

## **La multifonctionnalité dans la politique agricole commune : projet ou alibi ?**

### **Multifunctionality in the Common Agricultural Policy: project or alibi?**

Oléagineux, Corps Gras, Lipides. Volume 9, Numéro 6, 390-8, Novembre - Décembre 2002, La filière

**Auteur(s)** : Jean-Christophe KROLL, Professeur à l'ENESAD 26, bd Docteur-Petitjean, BP 87 999, 21079 Dijon cedex, France.

**Résumé** : La multifonctionnalité de l'agriculture est une notion récente, aujourd'hui revendiquée par la France et l'Europe pour justifier les spécificités du « modèle agricole européen » et le bien-fondé des soutiens qui lui sont attribués. L'analyse de sa mise en œuvre et des masses budgétaires qui lui sont consacrées permet de mesurer le chemin qui reste à parcourir pour traduire les nouveaux discours dans les faits. L'analyse de l'argumentaire de politique agricole des institutions européennes et internationales révèle également les enjeux implicites que masquent les contradictions des discours sur la multifonctionnalité, si bien qu'on peut se demander si cette notion nouvelle ne contribue pas, in fine, à occulter le débat politique de fond.

**Summary** : The new notion of multifunctionality of agriculture is used today in France and Europe to justify the peculiarity of the European model of agriculture, and the reason of agricultural subsidies. The analysis of multifunctionality implementation and of its budget gives indications about the distance still to run in order to carry out the new discourses about agricultural multifunctionality. The analysis of arguments of Europe and international organisations concerning agricultural policy brings to the light implicit stakes, masked by the contradiction of discourses about multifunctionality, and brings to a new question: does the new notion of multifunctionality contribute to muddle up the basic political discussion?

**Mots-clés** : multifonctionnalité, politique agricole commune, soutiens à l'agriculture.

**Keywords** : multifunctionality, common agricultural policy, agricultural subsidies.

#### ARTICLE

Émergente dans les instances internationales dans les années 1990 (sommet de Rio en 1992, Comité ministériel de l'agriculture de l'OCDE <sup>2</sup> en mars 1998), la multifonctionnalité a été consacrée en France par la loi d'orientation agricole du 9 juillet 1999, justifiant, dans le cadre de la subsidiarité communautaire, la mise en place d'un instrument contractuel nouveau pour un développement agricole durable : le contrat territorial d'exploitation. Cette notion nouvelle <sup>3</sup> a également été mise en avant dans les négociations agricoles ouvertes depuis 2001 à l'Organisation Mondiale du Commerce

par un certain nombre de pays (Norvège, Suisse, Japon, Union Européenne notamment), pour défendre les spécificités de leurs dispositifs de politique agricole, au titre des « considérations autres que commerciales » mentionnées à l'article 20 des accords de Marrakech<sup>4</sup>. Mais ces pays « amis de la fonctionnalité » sont soupçonnés par leur partenaires, en premier lieu le groupe de CAIRN et les États-Unis, d'utiliser ce prétexte pour entraver la libéralisation des échanges et déroger à leur engagement de réduction des aides à la production agricole.

C'est dans ce contexte que la commission vient d'adresser, au conseil et au parlement, en juillet 2002 ses propositions de révision à mi-parcours de la Politique Agricole Commune (PAC) [1], conformément aux dispositions retenues à Berlin par le Conseil, lors de la dernière réforme. De manière assez étonnante, ce texte de 32 pages mentionne 54 fois le mot « environnement » ou l'adjectif « environnemental », 5 fois le mot « emploi » et une fois seulement le mot « multifonctionnel » (le mot « multifonctionnalité » n'est jamais employé). Encore convient-il de souligner que l'adjectif « multifonctionnel » ne se rapporte pas à l'agriculture, mais aux zones rurales<sup>5</sup>. Est-ce à dire que la multifonctionnalité de l'agriculture se réduit désormais pour la Commission à sa seule dimension environnementale, au point même de bannir le mot de son vocabulaire ? La commission censure-t-elle volontairement son expression, pour produire un discours politiquement correct, acceptable à l'OMC ? Quoi qu'il en soit, ces interrogations montrent que la place de la multifonctionnalité dans le dispositif de la politique agricole commune est loin d'être parfaitement claire, ni parfaitement établie. L'objectif de cet article est donc de dresser un certain nombre de constats susceptibles d'éclairer la situation actuelle, et d'apporter des éléments d'analyse pour préciser la signification économique et politique de cette construction encore en devenir qu'est aujourd'hui la multifonctionnalité. Nous tenterons pour cela de cerner différentes dimensions de la multifonctionnalité dans les dispositifs de la politique agricole commune, d'abord à partir d'une rapide approche historique, puis à partir d'un repérage empirique des engagements budgétaires qu'elle justifie, puis par une analyse critique de quelques arguments de politique agricole dont elle fait l'objet, afin de tenter de repérer les lignes de cohérence ou les contradictions qui émergent de ce premier panorama...

### **La lente émergence de la « multifonctionnalité »**

Est-il besoin de le rappeler : la politique agricole commune est, dans sa conception initiale, une politique essentiellement « mono-fonctionnelle », tournée vers un objectif primordial : augmenter la productivité du travail pour augmenter la production disponible (autosuffisance alimentaire de l'Europe puis exportation) et les revenus des agriculteurs capables de soutenir les efforts de productivité nécessaires (parité de revenu). Dans cette logique, les gains de productivité physique et économique du travail, l'augmentation des volumes produits, la baisse des coûts de production et des prix constituent les critères essentiels d'évaluation des performances individuelles des producteurs, et d'évaluation de l'efficacité de la politique agricole mise en place à l'échelle communautaire.

Cette logique « mono-fonctionnelle » d'accroissement de la productivité du travail, d'accroissement de la production mise en marché, et de baisse des prix suppose des choix territoriaux et environnementaux implicites forts. Le territoire est modelé et aménagé pour répondre aux exigences techniques des gains de productivités ainsi qu'en témoignent les investissements fonciers dans le remembrement (agrandissement des parcelles et destruction des obstacles à la mécanisation) et les

grands travaux d'irrigation et d'aménagement régionaux (Compagnie du Bas-Rhône Languedoc et Canal de Provence par exemple).

Spécialisé dans sa fonction de support de la production et de déversoir de ses effluents [2], le territoire rural passe sous l'emprise hégémonique des producteurs agricoles, qui le façonnent, au gré des exigences de l'accroissement de la productivité physique et économique du travail : les haies disparaissent au rythme de l'augmentation de la puissance des tracteurs et les effluents s'accumulent au rythme de la concentration des élevages et du développement d'une agrochimie toujours plus sophistiquée.

Le coût des investissements qu'exige une substitution rapide du capital au travail, vecteur des gains de productivité, exige une spécialisation croissante des systèmes de production qui conduit à une séparation toujours plus poussée des activités d'élevage et des activités de production végétales. Le mouvement est particulièrement net en production de porc et de volaille : la possibilité d'importer des aliments à bas prix en provenance du marché mondial (protéagineux et sous-produits industriels de substitution des céréales notamment, qui entrent librement sur le marché communautaire depuis 1962), permet le développement, à proximité des zones portuaires, de productions « hors sol », qui, leur nom l'indique expressément, sont apparemment totalement déconnectées du territoire où elles s'implantent <sup>6</sup>. Cette spécialisation des exploitations et la concentration régionale des productions qui l'accompagne rejoignent alors parfaitement l'objectif économique de valorisation des « avantages comparatifs » <sup>7</sup>, explicitement recherché par les promoteurs de la politique agricole commune, visant à spécialiser les régions dans les productions (ou les systèmes de production) pour lesquelles elles sont comparativement le mieux (ou le moins mal) placées.

Fortement marquée dans les productions peu réglementées, comme le porc, la volaille ou les fruits et légumes, la spécialisation régionale jouera toutefois de manière beaucoup moins nette dans les productions bénéficiant d'organisations de marché plus solides (céréales, lait, viande bovine) [3] au grand dam des libéraux les plus convaincus, qui verront, dans l'interventionnisme excessif de la politique agricole commune, la raison principale de cette défaillance des règles économiques de la spécialisation territoriale des productions [4]. De fait, l'étude de la spécialisation des échanges agricoles intra-communautaires sur la longue période [5] montre que dans les productions qui ont bénéficié des organisations communes de marché les plus soutenues, les parts de marché des pays exportateurs tendent à diminuer, en valeur relative, au profit d'un accroissement du taux d'autosuffisance des pays importateurs. La PAC a donc dans une certaine mesure constitué une entrave à la spécialisation monofonctionnelle des espaces productifs nationaux qu'elle se proposait au départ de promouvoir. On peut en revanche considérer que ce résultat constitue, au plan politique, un argument fort pour expliquer la cohésion européenne qui a longtemps prévalu pour maintenir et financer la politique agricole dans le cadre d'une organisation commune solidaire [6].

Même si elle n'a pas permis de pousser au maximum la logique de spécialisation territoriale que les économistes libéraux appelaient de leurs vœux, la PAC s'est néanmoins accompagnée, au sein des espaces nationaux, d'une concentration de la répartition régionale des revenus, au moins jusqu'en 1992. Par exemple, d'après les comptes départementaux de l'agriculture, l'écart des revenus agricoles moyens par exploitation entre le département le plus riche et le département le plus pauvre se situait, en France, dans un rapport de 1 à 4,4 en 1981, de 1 à 6,3 en 1991. Dans cette compétition économique entre territoires, les études prospectives menées dès le début des années

70 [7] montraient que, dans certaines régions difficiles, la grande majorité des exploitations agricoles n'était pas en mesure de supporter les investissements nécessaires pour compenser, par de nouveaux gains de productivité, la baisse continue des prix agricoles, les seules productions pour lesquelles elles étaient susceptibles d'exprimer leurs « avantages comparatifs » étant l'herbe, la forêt ou la friche. Apparaît ainsi dans les années 70 un concept nouveau, celui de « handicap naturel », qui va progressivement justifier des mesures compensatoires spécifiques (dotation à l'installation renforcée pour les jeunes agriculteurs, indemnité spéciale de montagne (ISM), transformée ultérieurement en « indemnité compensatoire des handicaps naturels » (ICHN). La notion de « handicap naturel » n'a à l'évidence de sens que par rapport au modèle de production dominant, et au critère unidimensionnel d'évaluation de ses performances économiques. (Ce n'est qu'une dizaine d'années plus tard, avec la mise en place de la loi Montagne en 1985, qu'on commence à raisonner, non plus seulement en termes de « handicap », mais aussi, éventuellement, en termes d'« atouts ».) En même temps qu'elle consacre une première prise en compte explicite du territoire dans la mise en œuvre des soutiens à l'agriculture, l'ICHN conforte donc paradoxalement le critère unidimensionnel de la compétitivité par les coûts de production, comme étalonnage exclusif de l'efficacité socio-économique. Destinée à maintenir en activité des exploitations agricoles dans des espaces à fortes contraintes, que le seul jeu du marché et de la compétition entre régions devrait conduire à disparaître, l'ICHN traduit malgré tout la nécessité implicite d'assurer dans ces espaces, par le maintien de la production, d'autres fonctions que la seule logique marchande à moindre coût ne permet pas d'assurer. Mais ces fonctions multiples ne sont pas, à l'époque, explicitées clairement (Entretien de l'espace ? Seuil démographique minimum ? Sécurité du territoire ? Prévention des catastrophes naturelles ?, etc.) [8].

Dans les années 80, l'attention portée par les politiques publiques à la fonction territoriale de l'agriculture sera renforcée par l'émergence de dispositifs nouveaux d'intervention coordonnée des fonds socio-structurels européens pour le développement des zones rurales (ancien objectif 5b, aujourd'hui inclus dans l'objectif 2 des programmes d'action des fonds structurels européens). Mais, en ce domaine encore, l'accès de l'agriculture à ces programmes nouveaux s'assortit d'une remise en question au moins partielle, de sa fonction « territoriale ». En effet, avec la montée en puissance des fonds structurels, les analyses se multiplient pour considérer que le rôle de l'agriculture dans le développement où le maintien des zones rurales se marginalise, et qu'il convient d'orienter les fonds initialement monopolisés par l'agriculture vers d'autres secteurs d'activités. Le redéploiement des soutiens du développement rural vers des secteurs d'activité non agricole, loin de renforcer la « multifonctionnalité » de l'agriculture, peut donc tout autant s'interpréter comme le constat de l'incapacité croissante du secteur agricole à assurer de manière satisfaisante cette fonction de « développement territorial » ou de maintien des zones rurales, que cherchent aujourd'hui à conforter les politiques publiques.

Avec la réforme de la PAC de 1992 s'affirme la prise en compte explicite d'une fonction nouvelle de l'agriculture, la fonction environnementale, que traduisent les mesures spécifiques d'accompagnement de la réforme. Cette affirmation reste toutefois encore timide, puisque le vocabulaire utilisé mesure d'accompagnement signifie bien que le cœur de la politique agricole se situe toujours ailleurs, dans les mesures « principales », destinées à conforter la « compétitivité » internationale de l'agriculture européenne, ce qui renvoie toujours explicitement à la fonction principale de production à moindre coût, assignée en priorité à l'agriculture. L'agenda 2000, les décisions de Berlin auxquelles il aboutit, et les propositions de révision à mi-parcours de la PAC

procèdent toujours de la même logique, en renforçant par des dispositifs nouveaux l'objectif territorial et surtout environnemental de la PAC (deuxième pilier du développement rural), tout en réaffirmant l'exigence de compétitivité marchande du secteur agricole.

Ces évolutions explicites des dispositifs de politique agricole s'accompagnent aussi d'une évolution implicite significative du rapport de la production au territoire. C'est le cas, en tout cas en France, où la gestion des droits à produire et des droits à prime, décentralisée par département, modifie sensiblement les mécanismes de répartition géographique des productions. Le dispositif de répartition des quotas laitiers sera par exemple utilisé, en France, pour consolider le maintien de la production en zone de montagne. Apparaît, indirectement, avec les quotas laitiers, le rôle croissant de la subsidiarité nationale : dans le cadre de la même législation européenne, d'autres pays comme la Grande-Bretagne, ont au contraire accéléré la concentration régionale des productions par un mécanisme libéral de marché des quotas [9].

### **Soutiens à l'agriculture et « multifonctionnalité » : quelques chiffres**

L'émergence, au cours des étapes successives d'adaptation ou de réforme de la PAC, de dispositifs plus ou moins explicitement destinés à soutenir des fonctions diverses, autres que la production compétitive de denrée agricole à moindre coût, ne suffit pas à faire de la multifonctionnalité un critère explicite d'attribution des aides publiques... Et pour cause ! Cela supposerait un consensus social sur une définition précise et opératoire de la multifonctionnalité qui est loin d'être atteint aujourd'hui. Il existe néanmoins des travaux exploratoires de chercheurs qui tentent d'imaginer une définition opératoire de la multifonctionnalité, à partir de barèmes cumulant plusieurs critères (points ou étoiles vertes), qui pourraient servir de base au calcul des soutiens publics accordé à chaque exploitation [10]. Mais ces recherches spéculatives, pour utiles qu'elles puissent être, ne nous sont pas ici d'un grand secours.

Pour approcher les aides qui lui sont aujourd'hui consacrées, nous procéderons ici à un recensement large des dispositifs susceptibles de promouvoir la « multifonctionnalité » en prenant notamment en compte les soutiens distribués au titre de la compensation des handicaps naturels, les soutiens agro-environnementaux, les aides PAC complémentaires aux systèmes bovins et ovins extensifs, et les soutiens à la mise aux normes des bâtiments d'élevage (Programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole). Ces repérages quantitatifs, pour approchés qu'ils soient, donnent des ordres de grandeur significatifs.

En 2001, l'ensemble des concours publics français à l'agriculture productive (*tableau 1*) atteint 12,3 milliards d'euros. Les mesures dites « de développement rural » qui regroupent les soutiens à l'installation, à la préretraite et à la modernisation des exploitations (575 millions d'euros), les soutiens à l'agro-environnement (304 millions d'euros) et la compensation des handicaps naturels (433 millions d'euros), représentent 10,7 % de cet ensemble, soit 1,3 milliard d'euros. Il était prévu qu'ils atteignent 2 milliards d'euros en moyenne annuelle pour la période 2000-2006, dont 500 millions d'euros pour les Contrats Territoriaux d'Exploitation (CTE), mais les ajustements récents de la politique agricole (suspension de la modulation des aides directes) risquent de remettre en cause cette prévision. Si on ajoute à cela les compléments de prime aux élevages bovins extensifs et la prime monde rural ovine, soit 279 millions en 2001, l'ensemble (au sens large) des soutiens à la

multifonctionnalité de l'agriculture française se monte à peine à 1,6 milliard d'euros, soit 13 % seulement du total. La part relative des soutiens à la multifonctionnalité tend en outre à diminuer en 2001 par rapport à la situation de 1999.

Par comparaison, le coût de la crise de l'ESB <sup>8</sup> pour le budget public est estimé à 1 330 millions d'euros en 2001, davantage que le deuxième pilier de la PAC ! (compte de l'agriculture 2001) et les soutiens à l'élevage intensif par le biais de la prime maïs ensilage (510 millions d'euros en 2001) sont près de deux fois supérieurs aux compléments de soutiens à l'élevage extensif, ce qui introduit une distorsion de concurrence qui ne va sûrement pas dans le sens de la multifonctionnalité.

Avec un montant des soutiens à la multifonctionnalité qui atteindra au maximum 2,5 milliards d'euros par an, on reste donc loin, dans le cadre actuel de l'agenda 2000, d'une réorientation massive des aides PAC vers la multifonctionnalité. Même renforcées, ces aides apparaissent bien, quantitativement parlant, pour ce qu'elles sont : des mesures d'« accompagnement » de la politique de soutien à l'agriculture productive. Encore convient-il de rappeler que l'estimation qui vient d'être faite est extrêmement généreuse : compter par exemple les préretraites ou la dotation d'installation aux jeunes agriculteurs dans les aides à la multifonctionnalité peut se discuter : la dotation aux jeunes agriculteurs (DJA) apparaît en effet autant comme un soutien à la capitalisation, et à la substitution de capital au travail qu'une aide à l'emploi. De même pour les aides aux élevages extensifs : les simulations effectuées sur les effets des décisions de Berlin, dans les exploitations bovines viande montrent en effet que « le montant moyen d'aides directes par hectare est directement lié au niveau d'intensification » (mesuré par le « chargement », c'est-à-dire le nombre d'Unités de Gros Bovins ouvrant droit à une prime, encore appelées UGB PAC, par hectare de superficie fourragère). Elles montrent également qu'en 2008, après application des décisions de Berlin, les 46 000 exploitations européennes ayant un chargement supérieur à 2 UGB PAC par hectare bénéficient, en moyenne, de 610 euros d'aides directes par hectare et de 16 000 euros par exploitation. Les 88 000 exploitations ayant un chargement inférieur à 1,4 UGB PAC bénéficient, quant à elles, de seulement 295 euros par hectare et de 14 800 euros par exploitation [11]. Une aide à l'extensification qui reste moins incitative qu'une aide à l'intensification peut-elle sérieusement être considérée comme une aide à la multifonctionnalité ? Qu'en est-il d'une manière plus générale, concernant l'ensemble des aides ?

### **Aides PAC et multifonctionnalité : le grand écart**

En regard des aides explicites à la multifonctionnalité, même estimées très largement, les aides compensatoires aux produits, subvention à la fonction de production marchande de l'agriculture, conservent une place prépondérante dans le dispositif de soutien à l'agriculture « productive ». Elles s'élèveront en 2001 à 9 856 millions d'euros, soit 80,3 % du total des soutiens à l'agriculture productive, et elles augmenteront encore en 2002, avec la dernière étape de l'application des décisions de Berlin... Or, on le sait, ces aides, renforcées en 1999, restent pour l'essentiel calées sur le nombre d'hectares en culture de céréales et d'oléo-protéagineux et le nombre d'animaux présents ou abattus en élevage. Elles sont donc assez directement proportionnelles au niveau de capitalisation (surface, cheptel) des exploitations, et encouragent toujours la même logique d'accumulation et de concentration du capital, d'agrandissement foncier et de réduction de la population active agricole. Ainsi, le *tableau 2* montre que 26 % des exploitations françaises ne touchent aucune aide PAC en 1999. Il s'agit pour l'essentiel d'exploitations viticoles, maraîchères, arboricoles et hors sol de petite

superficie (7 ha) et de petite dimension économique (33 ha équivalent blé). Pour les autres, on remarque une croissance régulière des aides diverses par actif en fonction de la superficie, ce qui conforte la rationalité économique des ex-ploitants qui cherchent à s'agrandir tout en limitant ou réduisant l'emploi.

Et la modulation, en supposant qu'elle ne soit pas définitivement abandonnée, ne concerne de toute façon, que les exploitations touchant plus de 30 000 euros de primes PAC (soit environ 60 000 exploitations en France). Elle ne pourrait donc modifier que très marginalement cette répartition des aides, puisqu'elle ne concernerait, en plein régime, que 160 millions d'euros, soit 2,1 % du total des aides PAC [13].

La répartition géographique des aides PAC montre, quant à elle, que les départements où les revenus sont les plus élevés sont deux à trois fois plus soutenus que les plus pauvres (départements viticoles ou hors sols exceptés)... Et la politique de compensation des handicaps naturels dans les régions de montagne et défavorisées ne peut réduire significativement ces disparités, car elle ne pèse que pour 433 millions d'euros en 2001 (soit 23 fois moins que les aides PAC aux produits)<sup>10</sup> pour 110 000 exploitations touchées. Ainsi, les régions de montagne, où les revenus sont les plus bas de l'agriculture française, sont également les moins aidées : 15 000 euros de subventions directes par exploitation de montagne en 2000, contre 18 700 euros en plaine (pour les exploitations professionnelles du RICA) [8].

Tous ces phénomènes connus vont dans le sens d'un accroissement des disparités régionales et sociales de développement agricole, car les capacités d'investissement et d'agrandissement des exploitations sont étroitement liées à leur niveau de revenu<sup>11</sup>. Seule une réorientation des soutiens entre producteurs et entre régions pourrait limiter les effets négatifs de ces mécanismes de différenciation économique et sociale qui ne touchent pas seulement l'emploi, mais qui entraînent également des dommages à l'environnement (par la concentration des productions et des pollutions notamment) des problèmes d'aménagement du territoire et de qualité des produits alimentaires, dont la correction coûte de plus en plus cher à la société.

À partir du moment où l'on retient l'idée, affirmée dans la loi française d'orientation agricole de 1999, que la création ou le maintien d'emplois en zone rurale, et qu'une répartition géographique équilibrée des productions (et des effluents) sur le territoire national constituent de nouvelles fonctions économiques et sociales assignées à l'agriculture, force est de constater que les modalités actuelles de gestion des aides PAC, en dépit d'un découplage accru, ont un impact strictement inverse à l'effet recherché, et qu'elles concourent objectivement à la dévalorisation des fonctions non marchandes et non concurrentielles de l'agriculture. Ceci conduit à une conclusion paradoxale mais essentielle : les principaux enjeux de la multifonctionnalité se jouent en dehors des mesures qui la concernent directement, et la meilleure manière de s'intéresser à la multifonctionnalité, c'est de s'intéresser aux dispositifs de politique agricole qui n'y sont pas explicitement consacrés. De ce point de vue, le principe de conditionnalité pour l'attribution des aides directes (écoconditionnalité notamment), avancé de manière facultative à Berlin, et affirmé de manière impérative dans les dernières propositions de la Commission constituent une avancée dans cette voie.

## **Une mise en œuvre hésitante : l'exemple de la PMSEE**

Dans sa mise en œuvre concrète, la multifonctionnalité fait parfois l'objet de revirements difficiles à suivre. Avec la mise en place en 2001 du programme national de développement rural, l'attribution de la prime au maintien des systèmes d'élevage extensif (encore plus communément baptisée « prime à l'herbe ») se voit désormais réservée aux exploitations souscrivant un CTE. Cette prime de 46 euros par hectare de surface en herbe, mise en place au titre des mesures agro-environnementales d'accompagnement de la réforme de 1992, avait le mérite de s'adresser à tous les éleveurs extensifs justifiant d'une surface fourragère supérieure à 75 % de la SAU totale, et d'un chargement inférieur à 1 UGB/ha de SFP qui s'engageait contractuellement à entretenir leurs prairies, haies, fossés, points d'eau... Mobilisant 180 millions d'euros en 2000, cette mesure représentait plus de la moitié du budget agro-environnemental français. Elle touchait 80 000 éleveurs et 5 millions d'hectares de prairies. Son plafonnement à 100 hectares n'encourageait pas l'agrandissement (il s'agit d'ailleurs du seul cas de plafonnement des indemnités liées à la surface, avec l'indemnité compensatoire des handicaps naturels, plafonné à 50 ha, ce qui tendrait à montrer qu'en France seuls les soutiens à la multifonctionnalité sont plafonnés). Outre la reconnaissance de l'utilité de l'élevage herbager extensif dans les fonctions d'entretien de l'espace et de préservation de l'environnement, cette prime permettait aussi de limiter les distorsions de concurrence liées à la prime au maïs ensilage (381 euros/ha) qui, elle, est toujours maintenue, et favorise les élevages intensifs, aux revenus pourtant meilleurs, en moyenne. Or, le CTE, qui constitue un dispositif dont la mise en œuvre est infiniment plus complexe, ne permet pas de toucher un public aussi large (sur 20 000 CTE engagés fin 2001, 55 % sont signés par des éleveurs) et risque donc de laisser de côté nombre de petites et moyennes exploitations que la PMSEE permettait de maintenir. En supposant que la moitié des éleveurs ayant signé un CTE soient d'anciens bénéficiaires de la prime à l'herbe, cela ne représenterait encore que 7 % du total des bénéficiaires de la PMSEE... Quel artifice convient-il en outre d'inventer pour justifier le CTE d'un agriculteur de montagne qui fait du lait pour des filières fromagères de qualité, sans ensilage, n'utilise aucun engrais minéral, entretient l'espace et se soucie scrupuleusement du bien-être de ses bêtes, afin de lui permettre de récupérer sa prime à l'herbe ? Apparaît ici la perversion de la logique « de projet », qui ne supporte pas d'exister sans investir, comme si le projet de rester en activité dans une région difficile ne pouvait se suffire à lui-même, et justifier d'abonder le guichet des primes aux surfaces herbagères extensives. Les apôtres de la logique de projet sont infiniment moins exigeants lorsqu'il s'agit de distribuer, sans conditions, des aides SCOP sans commune mesure avec la modeste « prime à l'herbe » (4 573,47 euros maximum par exploitation).

Tous ces arguments semblent finalement avoir été entendus, puisqu'un récent décret vient d'être publié en France, instaurant de nouvelles mesures agro-environnementales hors CTE, qui doivent permettre de remplacer l'ancienne « prime à l'herbe » par un nouveau dispositif accessible au plus grand nombre, avec en outre une revalorisation possible du montant de la prime par hectare.

## **Ambivalences et contradictions du discours communautaire**

Les contradictions ou les dysfonctionnements que révèle l'analyse de l'orientation des soutiens publics à la « multifonctionnalité » ne sont que le reflet, dans les instruments utilisés, des contradictions des discours et des projets de politique agricole que mettent aujourd'hui en exergue les difficultés à définir les orientations à venir de la politique agricole commune, et l'ambiguïté de la position européenne dans la négociation à l'OMC. Elles apparaissent aussi dans l'entreprise de l'OCDE

d'élaborer une définition « scientifique » de la multifonctionnalité, qui, sous couvert d'objectivité scientifique, formate sa définition de la multifonctionnalité à l'aune de son projet politique.

Les perspectives de politique agricole définies dans l'agenda 2000 et reprises dans les propositions de révision à mi-parcours de la PAC juxtaposent deux objectifs apparemment contradictoires :

affirmer d'une part la compétitivité internationale de l'agriculture européenne, en alignant progressivement les prix européens sur les cours mondiaux et en limitant les soutiens à la production à un niveau acceptable par les grands pays exportateurs concurrents de l'UE ;

préserver d'autre part les spécificités d'un « modèle agricole européen » dont la « multifonctionnalité » a pu être présentée, notamment dans les négociations internationales, comme la pierre angulaire...

Prétendre exporter, dans des conditions de compétitivité acceptables par les principaux concurrents (c'est-à-dire sans trop de soutiens internes, ni trop de subventions à l'exportation) suppose en effet de poursuivre en Europe le processus de compétitivité par les prix et les coûts de production, donc de restructuration des exploitations, de spécialisation et de concentration économique et géographique des productions<sup>12</sup>. Cela suppose aussi de permettre aux agriculteurs européens les plus performants d'accéder aux techniques de production dont disposent leurs concurrents pour accroître la productivité physique et faire baisser les coûts unitaires de production (semences génétiquement modifiées en cultures, hormones de croissance en élevage, etc.), de limiter également les contraintes diverses (environnement, bien-être animal, etc.) qui freinent l'expression des gains de productivité quantitative. Cela suppose enfin un démantèlement, ou en tout cas un désarmement substantiel de la préférence communautaire, tant il paraît inconcevable de prétendre négocier un accès accru aux marchés extérieurs sans ouvrir l'accès du marché domestique. C'est bien la voie dessinée à Marrakech en 1994, soutenue par l'Organisation mondiale du commerce et partagée par l'Union européenne dans les négociations en cours.

On a bien du mal à imaginer *a priori*, dans cette course-poursuite à la baisse des coûts de production que l'Europe entend engager avec ses principaux compétiteurs internationaux, la place de la multifonctionnalité et les spécificités d'un modèle agricole européen. Dès lors, comment la PAC, dans ses prolongements contemporains, peut-elle prétendre concilier ces contraires ?

La réponse se trouve dans la définition implicite d'un « modèle agricole européen » fondé sur une partition dualiste de l'agriculture qui repose sur la juxtaposition de deux agricultures complémentaires :

d'un côté, l'agriculture qualifiée de « compétitive », engagée dans la poursuite d'une production de masse à moindre coût, pour la fourniture aux entreprises agro-alimentaires d'une matière première conforme aux exigences de qualité des procès de transformation et de distribution industriels. C'est cette agriculture-là qui est d'abord concernée par le premier pilier de la PAC. Mais le débat reste ouvert de savoir si elle peut, à terme, prétendre affirmer sa compétitivité internationale avec des niveaux de soutien compatible avec les engagements qui seront négociés à l'OMC<sup>13</sup> ;

de l'autre côté, il s'agit de promouvoir une agriculture environnementale, 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 (tourisme diffus,

typicité des produits et appellations d'origine, etc.), tourné aussi vers la production des biens publics nécessaires à la valorisation de ces fonctions diversifiées (entretien de l'espace, aménités environnementales et paysagères, etc.). C'est cette seconde agriculture que l'on qualifie souvent de « multifonctionnelle », et qui relève de ce qu'il est aujourd'hui convenu d'appeler le « deuxième pilier de la PAC ».

Reste alors posée la question de la cohabitation de ces deux formes de développement de l'activité agricole dans un marché unique. Comment notamment segmenter le marché et cibler les aides publiques pour que la baisse des prix qu'impose le développement de l'agriculture concurrentielle autorise malgré tout le maintien de l'autre agriculture, celle qu'on voudrait « multifonctionnelle » ? Outre la technique du découplage des aides et de leur attribution contractuelle au coup par coup (CTE), la cohabitation de ces deux agricultures dans un espace unique de compétitivité marchande, poussée dans sa logique ultime, implique une stratification territoriale nouvelle de l'espace, dont les publications scientifiques récentes donnent un aperçu éclairant [10]. Le territoire est divisé en zones « grises », « vertes » ou « bleues », les zones grises constituant le domaine sacrifié à l'agriculture compétitive, les zones « vertes » constituant le domaine réservé à l'agriculture « multifonctionnelle », et les zones bleues constituant les espaces naturels protégés dont toute forme d'activité agricole est exclue. On trouve, dans cette tentative de conciliation des exigences internationales et des aspirations sociétales, la logique des réformes contemporaines de la politique agricole poussées aux limites du raisonnement : accroître sans cesse l'intervention de l'État (ici zonage exhaustif du territoire national) pour promouvoir le libre jeu du marché. Quelles peuvent être, en outre, les implications sociales d'une approche de ce genre ? Y aura-t-il des citoyens de premier rang, ceux qui pourront accéder aux zones vertes, et des citoyens de deuxième rang, cantonnés dans les zones grises, dès lors qu'ils ne seraient pas assez fortunés pour se payer l'accès aux autres zones ? C'est ce que les experts de l'OCDE appellent « organiser l'exclusion » pour rendre monayable l'accès aux aménités fournies jusqu'ici gratuitement par l'agriculture [14]. On constate en tout cas qu'une telle spécialisation du territoire constitue de fait une négation de la multifonctionnalité : il s'agit ni plus ni moins de renforcer la spécialisation monofonctionnelle de chaque agriculture, spécialisation de l'une dans la production de matière première à moindre coût, spécialisation de l'autre dans la production de biens de luxe et de services touristiques récréatifs. La « multifonctionnalité » de l'agriculture s'affirme ainsi, paradoxalement, par la spécialisation monofonctionnelle des exploitations agricoles.

### **Le brouillage sémantique de la normalisation de l'OCDE**

La démarche que nous venons d'évoquer rapidement, implicite dans le discours communautaire, tend à être formalisée, précisée et normalisée par l'OCDE, qui a entrepris un important travail de définition et d'analyse de la « multifonctionnalité » [14]. Compte tenu du flou actuel que recouvre cette notion, la démarche est légitime, car les questions en suspens sont nombreuses. Quelle articulation convient-il par exemple de proposer entre le concept de « multifonctionnalité » et celui de « pluri-activité » ? Pour un certain nombre d'auteurs [16], la « pluri-activité » semble constituer une dimension incontournable de la multifonctionnalité. Il y a alors confusion entre la qualification de l'activité et celle des individus : est-ce l'agriculture ou sont-ce les agriculteurs qui sont multifonctionnels ? De même pour la création d'emploi qui, dans l'activité agricole est considérée dans le CTE comme une dimension de la « multifonctionnalité agricole ». Pour importante que soit la question du maintien de l'emploi en zone rurale, n'est-ce pas source de confusion, voire d'erreur d'analyse, que d'en faire une dimension spécifique de la multifonctionnalité de l'activité agricole ? La

question de l'emploi et de sa répartition sur le territoire n'est-elle pas une question de société, qui dépasse largement la seule activité agricole, concerne l'ensemble du monde rural et des activités économiques ?

En regard de l'importance des questions en suspens, on pourrait donc se féliciter de l'initiative de l'OCDE, si elle ne s'accompagnait d'une véritable entreprise de détournement du vocabulaire et des concepts. L'OCDE oppose en effet une approche « positive » de la multifonctionnalité (celle qui semble avoir ses faveurs) à une approche « normative » plus proche de la définition de la multifonctionnalité que donne par exemple la loi d'orientation française de 1999. L'approche « positive » prétend, par une analyse économique objective, définir rigoureusement les différentes fonctions de l'agriculture, en identifiant celles qui doivent relever de la libre concurrence sur les marchés, et celles qui peuvent justifier une intervention publique spécifique et bénéficier d'aides qui doivent alors être parfaitement ciblées et bien sûr parfaitement découplées de toute activité de production marchande. Dans les faits, l'approche « positive » se révèle particulièrement « normative », puisqu'elle pose la norme de la libre concurrence marchande comme le champ unidimensionnel d'évaluation des performances des entreprises (et indirectement des politiques publiques), et qu'elle se propose à partir de là, de définir le contenu normalisés de la « multifonctionnalité », par les seuls champs d'activités où le marché et la libre concurrence sont défailants et doivent être relayés par l'intervention publique. À l'opposé, l'approche dite « normative » ne prétend pourtant à aucune définition normative *a priori* de la multifonctionnalité, mais s'attache plutôt à la définir par ses objectifs : emploi et aménagement des territoires ruraux, protection de l'environnement, etc. Elle suppose, à l'inverse de l'approche précédente, une évaluation des performances des entreprises (et des politiques mises en œuvre à leur intention) sur une collection diversifiée de critères [17]. Le choix des critères à prendre en compte ouvre ainsi un débat socio-politique qui rend à la décision politique toute sa dimension, en excluant toute norme d'évaluation préétablie et imposée par une soi-disant expertise économique. Le choix politique retrouve alors toute sa primauté, ce qui constitue, il est vrai, un obstacle à toute approche rationnelle et objective d'un optimum économique défini scientifiquement, indépendamment de toute contingence politique et sociale. Mais est-ce bien raisonnable de laisser croire à l'existence d'un optimum de cette nature ? Il faut s'y résoudre : « *Le gouvernement des hommes appartient aux hommes, et la science ne les en décharge pas* » [18].

Autant dire que le débat sur la multifonctionnalité tel qu'il est posé par l'OCDE s'établit sur une confusion de langage plutôt inquiétante. Faut-il y voir le seul effet de la difficulté de transposition, dans nos cadres conceptuels politiques, du vocabulaire et des modes d'approche anglo-saxons, dominants dans une instance comme l'OCDE ? Faut-il y voir, de manière moins innocente, la tentative de discréditer, au nom d'une science économique positive, les approches politiques qui prétendraient s'affranchir du critère unidimensionnel et exclusif de la norme de la libre concurrence, telle qu'elle est codifiée dans les instances internationales, jusqu'à remettre en cause la classification des aides et des formes d'intervention qu'elle suppose ?

Notes

<sup>1</sup> Cet article est tiré d'une communication au colloque de la Société Française d'Économie Rurale des 21 et 22 mars 2002 à Paris, réalisée en collaboration avec Gilles Bazin, Professeur à l'INAPG.

<sup>2</sup> OCDE : Organisation de Coopération et de Développement Économiques. Créée en 1961, l'OCDE regroupe les principaux pays développés (pays d'Europe occidentale, États-Unis, Canada, Japon) pour

promouvoir la coopération économique et commerciale entre ses membres. L'OCDE est résolument acquise aux thèses libre-échangistes.

<sup>3</sup> Nous préférons ici parler de notion plutôt que de concept, car nous verrons dans la suite de cet article que l'acception du mot reste entouré d'un flou sémantique et conceptuel important, qui débouche sur des conceptions très contrastées des enjeux économiques qui y sont liés.

<sup>4</sup> Signés en avril 1994, les accords de Marrakech concluent le cycle de négociation du l'Uruguay Round, ouvert huit ans plus tôt à Punta del Este, en septembre 1986. Ils mettent en place la nouvelle Organisation Mondiale du Commerce (OMC), qui se substitue aux anciens accords du GATT. L'article 20 de l'accord agricole définit le cadre et les échéances des négociations agricoles à venir.

<sup>5</sup> « Les zones rurales sont multifonctionnelles, et les agriculteurs devraient être encouragés à tirer parti de toutes les possibilités qui s'offrent aux entrepreneurs du monde rural » [1].

<sup>6</sup> On comprendra plus tard que ces productions restent malgré tout fortement connectée au territoire, par les déjections et les pollutions qu'elles y accumulent.

<sup>7</sup> Le concept d'avantages comparatifs a été mis en avant dès 1817 par l'économiste britannique David Ricardo. Selon ce principe, chaque pays (ici chaque région) a intérêt à se spécialiser dans les productions pour lesquelles il est « comparativement » le mieux placé pour développer ses exportations, et à importer les productions pour lesquelles il est comparativement moins performant. Cette spécialisation internationale, que seule une libéralisation des échanges peut permettre, augmente l'efficacité du travail mobilisé dans chacun des pays échangistes, et génère la création d'un surplus que l'échange international répartit entre les partenaires de l'échange.

<sup>8</sup> Encéphalite spongiforme bovine : encore appelée « maladie de la vache folle », l'ESB se transmet par un vecteur, appelé prion, qui peut se retrouver actif dans les farines animales et transmettre la maladie par l'intermédiaire de l'alimentation, ce qui a conduit en Europe à interdire les farines animales dans l'alimentation du bétail. L'ESB peut également se transmettre à l'homme chez qui elle se manifeste sous la forme de la maladie de Creutzfeldt-Jakob.

<sup>9</sup> UTA : Unité travail annuel. Cette unité permet de ramener l'ensemble du travail, à temps plein ou à temps partiel, en équivalent travail d'un actif à temps plein.

<sup>10</sup> Il convient bien sûr d'affiner l'analyse au sein de chaque orientation de production, car toutes les productions n'ont pas été affectées de la même manière par la baisse des prix, et ne dépendent pas de la même manière des aides PAC pour constituer leur revenu. À titre indicatif, dans les exploitations professionnelles du RICA, en 2000 les aides PAC représentaient 125 % du résultat courant avant impôt en grande culture et en élevage bovin viande, 104 % en élevage ovin, 71 % en élevage bovin laitier.

<sup>11</sup> La tendance à l'accroissement des inégalités de revenu agricole entre exploitations est limitée par la disparition des exploitations à bas revenus, ce qui explique pour une large part la permanence (et non l'accroissement) des disparités de revenu agricole depuis une vingtaine d'années.

<sup>12</sup> Lorsque les aides directes représentent plus de 100 % du revenu (125 % du résultat courant avant impôt en céréaliculture), il est toutefois illusoire d'espérer exporter au cours mondial sans de

substantielles subventions, découplées ou non, ce que confirme de manière exemplaire la nouvelle loi de programmation agricole américaine signée par le président Bush en mai 2002.

<sup>13</sup> Peu importe en la matière que ces soutiens soient découplés ou non. L'important est de pouvoir abonder, d'une manière ou d'une autre, le revenu des entreprises concernées, pour pallier les pertes liées à la nécessité de vendre à un cours mondial qui ne permet pas de couvrir les coûts de production en assurant une rémunération minimale des facteurs engagés.

<sup>14</sup> Reste à définir le contour exact du domaine laissé à l'initiative publique, ce qui n'est pas une mince affaire, à en croire les débats engagés à l'OCDE et à l'OMC pour définir les contours exacts de la « multifonctionnalité » de l'agriculture.

<sup>15</sup> Cette manière de voir est évidemment critiquable. Voir par exemple l'ouvrage de J. Berthelot, *L'agriculture, talon d'Achille de la mondialisation*, Paris, L'Harmattan, 2001.

<sup>16</sup> Dans les propositions de la commission, les exploitations qui reçoivent moins de 5 000 euros d'aides directes ne sont pas touchées par la baisse annuelle de 3 % de ces aides. En France, elles drainent environ 5 % des aides directes qui ne seraient donc pas transférées vers le second pilier, soit un transfert effectif vers le second pilier non pas de 20 %, mais 15 % seulement des aides directes PAC.

<sup>17</sup> Faut-il rappeler ici que, si l'on avait en 1957 suivi le même raisonnement qu'aujourd'hui, il n'y aurait jamais eu de politique agricole commune. Il était en effet déjà facile à l'époque de montrer, à partir d'un raisonnement statique à courte vue, que la PAC était une entrave à l'optimisation de bien-être des Européens. Pourtant, si l'on observe les choses en dynamique, il apparaît que les consommateurs et les contribuables européens ont largement récupéré leur mise, aussi bien en terme d'autonomie alimentaire que de baisse de leur coût d'approvisionnement.

## CONCLUSION

### **Une fausse piste pour un vrai débat ?**

L'Europe de manière plus discrète, l'OCDE de manière plus résolue, se rallient donc à une stratégie nouvelle, qu'on peut qualifier de « libérale verte ». Elle vise, dans sa logique ultime, à troquer une agriculture européenne résiduelle propre et accueillante contre la liberté totale d'action sur les marchés européens et internationaux, pour fermer définitivement la parenthèse de la PAC en renvoyant dans les limbes de la préhistoire économique les concepts désormais dépassés de sécurité alimentaire et d'autosuffisance européenne.

L'originalité du discours ne réside à l'évidence pas dans la rigueur toujours aussi inflexible sur la nécessité de rendre au marché son efficacité par démantèlement de tout soutien aux prix et de toute protection aux frontières. Elle réside aujourd'hui dans une sensibilité nouvelle aux vertus de la multifonctionnalité de l'agriculture qui conduit à reconnaître que l'agriculture procure dans les pays riches un certain nombre de services d'intérêt collectif : protection de l'environnement, entretien de l'espace, occupation du territoire qui constituent autant de biens publics que la société demande mais que le marché ne sait pas rémunérer. Il devient dans ce cas légitime que l'État intervienne pour pallier les défaillances du marché <sup>14</sup>. La construction d'une définition « positive » de la multifonctionnalité, telle que la propose l'OCDE, constitue bien sûr l'argumentaire théorique le mieux

à même de justifier, sur une base « scientifique objective », cette alliance libérale verte. L'argument théorique se cristallise dans un mot magique, désormais au cœur de toute réforme de la PAC, celui de « découplage ». Toute aide plus ou moins liée à la production ou aux surfaces ensemencées, notamment le soutien des prix, est réputée « couplée », donc nocive, car source de distorsions par rapport au libre jeu du marché, et doit être proscrite. À l'inverse, toute aide ciblée sur des services environnementaux spécifiques, indépendante des productions, des surfaces et des prix, est autorisée sans limite, car réputée sans effet « distorsif » sur les marchés<sup>15</sup>. En matière de politique agricole, cela conduit à réduire les aides à l'agriculture productive pour les réorienter vers l'agro-environnement, le bien-être animal, et le développement rural. On voit bien comment le processus a été amorcé, de manière encore timide, à l'échelle communautaire dans les accords de Berlin, qui permettent le redéploiement d'une partie des dépenses de soutien des marchés (premier pilier de la PAC) vers le « second pilier » du développement rural. On voit encore mieux l'avancée dans cette voie que constituent les propositions de la Commission pour une réforme à mi-parcours de la PAC, avec un transfert en 7 ans de 20 % des aides du premier pilier vers le second pilier<sup>16</sup> l'objectif final visé à terme consistant, dans certains travaux prospectifs [19], à concentrer 70 % du budget de la PAC sur le second pilier.

Séduisante pour les technocrates, flatteuse pour les consommateurs urbains, commode pour les politiques, cette approche oublie pourtant les questions essentielles. Pourquoi, par exemple, tant d'intérêt accordé aujourd'hui à la multifonctionnalité et à la recherche de sa juste définition ? Depuis qu'elle est insérée dans les marchés, l'agriculture a produit, conjointement à son activité de production marchande, des sous-produits et des externalités, jugés plus ou moins utiles ou nuisibles, selon les critères sociaux du moment, sans que l'on ait jusqu'ici ressenti le besoin de se poser la question de sa nature « multifonctionnelle » ou non. Si l'on se pose la question aujourd'hui, c'est bien que l'objectif de la « compétitivité internationale », tel qu'il s'exprime dans les instances de négociation commerciale multilatérales, asservit désormais tous les autres, et conduit l'agriculture à concentrer tous ses moyens sur une fonction exclusive : la production aux coûts les plus bas. Dès lors que le cours des transactions internationales (ce qu'on appelle abusivement le « prix mondial ») apparaît comme la référence de prix à atteindre alors que ce niveau de prix ne couvre pas les coûts de production directs des exploitations réputées les plus compétitives, et encore moins les coûts de reproduction de l'écosystème cultivé dans des conditions environnementales et sociales jugées satisfaisantes, on entre nécessairement dans cette logique de l'absurde, qui caractérise aujourd'hui l'enchaînement des réformes de la politique agricole commune, dont la multifonctionnalité apparaît comme l'avatar le plus récent.

En effet, à moins d'aliéner toute production agricole sur le territoire européen, il est indispensable, sous ces conditions de prix, de distribuer des aides compensatoires substantielles à l'agriculture, découplées ou non, pour raison de multifonctionnalité ou non, ce que reconnaît d'ailleurs à demi-mot la Commission dans sa dernière livraison : *« Étant donné que les revenus du marché ne permettent pas à eux seuls de procurer un niveau de vie acceptable à nombre de ménages agricoles, les paiements directs continuent de jouer un rôle central en assurant à la population agricole un niveau de vie équitable et la stabilité des revenus. »* Or, qu'est-ce qui détermine « les revenus du marché », sinon le niveau des prix ?

Derrière le débat sur la multifonctionnalité émerge alors une question toute autre. Le montant des soutiens que conservera l'agriculture, et qui déterminera la capacité de l'Europe à assurer sa sécurité

alimentaire, quantitative et qualitative, dépendra en effet pour une bonne part du contenu plus ou moins restrictif de la multifonctionnalité qu'adoptera l'Union européenne, et qu'elle sera en mesure de négocier à l'OCDE et à l'OMC. Derrière la question de la multifonctionnalité se profile donc un tout autre débat, celui de l'orientation des structures de l'agriculture européenne : combien d'exploitations agricoles, localisées où, avec quels revenus, pour quel niveau et quelle qualité de production ? Mais ces questions sont taboues, car elles supposent d'orienter la politique en fonction d'objectifs multidimensionnels autres que ceux de la compétitivité et de la libre concurrence, seul reconnus comme légitimes à Bruxelles, à l'OCDE et à l'OMC. On en est donc réduit à traduire en pseudo-valeurs marchandes les fonctions non marchandes de l'agriculture, avec toutes les contorsions théoriques et pratiques que cela suppose, pour rester dans la limite de l'épuration imposée.

Tout cela signifie qu'en fin de compte, le concept de multifonctionnalité n'est qu'un palliatif. Ce n'est pas de multifonctionnalité dont l'agriculture et la société ont besoin, mais de critères de choix politiques susceptibles de prendre en compte, au-delà du seul objectif d'accumulation des valeurs marchandes et de compétitivité, les aspirations diversifiées des citoyens à mieux vivre, à une meilleure sécurité individuelle et collective, à une vie sociale plus riche, à une culture mieux partagée, à un environnement mieux préservé... En bref, des critères de choix politique qui peuvent amener à considérer que l'optimum économique ou budgétaire à court terme n'est pas toujours l'objectif le plus souhaitable pour la collectivité<sup>17</sup>.

#### REFERENCES

1. Commission des communautés européennes (2002). Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen : révision à mi-parcours de la politique agricole commune Bruxelles, le 10/07/02 COM(002)394 final.
2. MORMONT M (2000). L'environnement : enjeux matériels, politiques, sociaux, symboliques, Colloque Nouvelles urbanités, nouvelles ruralités en Europe, Strasbourg, 10-11-12 mai.
3. MAILLARD L, DANIEL K, COLSON F (2000). Géographie de l'agriculture communautaire : les productions les plus soutenues par la PAC ne se concentrent pas. *AGRESTE*, cahiers n° 4, décembre.
4. AHRENS H, LIPPERT C (2002). Les politiques agricoles de la France et de l'Allemagne : intérêts respectifs, point communs et divergences. *Économie Rurale*, n° 268.
5. GRENIER M, POUCH T (2001). 1970-1999. 30 ans de commerce intracommunautaire agroalimentaire. *Chambre d'Agriculture*, n° 904, novembre.
6. BOURGEOIS L, SERVOLIN C (2002). La localisation des productions agricoles dans l'UE. Communication à l'Académie d'Agriculture de France. Scéance du 20 mars 2002.
7. BAZIN G, DUCHEMIN JP, KROLL JC, MAZOYER M (1974). Essai d'appréciation des conditions d'application et des résultats d'une politique de réforme en agriculture, dans des régions agricoles difficiles. Commission des Communautés Européennes, informations internes sur l'agriculture, n° 138, décembre 1974.
8. BAZIN G (rapporteur général) (1999). L'évaluation de la politique de la montagne, Commissariat général du plan. *La Documentation Française*, Paris, 514 p. + 210 p. annexes.

9. BARTHÉLÉMY D, DAVID J (1999). L'agriculture européenne et les droits à produire. Paris, INRA Éd.
10. MAHÉ LP, ORTALO-MAGNÉ F (2001). Politique agricole : un modèle européen. *Presses de Sciences Politiques*, Paris.
11. CHATELLIER V, DANIEL K, COLSON F (2002). Les aides directes aux exploitations européennes suite aux réformes de la PAC. *Notes et étude économique*, n° 15, janvier 2002.
12. DESRIERS M (2000). Le montant des aides PAC reste très lié à la taille des exploitations. *AGRESTE*, cahier n° 1.
13. COLSON F, CHATELLIER V (1998). Agenda 2000 et modulation des aides directes en agriculture. Colloque SFER, Dijon, 16 et 17 juin.
14. MOREDU C (2002). Les travaux de l'OCDE sur la multifonctionnalité : contexte, approche et résultats préliminaires. Tableaux de présentation, colloque SFER, Paris 21 et 22 mars 2002, CD-Rom SFER.
15. OCDE (2001). Multifonctionnalité : élaboration d'un cadre analytique. [AGR/CA/AMP (2000) 3 : FINAL], Paris.
16. LAURENT C, MOURIAUX MF (1999). La multifonctionnalité agricole dans le champs de la pluriactivité. *La lettre du CEE*, n° 59, octobre 1999.
17. PINGAULT N (2001). Une évaluation multicritère pour des politiques multifonctionnelles. *Notes et études économiques*, n° 14, septembre, DAF, ministère de l'Agriculture et de la Pêche, Paris.
18. HERMANN (1979). Éléments d'économie mathématique. In : « Histoire des pensées économiques », M. BASLÉ, *et al.*, 1988, Paris, Sirey.
19. BERRIET-SOLLIEC M, DAUCÉ P, DAUBARD JP (2001). Développement rural : quelle place pour l'agriculture dans les politiques communautaires, Rapport Demeter, A. Colin.

## Illustrations

Tableau 1. L'évolution des soutiens à la multifonctionnalité dans les concours publics à l'agriculture entre 1999 et 2001.

Millions d'euros	1999	%	Prévisions 2001	%
<b>Activités agricoles productives</b>	<b>11 088</b>	<b>100</b>	<b>12 277</b>	<b>100</b>
<b>1) Dont soutiens à la multifonctionnalité*</b>	<b>1 516,0</b>	<b>13,7</b>	<b>1 591,4</b>	<b>13,0</b>
- installation et modernisation	611,4	5,5	575,6	4,7
- compensation des handicaps	373,6	3,4	433,1	3,6
- mesures agri-environnementales	276,0	2,5	303,7	2,5
- complément extensif PMTVA (estimation)	152,0	1,4	171,0	1,4
- complément extensif PSBM (estimation)	65,0	0,6	69,0	0,5
- prime ovine monde rural	38,0	0,3	39,0	0,3
<b>2) Dont régulation des marchés, aides aux produits et maîtrise de l'offre</b>	<b>9 355,5</b>	<b>84,4</b>	<b>9 855,9</b>	<b>80,3</b>
<b>3) Autres</b>	<b>217,2</b>	<b>2,0</b>	<b>830,2</b>	<b>6,8</b>
- dont lutte contre les maladies des animaux et végétaux	171,5	1,5	741,5	6,0

Source : Compte de l'agriculture 2002.

\* Les crédits destinés aux CTE (84,8 millions d'euros en 2001) sont intégrés dans les soutiens à la multifonctionnalité.

Tableau 2. Aides PAC et dimensions économiques des exploitations en 1999.

Tranches d'aides PAC par exploitations (1 000 F)	Nombre d'exploitations en % du total	Aides directes par exploitation (1 000 F)	Aides directes UTA <sup>9</sup> (1 000 F)	Surface agricole utile moyenne des exploitations (en hectares)	Dimension économique (en hectares équivalent blé)
Aucune aide	25,7	-	-	7	33
Moins de 50	39,5	17,3	19,2	15	13
50 à - de 100	14,7	72,2	45,1	47	37
100 à - de 150	7,5	122,2	58,2	78	61
150 à - de 200	4,2	173,2	69,3	112	84
200 à - de 250	2,7	223,6	86	137	102
250 à - de 300	1,9	273,1	101,1	161	123
300 à - de 400	2,0	344,5	118,6	191	143
400 à - de 500	1,0	443,3	138,5	259	196
500 à - de 1 000	0,9	626,0	156,5	342	260
1 000 et plus	0,1	1 294,3	202,2	657	555
Ensemble	100	62,3	44,5	42	38

Source : Desriens M [12].