

## *Multifonctionnalité agricole, services territoriaux et durabilité*

*Marc Piraux*

Je tenterai par cette communication de provoquer un débat sur la thématique liée à la multifonctionnalité agricole et à sa relation avec le développement territorial et le développement durable. Je partirai d'une analyse et d'une mise en perspective des présentations de Jacques Rémy décrivant le cas du dispositif français à partir d'un référentiel de sociologie politique et de celle de Maria José Carneiro privilégiant une entrée anthropologique, à partir d'exemples tirés de la France et du Brésil.

Cette dernière affirme avant tout que la multifonctionnalité peut rénover le point de vue que l'on porte sur le milieu rural et sur les stratégies des ruraux. Elle en tire ensuite des conclusions sur les politiques publiques à mettre en place pour la valoriser. Pour elle, la production de bien publics, caractéristique propre de la multifonctionnalité, résulte de mécanismes complexes liés au fonctionnement même de la société locale. Affirmant qu'une approche de la seule rationalité économique apparaît insuffisante, il faut avant tout considérer l'interaction entre les familles rurales et les territoires dans le cadre de leur reproduction sociale en analysant leurs modes de vies. Ce regard permet d'appréhender, non seulement les transactions monétaires entre les membres de la communauté, mais aussi les autres formes qui régulent les échanges et qui sont à la base des liens sociaux qui cimentent une société locale. Ainsi, la production de normes basées sur les échanges, la réciprocité et la redistribution pour reprendre la typologie des Polanyi (1980), est un réel objet d'analyse. Les normes contribuent aussi à produire et reproduire des valeurs humaines et identitaires, comme le confirme Sabourin (2005).

La communication de Jacques Rémy montre que les Contrats territoriaux d'exploitation (CTE) et les Contrats d'Agriculture Durable (CAD) ont orienté les politiques publiques sur les unités familiales rurales et non plus sur les seuls produits agricoles. L'objet de la politique publique a donc évolué. J. Rémy analyse comment les dispositifs et les instruments de politiques publiques mis en place ont privilégié une nouvelle forme d'intervention publique, le contrat, pour reconnaître et accompagner la valorisation des fonctions de l'agriculture par l'Etat.

Cette première considération illustre bien deux visions différenciées de la multifonctionnalité : l'une comme caractéristique intrinsèque de l'agriculture, l'autre comme modalités de politique publique. Les deux communications soulignent en effet que la multifonctionnalité est une caractéristique inhérente de l'agriculture. L'agriculture produit donc, en dehors des biens alimentaires, des biens non-marchands (maintien du tissu social, sécurité alimentaire, préservation des ressources naturelles et des paysages ruraux, reproduction socio-économique des familles rurales pour reprendre une catégorie de Carneiro et Maluf [2003] établie pour le Brésil) ; que ces multiples fonctions de l'agriculture soient reconnues ou non, et accompagnées financièrement ou non par les pouvoirs publics. Ainsi, en France, l'absence officielle du terme depuis 2000 dans le vocabulaire légal, n'induit pas la négation de la notion.

En ce qui concerne la valorisation de la multifonctionnalité par les politiques publiques, deux conceptions apparaissent différentes. La première, dite positive, pour reprendre le cadre analytique proposé par l'OCDE (2001), limite le rôle de l'Etat à une correction des déficiences du marché caractérisé par la propre existence d'externalités. L'autre approche, dite normative, conçoit l'agriculture comme un secteur spécifique dont l'ensemble des orientations non-marchandes doit être

défini par la société. Dans cette logique, un ensemble d'intervention publique est construit dans le but de consolider les agriculteurs qui développent des actions multifonctionnelles. Autrement dit, comme le souligne Maria José Carneiro, « valoriser des formes d'insertion sociale » par des moyens à identifier en reconnaissant les fonctions non directement productives mais sans vouloir systématiquement « marchander les services rendus par les agriculteurs à la société »<sup>1</sup>.

### **Quelles fonctions et comment les définir ?**

Les deux communications reconnaissent que les fonctions de l'agriculture ne se décrètent pas par l'Etat. Leur identification et leur hiérarchisation devraient donc résulter d'un débat politiquement situé au niveau national et local. Ce dernier valoriserait un espace qui ferait sens pour les acteurs locaux, le territoire. Ce processus de traduction à l'échelle locale porte les caractéristiques suivantes :

(1) une grande diversité d'acteurs (association de défense de la nature, ONG, néoruraux, touristes...) dont les demandes s'avèrent différentes. Cette diversité résulte notamment d'une imbrication plus forte entre le rural et l'urbain qui renforce le nombre et l'importance des groupes d'intérêt. Ceux-ci portent des stratégies d'action différentes du fait de la pluralité de leurs références symboliques. Les conflits sont alors nombreux, y compris avec le politique. La mobilité des positionnements opportunistes liés aux intérêts et la modification des rapports de force font aussi fortement évoluer le jeu des acteurs. Ainsi, dans ce domaine, Jacques Rémy insiste sur la construction de compromis toujours provisoires résultant de cette dialectique entre affrontement et compromis qui conduit à une recomposition des valeurs en cours, à une évolution continue des stratégies d'action et à des ajustements identitaires (à une « intégration d'univers culturels différents », à « une culture hybride » comme le précise quant à elle, Maria José Carneiro). Cet ajustement se traduit nécessairement par une réinterprétation des biens matériels et symboliques et donc par une adoption de pratiques renouvelées.

(2) le territoire : comme les réalités locales et donc les formes de l'agriculture familiale qui leur correspondent sont à chaque fois spécifiques, les fonctions inhérentes à cette agriculture sont aussi à chaque fois différentes. Le débat local devrait donc, comme le rappelle les deux auteurs, permettre d'identifier quelles fonctions sont à privilégier et sur quel territoire. Se pose alors la question de l'échelle pertinente d'action. Cette relation entre multifonctionnalité et territoire s'exprime par quatre conceptions, qui ne s'excluent pas les unes des autres et que nous reprendrons d'un travail actuel sur la multifonctionnalité mené au Brésil (Maluf, 2007) :

- un territoire comme unité d'action de l'Etat, afin de limiter la production d'externalités négatives ; dans ce cas, le territoire se limite plutôt à un espace d'expression d'externalités et donc un champ d'application d'instruments de politique publique ;
- le territoire comme unité de construction de ressources spécifiques pour le développement économique où le territoire est considéré comme le résultat d'une action concertée entre les acteurs, condition nécessaire à la création de biens différenciés ;
- le territoire comme produit d'un projet collectif où l'action collective est menée pour le bien de la collectivité sur un espace qui fait sens pour l'action publique ou l'action collective ;
- et le territoire identitaire comme composante fondamentale des sociétés traditionnelles, défini comme un espace qui est source de biens matériels et immatériels qui structurent la société et où les communautés construisent des normes collectives qui se différencient du reste de la collectivité nationale.

Chaque conception évoque de manière différenciée l'idée du territoire comme un construit social et comme une réalité bifaciale, qui comporte une dimension matériel et symbolique (Gumuschián, 2002).

---

1 Terme repris d'un responsable syndical lors d'une enquête que j'ai pu effectuer dans la Paraíba.

Lorsque les deux communications abordent la question des politiques publiques, Maria José Carneiro montre tout d'abord les difficultés inhérentes à concilier pratiques locales et construction normative. Jacques Rémy souligne, quant à lui, l'importance des dispositifs (les espaces de concertation, l'instrumentalisation) à imaginer pour amener à une co-construction, à une réelle action publique. Il insiste aussi sur l'importance du processus d'articulation des politiques publiques entre niveaux d'organisation (UE, Région, Département), qui caractérise d'ailleurs bien le concept de développement territorial.

L'expression des fonctions de l'agriculture et donc les grandes orientations du développement territorial, dépendent aussi des valeurs sociétales et des modèles de développement sous-jacents. Ceux-ci résultent de la représentation que la société se fait de la place et du rôle de l'agriculture ainsi que celui du développement durable. Ces valeurs évoluent dans le temps, y compris lorsque les dispositifs sont similaires (« le dispositif demeure mais la pensée est ailleurs » comme le dit J. Rémy pour caractériser la passage du CTE au CAD). Le développement durable et la multifonctionnalité sont donc culturellement définis à l'échelle locale ou nationale, ce qui renvoie à nouveau à la nécessité d'un débat national voire internationale (cas du grenelle de l'environnement qui devrait permettre de débattre de la place des biocarburants, des OGM et plus largement de l'agriculture familiale), permettant la définition d'un projet de société. Dans ce cas, la capacité des acteurs locaux à réinvestir ce thème afin de définir les moyens pour mieux accompagner l'expression de cette multifonctionnalité, pourrait ainsi concourir à (re)donner du sens aux politiques publiques.

Enfin, il ne faudrait pas oublier que pour valoriser ces multiples fonctions, il faut que les agriculteurs soient capables de produire ces biens matériels et immatériels, et donc qu'ils aient accès aux ressources (en toute équité) et qu'ils puissent les utiliser sans les dégrader. C'est dans ce domaine qu'est la réflexion sur la durabilité.

### **Des éléments de débat**

La multifonctionnalité étant inhérente aux activités agricoles indépendamment ou non de sa reconnaissance par les pouvoirs publics, on pourrait donc débattre en quoi elle peut rénover les approches en matière de développement territorial durable ? Autrement dit, quelles approches faudrait-il développer afin de renforcer le poids d'une agriculture multifonctionnelle et dépasser ainsi l'unique objectif d'efficacité productive de l'agriculture.

De cette problématique émerge un certain nombre de questions, que nous formulerons à partir des deux visions différenciées dont nous parlions en introduction :

Sur le caractère multifonctionnel inhérent à l'agriculture :

- Comment prendre en compte les relations et les prestations économiques qui n'appartiennent pas au domaine marchand afin de pérenniser des dispositifs collectifs ou institutionnels qui assurent des fonctions sociales et environnementales et qui contribue ainsi à renforcer une approche territoriale durable ?

Sur les politiques publiques :

- Les démarches de valorisation de la multifonctionnalité seraient-elles réservées à un espace particulier (une région défavorisée où sévit la pauvreté ou une crise environnementale), à un public cible spécifique (l'agriculture familiale et pas l'agrobusiness), interrogeant à nouveau sur ce qui fait ou pas territoire ; la prise en compte de la multifonctionnalité permet-elle ainsi de repenser l'espace d'action pertinent du développement durable ? Permet-elle aussi de réinvestir le thème de l'articulation entre niveaux d'organisation : la famille, la communauté, le territoire et la société prise dans sa globalité ?

- Quelle fonction privilégier, comment le faire et par rapport à quelles demandes et quels projets de la

société ?

- Quels dispositifs seraient-ils les plus adéquats afin d'instrumentaliser la multifonctionnalité ou du moins quelles seraient les appuis publics nécessaires à la consolidation d'une agriculture multifonctionnelle ?

- Enfin, nous pourrions profiter de la comparaison Brésil –France pour évaluer quelle serait la pertinence de la notion de multifonctionnalité et de sa reconnaissance explicite par les politiques publiques pour le Brésil.

Il faut aussi mieux éclairer la relation entre développement durable et multifonctionnalité et montrer éventuellement en quoi l'un renforce l'autre afin de dépasser la définition de l'OCDE (2001) selon laquelle la multifonctionnalité serait une caractéristique du processus de production et la durabilité sa finalité. Cela serait bien intéressant dans cette phase d'institutionnalisation du développement durable que rappelait J. Rémy, phase qui conduit à l'élaboration de nouveaux référentiels de politiques publiques ou socio-techniques, à de nouvelles représentations et pratiques du métier d'agriculteur.

## **Bibliographie**

- Carneiro, M.J., Maluf, R. (eds). (2003) Para além da produção : multifuncionalidade e pluriatividade da agricultura, Nead, Rio de Janeiro, 230p.

- Maluf R. (2007) : relatório preliminar sobre a "Pesquisa e ações de divulgação sobre o tema da multifuncionalidade da agricultura familiar e desenvolvimento territorial no Brasil", UFRRJ-CPDA/REDES – NEAD/IICA – 2006/2007.

- OCDE. (2001). La multifonctionnalité. Elaboration d'un cadre analytique. Paris : OCDE, ronéo, 67 p.

- Polanyi K. (1980). A grande transformação : as origens da nossa época. Rio de Janeiro: Campus, 306 p.

- Sabourin E. (2005). Implicações teóricas e epistemológicas do reconhecimento da noção de multifuncionalidade da agricultura, Texto apresentado na XXIX Encontro Anual da Anpocs, 25 a 29 de outubro de 2005; Caxambu, Mato grosso.

- Gumuschian H. (2002). Entre forme et sens : le territoire comme objet géographique. Les entretiens du Pradel. 2<sup>ème</sup> édition. Académie d'agriculture de France, [www.academie-agriculture.fr](http://www.academie-agriculture.fr).