

LA MULTIFONCTIONNALITÉ DE L'AGRICULTURE

INTRODUCTION

La multifonctionnalité de l'agriculture fait référence à ses différentes fonctions productives, sociales et environnementales. Au-delà de sa vocation première de production, l'agriculture procure des bénéfices à la société. Entre autres, elle contribue à l'attractivité des territoires, à la gestion et à la protection des ressources naturelles, ainsi qu'au maintien de services dans la communauté, tout comme elle façonne les paysages ruraux. Ces diverses contributions sont le propre des biens publics et ne peuvent être convenablement assurées dans le cadre d'une économie de marché.

ÉMERGENCE DU CONCEPT AILLEURS DANS LE MONDE

Le concept de multifonctionnalité émerge en Europe vers la fin des années 1980, période au cours de laquelle la société remet en question certaines de ses attentes à l'égard de l'agriculture. Rappelons que les politiques agricoles instaurées à la suite de la Deuxième Guerre mondiale poursuivaient les objectifs de hausser le niveau de vie de la population rurale, alors majoritairement agricole, de stabiliser les marchés et de garantir à l'ensemble de la population un approvisionnement en produits alimentaires à un prix abordable. Quelques décennies plus tard, ces objectifs ont été largement dépassés.

Toutefois, l'on s'inquiète alors des conséquences de l'appui presque exclusif accordé aux fonctions

productives de l'agriculture : la dégradation des ressources naturelles, la perte des emplois ruraux, l'uniformisation des paysages causée par la spécialisation des entreprises et l'intensification des pratiques dans les aires propices à l'agriculture, ainsi que la marginalisation de certaines régions désavantagées. Aussi, cette prise de conscience fait naître une demande sociale nouvelle quant aux biens publics produits par l'agriculture.

Fonctions de l'agriculture

Économiques ou productives

Produire des biens alimentaires, des activités touristiques, des produits de niche, fournir des matières premières aux industries textiles et agroalimentaires, etc.

Sociales

Contribuer au maintien, à la viabilité et au dynamisme du tissu social dans les zones rurales, développer ou maintenir l'occupation et l'aménagement des territoires, préserver et transmettre l'héritage culturel, contribuer à l'attractivité des territoires, assurer la sécurité alimentaire, etc.

Environnementales

Préserver des habitats naturels (biodiversité), mettre en valeur le paysage, améliorer la qualité et l'approvisionnement en eau, réguler le climat, etc.

C'est dans ce contexte que le concept de multifonctionnalité apparaît formellement en 1992 dans l'Agenda 21 issu du Sommet de la Terre

de Rio de Janeiro. Il est aussi introduit en 1996 dans la déclaration finale du Sommet mondial de l'alimentation. En 1998, les ministres de l'Agriculture des pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) reconnaissent le concept dans un communiqué précisant qu'«au-delà de sa fonction première qui consiste à fournir des aliments et des fibres, l'activité agricole peut également façonner le paysage, apporter des avantages environnementaux, tels que la conservation des sols, la gestion durable des ressources naturelles renouvelables et la préservation de la biodiversité, et contribuer à la viabilité socioéconomique de nombreuses zones rurales¹ ». Par ailleurs, en 1999, la France intégra le principe de la multifonctionnalité dans l'article premier de la Loi d'orientation agricole.

ASSISES THÉORIQUES

La multifonctionnalité de l'agriculture repose sur les notions d'externalités (effets secondaires ou externes) et de biens publics. Plus précisément, l'agriculteur peut produire des biens ou des services qui présentent les caractéristiques d'externalités de l'activité productive influant sur le bien-être de citoyens. Les externalités sont positives ou négatives. Elles ne sont pas ou sont mal prises en considération par le marché (voir le schéma à la page 5).

Les externalités positives désignent les situations où des citoyens sont favorisés par l'action de l'exploitant sans qu'ils aient à déboursier quoi que ce soit. La mise en valeur des paysages, la protection de la biodiversité et la régulation du climat sont des exemples d'externalités positives que peut générer l'agriculture.

Toutefois, pour l'agriculteur, il est possible que la production de ces biens ou services entraîne des coûts qui ne sont pas internalisés dans le prix de ses produits. On dit alors qu'il y a défaillance du marché.

Le concept de **multifonctionnalité** de l'agriculture s'appuie sur la production de biens publics et d'**externalités positives** engendrées par les activités agricoles.

Quant aux externalités négatives, elles se manifestent, par exemple, par l'érosion, la sédimentation ou la pollution. Si l'agriculteur n'assume pas les coûts qui peuvent y être associés, ce sont les citoyens qui risquent de subir une détérioration de leur bien-être actuel et futur. Même l'entreprise agricole peut être perdante à long terme si elle adopte des pratiques qui, à titre d'exemple, entraînent l'érosion du sol, une ressource essentielle à la productivité agricole.

Le contexte de la défaillance du marché, combiné avec d'autres facteurs tels que les pressions relatives à l'utilisation des sols, peut être à l'origine de la sous-production de biens ou de services de nature environnementale et sociale (externalités positives) et de la présence d'externalités négatives excédentaires par rapport au seuil de tolérance de la société.

L'intervention publique peut être nécessaire pour garantir une offre de ces autres biens et services correspondant aux attentes de la société. L'OCDE affirme d'ailleurs que « l'action des pouvoirs publics peut se justifier en l'absence de véritables marchés pour de tels biens publics, lorsque les coûts et avantages ne sont pas

internalisés¹». Le soutien de la multifonctionnalité permet d'intervenir à la fois *a priori* et *a posteriori*. Par exemple, une intervention en milieu agricole peut avoir pour objet de protéger la biodiversité ou de la rétablir éventuellement.

LES PARTICULARITÉS DE L'AGRICULTURE

Si d'autres activités sont productrices d'externalités positives, l'agriculture en est une des plus significatives dans le milieu rural, étant donné les répercussions qu'elle a sur le paysage et l'environnement. En outre, elle joue un rôle déterminant dans le dynamisme des milieux ruraux, notamment en raison de ses retombées directes et indirectes sur le plan des emplois et celui des revenus.



Aussi les agriculteurs sont-ils souvent les mieux placés pour fournir des services d'ordre environnemental en milieu rural puisqu'ils sont les propriétaires de grands territoires et possèdent déjà l'équipement et les connaissances appropriés.

Enfin, l'agriculture des pays occidentaux bénéficie d'une aide publique d'une ampleur considérable. Cependant, les États doivent adopter des mesures qui suscitent moins de distorsions sur les marchés et dans les échanges commerciaux. Ainsi, si elles visent à rendre le secteur davantage

réceptif aux signaux du marché, les politiques agricoles tendent à moduler une certaine part de l'aide au profit de mesures appuyant la fourniture de biens publics par l'agriculture. Cela permet notamment de légitimer parmi la population le maintien d'un important soutien aux agriculteurs.

Dans le contexte de la mise en œuvre de leurs politiques agricoles, l'Union européenne et la Suisse, de même que les États-Unis et le Japon ont instauré des programmes qui visent à rétribuer les fonctions environnementales, patrimoniales, sociales et d'occupation du territoire de l'agriculture, en échange de l'adoption de pratiques particulières par les exploitations agricoles.

SITUATION AU QUÉBEC

Bien qu'une large part du soutien accordé au secteur agricole québécois consiste à appuyer les fonctions productives de l'agriculture, les gouvernements successifs ont ajusté leurs interventions au cours des dernières décennies de manière à répondre aux attentes nouvelles de la société. C'est principalement pour atténuer les externalités négatives, pouvant être engendrées par l'agriculture, que l'État a adopté des réglementations environnementales, des mesures de soutien financier à la mise en conformité et d'autres mesures visant l'adoption de modes de production respectueux de l'environnement (notamment via le programme Prime-Vert) ou le principe d'écoconditionnalité.

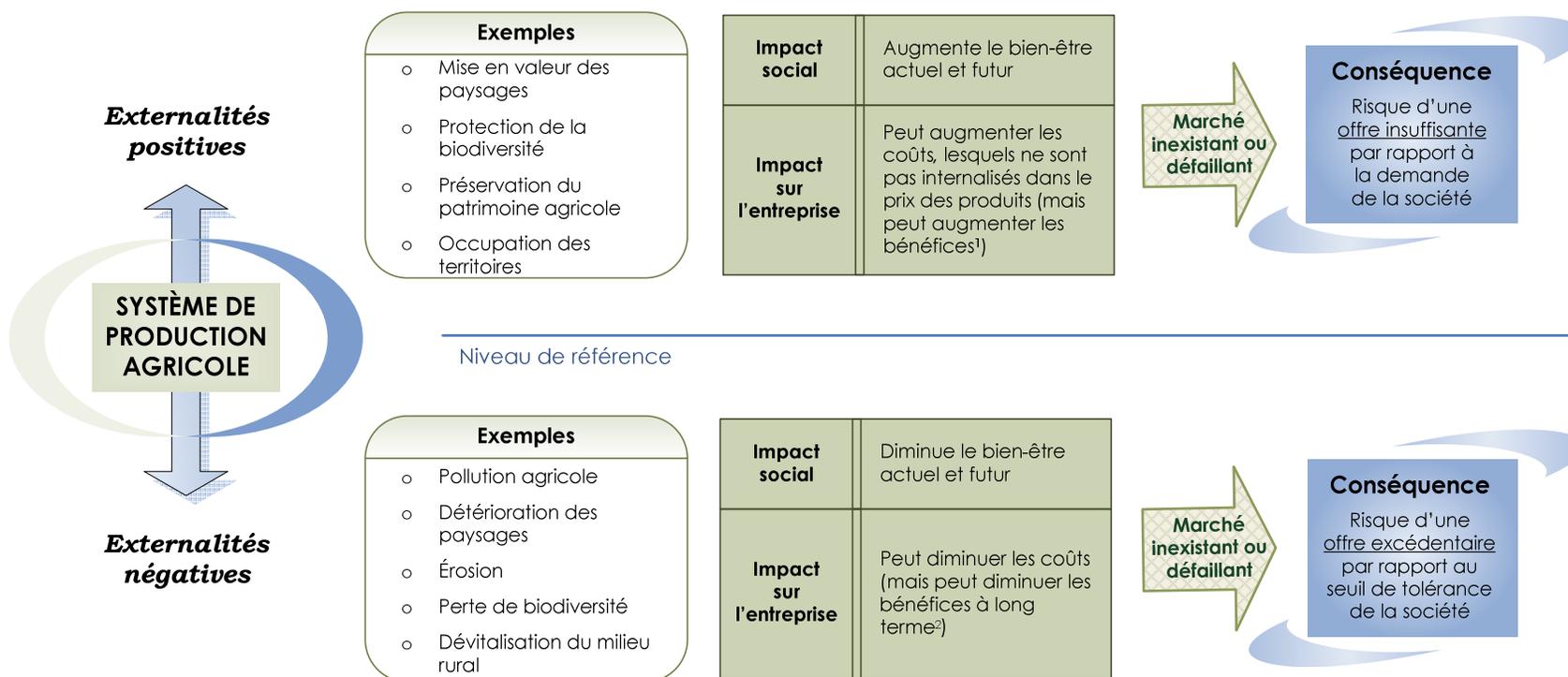
Des incitatifs à la production de biens et de services environnementaux, donc d'externalités positives, sont maintenant aussi proposés aux agriculteurs. On peut citer, à titre

d'exemple, le volet 1 du programme Prime-Vert, dont deux interventions concernent les aménagements favorisant la biodiversité et l'acquisition et l'amélioration des équipements pour la réduction des risques liés aux pesticides. Ce programme permet ainsi de soutenir l'implantation de bandes riveraines herbacées permanentes au-delà des exigences de la Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables.

Depuis quelques années, le concept de multifonctionnalité suscite l'intérêt de beaucoup d'acteurs du milieu agricole québécois, comme en témoignent de nombreux mémoires présentés à la Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois en 2008.

1 Organisation de coopération et de développement économiques, *Multifonctionnalité : élaboration d'un cadre analytique*, 2001.

REPRÉSENTATION DU CONCEPT D'EXTERNALITÉS POSITIVES ET NÉGATIVES



¹ Par exemple, une haie brise-vent près d'un bâtiment peut réduire les coûts de chauffage.

² Par exemple, à long terme, l'érosion des sols peut faire perdre une ressource essentielle à la productivité.