

Evaluation de la connexion dans l'agriculture suisse

L'évaluation de la connexion entre la production par l'agriculture de biens de consommation et de prestations multifonctionnelles est une des bases permettant l'élaboration de mesures efficaces en politique agricole. Or, l'évaluation de quatre prestations multifonctionnelles montre que l'agriculture n'est pas dans tous les cas la moins chère et que la fourniture desdites prestations par des protagonistes non agricoles peut s'avérer plus avantageuse en fonction du lieu ou de la période considérés. Une régionalisation des mesures de la politique agricole devrait par conséquent contribuer à augmenter leur efficacité. Il n'en demeure pas moins que l'efficacité globale des mesures de la politique agricole doit être évaluée au travers du prisme de l'ensemble des prestations multifonctionnelles.



L'évaluation de la connexion entre la production par l'agriculture de biens de consommation et de prestations multifonctionnelles est une des bases permettant l'élaboration de mesures efficaces en politique agricole.

Introduction

L'agriculture produit, en même temps que des biens de consommation (*commodities*), toute une série de prestations multifonctionnelles non marchandes (*non commodities*). Or, la politique agricole suisse a pour objectif d'assurer la production des prestations multifonctionnelles souhaitées par la société. Dans ce contexte, un des étalons permettant de mesurer l'efficacité des mesures est le degré de connexion entre la production de biens marchands et celle de prestations multifonctionnelles. Lorsque l'agriculture de production et les prestations multifonctionnelles ne sont pas reliées, ou alors seulement de façon ténue, il est possible de décou-

pler la production des prestations multifonctionnelles de l'agriculture et de la confier à d'autres opérateurs. De plus, le degré de connexion est concrétisé par le concept d'économies d'échelle. En d'autres termes, si la production couplée des biens de consommation et des prestations multifonctionnelles par l'agriculture est moins chère que leur fourniture séparée, alors la production couplée et un soutien correspondant sont considérés comme efficaces. Afin d'être en mesure de définir des mesures efficaces permettant d'assurer les objectifs de la politique agricole, il faut en outre non seulement analyser le degré de couplage, mais également les questions d'une éventuelle défaillance du marché, échouant à assurer les pres-

tations multifonctionnelles, et de la fourniture de ces dernières par un autre opérateur (OCDE, 2001).

Dans la perspective des discussions sur la multifonctionnalité au sein de l'OCDE, on a évalué les liens entre la production agricole et les prestations multifonctionnelles suivantes: paysage en région de plaine (Huber, 2007), utilisation des surfaces en région de montagne (Meier *et al.*, 2006), développement rural (Flury *et al.*, 2007) et sécurité de l'approvisionnement (Hättenschwiler et Flury, 2007). Ces études sont publiées dans le présent numéro de la *Revue suisse d'Agriculture*. Pour résumer, nous en avons réuni les principaux résultats ici et tiré les conclusions permettant d'améliorer l'efficacité des mesures de politique agricole concernant la production des prestations multifonctionnelles.

Causes: des facteurs de production non attribuables

Un élément important des analyses a été la détermination des causes de la connexion. Il s'est avéré en l'occurrence que les prestations multifonctionnelles de l'agriculture sont moins liées à la production de biens de consommation qu'à l'utilisation des facteurs de production travail et sol, ou au maintien des capacités de travail et de transformation et des structures agricoles (traditionnelles). Ainsi, l'exploitation agricole du sol contribue indubitablement à la préservation des ressources et à l'entretien du paysage; toutefois, le facteur sol ne se laisse pas réduire aux seules utilités productrice et paysagère. Il en va de même de la contribution de l'agriculture au développement rural via les facteurs travail et sol non attribuables: cette contribution est bien plus étroitement liée aux structures agricoles, à l'exploitation des surfaces et à l'intensité du travail qu'à la production de biens de consommation. Seule la sécurité de l'approvisionnement est liée à la production agricole: indirectement à court terme; directement à moyen et long terme.

S'agissant de la connexion via les facteurs de production non attribuables, il n'existe pas uniquement un couplage entre la production de biens de consommation et les prestations multifonctionnelles, mais bien davantage un lien entre les prestations multifonctionnelles (fig.1). Ce qui est caractéristique en l'occurrence, c'est que si l'on ne peut pas rattacher clairement chaque facteur à la production d'un bien marchand ou

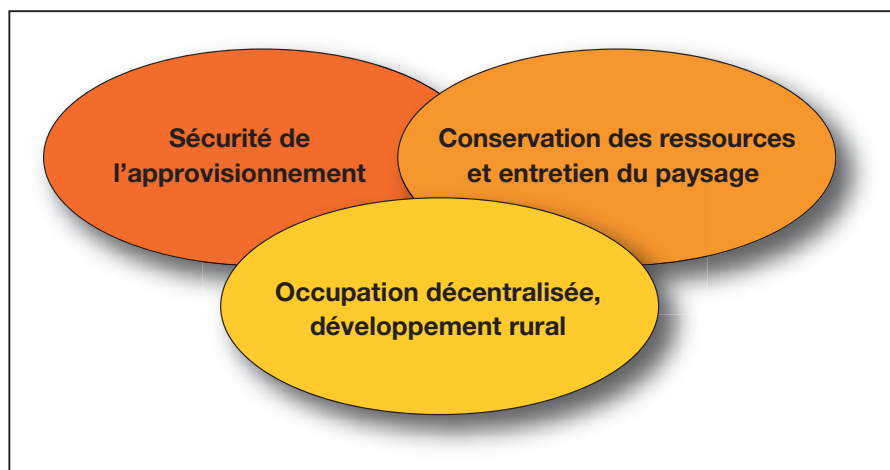


Fig. 1. Système de la multifonctionnalité.

non marchand, on ne peut pas le faire non plus pour les biens non marchands. Ainsi, le maintien de terres ouvertes est une contribution à la sauvegarde des capacités de production et de transformation, elles-mêmes importantes pour la sécurité de l'approvisionnement. Autre exemple: la mise en œuvre du facteur travail dans l'utilisation des surfaces contribue au développement rural dans les régions agricoles périphériques. L'agrégation des prestations multifonctionnelles implique que l'on soit en mesure d'évaluer la connexion en ventilant les coûts actuels sur chaque prestation. Or, cela n'est possible que si les coûts de la production couplée aux prestations multifonctionnelles sont comparés aux coûts d'une production alternative. Par conséquent, il y a lieu d'intégrer les coûts des productions alternatives de toutes les prestations multifonctionnelles dans une analyse globale des coûts actuels de la multifonctionnalité.

Sans dénier l'existence d'un certain lien originel entre les diverses prestations multifonctionnelles, on voit que la production agricole est plus ou moins fortement reliée à chacune d'entre elles.

Paysage rural et occupation du territoire

S'agissant de l'entretien du paysage rural, on peut partir de l'idée que, en plaine, l'ouverture des surfaces herbagères peut être maintenue par des procédés mécaniques et que les éléments structurants du paysage peuvent être entretenus par d'autres opérateurs que les paysans. Ces prestations ne sont d'ailleurs pas forcément couplées à la production agricole. En revanche, si l'on ajoute des propriétés supplémentaires du paysage, comme les structures traditionnelles, il devient alors difficile

de procéder au découplage. Cela est particulièrement vrai dans les régions de grandes cultures, au sein desquelles la diversité paysagère est influencée directement par le type et l'agencement spatial des cultures.

En zone de plaine, l'agriculture devrait en outre faire valoir des avantages en termes de coûts d'exploitation des surfaces si, en raison des conditions du marché mondial, de vastes surfaces devaient retourner à la jachère. Mais en région de montagne aussi, l'agriculture devrait être moins chère pour sauvegarder et entretenir le paysage rural, puisque l'exploitation des surfaces y contribue au maintien des emplois et au développement rural. Toutefois, un soutien de l'agriculture dépassant l'objectif d'exploitation de toutes les surfaces pour favoriser l'emploi et la chaîne de valeur ne pourrait être efficient que dans les régions où le reste de l'économie ne crée pas d'emplois et où l'agriculture s'avère plus avantageuse. Dans ce domaine, il faut cependant veiller à ce qu'un découplage des prestations de l'agriculture en faveur du développement rural ne remette pas en question d'autres prestations, telles que la sauvegarde de la culture paysanne ou la contribution socioculturelle de l'agriculture.

Agriculture et sécurité de l'approvisionnement

L'estimation de l'efficacité du soutien à la sécurité de l'approvisionnement s'avère d'autant plus difficile que l'on n'a pas procédé à l'évaluation de mesures alternatives et de leurs coûts. On peut néanmoins considérer que, dans la perspective d'une crise de courte durée, il serait possible de découpler la sécurité de l'approvisionnement de la production agricole et de recourir à d'autres

mesures telles que l'augmentation des stocks. En revanche, si la crise devait durer, une agriculture sans soutien ne serait plus en mesure de fournir des denrées alimentaires couvrant les besoins physiologiques de la population. Le maintien du potentiel de production agricole est en outre d'autant plus important qu'en situation de crise, il ne serait pas possible d'approvisionner durablement la population sur la base d'une production aux prix du marché mondial. L'exploitation doit être par ailleurs liée à l'existence d'un cheptel minimal, qui constitue une base importante de la sécurité de l'approvisionnement à long terme. Il en va de même du maintien d'un parc de machines, d'un capital construit et d'un stock d'agents de production suffisants. Mais les capacités de production ne sont pas les seules couplées à l'utilisation des surfaces et à la production physique de l'agriculture: la sécurité d'approvisionnement à long terme dépend aussi des importantes capacités de transformation des entreprises en aval de l'agriculture.

Différenciation spatiale

L'évaluation de la connexion montre que la répartition spatiale et l'importance des prestations multifonctionnelles débouchent sur diverses constellations régionales. Ce ne sont pas uniquement les différences spatiales qui jouent un rôle important dans la fourniture des prestations multifonctionnelles, mais également les fluctuations régionales de la demande desdites prestations (Huber *et al.*, 2007). Un soutien de l'agriculture n'est donc efficient que s'il existe une demande de prestations multifonctionnelles que l'agriculture est seule en mesure de fournir ou qu'elle peut fournir à plus faible coût. Ainsi, on ne peut pas déduire a priori qu'un recul de l'emploi agricole ou de l'occupation des régions rurales résulte d'une défaillance du marché. En effet, l'occupation des régions périphériques est de plus en plus considérée d'un œil critique (Simmen *et al.*, 2006), alors que la contribution de l'agriculture dans de nombreuses régions est marginale, ou l'emploi et la chaîne de valeur peuvent être garantis plus efficacement via la création d'emplois par d'autres branches économiques.

Contrairement aux autres prestations multifonctionnelles que l'on peut différencier spatialement, la contribution de l'agriculture à la sécurité de l'approvisionnement de la population en cas de crise est liée au potentiel de production des surfaces et des capacités de trans-

formation de toute la Suisse. La planification de l'assolement est décisive à cet égard. En fonction des régions, d'autres prestations multifonctionnelles de l'agriculture reviendront à des sites importants pour la sécurité de l'approvisionnement, chacune de ces prestations étant d'une importance variable.

Améliorer l'efficacité de l'allocation des ressources par le découplage

Pour améliorer l'efficacité de l'allocation des fonds, il faut commencer par harmoniser les mesures avec les objectifs de la politique agricole et régionaliser ces mesures (Mann, 2005). Dans un cas comme dans l'autre, on peut espérer une telle amélioration si la fourniture des prestations multifonctionnelles est découplée du soutien de la production de biens de consommation, quel que soit le producteur des prestations. En se concentrant sur l'efficacité de l'allocation des fonds, il apparaît en outre que des mesures régionalisées peuvent générer des coûts transactionnels plus élevés. Enfin, en procédant à une analyse globale de l'efficacité, il faut tenir compte du fait que l'activité agricole

contribue simultanément à l'atteinte de plusieurs objectifs politiques.

L'aspect de l'analyse de l'efficacité est important surtout dans la mesure où, jusqu'ici, les projets d'évaluation de la connexion sont limités à certaines prestations multifonctionnelles seulement et qu'il manque dans la plupart des cas une analyse quantitative des coûts de la production couplée et des coûts d'une production alternative. De plus, une comparaison des coûts de la production couplée et d'une fourniture alternative supposerait une ventilation des coûts actuels (et des paiements directs) sur les prestations multifonctionnelles. Une évaluation complète de la connexion devrait en revanche englober simultanément toutes les prestations multifonctionnelles. Il y aurait lieu, de plus, d'y intégrer tous les coûts des fournitures alternatives de toutes les prestations et de tenir compte, ce faisant, des liens existant entre les diverses prestations multifonctionnelles (fig.1). Seule une comparaison des coûts actuels de l'agriculture et du total des coûts de fourniture alternatifs permettra en effet d'émettre une conclusion plus complète sur l'existence de la connexion entre la production de biens de consommation et les prestations multifonctionnelles.

Bibliographie

- Flury C., Buchli S. & Giuliani G., 2007. Evaluation of jointness between agriculture and rural development, OCDE Paris.
- Hättenschwiler P. & Flury C., 2007. Evaluation of Agriculture's Contribution to Food Security, OCDE Paris.
- Huber R., 2007. De-linked cost of rural landscape maintenance: A case study from Swiss lowlands, OCDE Paris.
- Huber R., Haller T., Weber M. & Lehmann B., 2007. Land(wirt)schaft 2020: Was erwartet die Gesellschaft? *Agrarforschung* 14 (9), 406-411.
- Mann S., 2005. Considérations conceptuelles relatives à la reconfiguration du système suisse des paiements directs agricoles sur la base de la règle de Tinbergen. *Cahier de la FAT* 66, FAT Tänikon.
- Meier S., Mann S. & Lauber S., 2006. Evaluation der Jointness zwischen Güterproduktion und Flächennutzung im Berggebiet. Station de recherche Agroscope Reckenholz-Tänikon ART, Tänikon.
- OECD, 2001. Organisation for Economic Cooperation and Development. Multifunctionality towards an analytical framework. Paris, OCDE Publications.
- Simmen H., Walter F. & Marti M., 2006. Utiliser la valeur des paysages alpins. Synthèse thématique relative au thème de recherche IV «Utilisation de l'espace et valeur ajoutée» du PNR 48 «Paysages et habitats de l'arc alpin» du Fonds national suisse de la recherche scientifique FNRS, vdf Zurich.

C. Flury

christian.flury@flury-giuliani.ch

R. Huber

robhube@ethz.ch