

MULTIFONCTIONNALITÉ DE L'AGRICULTURE ET DÉVELOPPEMENT RURAL

par *Patrick Mundler* *

En inscrivant dans l'article premier de la loi d'orientation agricole : « 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 », (Loi 99-574 du 9 Juillet 1999), le législateur français n'a pas seulement pris acte d'une notion déjà présente dans le corpus juridique international (1), il a introduit une nouveauté dans le droit national et suscité une grande vague de débats et de recherches dans les milieux s'intéressant à l'agriculture, à l'environnement ou au développement rural. La prise en compte de ces diverses fonctions a pris le nom de « multifonctionnalité » (2).

La reconnaissance de la multifonctionnalité intervient dans un contexte où la société s'interroge sur ce qu'elle attend de son agriculture, où des négociations commerciales conflictuelles se déroulent à l'OMC, où de nombreux observateurs notent les changements qui s'opèrent dans les espaces ruraux : inversion de l'érosion démographique, diminution du poids des agriculteurs, innovations institutionnelles, etc. Si la multifonctionnalité suscite tant d'intérêt, c'est parce qu'elle offre, à ceux qui l'espèrent, la perspective d'un changement radical dans la façon dont l'agriculture est orientée par les politiques publiques. À l'inverse, ceux qui pensent que l'agriculture doit être une activité économique comme une autre perçoivent bien le danger que peut représenter la multifonctionnalité parce qu'elle est susceptible de renouveler profondément la manière dont on pense le développement agricole et son insertion dans l'espace rural. Des deux côtés, par conséquent, on affûte ses arguments.

Une caractéristique intrinsèque

De nombreux auteurs ont eu l'occasion de souligner le caractère « consubstantiel » (3), « structurel » (4) de la multifonctionnalité de l'agriculture, qui fait partie des caractères intrinsèques de l'activité agricole. On la retrouve déjà, en 1600, chez Olivier de Serres (5) lorsqu'il expose longuement les apports divers de l'agriculture sur la santé, la qualité de la nutrition, les paysages, ou encore l'éducation de la population. Dans un autre registre, lorsque J. Méline défend « l'ordre éternel des champs », il attribue à l'agriculture une fonction de cohésion sociale et politique. L'agriculture est donc multifonctionnelle et, selon les époques ou les lieux, les pouvoirs publics s'intéressent plus ou moins à telle ou telle fonction. Plus largement, la manière dont ces fonctions sont considérées ne peut être déconnectée de la « demande

* ISARA Lyon

(1) Le thème de la multifonctionnalité est apparu à la fin des années 1980. On le retrouve en particulier dans le chapitre 14 de l'Agenda 21, issu de la Conférence de Rio (1992), dont le premier domaine d'activité a pour titre « *Examen, planification et programmation intégrée des politiques agricoles, compte tenu du caractère multifonctionnel de l'agriculture et, en particulier de son importance pour la sécurité alimentaire et un développement durable* ». Dans le prolongement, la déclaration finale du Sommet Mondial de l'Alimentation de 1996 fait état « *du caractère multifonctionnel de l'agriculture* ».

(2) Sa traduction en termes de politique en France, s'est notamment faite par la mise en place du Contrat Territorial d'Exploitation (CTE, voir encadré).

(3) **Yannick Heuchel**
« Naissance et découverte de la multifonctionnalité », 18ème congrès de l'AFDR, Le Havre, 19 – 20 octobre 2001, 29 p.

(4) **Jacques Rémy**
« Multifonctionnalité agricole et pluralité sociale : les contrats territoriaux d'exploitation ». *Aménagement et nature* n° 136, pp. 25 – 36.

(5) **Olivier de Serres.**
Théâtre d'Agriculture et Mesnage des Champs (1600), Paris, Actes Sud 1996, 1461 p.



sociale » à une période donnée (6). Ainsi, si le développement agricole, tel qu'il s'est fait en France, à partir des années 1950, apparaît comme « monofonctionnel », c'est parce que les politiques agricoles mises en place se sont presque exclusivement centrées sur la fonction productive de l'agriculture. De ce fait, certaines fonctions n'étaient pas intégrées aux objectifs fixés à l'agriculture et ont été négligées (7).

La plupart des observateurs notent un tournant à la fin des années 1990. Les conséquences de la modernisation de l'agriculture sur l'emploi, l'environnement et, plus largement, le développement rural sont examinées dans leur diversité et un tournant politique s'amorce qui vise à redéfinir de manière plus ouverte les objectifs assignés à l'agriculture. Dès lors, la reconnaissance du caractère multifonctionnel de l'agriculture oblige à considérer autrement ses performances et, notamment, à pondérer l'apport d'une exploitation en tonnes de lait, de viande ou de céréales, par ses apports en développement rural, aménités environnementales, contribution à l'emploi local ou à la cohésion sociale.

Des approches diverses

Il n'existe pas encore une définition de la multifonctionnalité qui fasse l'unanimité. On peut proposer, à l'instar de l'OCDE, de distinguer schématiquement deux approches.

La première considère qu'il faut garder à la fois une approche sectorielle de l'agriculture et un raisonnement principalement économique. Ainsi, l'OCDE (8) estime que la définition de la multifonctionnalité « doit englober les éléments essentiels de la multifonctionnalité qui ont été reconnus par les pays Membres. Ces éléments sont : 1) l'existence de produits multiples, de base et autres, qui sont conjointement produits par l'agriculture ; et 2) le fait que certains produits autres présentent les caractéristiques d'externalités ou de biens d'intérêt public, le résultat étant que les marchés de ces biens n'existent pas ou fonctionnent mal. Cette approche est qualifiée de « positive (9) » par le fait qu'elle interprète la multifonctionnalité comme une caractéristique de toute activité économique qui produit des *output* divers, désirés ou non, dont les effets peuvent être positifs ou négatifs, etc. Une telle approche nécessite de distinguer entre fonctions commerciales (marchandes) et fonctions non commerciales (non marchandes). L'encouragement d'une activité multifonctionnelle s'entend par conséquent par l'encouragement à une fonction non marchande.

Une seconde approche, que l'on qualifiera d'intégrée, interprète la multifonctionnalité au regard des objectifs assignés à l'agriculture. Ainsi, la France (10) insiste sur le fait que la multifon-

(6) On peut encore évoquer les économistes du développement qui ont souvent exposé le rôle qu'a eu le développement de l'agriculture sur la croissance, en termes de fonctions (fonctions productive, d'apport de main d'œuvre à l'industrie, d'amélioration de l'alimentation et d'épargne).

(7) Voir l'article de **Ph. Perrier-Cornet** et **B. Hervieu** dans ce dossier, p. 18.

(8) OCDE, « Multifonctionnalité. *Elaboration d'un cadre analytique* », OCDE, 2001, 29 p.

(9) Par opposition à la seconde approche que l'OCDE qualifie de « normative ».

LES CONTRATS TERRITORIAUX D'EXPLOITATION

des principes initiaux aux premiers résultats

La loi d'orientation agricole du 9 juillet 1999 tente d'instaurer de nouveaux rapports entre le monde agricole et la société à travers la mise en place des Contrats Territoriaux d'Exploitation (CTE). L'objectif de ce dispositif est la rémunération, sur des fonds publics, d'engagements pris par des exploitants agricoles, sur une base volontaire, dans différents domaines : économie, emploi, aménagement de l'espace, environnement... Une autre particularité de ces contrats est que, tout en étant individuels (signés entre l'agriculteur et le préfet du département), ils visent à s'insérer dans des démarches collectives, notamment dans l'objectif « d'ancrer la politique agricole dans le territoire » (1).

Leur mise en place a été difficile ; en effet, sur 130 000 CTE prévus (soit 20 % des exploitations françaises), seuls 26 957 étaient signés au 1er juin 2002 (2). Dotés d'un montant moyen d'environ 27 000 € sur 5 ans, ces CTE consacrent en moyenne 72% de ce montant aux aides annuelles agro-environnementales (3) et 28 % au cofinancement d'investissements économiques qui contribuent à la multifonctionnalité des exploitations (4) :

- en améliorant et réorientant la production, en réduisant ses coûts, afin de favoriser la pérennité de l'exploitation et sa viabilité (44% des aides à l'investissement) ;
- en encourageant la qualité des produits et la diversification des activités, afin d'améliorer le revenu agricole et développer les filières de qualité et les prestations rurales du type accueil tou-

ristique, vente directe, etc. (29% des aides à l'investissement) ;

- en préservant et en améliorant l'environnement naturel, ainsi que les conditions d'hygiène et de bien-être des animaux d'élevage (27% des aides à l'investissement).

Si les CTE semblent répondre aux objectifs de multifonctionnalité des exploitations agricoles, leurs répercussions sur les territoires semblent très variables. Leur contribution à la vitalité des territoires ruraux n'est pas certaine. En effet, trois situations se dessinent pour les territoires (5) :

- ceux où les CTE sont conçus individuellement, à l'échelle de chaque exploitation et sans projet collectif donnant une orientation commune aux contrats signés par les agriculteurs ;

- ceux où un projet collectif a été établi en lien avec la mise en place des CTE, mais sans que des moyens spécifiques soient engagés de la part des acteurs territoriaux autres qu'agricoles ;

- ceux où un projet collectif existe et reçoit des moyens de diagnostic, d'animation et d'action qui permettent une construction d'objectifs communs aux agriculteurs et autres acteurs de la société.

De ces trois types de situations, il est encore trop tôt pour déterminer laquelle sera dominante, d'autant qu'à l'heure actuelle, les CTE font l'objet d'un réexamen au plan politique qui pourrait en modifier la forme (6).

Olivier Roque,
ISARA Lyon

(1) Circulaire DEPSE/SDEA du 17/11/99 sur la mise en œuvre des C.T.E.

(2) Ministère de l'Agriculture. « Rapport de la mission d'audit des contrats territoriaux d'exploitation », 5 juillet 2002.

(3) Notamment : gestion extensive des prairies, entretien des haies, lutte phytosanitaire et fertilisation raisonnées, implantation de cultures intermédiaires et de bandes enherbées.

(4) F. Lefebvre, 2002, Première analyse des caractéristiques des CTE, in *La multifonctionnalité de l'activité agricole et sa reconnaissance par les politiques publiques*, colloque SFER, 21-22/03.

(5) Cf. J.-C. Jauneau, C. Bernard, O. Roque. « CTE et territoires ». ISARA - CNASEA, 2002.

(6) Les conclusions du rapport d'audit des CTE commandé par le gouvernement ne les remettent pas en cause mais visent à alléger le nombre de mesures proposées et à rendre possible la passation de contrats agri-environnementaux hors CTE.



tionnalité « permet de rendre compte des contributions de l'agriculture au patrimoine et aux objectifs de la nation ». Dans cet esprit, C. Laurent définit la multifonctionnalité comme « l'ensemble des contributions de l'agriculture à un développement économique et social considéré dans son unité », la reconnaissance officielle de la multifonctionnalité exprimant alors « la volonté que ces différentes contributions puissent être associées durablement de façon cohérente (11) ». L'enjeu est ici de repenser le rôle de l'agriculture et ses relations avec les autres composantes de la société et d'examiner l'aspect multidimensionnel des activités humaines dans ce qu'elles apportent au développement social et économique dans sa globalité. Ce ne sont pas seulement les produits qui sont concernés par la multifonctionnalité, mais les diverses pratiques des agriculteurs et de leur famille dans les espaces qu'ils occupent.

Derrière ces tentatives de définition, il y a bien entendu d'importants débats concernant les types de soutien qui peuvent, ou non, être apportés à l'agriculture et leur légitimité respective. La première approche s'inscrit dans la continuité des travaux visant à libéraliser l'agriculture, tout à la fois, en diminuant les soutiens susceptibles d'induire des distorsions commerciales, et en cadrant ceux qui restent, dans un esprit conforme aux décisions prises à l'OMC. La seconde, en revanche, suppose d'abandonner le dogme des effets positifs d'une libéralisation de l'agriculture et incite à repenser les liens de l'agriculture avec son environnement social, environnemental et économique. Dans cette perspective, ce n'est pas le caractère plus ou moins compatible des soutiens avec la libéralisation des produits agricoles qui compte, mais leur détermination en fonction d'enjeux de développement rural, de préservation de l'environnement et de cohésion sociale.

Deux visions de l'intégration de l'agriculture dans l'espace rural

L'arbitrage qui sera rendu entre ces deux visions de la multifonctionnalité ne sera pas neutre. L'approche choisie par l'OCDE implique de traduire les différentes fonctions de l'agriculture en biens et services produits, puis de repérer ceux pour lesquels existeraient des « défaillances du marché » pour voir dans quelle mesure ces défaillances justifient une intervention publique (12). Cette intervention ne devrait pas entraîner de distorsion sur les marchés des produits agricoles. Dans ce cadre, on maintient une distinction nette entre politiques agricoles et politiques de développement rural.

À l'inverse, la vision intégrée de la multifonctionnalité ne se décline pas au seul niveau agricole, mais replace les activités agricoles et leurs fonctions dans un objectif global de développement rural. Les territoires ruraux, représentés par les collecti-

(10) Ministère de l'Agriculture, 1999. « Contribution de la France à la conférence OAA/FAO sur le caractère multifonctionnel de l'agriculture et des terroirs », Conférence OAA/FAO, Maastricht, 12-17 septembre 1999. Fao.org.

(11) Laurent C. 1999, « *Activité agricole, Multifonctionnalité, Pluriactivité* ». Rapport rédigé pour le Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, dans le cadre du comité d'experts sur les Contrats Territoriaux d'Exploitation, 19 p. + annexes.

(12) OCDE. « *Multifonctionnalité. Élaboration d'un cadre analytique* », op. cit. Voir aussi C. Moreddu. « Les travaux de l'OCDE sur la multifonctionnalité : contexte, approche et résultats préliminaires », Colloque SFER, 21-22 mars 2002, 13 p.

vités, peuvent, dans cette perspective, devenir des acteurs de la multifonctionnalité, en fournissant des ressources spécifiques et en conduisant le cas échéant des politiques décentralisées.

Mais la différence ne s'arrête pas là. La vision intégrée de la multifonctionnalité s'appuie également sur le postulat que les différentes fonctions ne peuvent être raisonnées indépendamment les unes des autres, ni indépendamment de la signification qu'y mettent les agriculteurs et les usagers des espaces ruraux. L'idée profonde est que les différentes fonctions s'inscrivent dans des pratiques (13) qui ne relèvent pas du seul raisonnement économique, mais d'un ensemble de dimensions de la vie sociale qui ne trouvent pas leur traduction dans la seule alternative marchand – non marchand.

De manière plus concrète, on peut repérer des situations qui illustrent bien les enjeux des différences que nous venons d'expliquer. Prenons l'exemple de l'emploi rural. Sur le plan économique, le travail est un intrant et non une externalité. Dans le même temps, on perçoit bien l'influence que peut avoir l'emploi sur le développement des territoires ruraux. Peut-on soutenir l'emploi agricole au nom de la multifonctionnalité ? La réponse dépendra bien entendu de l'approche choisie et de la légitimité accordée aux politiques publiques. Des activités comme l'accueil touristique dans les exploitations, comme la transformation et la vente de produits locaux ou, de manière plus large, toutes les activités déployées par ce qu'on appelle « des exploitants ruraux » (14) peuvent être considérées comme multifonctionnelles, du point de vue de la demande sociale, dès lors que ces pratiques peuvent jouer un rôle significatif dans le développement rural (15). A contrario, elles ne méritent sans doute pas d'être soutenues à ce titre, si l'on réduit la discussion à faire la différence entre les fonctions commerciales et les fonctions non commerciales.

Ainsi, les enjeux des discussions autour de la multifonctionnalité ne sont pas que théoriques. Les débats conflictuels qui se déroulent en Europe sur la place respective à accorder aux deux « piliers » de la PAC illustrent à leur échelle les difficultés d'arbitrage entre politiques sectorielles ou politiques plus globales. À une échelle locale, la multiplication des projets de territoire incluant un volet agricole incite à penser que la demande d'une meilleure prise en compte des objectifs locaux existe. De ce point de vue, la multifonctionnalité est l'occasion d'un renouvellement des conditions de dialogue entre agriculteurs et autres usagers de l'espace rural.

Patrick Mundler

(13) On peut ici faire référence aux travaux de **Karl Polanyi**, qui emploie le terme « d'encastrement » pour qualifier les relations complexes et interdépendantes existant entre les systèmes économiques et les relations sociales.

K. Polanyi « La grande transformation. Aux origines politiques et économiques de notre temps », Première édition 1944, Paris, Gallimard, coll. NRF, 1983, 419 p.

(14) **Muller P.** « Un métier né de la crise : l'exploitant rural », *Sociologie du travail* n° 4, 1987, pp. 459-475.

(15) Dans le cas des Groupements d'Employeurs (agricoles) pour l'Insertion et la Qualification (GEIQ), l'activité d'exploitant agricole a même une dimension explicite d'intervention sociale.