

Les évolutions inversées de la multifonctionnalité de l'agriculture et des services environnementaux

Philippe Bonnal, Muriel Bonin et Olivier Aznar

Volume 12, numéro 3, décembre 2012

Émergence et mise en politique des services environnementaux et écosystémiques

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1022690ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Université du Québec à Montréal
Éditions en environnement VertigO

ISSN

1492-8442 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Bonnal, P., Bonin, M. & Aznar, O. (2012). Les évolutions inversées de la multifonctionnalité de l'agriculture et des services environnementaux. *VertigO*, 12(3).

Résumé de l'article

L'article porte sur l'évolution comparée de l'usage des notions de multifonctionnalité et de service environnemental dans les politiques agricoles. Constat est fait que si les notions de services écosystémiques et environnementaux s'affirment alors que disparaît celle de multifonctionnalité elles n'en constituent pas pour autant un substitut. Ces deux types de notions ont des histoires parallèles et sont portées par des acteurs différents. Les raisons de leurs destins inversés doivent être recherchées dans leur cohérence avec les nouveaux corpus normatifs en émergence au niveau international encadrant les interventions publiques en matière agricole, forestière et environnementale.

Tous droits réservés © Université du Québec à Montréal et Éditions en environnement VertigO, 2012



Ce document est protégé par la loi sur le droit d'auteur. L'utilisation des services d'Érudit (y compris la reproduction) est assujettie à sa politique d'utilisation que vous pouvez consulter en ligne.

<https://apropos.erudit.org/fr/usagers/politique-dutilisation/>

érudit

Cet article est diffusé et préservé par Érudit.

Érudit est un consortium interuniversitaire sans but lucratif composé de l'Université de Montréal, l'Université Laval et l'Université du Québec à Montréal. Il a pour mission la promotion et la valorisation de la recherche.

<https://www.erudit.org/fr/>

Philippe Bonnal, Muriel Bonin et Olivier Aznar

Les évolutions inversées de la multifonctionnalité de l'agriculture et des services environnementaux

Introduction

- 1 Notre propos porte sur l'évolution parallèle des sens et des usages des notions de multifonctionnalité (MFA), de services écosystémiques, de services environnementaux (SE) et de paiements pour service environnemental (PSE) dans les politiques agricoles. Le constat fondateur est que la multifonctionnalité de l'agriculture disparaît des agendas politiques internationaux et nationaux au moment même où les notions de services écosystémiques, de services environnementaux et de Paiements pour Services Environnementaux - qui constituent une des formes opératoires des SE - émergent dans le domaine scientifique et sont mis en politique. Or ces notions, qui toutes cherchent à induire une forme de régulation entre la réalisation d'activités économiques en milieu rural et la minimisation de l'impact écologique des activités, présentent un certain nombre de spécificités, mais aussi de convergences. L'objectif de cet article est double. Il s'agit d'abord de discuter l'existence d'une éventuelle filiation entre la MFA d'un côté et les SE-PSE de l'autre. Il s'agit ensuite d'analyser le sens de cette transition, en recherchant les éléments explicatifs aussi bien dans le champ économique que dans le champ politique.
- 2 Cet article s'inscrit dans des parcours de recherche différenciés de la part des auteurs, dont le trait commun est de s'être initiés dans les années 1990, avec l'émergence de la multifonctionnalité. Ces parcours se composent : de participations à des cadres de concertation en France et dans différents pays européens et non européens sur la multifonctionnalité, d'activités de suivi des débats internationaux et nationaux sur la MFA et de la réalisation de recherches empiriques sur les dispositifs d'intervention en milieu rural mobilisant des instruments de multifonctionnalité et de services environnementaux¹. Ce travail de recherche se situe dans le champ des sciences sociales et mobilise des références en économie publique et en économie de l'environnement, ainsi que, dans un domaine quelque peu différent, des références propres à l'analyse des instruments de politiques publiques.
- 3 Les matériaux utilisés dans le cadre de cet article, accumulés tout au long des parcours de recherche, sont divers et hétérogènes : compte-rendu et textes d'accords internationaux sur les négociations agricoles au sein de l'OMC et des Nations Unies (conférences sur le développement durable de Rio 1992 et Johannesburg 2002), *documents de travail* de l'OCDE sur la multifonctionnalité de l'agriculture, résultats de recherche d'accompagnement concernant la mise en place des contrats territoriaux d'exploitation (CTE) et des Mesures Agro-environnementales (MAE) en France métropolitaine et d'outre-mer, résultats de recherche de dispositifs internationaux (Multagri, ROA²), résultats de recherche du projet Serena en France, Costa Rica et Madagascar, entretiens avec des acteurs ayant été liés à la MFA ou étant toujours liés à des dispositifs SE-PSE, etc.
- 4 Après avoir précisé le contenu de chaque notion, puis l'historique de leurs usages, nous nous attacherons, dans une troisième partie, à discuter les implications de la montée en puissance de la notion de SE et de l'éviction de la multifonctionnalité de l'agriculture sur trois plans : les rôles spécifiques et relatifs des régulations publiques et privées, la question du volet social dans le recentrage environnemental sous-tendu et l'évolution de la composante environnementale de la politique agricole commune (PAC) de l'Union européenne.

Les notions et leurs référentiels

- 5 Les diverses notions citées ont pour trait commun de tenter de réguler les rapports entre les activités anthropiques et l'environnement; mais l'une, la MFA, les aborde à partir de l'agriculture alors que les autres, les SE-PSE, privilégient l'entrée environnementale.

MFA : les idées en jeu et leurs ambiguïtés

- 6 Dès sa formulation au début des années 1990, la multifonctionnalité de l'agriculture s'est référée au fait que l'agriculture a de nombreuses fonctions au-delà de la production d'aliments et de fibres, en matière, par exemple, de protection de l'environnement, de préservation des paysages, d'emploi rural ou encore de sécurité alimentaire. La notion s'est inscrite d'emblée dans une perspective d'action publique. En effet, évoquée pour la première fois au Sommet de la Terre des Nations Unies de Rio de Janeiro en 1992 (Rio 92), la prise en compte du caractère multifonctionnel de l'agriculture est jugée nécessaire lors de « *l'examen, la planification et la programmation intégrée des politiques agricoles notamment pour améliorer la sécurité alimentaire et engendrer un processus de développement durable* »³. Le même accord stipule par ailleurs que les forêts devraient faire également l'objet de « *politiques et d'intervention privilégiée en raison des rôles écologique, économique, culturel multiples des arbres, des forêts et des terres forestières* »⁴. Cette orientation, même si elle semble imprimer une inflexion importante dans le référentiel des politiques publiques, n'en est pas inédite pour autant puisqu'on parlait depuis la fin du XIXe siècle des trois fonctions de la forêt (Thiébaud, 1996).
- 7 Quelques années plus tard, dans le cadre de la négociation commerciale sur l'agriculture du GATT, la notion de MFA, désignée par la périphrase des « considérations autres que d'ordre commercial » (NTC, selon son acronyme en anglais) a fait l'objet de déclinaisons nationales spécifiques et a contribué à structurer les débats. Son importance, notamment pour les pays les moins avancés (PMA), est soulignée dans l'Accord Agricole du Cycle de l'Uruguay (AACU) signé à Marrakech en 1995 qui a clos le cycle de l'Uruguay.
- 8 L'intérêt suscité au niveau international par la notion est d'abord lié à la reconnaissance de l'importance et de la diversité des aménités agricoles dans les domaines social, environnemental et territorial. Mais la difficulté de réguler la production de ces biens et services publics a été rapidement relevée, compte tenu de leur dépendance vis-à-vis de marchés agricoles caractérisés par une grande instabilité. Dès lors, l'intervention légitime de l'État est jugée délicate, car si elle offre une solution opérationnelle aux défaillances de marché, elle peut constituer également un élément perturbateur du fonctionnement des marchés agricoles ce qui, par ricochet, devrait dégrader le niveau de satisfaction de consommateurs et de producteurs de biens alimentaires et augmenter la pression sur les ressources naturelles (Guyomard et al., 2004). Ainsi, si le principe de l'intervention publique au titre de la régulation de biens et services non marchands liés à l'agriculture ne pose pas véritablement de problème en soi, les modalités de cette intervention sont devenues, elles, très rapidement objets de débat.
- 9 Une difficulté concerne le lien entre la notion de multifonctionnalité et « l'exception agricole », idée largement répandue au cours du XXe siècle dans les milieux scientifiques, politiques et professionnels et qui avait justifié les politiques protectionnistes postcrise de 1930 (Hermelin et al., 2001; Bouet, 2001). L'exception agricole consistait à considérer l'agriculture comme un secteur à part en raison de ses implications alimentaires et environnementales et qu'à ce titre, la régulation de l'offre de produits agricoles ne devrait pas être assurée par les seules forces du marché. Mais l'inclusion en 1986 de l'agriculture dans le cycle de l'Uruguay, justifiée par la volonté de régler les guerres commerciales menées essentiellement entre les grands pays producteurs, dominés par les États-Unis et l'Union européenne (UE), a marqué la fin du consensus sur l'exception agricole qui avait prévalu jusqu'alors et avait justifié de ne pas inclure l'agriculture dans les cycles précédents du GATT. L'introduction des considérations autres que d'ordre commercial, reprenant certains argumentaires de l'exception agricole, dans l'accord de Marrakech a créé un doute sur la sincérité des négociateurs motivés par deux intérêts contradictoires : la recherche de disciplines multilatérales destinées à assainir les échanges agricoles d'une part et la préservation de barrières commerciales nationales d'autre part (Aumand et al., 2001).
- 10 Une autre source d'ambiguïté, et non des moindres, a porté sur la nature même des phénomènes décrits. De fait, de quelle multifonctionnalité est-il question exactement? S'agit-il de la multifonctionnalité de l'agriculture, des agriculteurs, des exploitations agricoles ou de l'espace rural? Dans les enceintes internationales et communautaires, les

acceptations de la multifonctionnalité et les mesures à envisager pour la valoriser divergeaient assez largement. Ainsi, Delorme (2003) relevait qu'au sein de l'Union européenne trois tendances étaient identifiables lors de la réforme de la PAC de 2000. Pour les pays du « club de Londres » (Royaume-Uni, Pays-Bas, Danemark, Suède), de conception libérale, l'interprétation de la multifonctionnalité donnait priorité au milieu rural sur l'agriculture. Dans ce sens, les politiques mises en place au titre du soutien de la multifonctionnalité devaient être découplées de la production et destinées à préserver les ressources naturelles. À l'inverse, pour les pays de l'Europe du Sud et de l'Est, c'est l'agriculture familiale, considérée multifonctionnelle *par nature* qui était au centre des préoccupations. À ce titre, les politiques agricoles devaient avant tout soutenir le revenu des agriculteurs et la production jugée peu compétitive en raison des caractéristiques structurelles et technologiques de l'agriculture familiale. Le point de vue de l'Allemagne et de la France était encore différent pour qui l'enjeu était d'abord d'orienter le développement agricole et rural par des objectifs économiques, sociaux et environnementaux conformément à l'évolution des marchés et de la demande de la société (Delorme, 2003). Dans le forum organisé par l'OCDE à partir de 1999, les pays importateurs nets de produits agricoles (Japon, Corée, Norvège, Suisse) ont montré leur différence en déclarant que l'agriculture devait être protégée en raison des marqueurs culturels dont elle était porteuse et au regard d'objectifs stratégiques de sécurité alimentaire (Korenaga, 2001). Cette diversité des acceptations a contribué à brouiller les frontières entre la multifonctionnalité et d'autres thèmes de débats (pluriactivité, processus d'intensification agricole, diversification des systèmes de production, aménagement de l'espace, traitement de la pauvreté rurale, etc.) et rendu plus illusoire un positionnement collectif dans les enceintes internationales. À un autre niveau, Hedinger et Knickel (2009) soulignent les divergences des acceptations des trois principales institutions internationales (OMC, OCDE et FAO) qui se sont saisies de la notion de multifonctionnalité. De leur point de vue, les termes utilisés et les principes d'action reposent sur des principes philosophiques et moraux distincts : le libéralisme (*libertarianism*) pour l'OMC, l'utilitarisme (*utilitarianism*) dans le cas de l'OCDE et l'Éthique du développement durable (*Ethics of sustainable development*) en ce qui concerne la FAO. La diversité des sens donnés à la multifonctionnalité fait écho au fractionnement et à la dispersion des communautés épistémiques qui, dans le monde scientifique, en constituent les lieux de construction (Caron & Le Coty, 2006).

11 À la diversité des sens correspond une diversité des usages. Le programme de travail du Comité de l'agriculture de l'OCDE, réalisé en 1999 et 2000, oppose deux approches de la multifonctionnalité, l'une qualifiée de positive, l'autre de normative, tout en choisissant de limiter ses travaux à la première, jugée plus légitime (OCDE, 2001). Pour l'OCDE, l'approche positive correspond à une interprétation des caractéristiques de l'activité agricole, tenant au fait que le processus de production de base, fonction principale de l'activité agricole, donne lieu à celle de biens ou de services multiples et liés entre eux (jointure de production). Cette approche consiste à traiter la multifonctionnalité par les outils de l'économie publique et mobilise largement les instruments de l'économie de l'environnement. Les produits et services peuvent être des externalités (positives ou négatives), mais aussi des biens privés et publics et n'être peu ou pas régulés par le marché. En termes de politiques publiques, la question est de déterminer les conditions de l'intervention de l'État et d'en préciser les modalités. Compte tenu des impératifs de libéralisation économique, l'OCDE retient que l'intervention de l'État ne se justifie que si trois conditions sont remplies de façon simultanée :

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

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

- exacte de la fonction de base. Celle-ci se limite-t-elle à l'agriculture ou englobe-t-elle les activités réalisées dans d'autres secteurs au titre de la pluriactivité? Doit-elle être étendue à l'ensemble des produits agricoles englobant ceux qui n'ont pas de vocation alimentaire (fleurs, fibres, énergie, produits pharmaceutiques)? Doit-on tenir compte de la possibilité de production substitutive par l'industrie biochimique? Quel est dans ces cas le sens donné à la multifonctionnalité de l'agriculture? Mais, la difficulté porte également sur le traitement de la jointure de production. Comment prendre en compte l'ensemble des produits et des services dans les domaines environnemental, social et économique lié au produit agricole de base? Quels sont les critères objectifs qui permettent de définir le choix entre l'appui au maintien de la jointure de production et le découplage? Comment traiter les droits de propriété des biens privés joints aux biens publics? Par ailleurs, une approche strictement économique de la multifonctionnalité place la question de la définition du prix des biens et services publics au centre du questionnement méthodologique : comment donner un prix au non marchand, c'est-à-dire aux biens publics (qualité de l'eau et de l'air, beauté scénique, maintien de la biodiversité, etc.), de façon efficace et opérationnelle? Quels en sont le coût et la crédibilité?
- 13 Les réponses à ces questions par les travaux de recherche sont partielles et se concentrent dans le domaine de l'environnement⁵. Les questions étudiées portent soit sur une demande complexe à un niveau local (c.-à-d. effets environnementaux et sociaux d'un système de production déterminé), soit à une externalité plus resserrée à plus grande échelle voire au niveau global (c.-à-d. GES). Il ressort également que les politiques relevant de cette approche comportent inévitablement une dimension normative, politique, enlevant beaucoup de cohérence à la démarche.
- 14 En opposition à la première démarche, pour l'OCDE, l'approche normative correspond à une volonté d'orientation des activités agricoles en accord avec les attentes de la société. La multifonctionnalité de l'agriculture devient dès lors un objectif et non une caractéristique, un État pouvant souhaiter voir son agriculture plus ou moins multifonctionnelle. Cette conception place la question de la définition de la multifonctionnalité dans le champ de l'économie politique, de la sociologie politique, voire de l'écologie politique. On peut considérer que cette option a inspiré assez largement, en France, la construction de la loi d'orientation agricole de 1999 et la définition de son principal instrument, le Contrat Territorial d'exploitation (CTE). Elle continue de le faire, dans une certaine mesure, dans des pays tels que la Suisse ou le Japon.
- 15 La notion de MFA est ainsi entachée d'une quadruple ambiguïté : sur l'objectif tout d'abord du fait de la contamination du débat par des visées protectionnistes supposées ou réelles, sur l'objet lui-même ensuite en raison de la diversité de la source invoquée de multifonctionnalité, sur les méthodes retenues pour mettre en œuvre des mesures d'appui aux agriculteurs et sur les enjeux enfin des politiques publiques variant selon les acteurs concernés d'une préoccupation de gestion des externalités à une question plus fondamentale concernant la subordination de l'agriculture à un projet de société.

Services écosystémiques et services environnementaux : référentiel à tendance globalisante et uniformisante?

- 16 Bien que liées entre elles, les notions de SE et de PSE ont des origines distinctes. La première dont la portée est générique a été formulée essentiellement dans les milieux scientifiques internationaux alors que la seconde, dont la fonction est plus opérationnelle, a été élaborée au sein d'institutions internationales de recherche appliquée, de développement ou de financement.
- 17 En ce qui concerne les services écosystémiques, la définition du *Millenium Ecosystem Assessement* (MEA) sert de référence : « *les bénéfiques que les humains tirent des écosystèmes* » (MEA, 2005, rapport de synthèse version française, p.9). Cette définition semble être l'objet d'un relatif consensus. Cependant, le besoin d'une définition mieux articulée avec le social est avancé. Il est aussi reproché à cette définition de ne pas prendre en compte le fait que les écosystèmes peuvent également être un méfait pour l'homme. La notion de *disservice* émerge (Mc Couley, 2006).

- 18 Le MEA définit également des catégories de services écosystémiques qui sont fréquemment citées : (i) les services d'approvisionnement sont les produits tirés des écosystèmes (nourriture, eau douce, bois combustible, fibre, ressources génétiques, etc.); (ii) les services de régulation sont les avantages découlant de la régulation des processus écosystémiques (régulation du climat, des maladies, de l'eau, purification de l'eau, pollinisation, etc.); (iii) les services culturels sont les avantages non matériels découlant des écosystèmes (spirituels et religieux, récréation et écotourisme...); enfin (iv), les services d'appui sont nécessaires à la production de tous les autres services écosystémiques (formation du sol, cycle des nutriments, production primaire).
- 19 La définition des services environnementaux, ainsi que le positionnement des services environnementaux par rapport aux services écosystémiques, varie selon les auteurs⁶. La FAO définit les services environnementaux comme un sous-ensemble de services écosystémiques caractérisés par des externalités. La référence aux externalités indique que l'accent est mis sur l'action humaine. Elle renvoie aux effets de l'action d'un agent économique qui influe, sans que cela soit son but, sur la situation d'autres agents, alors même qu'ils n'ont pas été consultés ni influencés par un prix. Ainsi, dans la définition de la FAO, la production de denrées alimentaires ne fait pas partie de services environnementaux rendus par l'agriculture (FAO, 2007). La définition de Boyd et al. (2007) se rapproche de celle de la FAO en mettant en avant les services non intégrés dans les évaluations économiques actuelles du bien-être. Ces auteurs définissent les services environnementaux comme *“those ecosystem services contributing significantly to human welfare and not captured in existing welfare accounts”*. Les services écosystémiques qui sont des externalités de l'agriculture (donc les services environnementaux pour la FAO en 2007) sont ainsi des conséquences non intentionnelles de la production de biens alimentaires. Mollard a proposé en 2003 une définition similaire des services environnementaux.
- 20 D'autres définitions des services environnementaux se distinguent sur la question de l'intentionnalité. Ainsi, Aznar, en référence à l'économie des services, définit le service environnemental comme *« une activité visant (intentionnellement) à transformer ou maintenir en l'état certaines caractéristiques utiles d'un bien-support du point de vue de l'environnement et du cadre de vie »* (Aznar, 2002, p.91). En insistant sur les services environnementaux intentionnels, cette définition met l'accent sur un ensemble limité de services, qui sont l'objet d'une construction sociale donnant lieu à des échanges marchands ou non marchands. Lugo (2008) va encore plus loin dans cette direction en différenciant les services écosystémiques (SE) qui correspondraient aux services fournis par la nature au bénéfice des populations, des services environnementaux (SE) qui seraient les services fournis par l'homme aux écosystèmes (Lugo, 2008).
- 21 En ce qui concerne les paiements pour services environnementaux (PSE), Sven Wunder est l'un des premiers chercheurs à en formuler une définition opérationnelle, en considérant que les services environnementaux sont focalisés sur un service bien défini alors que les services agroécologiques sont censés rendre compte de la diversité et de la complexité des écosystèmes. Selon cette logique, Wunder propose une définition *« canonique »* des Paiements pour Services Environnementaux (PSE), en distinguant cinq conditions nécessaires et suffisantes.
- “A PES is : (1) a voluntary transaction where... (2) a well-defined ES (or a land-use likely to secure that service) ... (3) is being 'bought' by a (minimum one) ES buyer... (4) from a (minimum one) ES provider... (5) if and only if the ES provider secures ES provision (conditionality)”. (Wunder, 2005, p.9)
- 22 La voie ouverte par Wunder donne lieu à de nombreux travaux visant à confronter des observations empiriques au modèle théorique. Mais constat doit être fait que les cinq conditions de Wunder sont rarement vérifiées. Cet écart entre observation et théorie affaiblit le cadre théorique et appelle des évolutions (Muradian, 2010). Gómez-Baggetun *et al.* (2010) notent également, à travers une analyse historique de la conceptualisation des services écosystémiques dans la théorie économique, que l'accent sur l'évaluation économique et le paiement conduit à reproduire/renforcer le paradigme de l'économie néoclassique et la logique de marché pour traiter les problèmes environnementaux.

Divergences et convergences de la MFA et des SE-PSE

- 23 Il ressort de ce tour d'horizon rapide que la MFA a été portée politiquement avant de rechercher une légitimité scientifique alors que les SE ont été développés dans la sphère scientifique, avant d'acquiescer – ou de tendre à le faire aujourd'hui - une légitimité politique. Les PSE quant à eux s'inscrivent dans une logique d'action. À ce titre, ils renvoient à des projets locaux et doivent être rapprochés des instruments opératoires de la MFA, tels les *contrats territoriaux d'exploitation* expérimentés en France et autres mesures agro-environnementales. Sur ce point, observons qu'en ce qui concerne les SE-PSE, à l'instar de la MFA, les modalités de passage de projets locaux à la construction de politiques publiques ont un caractère contingent et elles s'effectuent de façon spécifique selon les contextes nationaux. Par exemple, si le Costa Rica dispose d'un cadre national des PSE, à Madagascar, les PSE en émergence relèvent essentiellement de projets locaux, impulsés par des bailleurs de fonds internationaux sans souci d'intégration dans une politique publique nationale ou locale, alors qu'en France, et de façon plus large en Europe, la notion commence à peine à être évoquée dans le cadre des négociations sur la réforme de la PAC de 2013⁷.
- 24 Une seconde différence, sur laquelle nous reviendrons plus avant dans la suite de cet article, tient à l'enclassement plus marqué des SE-PSE dans la logique de marché que la MFA.
- 25 Mais au-delà de ces différences, les définitions des diverses notions sont entachées d'imprécisions. Dans le cas de la MFA, si les nombreuses acceptions pointent toutes sur la centralité de l'action anthropique sur l'environnement et le bien-être collectif, l'objet, l'objectif, les méthodes et la finalité des dispositifs d'intervention faisaient débat. Dans celui des SE c'est la coexistence de plusieurs univers de sens concernant les relations homme – nature qui crée une certaine confusion, puisque pour les uns il s'agit des services de la nature pour l'homme et pour d'autres des services de l'homme pour la nature. Soulignons qu'il s'agit là d'ambiguïtés du même ordre, voire plus aigu, encore que dans le cas de la MFA.

Processus d'émergence des notions et conformité avec les règles internationales

- 26 Ainsi donc, les trajectoires de développement des différentes notions se croisent. Alors que l'une, la MFA, semble s'achever après avoir connu une période de forte médiatisation nationale et internationale, les autres, les SE/PSE, sont en plein développement, marquées par leur incorporation progressive dans les cadres nationaux et internationaux de régulation environnementale où elles font l'objet d'innovation instrumentale et institutionnelle.

Émergence puis contestation de la MFA

- 27 Deux phases successives marquent l'évolution de l'usage de la notion de multifonctionnalité dans les processus d'élaboration de politiques agricoles. La première, 1992 à 1999, correspond à la montée en puissance de la notion; tandis que la seconde, 1999 à 2003, correspond à sa contestation puis à son éviction de la plupart des agendas politiques.
- 28 Après son introduction lors de Rio 92 en lien avec la notion de développement durable qu'elle était censée servir, la notion de multifonctionnalité a été utilisée pour traiter essentiellement trois types de questions localisées à différentes échelles de gouvernance : (i) la réglementation commerciale agricole, au niveau international (ii) la législation sur les politiques agricoles au niveau communautaire (Europe) et (iii) la définition de politiques agricoles au niveau national d'un certain nombre de pays généralement, mais pas exclusivement, classés dans la catégorie de pays développés.
- 29 Au niveau international, l'accord agricole du Cycle de l'Uruguay (AACU) reconnaît la légitimité des dimensions non marchandes de l'agriculture et notamment la sécurité alimentaire, l'importance sociale des emplois familiaux et le poids des impacts environnementaux de l'activité agricole⁸. L'article 20 (point c) oblige par ailleurs les pays membres à reprendre les négociations un an avant la fin de la période mise en œuvre en tenant compte, entre autres choses, des NTC. L'échec de la troisième conférence ministérielle de l'OMC, réalisée à Seattle du 30 novembre au 3 décembre 1999, marque un changement historique dans les rapports Nord-Sud et imprime les futures modalités de négociation de

l'OMC. Lors de la quatrième conférence ministérielle organisée à Doha du 9 au 14 novembre 2001, et alors que la plupart des pays membres reconnaissent la pertinence des NTC « *la question débattue à l'OMC est de savoir si les subventions qui ont des effets de distorsion sur les échanges ou celles qui ne relèvent pas de la catégorie verte⁹ sont nécessaires pour permettre à l'agriculture d'exercer ses multiples rôles* » (OMC, 2001). Cette question délimite largement la conformation des groupes d'intérêt durant la première phase de négociation (2000-2001) opposant les pays du groupe des « Amis de la multifonctionnalité » en faveur de la reconnaissance des NTC, les pays du groupe de Cairns, agro-exportateurs et opposés aux NTC et le groupe des pays en développement qui renvoient dos à dos les pays des groupes NTC et Cairns. Les pays en développement reprochent aux premiers une stratégie protectionniste jugée implicite et aux seconds l'indifférence envers les risques alimentaires pour les pays en développement induits par la dérégulation commerciale qu'ils réclament (Solagral, 2001). À la fin de la conférence de Doha, il est clair pour les observateurs extérieurs que l'avenir de la notion de multifonctionnalité est lié à l'adhésion des pays en développement (OMC, 2001).

30 Diverses conférences des Nations Unies organisées durant la même période ont constitué des opportunités pour les pays NTC de gagner les pays en développement à leurs vues et de les convaincre de placer leurs revendications sous la bannière de la multifonctionnalité. C'est notamment le cas du sommet sur le développement durable organisé à Johannesburg du 26 août au 4 septembre 2002. Prévu dix ans après Rio-92, le sommet de Johannesburg avait pour objectif de faire le point sur les programmes mis en œuvre et d'actualiser les engagements nationaux. Malgré l'implication active de certains pays européens, notamment de la France, le sommet de Johannesburg scelle le rejet de la notion de multifonctionnalité par les pays en développement et de l'adhésion assez large de ces derniers aux thèses libérales tout en revendiquant un traitement spécial et différencié. Il est significatif que dans le rapport final de la conférence, les considérations autres que d'ordre commercial ne soient citées qu'une fois et en des termes identiques à ceux de la déclaration de Doha. Cette citation est accompagnée en outre d'une mise en garde vigoureuse contre les dérives du protectionnisme (ONU, 2002). Il est notable également que le terme « multifonctionnalité » soit exclu, alors qu'il avait été introduit à Rio, confirmant ainsi la prise de distance des Nations Unies vis-à-vis du concept, initié lors de la conférence FAO-Pays-Bas à Maastricht, en 1999¹⁰.

31 En 2003, au sein de l'OMC, on observe une prise de distance vis-à-vis du concept de multifonctionnalité similaire à celle observée au sein des Nations Unies. Celle-ci s'est exprimée par une recomposition des groupes de pression. Le groupe des Amis de la multifonctionnalité est dissous et les pays membres qui le composaient se sont répartis dans différents collectifs, notamment : le G10 regroupant les pays développés défensifs, conduits par la Suisse et le Japon, le G33 rassemblant les PED défensifs revendiquant le maintien d'un traitement spécial et différencié des pays en développement et le G90 rassemblant les PMA et les pays ACP défendant (difficilement) les intérêts des pays les plus pauvres (OMC, 2004). L'Union Européenne s'est, quant à elle, rapprochée des États-Unis, mouvement concrétisé par l'élaboration d'un préaccord sur le dossier agricole, renouant ainsi avec les anciennes pratiques de négociations internationales. Lors de la cinquième conférence ministérielle organisée à Cancún du 10 au 14 septembre 2003, le rejet du préaccord USA-UE est largement responsable de l'échec de la conférence et donne lieu à une nouvelle recomposition des groupes d'intérêt. La crise du coton, qui a opposé le Mali aux É.-U. et à l'UE, en révélant la force des stratégies protectionnistes des pays développés et leur manque de solidarité avec les pays en développement, scelle dès lors le rejet de la notion de multifonctionnalité.

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

- 33 Sur la scène européenne, une évolution similaire de la notion de multifonctionnalité est identifiable, même si le rejet a été moins violent et que le terme est encore présent dans les documents préparatoires à la réforme 2013 de la politique agricole commune (PAC). Après avoir été introduit par des juristes, en 1993, pour tenter d'harmoniser les législations agricoles nationales et donner un contenu concret à la notion de développement durable¹¹, le concept de multifonctionnalité apparaît, à partir de 1997, dans le discours du COPA-COGEA¹², organisations professionnelles agricoles soucieuses de définir les contours du modèle agricole européen que les législateurs appellent de leurs vœux (Volanem, 2000, cité par Guyomard *et al.*, 2004). Il apparaît de nouveau, en 1998, dans les textes du Conseil européen de Luxembourg. Mais l'incorporation effective de la MFA dans l'agenda de négociation est réalisée lors de la réforme de la PAC, dans le cadre de l'Agenda 2000, mise en place par le Conseil européen de Berlin des 24 et 25 mars 1999. La multifonctionnalité est instrumentalisée dans le cadre du second pilier par le Règlement de Développement Rural (RDR) et ses déclinaisons nationales. Cette nouvelle architecture de la politique agricole est cohérente avec une conception duale de l'agriculture européenne différenciant une agriculture « compétitive » et une agriculture « multifonctionnelle » dont la reproduction dépend des soutiens alloués par la communauté et par les pays au titre de la rémunération des services publics rendus par les agriculteurs. La MFA est ainsi cantonnée au niveau européen à une partie limitée de l'agriculture, dont la plus-value économique est relativement faible.
- 34 En France, la notion de multifonctionnalité a surgi dans l'agenda politique à la fin des années 1990 et s'est concrétisée par la loi d'orientation agricole (LOA) de 1999. En affirmant dans l'article 1 que « *la politique agricole prend en compte les fonctions économique, environnementale et sociale de l'agriculture et participe à l'aménagement du territoire en vue d'un développement durable* », le législateur entend imprimer un changement fondamental dans l'orientation du modèle agricole mis en place par les LOA de 1960 et 1962, dont les impacts économiques, environnementaux et sociaux ont fait l'objet d'un débat public de plus en plus critique. L'instrument d'intervention privilégié de la multifonctionnalité, le *Contrat Territorial d'Exploitation* (CTE), mis en place par la loi, est innovant. Il dispense de façon conjointe, dans un cadre contractuel associant l'État et l'agriculteur, à la fois un appui aux activités productives individuelles et la rémunération de prestations de services publics se voulant en accord avec une demande sociale préalablement élaborée au niveau territorial.
- 35 Cependant, le CTE a été éliminé en août 2002, quelques semaines après les échéances électorales marquant un changement de la majorité politique¹³ et, certainement aussi, en raison d'une part de son suivi administratif jugé trop lourd et d'autre part en réponse à la contestation internationale de la notion et du manque d'entrain des pays de l'Union européenne envers cet instrument dont la gestion est jugée complexe. Le CTE est substitué par le CAD, *Contrat d'Agriculture Durable*, qui sera lui-même remplacé en 2007 par des dispositifs associant des mesures agrienvironnementales nationales et des *Mesures Agri-Environnementales Territorialisées* (MAET). Mais, avec la fin du CTE, disparaît la tentative d'intégrer une approche globale et multifonctionnelle de l'exploitation agricole dans les politiques agricoles et rurales. Elle marque le retour des mesures ponctuelles décentrées par rapport aux logiques de fonctionnement des exploitants agricoles. L'évacuation définitive de la référence à la multifonctionnalité est matérialisée par la nouvelle loi d'orientation agricole du 5 janvier 2006, ancrant l'agriculture dans la culture entrepreneuriale compétitive.
- 36 Ainsi, pour conclure ces considérations concernant le cycle de vie de la notion de multifonctionnalité soulignons que celle-ci a été fragilisée en raison de ses ambiguïtés sémantiques et de son enclassement dans les négociations sur le commerce agricole. Le large retrait de la notion des agendas politiques fait que l'intérêt de celle-ci réside actuellement essentiellement dans sa dimension heuristique, dans le sens où elle n'est plus guère évoquée que dans la littérature scientifique.

Émergence, médiatisation et mise en politique des SE

- 37 Retraçons ici de manière synthétique l'émergence, la médiatisation et la mise en politique des services écosystémiques et environnementaux¹⁴ afin de les mettre en regard avec les dynamiques d'utilisation de la notion de multifonctionnalité de l'agriculture.
- 38 En tout état de cause, la reconnaissance de la contribution des écosystèmes naturels aux sociétés est fort ancienne. Certains auteurs n'hésitent pas à faire remonter, de façon implicite, la notion de services écosystémiques à Platon qui établissait déjà un lien entre déforestation, érosion et sécheresse (Mooney & Ehrlich, 1997). Mais de façon explicite, la notion de service environnemental apparaît dans les années 1970, notamment dans des travaux concernant les impacts des activités humaines sur l'environnement. Le rapport *Study of Critical Environmental Problem* (SCEP) réalisé par le *Massachusetts Institute of Technology* (MIT, 1970) dressant une compilation des données scientifiques disponibles sur le sujet et identifiant les éléments qui restaient à étudier, est un ouvrage de recommandations, en préparation de la première Conférence des Nations Unies sur l'Homme et l'Environnement « *human environment* » de 1972. Plus de cent scientifiques et professionnels ont travaillé sur cette synthèse qui réunit les connaissances disponibles sur les pollutions engendrées par l'homme au niveau global et qui explicite les dégradations au niveau des écosystèmes et les pertes que cela peut engendrer pour l'homme. Une liste de services environnementaux au titre des *ecosystem functions* est établie. Malgré le manque de données empiriques - fait reconnu par les propres auteurs - cet ouvrage est un précurseur dans la reconnaissance des services rendus par les écosystèmes à l'homme, dont la perte engendrera des coûts plus ou moins importants pour la poursuite des activités anthropiques.
- 39 L'année 1997 constitue une date importante dans le processus d'émergence de la notion de service écosystémique puisque c'est celle de la parution de l'ouvrage « *Nature's services. Social dependance on natural ecosystem* » coordonné par G. Daily et ses collègues. Cet ouvrage définit les services écosystémiques, en propose des évaluations économiques et analyse les services rendus par les principaux biomes (Daily, Alexander et al. 1997). La même année, l'article de Costanza et ses collègues dans *Nature* constitue un autre marqueur de la construction du référentiel sur les services écosystémiques et leur évaluation économique. Les auteurs estiment la valeur annuelle des services écosystémiques au niveau mondial à 1,8 fois la valeur du PIB mondial (Costanza, d'Arge et al, 1997). Ces résultats suscitent des controverses scientifiques tant sur le fait d'attribuer une valeur monétaire aux services écosystémiques que sur les méthodes de l'évaluation économique.
- 40 Mais c'est le *Millenium Ecosystem Assessment* (MEA) qui marque la reconnaissance internationale de la notion de service écosystémique. Réalisé entre 2001-2005 par plus de 1300 analystes du monde entier, le MEA, commandité par le secrétariat général des Nations Unies, constitue un jalon décisif qui place la notion de service écosystémique sur l'agenda politique international (Gómez-Baggethun *et al.*, 2010). La définition du MEA des services écosystémiques (bénéfices que les écosystèmes procurent aux êtres humains) devient une référence, ainsi que la typologie proposée des services écosystémiques, l'analyse globale des changements des écosystèmes et des conséquences pour la société et l'analyse prospective qui en constitue le prolongement. Dès lors, le nombre de publications scientifiques sur les services écosystémiques connaît une importante progression¹⁵. Des déclinaisons régionales ou nationales du MEA ont été réalisées ou sont prévues, c'est le cas notamment en Europe ou en France. Des applications du MEA sont réalisées dans différents domaines : agriculture (FAO, 2007), conservation (TEEB, 2010).
- 41 Dès le début des années 2000, se développe un ensemble de publications sur les *Paiements pour Services Environnementaux* (PSE), à partir de travaux d'économistes du département de l'environnement de la Banque mondiale (Pagiola, 2002), de l'IIED (Landell-Mills et Porras, 2002) et du CIFOR (*Center for International Forestry Research*) (Wunder, 2005). En 2005, Wunder propose la définition des PSE basée sur les cinq conditionnalités mentionnées antérieurement, vite érigées en référence dans de nombreuses publications. Les PSE constituent les dispositifs opérationnels qui mobilisent la notion de SE de façon la plus explicite. Deux observations concernant la « mise en dispositif » des SE doivent être faites.

La première est que celle-ci n'est pas réductible aux seuls PSE. Certifications et labellisations constituent également des instruments de gestion des services environnementaux, lesquels cherchent le plus souvent à allier la protection environnementale à des objectifs économiques et/ou sociaux. En second lieu, les dispositifs PES ne sont pas homogènes. Les politiques agrienvironnementales européennes, américaines ou japonaises ont ainsi mis en place des dispositifs de paiement pour encourager la fourniture de services environnementaux par les agriculteurs. Mais force est de constater qu'aucun de ces dispositifs ne remplit les cinq conditions de définition des PSE de Wunder.

42 En guise de conclusion partielle, soulignons que la multifonctionnalité de l'agriculture, placée d'emblée dans l'arène des négociations internationales sur le commerce agricole et sur l'appui au développement a rapidement été contestée en raison de sa non-conformité aux règles internationales définies par l'OMC. Les SE-PSE offrant moins de prise sur la question du protectionnisme n'ont pas dû faire face au même processus de contestation, mais souffrent d'une pluralité de déclinaisons et d'un écart entre leurs principes théoriques et leurs dispositifs pratiques qui peuvent en limiter l'opérationnalité.

43 Il ressort également de ce rapprochement que les deux dispositifs analysés, même s'ils répondent à la préoccupation similaire de chercher à mieux gérer les interfaces nature-société, ne sont pas substituables l'un à l'autre. Services environnementaux et MFA présentent des histoires parallèles; ils sont portés par des acteurs différents et ont connu des processus d'élaboration opposés : allant du politique vers le scientifique pour la MFA et du scientifique vers le politique pour les SE.

Implications du passage du référentiel de MFA au référentiel de SE-PSE

44 La concomitance de l'abandon de la MFA et du bon accueil réservé aux SE-PSE soulève diverses interrogations. Nous examinerons plus particulièrement trois d'entre elles. La première a trait à l'inflexion introduite en matière de régulation publique et de régulation privée; la seconde concerne la prise en compte du volet social dans le recentrage environnemental implicite des SE - PSE; la troisième porte sur les implications en termes d'évolution de la politique agrienvironnementale européenne.

45 Concernant le premier point, on observe qu'au cours de la dernière décennie, s'est opérée une révision progressive du rôle de l'État et de ses modalités d'intervention en matière agricole, visant à réduire son intervention directe et à favoriser la régulation marchande. L'argument avancé est celui de l'élimination des effets distorsifs des instruments de politique agricole sur les échanges internationaux du secteur, ce qui implique une diminution des subventions à la production et leur substitution par des outils censés ne pas présenter d'effets distorsifs. Mais, même ainsi, le soutien public au titre de la MFA a été perçu par ses détracteurs comme une subvention déguisée à l'agriculture. C'est un piège qui a été évité lors de l'élaboration des PSE puisque ceux-ci sont clairement positionnés dans un cadre de régulation marchande, jugée plus efficace que les actions publiques incitatives (Pagiola et al., 2002; Ferraro et Simpson, 2002) . Par ailleurs, l'avènement des services environnementaux, en particulier des PSE, marque l'émergence de nouveaux acteurs responsables de la demande de ces services auprès des agriculteurs. Ces acteurs - qualifiés d'acteurs intermédiaires- ne sont pas issus de la sphère traditionnelle agricole, ils émanent le plus souvent de collectivités locales, d'ONG, voire d'entreprises privées. Ces institutions intermédiaires peuvent se situer en concurrence les unes avec les autres pour obtenir des financements publics ou pour obtenir la contractualisation d'agriculteurs.

46 Suite à l'abandon de la référence à la MFA, on assiste à un recentrage sur les objectifs assignés aux agriculteurs pourvoyeurs de services environnementaux. Les discussions portent sur le paramétrage de quasi-prestations de service reposant sur des indicateurs de résultats adéquats.

47 En ce qui concerne la prise en compte du volet social, force est de constater que si la MFA cherchait explicitement à intégrer les dimensions économiques, sociales et environnementales, avec la notion de SE-PSE, un recentrage relativement strict est opéré autour de la dimension environnementale. Que devient donc le social, alors que différents auteurs soulignent la

nécessité d'articuler la définition des services écosystémiques avec les aspects sociaux? Pour certains d'entre eux, il s'agit de prendre en compte les capacités, les besoins matériels, mais aussi les relations sociales. Egoh *et al.* (2007) proposent une définition des SE allant dans ce sens : “*We define ecosystem services as ecosystem functions that provide benefits to humans i.e. a human beneficiary (current or future) must be explicit*” (p.715).

48 Les PSE doivent-ils ne viser qu'un objectif environnemental ou aider aussi à lutter contre la pauvreté? Cette question fait l'objet de débat au sein de la Banque Mondiale (BM). Les économistes de l'environnement de la BM (Pagiola *et al.*, 2005) mentionnent que l'instrument ne peut pas servir plusieurs objectifs et qu'il faut des combinaisons d'instruments (ou de programmes complémentaires). Plus le PSE chercherait à atteindre des objectifs sociaux, plus il perdrait en efficacité (résultats eu égard aux coûts engendrés) et efficacité (résultats eu égard aux objectifs assignés) environnementales¹⁶. Cette position visant à cibler les services n'est cependant pas complètement partagée à la Banque Mondiale, qui rappelle que le mandat de l'institution est de réduire la pauvreté et qu'il lui est difficile d'appuyer un instrument qui n'aurait qu'un objectif environnemental. Une étude montrant que les PSE au Costa Rica avaient bénéficié aux forestiers les plus riches et non aux plus pauvres (Zbinden *et al.*, 2005) a renforcé la prégnance de ces critiques. Mais les types de bénéficiaires ont varié au cours du temps, notamment grâce à l'introduction de l'agroforesterie (Legrand *et al.*, 2010).

49 Ce lien entre PSE et pauvreté peut être analysé selon plusieurs axes : l'impact sur les participants, la question du calcul du coût de la compensation, les limites à la capacité de négociation des « fournisseurs de SE » ou encore, le niveau élevé des coûts de transaction. Ces facteurs interrogent l'arbitrage entre efficacité et justice dans la mise en œuvre des PSE et posent la question des modèles de développements choisis, en lien avec l'influence des lobbies dans la décision, ainsi que la question de l'équité dans l'attribution des paiements (Zbinder *et al.*, 2005). Pagiola *et al.* (2005) reconnaissent à l'issue d'un tour d'horizon des travaux effectués sur le thème qu'il y a encore peu de preuves que les PSE entraînent une amélioration des revenus des participants. Toutefois, un fait important semble acquis, à savoir l'effet régulateur des PSE sur le revenu des familles rurales eu égard aux revenus agricoles. De plus, les impacts non monétaires ne sont pas négligeables dans la mesure où l'environnement participatif créé autour des PSE permet de forger des relations de confiance et de construire un capital social utile aux participants. Par exemple, d'après ces auteurs, au niveau d'un bassin versant, le renforcement ou la création d'institutions, la négociation d'accords acceptables augmentent les coopérations au sein des communautés et renforcent leur capital social. Wunder (2005b) suggère également que les PSE auront d'autant plus de chances de succès que le coût d'opportunité du service est bas. De fait, lorsque des forêts sont menacées de conversion pour produire des produits à haute valeur marchande comme le soja ou l'huile de palme, des incitations par PSE pour rendre la conservation économiquement attrayante risqueraient d'épuiser très rapidement les fonds disponibles. Pour Wunder (2005), les PSE vont nécessiter des choix difficiles entre efficacité et justice. L'auteur prédit que les systèmes les plus efficaces de PSE peuvent être contraires à des principes de justice, car ils seront nécessairement ciblés sur ceux qui posent un risque réel sur l'environnement. Si une communauté vit en harmonie avec ses forêts, il semble juste de la récompenser pour sa gouvernance environnementale exemplaire. Malheureusement, de tels paiements n'achèteront pas « plus » de conservation, ne produiront pas plus de services (Karsenty, 2010) et donc la communauté aura bien du mal à trouver des « acheteurs ». Au contraire, un éleveur qui est en train de couper sa forêt pourrait changer de comportement si les paiements proposés lui paraissent attrayants en comparaison des profits attendus de la conversion de la forêt en pâturages. Il s'agit là d'une question sensible qui renvoie à un débat éthique et politique.

50 Des coûts de transaction élevés pourraient aussi limiter le potentiel des PSE dans la lutte contre la pauvreté. Wunder (2005b) note que ces coûts de transaction sont plus élevés lorsque de nombreux petits propriétaires sont impliqués, les droits de propriété mal définis et les coûts de fourniture de l'information et des services élevés. Dans de telles conditions, il suggère que les bailleurs de fonds devraient financer les coûts de mise en place des PSE si les coûts récurrents à l'hectare permettent de justifier cet investissement.

- 51 La corrélation des obstacles à la participation avec la pauvreté constitue une limite aux effets des PSE (Pagiola *et al.*, 2005; Gieg-Gran *et al.* ; 2005) : insécurité dans la possession des terres, manque de droits de propriété, taille de l'exploitation réduite, manque d'accès au crédit, faible capacité à influencer sur la formulation de règles. Ceci est illustré par l'exemple du Costa Rica où les petits paysans et les communautés indigènes ont été largement exclus du dispositif PSE du fait que l'agroforesterie n'a pas été reconnue comme éligible dans un premier temps, même si elle l'a été par la suite, en 2003.
- 52 Dans le cas du Brésil, d'après une étude du Ministère de l'Environnement¹⁷, en Amazonie brésilienne, seuls les PSE de déboisement évité - correspondant au mécanisme REDD (*Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation in Developing Countries*) - seraient économiquement compétitifs. Ce dispositif pourrait concerner de 8,3 à 13 millions d'hectares. Cependant les limites foncières sont fortes puisque 53 % de la zone potentielle est localisée sur des terres sans garantie juridique. Le déboisement évité est également la position du lobby forestier et des grands propriétaires fonciers qui se sont dotés des meilleurs experts pour orienter en leur faveur l'application des instruments de la REDD au Brésil. D'autres alternatives consistant à rémunérer des systèmes de production durable pratiqués ou expérimentés par les agriculteurs familiaux sont ignorées : récupération et gestion écologique de pâturages, lutte biologique intégrée contre la cigale des pâturages, diversification des espèces de pâturages, agroforesterie et systèmes intégrés de production en agrosylviculture/élevage/aquiculture, semis direct et transition agroécologique. Ces alternatives sont pourtant testées et validées par les ministères, universités et centres de recherche. Sont également ignorés des services environnementaux déjà assurés gratuitement et sans aide publique par des dispositifs collectifs d'agriculteurs de la région amazonienne comme les coopératives agroécologiques.
- 53 La mise en place des PSE est liée à un appel répété à garantir une stabilité des droits de propriété (Pagiola *et al.*, 2005). Cette nécessité d'attribution de droits de propriété est aussi l'objet de controverses dans la mesure où le service environnemental peut porter sur une pratique, ce qui nécessite un droit d'usage qui peut être mis en œuvre indépendamment d'un droit de propriété (Karsenty, 2010).
- 54 Des effets négatifs sont cependant soulignés : une hausse de la valeur des terrains peut inciter des groupes puissants à prendre possession de la terre; les sans-terres (donc non participants aux PSE) peuvent voir leur accès aux forêts se restreindre (FAO, 2007).
- 55 Les dispositifs de rémunération directe des « propriétaires de la biodiversité » sont potentiellement peu efficaces en Afrique centrale en raison de la superposition d'un système légal d'utilisation de l'espace (concessions d'exploitation, forêts communautaires) avec un ensemble de pratiques locales informelles d'utilisation des ressources, fondé sur l'interaction avec d'autres communautés (Lescuyer, 2005). Les dispositifs proposés vont à l'encontre de la flexibilité des droits coutumiers sur l'utilisation des ressources. Ils seront donc soit contournés, soit, s'ils sont appliqués fermement, ils nécessiteront l'attribution de droits coutumiers à un groupe social plus restreint (ce qui risque d'engendrer des conflits). À ceci s'ajoutent les risques d'accaparement de la ressource monétaire par une poignée de dirigeants dans les communautés.
- 56 Les politiques agro-environnementales en Europe sont considérées par certains auteurs (Baylis *et al.*, 2008) comme des paiements pour services environnementaux¹⁸ qui rémunèrent les agriculteurs pour réduire les externalités négatives de l'agriculture. Ces politiques ont comme objectif additionnel de contribuer au développement rural et peuvent être utilisées comme mécanisme de transfert de revenu aux producteurs (Baylis *et al.*, 2008). Ainsi, en France, le social peut paraître caché derrière la conditionnalité environnementale dans les politiques agri-environnementales des zones dites défavorisées de moyenne montagne, comme en Auvergne : la prime herbagère agri-environnementale est en effet ciblée sur des agriculteurs exploitants en zone difficile; elle est proportionnelle au nombre d'hectares exploités, ce qui est contraire à un principe de justice, mais elle permet tout de même le soutien du revenu de nombreux petits exploitants situés dans des zones où seule la production herbagère est possible. De même dans les départements français d'outre-mer (DOM), ces politiques

peuvent contribuer aux objectifs de convergence par rapport à la métropole. Pourtant, des effets « d'aubaines » fragilisent les retombées sociales attendues lorsque des critères sociaux ne sont pas explicites dans les dispositifs. L'attribution d'aides agrienvironnementales proportionnelles aux surfaces contribue à creuser des inégalités lorsque les surfaces agricoles sont réparties de manière inéquitable entre les exploitations, comme cela est observé dans les DOM, en héritage des structures de production de la période coloniale.

57 Enfin, concernant l'évolution du débat sur la réforme de la PAC prévue en 2013, les dispositions envisagées concentrent divers points de controverse soulignés antérieurement. Tout d'abord, avec l'émergence de la notion de PSE et l'éviction de la MFA, la PAC aborde la question environnementale sous deux angles : d'une part à travers la conditionnalité environnementale (1^{er} pilier), et d'autre part, par le biais des MAE, de plus en plus conçues comme des prestations environnementales, c'est-à-dire des PSE. Ensuite, les MAE, lorsqu'elles adoptent implicitement ou explicitement le « modèle » du PSE, se limitent de façon effective à la seule dimension environnementale, sans prise en compte de la dimension sociale. Enfin, l'effectivité de la rémunération des prestations à partir des résultats se fait au détriment de la rémunération des actions réalisées, principe sous-tendu jusqu'alors dans le dispositif MAE¹⁹.

Conclusion

58 La concomitance de la disparition de la MFA et de l'émergence des SE-PSE s'explique d'abord par leur degré de conformité avec le corpus normatif qui a émergé dans les années 1990 au niveau international visant à encadrer les interventions publiques nationales pour prévenir les effets négatifs sur le commerce international. La MFA bien que formulée initialement au niveau international a été saisie et mise en sens au niveau national et a été interprétée au niveau international comme un argument visant à limiter les échanges agricoles, ce qui a conduit à son éviction. Les SE-PSE ont également été créés au sein d'institutions internationales, mais, placés d'emblée dans le champ scientifique et de façon cohérente avec les normes sur le commerce international, ils n'ont pas été l'objet d'une contestation massive et organisée.

59 Il ressort également que les deux notions ne s'inscrivent pas dans une relation de filiation stricte. Chacune d'elles a un champ d'action spécifique, l'agriculture pour la MFA, l'environnement pour les SE-PSE. Les deux notions sont (ou étaient) mobilisées par des acteurs relativement différenciés, principalement les acteurs du monde agricole en interaction avec les représentants de l'État et les acteurs politiques dans le cas de la MFA et majoritairement les acteurs intermédiaires et les organisations internationales en ce qui concerne les SE-PSE. Il serait donc inexact de considérer que les SE-PSE se sont construits en substitution de la MFA.

60 Il existe cependant d'importantes plages de recouvrement entre les notions puisque toutes deux visent à mieux gérer les interfaces environnement-société. De fait, ces deux notions prétendent faciliter la production de biens publics environnementaux et réduire les externalités négatives d'activités agricoles. À partir de cet angle d'analyse, nous avons pu mettre en perspective les logiques d'action et souligner la permanence de certaines questions.

61 Au titre du registre d'action, nous retiendrons l'importance des approches réglementaires, des approches reposant sur un contrat ou un engagement et le recours aux conditionnalités, dans la mise en pratique des deux types de notions. Cela se traduit par la filiation de certains dispositifs d'intervention comme tel est le cas, en France, avec le *contrat territorial d'exploitation*, instrument phare de la MFA, et l'action en faveur des « prairies fleuries » au sein des mesures agro-environnementales territoriales, action que l'on pourrait rapprocher des SE-PSE.

62 Des questions récurrentes se posent concernant la multifonctionnalité, mais aussi les services environnementaux. Nous relèverons d'abord la permanence des implications en termes de politiques publiques et les formes qu'il convient de leur donner. La plus forte incorporation des dispositifs dans les logiques de marché n'a pas supprimé pour autant toute régulation publique. De fait, par rapport à la MFA, l'éventail des partenaires et des formes de régulation s'est amplifié de telle sorte que coexistent des dispositifs strictement positionnés dans le champ privé ou dans le champ public et de nombreuses formes hybrides entre ces deux univers.

- 63 La question de l'échelle d'intervention eu égard aux effets attendus continue également à se poser. Comment créer un impact environnemental significatif à partir d'un dispositif ciblé sur la base du volontariat? L'entrée contractuelle est-elle à cet égard plus efficace que la voie réglementaire? Cette question se posait également dans le cadre des *Contrats territoriaux d'exploitation* en matière de lutte contre les pollutions des eaux ou les effets paysagers.
- 64 Sur le plan des méthodes d'intervention, la question du degré de ciblage des dispositifs de gestion des services continue de se poser en des termes similaires à ceux évoqués dans le cadre de la MFA. Compte tenu de la complexité des interactions biologiques induites par les actions anthropiques, est-il possible d'engendrer un impact environnement significatif à partir d'une action unique, comme planter des arbres, par exemple?

Bibliographie

- Aumand, A., T. Le Cotty et T. Voituriez, 2001, Changeons de multi-fonctionnalité, *Le courrier de la Planète*, 65, pp. 48-50.
- Aznar, O., 2002, Services environnementaux et espaces ruraux. Une approche par l'économie des services. Thèse en économie, Université de Bourgogne, 275p.
- Baylis, K., S. Peplow, G. Rausser et L. Simon, 2008, Agri-environmental policies in the EU and United States: A comparison, *Ecological Economics*, 65, pp.753-764.
- Bouet, A., 2002, La fin de l'exception agricole, 13p., CEPII, L'économie mondiale 2002, La Découverte, coll. Repères, Paris, pp.77-89.
- Boyd, J. et S. Banzhaf, 2007, What are ecosystem services? The need for standardized environmental accounting units, *Ecological Economics*, 63(2-3), pp. 616-626.
- Cairol, D., E. Coudel, K. Knickelc, P. Caronb et M. Kröger., 2009, Multifunctionality of Agriculture and Rural Areas as Reflected in Policies : The Importance and Relevance of the Territorial View, *Journal of Environmental Policy & Planning*, 11, 4, pp. 269-289.
- Caron, P. et T. Le Cotty, 2006, General Conclusion. A review of the different concepts of multifunctionality and their evolution. *European Series on Multifunctionality*, 10, pp. 175-179.
- Costanza, R., R. d'Arge, R. de Groot, S. Farberk, M. Grasso, B. Hannon, K. Limburg, S. Naeem, R. V. O'Neill, J. Paruelo, R. G. Raskin, P. Suttonkk et M. van den Belt, 1997, *The value of the world's ecosystem services and natural capital*. *Nature*, 387, pp. 253-260.
- Daily, G.C., S. Alexander, P.R. Ehrlich, L. Goulder, J. Lubchenco, P.A. Matson, H.A. Mooney, S. Postel, S.H. Schneider, D. Tilman et G.M. Woodwell, 1997, Ecosystem services : benefits supplied to human societies by natural ecosystems, *Issues in Ecology*, 2, pp. 1-16.
- Delorme, H., 2003, Ambiguïté et richesse de la multifonctionnalité, Ceri, Sciences Po, Paris, [En ligne] URL : <http://www.ceri-sciencespo.com/archive/july03/arhd.pdf> . Consulté le 20 octobre 2011.
- Egoh, B., M. Rouget, B. Reyers, A.T. Knight, R.M. Cowling, A.S. van Jaarsveld et A. Welz, 2007, Integrating ecosystem services into conservation assessments: a review. *Ecological Economics* 63, 4, pp. 714-721.
- FAO, 2007, La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture : payer les agriculteurs pour les services environnementaux, FAO, Rome, 259p.
- Ferraro, P. J. et R. D. Simpson, 2002, The Cost-Effectiveness of Conservation Payments, *Land Economics* 78, 3, pp. 339-353.
- Gómez-Baggethun, E., R. de Groot, P.L.Lomas et C. Montes, 2010, The history of ecosystem services in economic theory and practice: From early notions to markets and payment schemes, *Ecological Economics*, 69, 6, pp. 1209-1218.
- Grieg-Gran, M., I. Porras et S. Wunder, 2005, How can market mechanisms for forest environmental services help the poor? Preliminary lessons from Latin America, *World Development*, 33, 9, pp. 1511-1527.
- Guyomard, H., J. P. Butault et C. Le Mouël, 2004, Soutien interne, fonctions non-marchandes et multifonctionnalité de l'agriculture, *Les cahiers de la multifonctionnalité*, 4, pp. 9-24.
- Hediger, W. et K. Knickel, 2009, Multifunctionality and Sustainability of Agriculture and Rural Areas: A welfare Economics Perspective, *Journal of Environmental Policy & Planning*, 11, 4, 291-313.

- Hermelin, B. Et J.O. Rolland, 2001. L'agriculture à l'OMC : changeons le débat!, *Courrier de la Planète*, 65, vol.V, p.1.
- Karsenty, A., 2010, Paiements pour services environnementaux et biodiversité dans les pays du sud Le salut par la « déforestation évitée », *Revue Tiers Monde*, 202, pp. 57-74.
- Karsenty, A., 2010, Que sont les paiements pour services environnementaux? Eléments de définition et essai de classification, Programme SERENA, Note de synthèse, n°2010-06, 7 p.
- Korenaga, T., 2001, L'exception culturelle, *Le courrier de la Planète*, 65, pp. 51-53.
- Landell-Mills, N. et I. Porras, 2002, Silvert bullet or fool's gold? A global review of markets for forests environmental services and their impact on the poor, *Instrument for sustainable private sector forestry*, IIED, Londres, 272 p.
- Le Cotty T., A. Aumand et T. Voituriez, 2003, Multifonctionnalité et coopération multilatérales - Une analyse du coût de fourniture de biens publics par l'agriculture, *Économie Rurale*, n° 273-274, p. 91-102.
- Legrand, T., J.F. Le Coq, G. Froger et F. Saenz., 2010, Émergence et usages de la notion de Service environnemental au Costa Rica : L'exemple du Programme de Paiement pour Services environnementaux (PPSE)", Programme SERENA, Document de travail n°2010-03, 54p.
- Lescuyer, G., 2005, La biodiversité, un nouveau gombo ?, *Natures Sciences Sociétés*, 13, pp. 311-315.
- Lugo, E., 2008, Ecosystem services, the millenium ecosystem assessment, and the conceptual difference between benefits provided by ecosystems and benefits provided by people, *Journal of land use*, 23, 2, pp. 243-262.
- Lyytimaki, J., L. Petersen, B. Normander et P. Bezak, 2008, Nature as a nuisance? Ecosystem services and disservices to urban lifestyle, *Environmental Sciences*, 3, 5, pp. 161-172.
- Mahé, L.-P., 2001, " La multifonctionnalité en quête de légitimité ", *Problèmes économiques*, n° 2719, 27 juin, p. 1-3.
- MCCAuley, D., 2006, Selling out on nature, *Nature*, 7, 443, pp.27-28.
- Méral, P., 2010, Les services environnementaux en économie : revue de la littérature, programme Serena, Document de travail, 2010-05. 50p.
- MIT, 1970, Report of the Study of Critical Environmental Problems SCEP: Man's Impact on the Global Environment, Assessment and Recommendations for Action., The MIT Press, Cambridge, Mass, 319 p.
- Mollard, A., 2003, Multifonctionnalité de l'agriculture et territoires : des concepts aux politiques publiques, *Cahiers d'Économie et Sociologie Rurales*, n 66, p. 28-54.
- Mollard, A., 2002, Multifonctionnalité, externalités et territoires, *Les cahiers de la multifonctionnalité*, 1, pp. 37-56.
- Mooney, H. A. et P. R. Ehrlich, 1997, Ecosystem services: A fragmentary history. *In* : Daily G. (eds), *Nature's Services.Societal Dependence on Natural Ecosystems*, Island Press, Washington DC, pp. 11-19.
- Muradian, R., E. Corbera, D. Unai Pascual, E. Nicolás Kosoy, H. MA. Peter, 2010, Reconciling theory and practice: An alternative conceptual framework for understanding payments for environmental services, *Ecological Economics*, 69, 6, pp. 1202-1208.
- OMC, 2004, Négociations de l'OMC sur l'agriculture. Questions visées et état d'avancement. Mise à jour : 1^{er} décembre 2004, [En ligne] URL : www.wto.org/French/tratop_f/agric_f/negs_bkgrnd00_contents_f.htm
- OMC, 2001, OMC. Déclaration ministérielle de Doha. 2001, [En ligne] URL : www.wto.org/french/theWTO_f/minist_f/min01_f/mindecl_f.htm
- ONU, 2002, Plan de mise en œuvre du sommet mondial pour le développement durable, [En ligne] URL : www.un.org/esa/sustdev/documents/WSSD_POI_PD/French/POIToc.htm
- Pagiola, S., 2002, Paying for water services in Central America : learning from Costa Rica, 26 p., S., Pagiola, J. Bishop, N. Landell -Mills. *Selling forest environmental services: market-based mechanisms for forest conservation and development*, Earthscan Publications Ltd, pp.37-62
- Pagiola, S. et G. Platais, 2002, Payments for Environmental Services, *Environment Strategy Notes*, World Bank, Washington, 3, pp. 1-4.
- Ploeg, J.D. A. van der, A. Long et J. Banks, 2002, *Living Countrysides. Rural Development Processes in Europe: The State of Art*, Elsevier, Doetiinchem.
- Solagral, 2001, Les agricultures du Sud et l'OMC. Quelles négociations à l'OMC après Seattle? Fiche 7. Solagral, Nogent sur Marne.

- TEEB, 2010, *The Economics of Ecosystems and Biodiversity. Mainstreaming the economics of nature. A synthesis of the approach, conclusions and recommendations of TEEB.* 39p.
- Thiébaud, L., 1996, Les fonctions environnementales de l'agriculture périurbaine, *Cahiers Agricultures*, 53, pp. 171-77
- Volanen, R., 2000, For Harmony of functions : On governance of multifunctionality and its scientific support – the point of view of the ecological function, Paper presented at the Seminar "Science and Governance: CAP and Multifunctionality of Agriculture within the European Research Area", 23-24 October 2000, Montpellier.
- Wunder, S. C., J. Börner, M. Tito et L.S. Pereira (Eds.), 2008, *Pagamentos por serviços ambientais: perspectiva para a Amazona Legal*, Ministério do Meio Ambiente, Brasília.
- Wunder, S., 2005a, Payments for Environmental Services: Some Nuts and Boots, CIFOR Occasional Paper n°42, [En ligne] URL : http://www.cifor.org/publications/pdf_files/occpapers/op-42.pdf
- Wunder, S., 2005b, The efficiency of PES in tropical conservation, *Conservation Biology*, 21, 1, pp. 48-58.
- Zbinden, S. et D. Lee, 2005, Paying for Environmental Services: An Analysis of Participation in Costa Rica's PSA Program, *World development*, 33, 2, pp.255-272.

Notes

- 1 Les trois auteurs participent également au projet de recherche Serena en cours sur les SE et PSE financé par l'Agence Nationale de la Recherche (France).
- 2 Roles of Agriculture Project, FAO
- 3 Rio 92, Agenda 21, Section II, Chapitre 14 : Promotion d'un développement agricole et rural durable., http://wwwv1.agora21.org/rio92/A21_html/A21fr/a21_14.html
- 4 Rio 92, Agenda 21, Section II, Chapitre 11 : Lutte contre le déboisement, domaines d'activité. http://wwwv1.agora21.org/rio92/A21_html/A21fr/a21_11.html
- 5 Voir sur ce point Mollard (2002 ;2003), Le Cotty et al. (2003) ou encore Mahé (2001).
- 6 Voir à ce propos l'article de Martine Antona et Muriel Bonin dans le présent numéro.
- 7 Sur ce point, voir les articles traitant respectivement du Costa Rica, de Madagascar et de la France dans ce numéro.
- 8 Préambule de l'Accord sur l'Agriculture (dernier paragraphe).
- 9 Regroupant les soutiens qui n'ont pas d'effets de distorsion, étant non couplés à la production.
- 10 La conférence de Maastricht, organisée du 13 au 17 septembre 1999, sur le thème « Le caractère multifonctionnel de l'agriculture et des territoires » avait pour objectif de définir le contenu de la notion de multifonctionnalité dans le domaine agricole et rural. Elle s'est close en rejetant la notion compte tenu de sa potentielle utilisation à des fins protectionnistes. Dès lors, la FAO a substitué cette notion par celle de « rôles de l'agriculture et des territoires ruraux », notion proche de la MFA, mais appliquée aux pays en développement. Elle est basée sur une reconnaissance des effets positifs d'une agriculture « bien gérée » sur la réduction de la pauvreté, la sécurité alimentaire, la répartition de la population urbaine/rurale et l'environnement.
- 11 Dans le cadre du Comité européen de droit Rural. (CEDR, 1993)
- 12 Comités des Organisations Professionnelles Agricoles-Comité Général de la Coopération Agricole de l'Union Européenne.
- 13 Réélection de Jacques Chirac et installation du gouvernement Juppé en substitution du gouvernement Jospin.
- 14 Une information historique plus fine des services écosystémiques est présentée dans Mooney et al. (1997), Gómez-Baggethun et al. (2010) et Méral (2010).
- 15 Voir sur ce point l'article de Jeanneaux *et al.* dans ce même numéro.
- 16 Il convient de noter que cette question du ciblage des actions était également tout à fait présente dans les débats sur la multifonctionnalité.
- 17 Réalisée par une équipe de chercheurs des CGIAR (Cifor et al.), c'est-à-dire, des centres de recherche par produit du groupe consultatif sur la recherche agricole international, cette étude avait pour objectif de déterminer s'il était possible de quantifier les facteurs délimitant le potentiel des PSE pour augmenter ou maintenir les ressources en carbone et biodiversité tout en améliorant les conditions de vie et de production de la population de l'Amazonie brésilienne (Wunder et al., 2008).

18 À noter que ces dispositifs induits par ces politiques ne remplissent pas les cinq conditions définies par Wunder (op. cit.)

19 Les « Prairies fleuries » sont particulièrement illustratives de cette évolution puisque le système de rémunération du producteur de ce dispositif de défense de la biodiversité est basé sur le décompte des espèces présentes dans la parcelle et non sur la rémunération du travail.

Pour citer cet article

Référence électronique

Philippe Bonnal, Muriel Bonin et Olivier Aznar, « Les évolutions inversées de la multifonctionnalité de l'agriculture et des services environnementaux », *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement* [En ligne], Volume 12 numéro 3 | décembre 2012, mis en ligne le 15 décembre 2012, consulté le 13 mars 2013. URL : <http://vertigo.revues.org/12882> ; DOI : 10.4000/vertigo.12882

À propos des auteurs

Philippe Bonnal

Chercheur Cirad, Montpellier, France, UMR ART-DEV, Courriel : Philippe.bonnal@cirad.fr

Muriel Bonin

Chercheuse Cirad, Montpellier, France, UMR TETIS, Courriel : muriel.bonin@cirad.fr

Olivier Aznar

Chercheur, Irstea, Clermont Ferrand, France, UMR Métafort, Courriel : olivier.aznar@irstea.fr

Droits d'auteur

© Tous droits réservés

Résumés

L'article porte sur l'évolution comparée de l'usage des notions de multifonctionnalité et de service environnemental dans les politiques agricoles. Constat est fait que si les notions de services écosystémiques et environnementaux s'affirment alors que disparaît celle de multifonctionnalité elles n'en constituent pas pour autant un substitut. Ces deux types de notions ont des histoires parallèles et sont portées par des acteurs différents. Les raisons de leurs destins inversés doivent être recherchées dans leur cohérence avec les nouveaux corpus normatifs en émergence au niveau international encadrant les interventions publiques en matière agricole, forestière et environnementale.

The article focuses on the compared evolution of the use of the notions of multifunctionality and environmental service in agricultural policy. It has been observed that the SE is not a substitute to the MFA, although the concepts of ecosystem and environmental services are strengthening while multifunctionality is disappearing. Different actors have mobilized these two kinds of concepts which have got parallel histories. The reasons for their reverse development paths must be sought in their coherence with the new normative corpus which is emerging at international level and is governing the agricultural, forest and environmental public interventions.

Entrées d'index

Mots-clés : Services environnementaux, agriculture, multifonctionnalité, services écosystémiques, politiques publiques, foresterie

Keywords : Ecosystem services, environmental services, agriculture, multifunctionality, forest, policy