

LA MULTIFONCTIONNALITÉ DE L'AGRICULTURE



Les Plans de développement de la zone agricole et la multifonctionnalité¹ de l'agriculture

La multifonctionnalité s'inscrit parmi les objectifs proposés par le MAPAQ lors de l'élaboration d'un PDZA, notamment dans les milieux dévitalisés. Les PDZA réalisés dans le cadre des projets pilotes ont retenu cet objectif et ont proposé des moyens pour l'atteindre. La majorité des actions visait la mise en valeur des paysages ruraux ou du patrimoine bâti agricole.

La fonction première de l'agriculture est de produire des aliments et de nourrir la population. Outre cette fonction nourricière, l'agriculture fournit des matières telles que les fibres, des produits horticoles ou issus de l'exploitation de la forêt. Occupant généralement de grands espaces, l'agriculture et la forêt modèlent le territoire, façonnent les paysages et exercent une empreinte sur les ressources naturelles qu'elles exploitent. Elles contribuent, par ailleurs, à la vitalité socio-économique des communautés rurales en raison des emplois directs et indirects qu'elles procurent, des revenus qu'elles génèrent et de l'activité économique qu'elles engendrent lesquels concourent au maintien des services de proximité d'une communauté. Enfin, elles participent à la transmission du patrimoine naturel et des savoir-faire.

Ainsi, au-delà de sa vocation première, l'agriculture et la foresterie génèrent indirectement - et parfois involontairement - des bénéfices à la société sur le plan social, économique et environnemental, voire patrimonial. Si d'autres activités sont aussi productrices de ces effets positifs (externalités positives), l'agriculture de même que la foresterie sont assurément celles qui sont susceptibles de générer de façon notable de tels effets en milieu rural eu égard à l'ampleur du territoire qu'elles occupent et des répercussions qu'elles ont, par conséquent, sur le paysage, sur l'environnement et sur le dynamisme des milieux ruraux.

Cette multifonctionnalité de l'agriculture a été formellement reconnue, en 1992, au Sommet de la Terre de Rio de Janeiro² et nommément décrite, en 1998, par les ministres de l'Agriculture des pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)³.

LA MULTIFONCTIONNALITÉ DE L'AGRICULTURE : QUELQUES NOTIONS D'ÉCONOMIE

La multifonctionnalité de l'agriculture repose principalement sur la notion d'externalités⁴ positives. Le marché étant incapable de traiter correctement ces externalités parce qu'elles sont habituellement des biens publics⁵, l'action de l'État peut être justifiée.

1 Pour obtenir une information plus complète sur la multifonctionnalité de l'agriculture, le lecteur est invité à parcourir le site Internet du MAPAQ sur le sujet : http://www.mapaq.gouv.qc.ca/SiteCollectionDocuments/DeveloppementRegional/Multifonctionnalite/definition_multifonctionnalite.pdf

2 Agenda 21 issu du Sommet de la Terre de Janeiro.

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

4 Une externalité se produit lorsqu'une action économique a des effets sur des tiers sans que ces effets donnent lieu à un paiement ou à une transaction. On distingue des externalités positives, comme l'effet de l'installation d'un apiculteur sur les récoltes de fruits, et des externalités négatives, telles que l'installation d'un centre de compostage sur un site résidentiel qui réduit la valeur des propriétés aux alentours. Source: http://www.alternatives-economiques.fr/Dictionnaire_fr_52_def697.html

5 La consommation d'un bien privé agricole (des pommes, par exemple écoulées sur le marché) est dite exclusive et rivale: exclusive car n'ont accès aux pommes que ceux qui en achètent; rivale car les pommes acquises par un acheteur ne sont plus disponibles aux autres acheteurs. La consommation d'un bien public agricole (la beauté d'un paysage, par exemple) est non rivale et non exclusive: non rivale car le paysage observé est toujours disponible quel que soit le nombre d'observateurs; non exclusive puisque cette beauté est accessible à tous. La quantité limitée des pommes et l'accessibilité restreinte à leur usage permet leur vente sur le marché; mais il ne peut y avoir de marché pour la beauté d'un paysage.

Les externalités positives sont des bénéfiques que les citoyens retirent de l'action de l'exploitant agricole sans qu'ils aient à déboursé quoi que ce soit. La beauté d'un paysage, la préservation de la biodiversité et l'accès facile au territoire (chemins forestiers) constituent quelques exemples éloquentes. La production de ces externalités bien que socialement bénéfique n'est pourtant pas rémunérée ni directement ni par le prix que l'agriculteur reçoit du marché pour ses produits.

Pour en assurer le maintien ou la croissance, l'État devra parfois soutenir le producteur. C'est précisément le cas que représente l'accueil des oies sauvages, au printemps, dans les champs cultivés, un spectacle apprécié des adeptes de la faune et un bienfait pour celle-ci. Pour les agriculteurs, la production de cette externalité positive implique des pertes de culture et donc des coûts de production majorés ou des pertes de revenus. Si le producteur pouvait contrôler l'accès au Site d'observation, il pourrait faire de l'externalité un bien privé et imposer aux spectateurs un tarif qui compenserait les pertes encourues : la solution passerait alors par le marché. Mais la tarification par le marché est rarement possible. Pour pallier le problème et s'assurer que cette externalité positive subsiste, l'État pourrait verser une compensation au producteur, dont le niveau pourrait par exemple correspondre au différentiel de coût ou de revenu généré par le passage des oies.

Dans la plupart des cas, les externalités positives agricoles sont des biens publics - la biodiversité, la qualité de l'air ou de l'eau, la beauté des paysages et le mécanisme des prix est inapplicable. Dans ces cas, l'intervention de l'État peut se substituer au marché et favoriser la production des externalités positives et décourager celle de leurs contreparties négatives. Une batterie d'instruments allant de la subvention à la taxation en passant par la réglementation est à la disposition des pouvoirs publics pour encourager les effets positifs de l'agriculture.

Quant aux externalités négatives engendrées par certaines pratiques agricoles (érosion des sols ou diverses formes de pollution), leurs effets négatifs constituent des coûts non assumés par l'exploitant agricole, mais supportés par la société ; ces coûts cachés n'étant pas inclus dans le prix des produits agricoles, le marché n'en tient pas compte. Encore ici, l'État, garant du bien commun, doit intervenir et contrôler ces effets négatifs.

L'action des pouvoirs publics vise donc à corriger ce qui est reconnu comme étant des « défaillances du marché ». En soutenant les producteurs agricoles pour maintenir les effets positifs découlant de l'agriculture et en contrer les effets négatifs, tous deux ignorés des mécanismes du marché, l'État apporte ainsi une réponse aux attentes de la société soucieuse de préserver la biodiversité des milieux naturels, l'attractivité des territoires et le dynamisme de communautés rurales pour les générations actuelles et à venir.

LE SECTEUR PUBLIC : DES INTERVENTIONS SOUHAITABLES ET ADAPTÉES

Ne pouvant être convenablement rétribué par les mécanismes du marché, la reconnaissance des diverses fonctions de l'agriculture a donné naissance, notamment en Europe de même qu'aux États-Unis et au Japon (et plus récemment ici) à divers programmes de soutien financier pour le maintien et la bonification de ces bénéfices découlant de l'exercice de l'agriculture en échange de l'adoption par les exploitants agricoles de pratiques socialement souhaitées ou souhaitables.

À l'instar de plusieurs sociétés occidentales, le soutien du gouvernement québécois accordé au secteur agricole a d'abord été dévolu aux fonctions productives de l'agriculture. Ce soutien a été progressivement modulé et ajusté au cours des dernières décennies, notamment et principalement pour pallier les externalités négatives de l'agriculture eu égard aux nouvelles exigences environnementales et aux attentes de la société.

Le principe de l'écoconditionnalité, introduit au cours des dernières années par l'État, qui exige de la part des producteurs agricoles un bilan phosphore équilibré pour accéder aux programmes de soutien du revenu constitue un exemple de l'intervention de l'action gouvernementale visant à contrer les externalités négatives de l'agriculture.

Outre le Programme Prime-Vert qui propose aux producteurs agricoles des incitatifs pour l'adoption de mesures propres à améliorer la qualité de l'environnement (qualité de l'eau et de l'air, conservation de la biodiversité), un programme d'appui spécifique à la multifonctionnalité de l'agriculture a également été instauré. Ces mesures de soutien s'inscrivent dans un souci de maintenir ou d'accroître les externalités positives de l'agriculture.

UN PROGRAMME D'APPUI À LA MULTIFONCTIONNALITÉ DE L'AGRICULTURE

Le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec (MAPAQ) a lancé, en 2011, un programme pilote d'appui à la multifonctionnalité de l'agriculture. Le programme vise à mettre en valeur la multifonctionnalité de l'agriculture à l'échelle des collectivités locales en soutenant l'adoption, par les entreprises agricoles, de pratiques qui contribuent :

- à la mise en valeur des paysages;
- à l'attractivité des territoires;
- à l'accessibilité de l'espace rural;
- à la préservation du patrimoine agricole;
- à la protection de la biodiversité;
- à la prestation de services destinés à la communauté.

Pour l'heure, le programme s'applique dans quelque 59 MRC ciblées en raison de certaines caractéristiques biophysiques et géographiques. Les projets peuvent être collectifs ou individuels. Seules les entreprises agricoles générant des revenus agricoles bruts annuels inférieurs à 150 000 \$ sont admissibles. Une enveloppe de 10 millions (2011-2015) est assortie au programme, lequel s'insère dans la Stratégie de soutien à l'adaptation des entreprises agricoles.

Au 31 mars 2013, quelque 97 projets avaient été acceptés (242 entreprises agricoles), soit 71 projets individuels et 26 projets collectifs. Les pratiques les plus populaires sont : la restauration de bâtiments patrimoniaux et la remise en culture de terre en friche, notamment par l'implantation de cultures paysagères ou l'aménagement de pâturages.

DE LA MULTIFONCTIONNALITÉ DE L'AGRICULTURE À LA MULTIFONCTIONNALITÉ DES TERRITOIRES : DES DISTINCTIONS À FAIRE

Dans le cadre de la Politique nationale de la ruralité, un Groupe de travail sur la multifonctionnalité des territoires a été mis sur pied. Ce groupe de travail avait, entre autres, pour objectif de fournir une définition opérationnelle de la multifonctionnalité des territoires ruraux.

À l'issue de ses travaux, le Groupe de travail a retenu la définition suivante⁶ :

La multifonctionnalité des territoires est une approche d'analyse, de planification et de gestion du territoire qui :

- **reconnaît la diversité des territoires et leur complexité à la fois comme un milieu de vie, un espace de production et un environnement naturel;**
- **considère les différentes fonctions d'un territoire et leurs multiples interactions;**
- **vise le développement durable des territoires.**

Elle nécessite une participation équilibrée de l'ensemble des acteurs et favorise :

- **une combinaison optimale des fonctions marchandes et non marchandes d'un territoire;**
- **une cohabitation des usages misant d'abord sur les consensus locaux;**
- **une prise en charge accrue des externalités à une échelle appropriée.**

La multifonctionnalité des territoires propose donc une définition qui englobe diverses fonctions et utilisations du territoire, autres que l'agriculture et la foresterie. À cet égard, les actions proposées ou les projets retenus visent autant les activités récréatives, environnementales, culturelles que souhaitent maintenir ou favoriser les gens du milieu.

6 La multifonctionnalité : un regard neuf sur les territoires, rapport du Groupe de travail sur la multifonctionnalité des territoires ruraux, réalisé dans le cadre de la mise en œuvre de la Politique nationale de la ruralité 2007-2014, édité par le MAMROT, 2011. http://www.mamrot.gouv.qc.ca/pub/developpement_regional/ruralite/groupe_travail/rapport_multifonctionnalite.pdf

EXEMPLES D'OBJECTIFS ET DE MOYENS D'ACTION

MRC D'ARGENTEUIL

- Mettre en valeur le territoire agricole par le paysage et le patrimoine bâti. Élaborer un circuit de découverte de paysages agricoles, de mise en valeur des entreprises agrotouristiques et du patrimoine bâti (chemin du Terroir).
- Maintenir une vocation agricole sur les terres sous-occupées. Concevoir un recueil des fiches des propriétés sous-occupées et des friches pour leur mise en valeur éventuelle.

MRC BONAVENTURE

- Développer une charte sur les paysages intégrant les activités agricoles. Développer des moyens de remise en culture des friches agricoles dans les corridors panoramiques.

MRC DE CHARLEVOIX-EST

- Maintenir les paysages agricoles, les protéger et les mettre en valeur. Étude expérimentale de la culture d'arbres de grande valeur en cohabitation avec les cultures agricoles.

SOURCES

La multifonctionnalité en agriculture - Fiche d'information du MAPAQ

http://www.mapaq.gouv.qc.ca/SiteCollectionDocuments/DeveloppementRegional/Multifonctionnalite/definition_multifonctionnalite.pdf

MAPAQ, Direction de l'appui au développement des entreprises et de l'aménagement du territoire.

La multifonctionnalité : une agriculture au bénéfice de la société, nov. 2011.

MAPAQ, PDZA, Bilan des projets-pilotes

La multifonctionnalité : un regard neuf sur les territoires, rapport sur le groupe de travail sur la multifonctionnalité des territoires ruraux, réalisé dans le cadre de la mise en œuvre de la Politique nationale de la ruralité 2007-2014, édité par le MAMROT, 2011.