agricoles visant à exposer directement les agriculteurs aux "signaux du marché". Le programme, adopté en 1988, va faciliter la négociation commerciale mondiale ouverte en 1986 au GATT (Accord général sur les tarifs et le commerce) et qui, pour la première fois, inclut les échanges de produits agricoles.

Or l'accord de Marrakech qui la termine en avril 1994 sanctionne l'impossibilité (ou la difficulté) d'une réforme agricole fondée sur le pur et simple retour au marché. S'il organise bien la réduction des aides qui encadrent, sur chaque marché national, le mouvement des prix à la production (aides classées dans la boîte jaune), il déplace le soutien en amont du marché et autorise les aides budgétaires censées avoir peu ou pas d'effets directs sur la production et les prix (aides dites "découplées" de la boîte verte qui sont permises et peuvent être augmentées). La transition entre les deux systèmes de soutien est ménagée par une boîte bleue qui autorise pour les six ans de l'accord les aides budgétaires créées dans l'UE par la réforme de 1992 et aux Etats-Unis par la loi agricole de 1986 (Delorme, Kroll, 2002).

La construction complexe¹ et paradoxale qu'est l'accord de Marrakech manifeste la nature d'aporie² qu'a la libéralisation dans le secteur agricole. Si en théorie, le marché peut apparaître comme le régulateur le plus souhaitable pour désigner les systèmes techniques, les produits et les agriculteurs les mieux adaptés au nouveau contexte économique et social, en pratique les marchés agricoles sont des mécanismes trop chaotiques (Boussard, 1996) pour que les Etats prennent le risque de leur laisser la régulation d'un secteur déterminant pour l'alimentation et donc la survie des communautés humaines. En outre, le marché ne règle pas ou imparfaitement l'offre et la demande des biens et services non marchands correspondant aux fonctions sociales et environnementales de l'agriculture. Ceci explique que l'accord de Marrakech ne met pas en question dans leur principe les politiques agricoles mais engage leur recomposition autour d'objectifs et d'instruments nouveaux.

¹ Trois autres accords concernent les secteurs agricoles et alimentaires : l'accord sur les obstacles techniques aux échanges, l'accord sur les normes sanitaires et phyto-sanitaires et l'accord sur la propriété intellectuelle.

² Rappelons qu'une aporie est définie comme "une difficulté d'ordre rationnel apparaissant sans issue" (Robert).

Mais comment définir de manière à la fois légitime et efficace ces nouveaux objectifs et instruments ? Le passage à un soutien par des aides budgétaires rend la question plus urgente. En effet, ce mode de soutien est à la fois explicitement dérogatoire aux normes de l'économie de marché et complètement transparent quant au volume, aux payeurs (les contribuables) et aux bénéficiaires (les seuls agriculteurs) des aides publiques. Pour cette refondation des politiques agricoles, la notion de découplage apparaît peu adéquate : outre sa fragilité conceptuelle (Josling, 1994), elle n'est pas opératoire sur le plan politique car elle ne peut légitimer les aides à l'agriculture : les débats actuels montrent qu'il est difficile de faire adhérer les contribuables et les agriculteurs à des aides distribuées sans contrepartie.

Dans ce contexte, la notion de multifonctionnalité de l'agriculture, mise en avant par le sommet de Rio de Janeiro en 1992, s'affirme progressivement comme un principe utilisable pour réformer les politiques agricoles.

La prise en compte des enjeux environnementaux

Les années 1990 sont marquées par la prise de conscience de l'importance des enjeux environnementaux, le changement climatique étant la manifestation la plus évidente et la plus inquiétante de la fragilité de la biosphère. Dans le secteur agro-alimentaire, le risque environnemental prend des formes particulièrement dramatiques. Sous la pression de la concurrence, les modèles intensifs se dérèglent et provoquent de graves crises sanitaires (dont les plus importantes en Europe mais pas les seules sont la maladie de la "vache folle" dont les risques pour l'homme se révèlent en 1996 et l'épidémie de fièvre aphteuse qui se déclare au Royaume-Uni en 2002) tandis que leur caractère agressif pour l'environnement s'affirme. Dans les pays en développement, la révolution verte s'essouffle : les désordres provoqués par l'irrigation (salinisation des sols, épuisement des nappes phréatiques, érosion, etc.) entraînent une stagnation des rendements qui oblige à rechercher de nouvelles technologies (Griffon, 2002). Dans les pays industriels, les techniques intensives ont des impacts négatifs sur l'eau, les sols, l'atmosphère, les paysages, la biodiversité tandis que la concentration de la production ne permet plus d'occuper et d'entretenir les zones rurales.

Ces nouvelles demandes sociales poussent, en convergence avec la libéralisation économique, vers une réforme des politiques agricoles pour promouvoir un développement

plus respectueux des ressources naturelles. Cet objectif est affirmé en juin 1992 à Rio de Janeiro par la conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement. La conférence précise et élargit la définition du développement durable, désormais conçu comme devant associer la durabilité écologique, l'efficacité économique et l'équité sociale. Elle trace sur cette base un programme de travail (Agenda 21) qui, dans son chapitre 14 consacré à la "promotion d'un développement agricole et rural durable", reconnaît le "caractère multifonctionnel de l'agriculture".

La multifonctionnalité de l'agriculture ne fait pas l'objet d'une définition précise. Elle apparaît comme un principe à utiliser pour évaluer et réformer les politiques agricoles : "Tous les pays ont besoin d'évaluer de manière exhaustive l'incidence de ces politiques sur la performance du secteur alimentaire et agricole, sur la sécurité alimentaire, sur le bien-être rural et sur les relations commerciales internationales afin de pouvoir déterminer les mesures de redressement appropriées" (Agenda 21, point 14.6). La conférence souligne en outre les lacunes des connaissances sur les modalités de l'introduction des fonctions collectives dans la politique agricole, notamment "a) la méconnaissance des coûts écologiques qu'entraînent certaines politiques sectorielles et macro-économiques et, partant, du risque qu'elles présentent pour un développement durable; b) l'insuffisance des compétences et de l'expérience en matière d'intégration des facteurs de durabilité aux politiques et programmes; et c) le manque d'outils d'analyse et de surveillance adéquats" (Agenda 21, point 14.7).

Après cette entrée modeste dans les programmes de politique agricole, la multifonctionnalité connaît vers la fin de la décennie une trajectoire contrastée. D'un côté, elle est activement mobilisée dans les organisations internationales à compétence économique. Ainsi à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) plusieurs pays ou groupes de pays l'invoquent en s'appuyant sur l'article 20 de l'accord de Marrakech³. Ces pays constituent le groupe des "Amis de la multifonctionnalité" qu'animent l'UE, la Norvège, la Suisse, le Japon, la Corée et Maurice et dont se rapprochent les pays en développement membres du groupe de Cairns pour appuyer leurs objectifs de sécurité alimentaire et une politique de discrimination positive en faveur de leur groupe (Washkiel, 2002). L'utilisation de la multifonctionnalité conduit les pays industriels à mettre à l'étude la notion : en 1998, ils demandent aux économistes de l'OCDE d'élaborer un cadre analytique précisant son contenu et les modalités à suivre pour l'introduire dans les politiques agricoles (OCDE, 2001).

De l'autre côté, la multifonctionnalité subit une éclipse en septembre 2002 lors du sommet de

³ L'article 20 prévoit que les négociations commerciales à mener pour poursuivre le "processus de réforme" devront tenir compte "des considérations non commerciales" auxquelles est rattachée la multifonctionnalité.

Johannesburg sur le développement durable. L'offensive conjointe des pays exportateurs de la zone tempérée (Amérique du nord et Océanie) et des pays en développement, qu'appuient certains pays d'Europe comme le Royaume-Uni et le Danemark, conduit le sommet à se mobiliser contre les subventions agricoles accordées par les pays industriels et à retenir comme objectif prioritaire la poursuite des négociations de l'OMC, analysées comme la seule stratégie susceptible de corriger, au moins partiellement, le déséquilibre entre les agricultures du nord et celles du sud⁴ par l'ouverture des marchés des pays industriels et la diminution de leurs subventions agricoles.

Or sur ce point, la multifonctionnalité peut apparaître comme un facteur de blocage précisément parce qu'elle vise à réorganiser les frontières et les relations entre les fonctions économiques et les fonctions collectives de l'agriculture. Si les premières peuvent être régulées par la concurrence sur le marché international, les secondes ne peuvent être traitées que dans le cadre national qui, y compris dans l'UE, reste aujourd'hui le seul à disposer de la légitimité qu'impliquent les délibérations et les arbitrages politiques nécessaires. Ainsi, la multifonctionnalité est à double tranchant : elle peut servir à renouveler les modèles de développement mais elle peut aussi être utilisée pour défendre le statu quo. C'est entre ces deux pôles que se situent les conceptions nationales en présence.

LES CONCEPTIONS DE LA MULTIFONCTIONNALITE

La notion de multifonctionnalité est complexe. Par son contenu d'abord qui regroupe diverses fonctions relevant de logiques sociales différentes : celle du marché qui, dans les sociétés industrielles, est un mécanisme à la fois légitime et institutionnalisé permettant de mesurer et de rémunérer les fonctions économiques ; celle du politique pour les fonctions sociétales qui échappent partiellement ou totalement au marché. Par son statut ensuite, au confluent des champs scientifique et politique. La multifonctionnalité émerge dans le champ politique comme un principe d'action qui affirme la volonté de ne plus réduire la politique agricole à la seule dimension économique et de l'élargir aux fonctions d'intérêt collectif de l'agriculture (Massot Marti, 2000). Mais comment introduire le territorial, l'environnemental et

⁴ Voir notamment les compte-rendus de la 4^e séance plénière (sur les subventions agricoles) et de la 11^e (sur l'agriculture des pays du sud), www.un.org/french/events/wssd/coverage/summaries/env.dev.

le social dans une politique sectorielle telle que la politique agricole ? Pour réunir des éléments de réponse à cette question, appel est fait aux scientifiques qui font de la multifonctionnalité un objet de recherche. La discussion simultanée dans les deux champs provoque des effets en retour réciproques qui favorisent la confusion des définitions et des angles d'approche et ainsi renforcent la polysémie de la notion.

On n'abordera pas ici les débats scientifiques traités par la contribution de Jacques Weber (voir aussi Nieddu, 2003, Pingault, 2001). On se concentrera sur le champ politique, très complexe car les sentiers d'introduction de la multifonctionnalité y sont tracés en ajustant les outils intellectuels forgés par les scientifiques aux histoires, aux structures, aux institutions et aux politiques des différents pays. L'UE constituera le terrain d'analyse : traversée comme les enceintes mondiales par le clivage entre agricultures centrales et périphériques, elle constitue un microcosme où se retrouvent dans leur logique les diverses positions qui s'y confrontent. Trois modèles nationaux de la multifonctionnalité se repèrent dans l'UE : les deux premiers utilisent les catégories de la théorie du bien être pour reproduire leurs politiques agricoles ; le second cherche, à partir d'une conception globale de la multifonctionnalité, à renouveler les formes du développement agricole.

La multifonctionnalité, accompagnement d'une évolution duale

C'est le modèle des pays du "club de Londres" constitué autour du Royaume-Uni par les Pays-Bas, le Danemark et la Suède. Comme les modèles défendus par les pays d'Amérique du nord et du groupe de Cairns, il repose sur une conception étroite de la multifonctionnalité définie comme une caractéristique de tout procès de production dans lequel il y a spontanément production jointe de multiples produits, dont des externalités et biens publics échappant plus ou moins aux lois du marché. Définie à l'aide des catégories de la théorie du bien être, cette conception débouche sur un programme de politique agricole cohérent avec l'objectif de libéralisation. D'une part, il réduit au minimum le champ de la politique agricole, idéalement au soutien des seules externalités que le marché ne parvient pas à rémunérer. D'autre part, il prévoit des interventions spécifiques pour chacune de ces externalités.

Ce modèle comporte une baisse rapide et forte des soutiens à la production agricole, que ce soit par le biais des prix, des interventions sur les marchés ou des paiements directs liés aux produits. Les budgets réduits qui en résulteront devront être réorientés vers le soutien des

externalités environnementales. Au Royaume-Uni, les aides à l'environnement, qui montent en puissance dès les années 1980, forment le plus gros chapitre des plans de développement rural adoptés en 2000 par les quatre nations (Angleterre, Pays de Galle, Ecosse, Irlande du nord) en application du règlement européen. Ce chapitre est complété aujourd'hui par des aides aux produits de qualité pour compenser les coûts supérieurs ou le manque à gagner (agriculture biologique) et soutenir la commercialisation et la promotion (produits typiques) ainsi que par des aides au développement rural (agro-tourisme) (Delorme, 2003).

Les populations cibles sont constituées par les agriculteurs professionnels (grands exploitants britanniques, exploitants familiaux intensifs hollandais et danois), qui cherchent à adapter leurs systèmes pour accéder aux nouvelles aides et, dans une moindre mesure, les agriculteurs pluriactifs ainsi que les personnes physiques et morales qui sont propriétaires et usagers de l'espace rural.

Les Britanniques n'aiment pas le mot de multifonctionnalité, soupçonnant une "ruse" pour conserver les politiques antérieures. Ils préfèrent parler de développement rural durable. Rural et pas agricole : le sens étroitement économique qu'ils donnent à la multifonctionnalité ne reconnaît pas les spécificités de l'agriculture, vue comme une "industrie" banalisée. De ce fait, la politique agricole doit se limiter au soutien des seules externalités pour lesquelles le marché est défaillant. Refusant toute intervention directe sur les structures de production, elle doit laisser faire leur évolution vers le dualisme en accompagnant un partage des fonctions et du territoire entre deux groupes d'exploitations spécialisées : dans les zones les plus fertiles, la minorité des grandes vers la production de denrées pour les marchés national, européen et international ; dans les zones difficiles, la majorité des autres vers la fourniture faiblement subventionnée de produits alimentaires typiques, services et aménités rurales. On peut interpréter ce choix comme une politique de régression sectorielle (Perraud, 2003) qui retrouve une tradition de libre échange agricole et soutient une volonté de réorganiser la division internationale du travail agricole pour élargir la part de marché des agricultures des pays en développement.

La multifonctionnalité, soutien des agriculteurs dans leurs territoires

Les modèles des pays des marges sud de l'Europe peuvent être rapprochés de ceux des pays en développement "amis de la multifonctionnalité" comme l'Inde, l'Égypte et la Corée du sud. On peut postuler qu'ils conviendront aux futurs adhérents d'Europe centrale et orientale. Ils restent dans la ligne de la théorie standard car ils se représentent la multifonctionnalité comme une caractéristique du procès de production agricole mais privilégient l'aide aux revenus agricoles parmi les externalités à soutenir.

Leurs agricultures ont quatre caractéristiques qui les rapprochent de celles des pays en développement et des PECO (pour la Grèce, voir Vounouki, 2003). Leurs structures de production, d'abord, rendent le soutien par des aides directes peu adéquat économiquement et socialement car les exploitations très nombreuses, de tailles et de logiques très différentes, sont inégalement insérées dans des marchés par ailleurs peu ou pas organisés. Ensuite, la population agricole reste majoritaire dans les zones rurales qui comportent en général peu d'activités alternatives. En outre, les budgets agricoles sont insuffisants pour financer les aides qu'impliquerait la modernisation de ces agricultures dont les revenus pâtissent d'un chômage et d'un sous-emploi élevés dans les zones rurales. Les appareils administratifs et politiques enfin sont mal adaptés au contrôle de la distribution et de l'utilisation des aides directes.

Ces pays considèrent que leurs agricultures sont déjà multifonctionnelles, car les exploitations y sont en moyenne peu capitalistiques, ont des productions et des activités diversifiées, occupent une population nombreuse sur tout le territoire et forment la base du tissu social des zones rurales. Pour eux, l'appui à la multifonctionnalité implique le maintien des deux "piliers" de la PAC (marché et développement rural) : "il ne suffit pas de se limiter à renforcer la politique actuelle de développement rural, qui (...) ne peut influencer à grande échelle sur les comportements de l'ensemble des exploitations mais il est indispensable d'étoffer la politique de marché elle-même"⁵. Dans ce but, ces pays mettent l'accent sur un réaménagement de la politique de marché de la PAC (1^o pilier) pour améliorer la position de leurs agricultures à l'aide de deux sortes de mesures. Les premières concernent les organisations communes de marché proprement dites : augmentation des quotas pour le sucre et le lait de manière à élargir leurs parts de production ; révision des rendements historiques utilisés pour calculer les aides directes pour que les aides tiennent mieux compte

⁵ Note de la délégation italienne du 18 janvier 2002 (Conseil de l'UE, Agri 15). Voir aussi la note de la délégation grecque du 23 mai 2002 (Conseil de l'UE, Agri 107) et celle de la délégation portugaise du 13 juin 2002 (Conseil de l'UE, Agri 140).

de leur faible productivité ; amélioration des aides aux productions méditerranéennes (aides à la constitution de groupements de producteurs pour la commercialisation).

Le second groupe de mesures soutenues par ces pays vise à aménager la politique de qualité européenne pour qu'elle reconnaisse et soutienne leurs produits artisanaux traditionnels : mise au point de normes de qualité adaptées, aides à la mise aux normes de la production, au contrôle de la qualité, à l'organisation de la commercialisation, à l'amélioration de la valorisation et à l'élargissement des marchés souvent très locaux. Ces pays sont favorables par ailleurs à la consolidation de la politique de développement rural, vue de manière large comme devant soutenir l'environnement et l'investissement agricole ainsi que (bien que dans une moindre mesure) les revenus des populations rurales non agricoles.

Les populations cibles des aides financières sont les exploitations petites et moyennes. La défense des grandes exploitations (très minoritaires mais qui, sauf en Grèce, contrôlent l'essentiel des terres) passe soit par le refus de la différenciation des aides directes en fonction de la taille des unités de production (Italie), soit par le soutien de formules qui ne les discriminent pas (selon le schéma britannique qui prélève un pourcentage faible des aides directes perçues par tous les agriculteurs).

Dans ces modèles méditerranéens, la multifonctionnalité est réduite à une externalité sociale de la production agricole. Elle est vue comme une sorte d'assurance revenu pour des agriculteurs installés dans des zones peu favorables (climat et sols), éloignés des centres de consommation, peu intensifiés et peu compétitifs, et qui sont le principal groupe social des zones rurales. L'amélioration de la qualité des produits artisanaux traditionnels apparaît comme une sorte de produit d'appel pour justifier des aides au maintien des habitants dans les territoires ruraux. L'acceptation de la libéralisation des marchés pour les produits de masse confirme que ce modèle est une variante sociale de l'approche standard où se retrouve l'héritage de politiques agricoles qui considéraient l'agriculture avant tout comme un réservoir de main d'œuvre pour les zones industrielles de ces pays et de ceux d'Europe du nord.

La multifonctionnalité, principe de transformation du développement agricole

Les politiques françaises et allemandes sont de bons exemples d'une troisième conception de la multifonctionnalité. Comme dans les autres pays du nord du continent attachés à défendre le "modèle agricole européen"⁶, les agricultures y soutiennent des enjeux environnementaux et sociaux mais aussi économiques, notamment par leur contribution à l'approvisionnement national et aux équilibres du commerce extérieur. Considérant que l'agriculture, notamment par ses relations avec les milieux naturels et le vivant, conserve dans la modernisation ses caractères spécifiques, ces pays adoptent une approche globale de la multifonctionnalité, définie "comme l'ensemble des contributions de l'agriculture à un développement économique et social considéré dans son unité" (Laurent, 1999). Cette conception justifie l'intervention du politique sans la subordonner à l'économique car elle part du point de vue que les diverses fonctions de l'agriculture relèvent de logiques sociales différentes et impliquent pour leur accomplissement de pouvoir déroger aux lois du marché.

Dans cette conception, il ne s'agit pas de démembrer la politique agricole mais de la recomposer afin de recomposer les places assignées aux différentes fonctions de l'agriculture de manière cohérente et conforme à l'évolution des demandes sociales mais aussi à la conjoncture nouvelle des marchés agricoles. Cette volonté d'innovation se marque dans le changement des objectifs de la politique agricole : en France, le territoire, la qualité et l'emploi prennent la première place devant l'exportation de matières premières (Delorme, 2003) ; en Allemagne, l'environnement et la qualité passent avant la compétitivité (Perraud, 2003).

Dans les deux pays, les instruments de la politique agricole se renouvellent. Avec la loi d'orientation agricole de juillet 1999 et la mise en place des contrats territoriaux d'exploitation (CTE), la France, comme le montre Jacques Rémy, avance dans l'expérimentation d'un dispositif unique qui, de manière adaptée aux structures de chaque exploitation et au projet de son chef, intègre toutes les fonctions pour appuyer un développement multifonctionnel. La politique agricole allemande, pour le moment plus classique, passe par le renforcement des normes environnementales, sanitaires et du bien être animal. Mais, outre le fait que des réformes plus profondes sont en préparation, ces nouvelles contraintes techniques obligent les exploitants à repenser leur organisation productive et peuvent donc avoir le même effet

⁶ La notion est forgée par le Comité des organisations agricoles européennes en 1997, pour souligner et défendre la diversité des agricultures européennes en réponse à l'Agenda 2000 qui mettait en avant les objectifs de compétitivité agricole et de développement rural.

restructurant que les CTE.

La convergence des évolutions structurelles dans les deux pays est confirmée par le souci qui s'y exprime de consolider le cadre européen, par l'extension des nouvelles politiques à l'UE, notamment pour les signes de qualité, les mesures sanitaires, la protection des consommateurs, le bien être des animaux, les mesures agroenvironnementales. Cependant l'accord intervenu sur le financement de la PAC après 2006 est un signe aussi rassurant qu'inquiétant car le maintien et le plafonnement du budget agricole européen jusqu'en 2013 ne sera pas sans effet sur les structures, les institutions et les politiques agricoles.

On rejoint ainsi la question générale que pose le décalage encore important dans les deux pays entre les discours et les décisions effectives. Les discours, innovants et ambitieux, confirment que la politique agricole est redevenue un choix de société débattu dans l'arène politique globale. Mais la portée des décisions reste faible : les CTE français par exemple ne concernent qu'une cinquantaine de mille d'exploitations (sur un peu plus de 600.000) en général plus grandes que l'exploitation moyenne française (70 ha contre 47 ha). Le risque est donc réel de détournement vers la consolidation de l'existant, notamment parce que les agriculteurs "professionnels" maîtrisent mieux que les autres les ressources économiques, institutionnelles et intellectuelles qu'implique la mise en œuvre des nouvelles réglementations. On ne peut donc exclure des agricultures du petit nombre polarisées, comme au Royaume-Uni, entre agriculteurs compétitifs et jardiniers du paysage.

CONCLUSION

Quelles sont en définitive les évolutions des politiques agricoles que la notion de multifonctionnalité encourage ? Les éléments de réponse réunis ci-dessus permettent de distinguer trois aspects principaux.

Le premier est celui **des institutions de la politique agricole**. Le phénomène le plus évident est l'ouverture sur l'extérieur des appareils nationaux. La politique agricole illustre parfaitement l'émergence d'une gouvernance à niveaux multiples qui s'étage dans l'UE sur quatre niveaux avec des hiérarchies variables selon les domaines : le local qui se situe au niveau de la région en règle général avec parfois un partage (évolutif) comme en France

entre le département et la région ; le national, l'Etat central monopolisant toujours la représentation extérieure ; l'europpéen, qui tend à se concentrer sur le marché et à remettre à la subsidiarité l'intervention socio-structurale ; le mondial, car les normes que doivent respecter les politiques nationales et européennes sont désormais déterminées à l'OMC. Cette gouvernance à niveaux multiples exprime et favorise une modification des équilibres entre groupes sociaux en faveur de ce que J. Stiglitz appelle "les intérêts financiers et commerciaux" (Stiglitz, 2002). Dans l'UE et dans chaque pays, cette nouvelle hiérarchie socio-politique se manifeste par l'influence déterminante qu'exercent sur la politique agricole les ministères des finances et du commerce extérieur qui, depuis l'introduction en 1983 de la "discipline budgétaire" (plafonnement du budget agricole) et la signature de l'accord commercial de Marrakech en 1994, pilotent de concert la PAC et ses réformes.

Le second aspect remarquable des changements en cours concerne **les acteurs de la politique agricole**. Dans l'UE comme dans les pays membres, s'observe une triple ouverture sociologique (Delorme, 2001). Ouverture à de nouvelles organisations agricoles qui se constituent (dans les pays d'Europe du nord) ou se consolident (dans les pays d'Europe du sud) à coté des syndicalismes majoritaires. Ouverture à des acteurs non agricoles : les émissaires des mouvements ruraux, des associations écologistes, des organisations de consommateurs sont désormais associés aux instances de concertation de la politique agricole. Ouverture à des représentants des industries agro-alimentaires, confrontés par la libéralisation à l'accentuation des pressions des concurrents extérieurs et d'une distribution très concentrée. Certes ces nouveaux décideurs sont souvent soit confinés dans la fonction d'experts des réglementations annexes à la production agricole, soit préfèrent une intervention par des canaux informels plus ponctuels mais plus efficaces à court terme. Toutefois leur présence est un premier pas qui, malgré ses imperfections, met fin à la relation bilatérale entre le mouvement agricole et l'Etat qui caractérisait la "cogestion" et contribue à l'émergence d'un système de "co-institution" (voir l'article de J. Rémy) de la politique agricole. Celle-ci revient ainsi dans le champ politique global, seul espace public légitime pour discuter et décider la mise en cohérence des diverses demandes sociales adressées à l'agriculture

Au plan des objectifs enfin, la multifonctionnalité traduit un processus d'ajustement des agricultures aux normes de la concurrence mondiale. La mondialisation, si elle ne met pas en question l'exception agricole, en modifie le champ, les objectifs et les formes. Le régime particulier que conserve l'agriculture à l'OMC ne devrait plus refléter et favoriser, comme entre 1947 (date de la création du GATT -Accord général sur les tarifs et le commerce, ancêtre de l'OMC) et l'accord de Marrakech en 1994, l'accession des pays industriels au rôle

de fournisseurs d'aliments pour le monde à la place des anciennes colonies devenues indépendantes. Mais vers quelle nouvelle division internationale du travail agricole se dirige-t-on ? La question reste ouverte : l'Europe a le choix entre l'organisation de la régression de ses agricultures - c'est l'option britannique - et leur transformation dans le sens de la multifonctionnalité - c'est l'option que tentent la France et l'Allemagne.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Boussard J.M.** (1996); "When risk generates chaos", *Journal of Economic Behaviour and Organization*, 29 (96/05) : 433-446
- Delorme H.** (2001). "Les agriculteurs et les institutions communautaires : du corporatisme agricole au lobbyisme agro-alimentaire", in Balme R., Chabanet D., Wright V. dir. *L'action collective en Europe. Collective Action in Europe*, Paris, Presses de Sciences Po : 313-346
- Delorme H.** (2003). "La politique agricole de la France : du produire plus au produire mieux", in Delorme H. dir., *L'avenir de la politique agricole commune*, Paris, Presses de Sciences-Po, à paraître
- Delorme H.** (2003). "La politique agricole du Royaume-Uni : de l'agricole au rural" in Delorme H., dir. op. cit.
- Delorme H., Kroll J.C.** (2002). "L'accord agricole de Marrakech : contenu, mise en œuvre, perspectives", *Mondes en développement*, 30, 117 : 55-64
- Griffon M.** (2002). "Révolution verte, révolution doublement verte. Quelles technologies, quelles institutions et quelle recherche pour les agricultures de l'avenir ?", *Monde en développement*, 30, 117 : 39-44
- Josling T.** (1994). "The reformed CAP and industrial world", *European Review of Agricultural Economics*, 3-4 : 513-527
- Laurent C.** (1999). "Activité agricole, multifonctionnalité, pluriactivité", rapport rédigé pour le Ministère de l'agriculture dans le cadre du comité d'experts CTE, 28 p.
- Massot Marti A.** (2000). "La PAC entre la Agenda 2000 y la Ronda del Milenio : a la búsqueda de una política en defensa de la multifuncionalidad agraria", *Revista española de Estudios agrosociales y pesqueros*, 188 : 9-66
- Nieddu M.** (2003). "La multifonctionnalité agricole : un pluralisme des approches économiques ?", in Delorme H. dir., op. cit.
- OCDE** (2001). *Multifonctionnalité. Elaboration d'un cadre analytique*, Paris, 177 p.
- Perraud D.** (2002). "Les ambiguïtés de la multifonctionnalité de l'agriculture", *Economie rurale*, 273-274, janvier-avril 2003, p. 45-60.
- Perraud D.** (2003). "Le retournement de la politique agricole allemande", in Delorme H. dir., op. cit.
- Pingault N.** (2001). "Une évaluation multicritères pour des politiques multifonctionnelles", *Notes et Etudes Economiques* (Ministère de l'Agriculture et de la Pêche), 14, septembre : 51-69
- Stiglitz J.** (2002). *La grande désillusion*, Paris, Fayard, 324 p.
- Vounouki E.** (2002). "L'agriculture grecque : multifonctionnalité, politique agricole et réseaux sociaux informels", *Economie rurale*, 273-274, janvier-avril 2003, p. 184-194.
- Washkiel G.** (2002). "La multifonctionnalité de l'agriculture : quelques orientations françaises", communication au colloque de la SFER des 21-22 mars 2002, multigr.