

# La multifonctionnalité de l'agriculture : genèse et fondements d'une nouvelle approche conceptuelle de l'activité agricole

Bertrand Hervieu

**A**u moment même où les exploitations agricoles accélèrent leur spécialisation, où des territoires agricoles se focalisent sur un nombre restreint de productions, où s'accroissent les volumes de produits agricoles échangés, plusieurs pays du monde ont vu surgir, à la fin du XX<sup>e</sup> siècle, des interrogations – collectivement partagées – sur la place à accorder au monde agricole – et non plus seulement à la production agricole – dans la marche des sociétés. De ce débat et de ces controverses est née la multifonctionnalité, traduction conceptuelle de l'idée selon laquelle l'agriculture est une activité aux multiples facettes que le seul marché – ouvert ou régulé – ne peut gérer en totalité. Le concept est désormais connu et reconnu, y compris dans les plus hautes instances internationales. Sa genèse, ses fondements sociologiques, politiques et économiques ainsi que les multiples dimensions qui en découlent sont, en revanche, moins bien identifiés et méritent certaines explications.

## 1992-2002 : une décennie de débats pour faire émerger le concept

La multifonctionnalité n'est pas apparue *ex nihilo*, au détour d'une discussion entre experts ou d'un article de loi. Elle est le fruit d'un débat agité et passionné dont le déroulement s'étend sur toute la décennie 1992-2002.

Le coup d'envoi de cette réflexion fut donné par le Sommet de Rio (1992) au cours duquel fut mis en avant le concept de développement durable qui, à bien des égards, est étroitement lié à celui de multifonctionnalité. Puis vint l'accord du GATT (*General Agreement on Tariffs and Trades*) conclu à Marrakech (1994) qui fournit, avec le découplage, un nouveau cadre conceptuel aux politiques agricoles : désormais, l'intervention de la puissance publique dans le secteur agricole serait jaugée à l'aune du degré de déconnexion des aides vis-à-vis des prix et des quantités produites.

Aiguillonnée par ces accords internationaux, l'Union européenne s'empara de la question entre 1995 et 1998. La Commission européenne mit ainsi en discussion la notion de politique rurale intégrée, centrée sur les approches environnementales et territoriales. Une réflexion qui déboucha sur la conférence de Cork (1996) mais à laquelle le Conseil des ministres de l'Agriculture

donna, la même année, un coup d'arrêt à Dublin. Dans le même temps, l'OCDE d'abord, puis la FAO (conférence de Maastricht à l'automne 1999) se penchèrent sur le sujet. Il en résulta des conclusions assez inégales puisque l'OCDE adopta le concept de multifonctionnalité et que la FAO le rejeta.

En France, il fallut attendre la seconde moitié des années 1990 pour que le débat, jusque-là limité à un cercle d'experts, arrive sur la place publique. À l'occasion de son cinquantième anniversaire, la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA) avait réclamé une nouvelle loi d'orientation agricole pour « renouveler les termes du contrat qui unit l'agriculture à la Nation ». Engagé par Philippe Vasseur, ministre de l'Agriculture d'Alain Juppé, ce projet fut, en 1997, repris par le gouvernement de Lionel Jospin qui décida de placer la multifonctionnalité au cœur du débat. Celui-ci était alors dominé par une question essentielle : cette loi était-elle destinée à orienter notre agriculture vers un modèle où ne subsisteraient que 250 000 exploitations ou, au contraire, vers un modèle qui préserverait des agriculteurs sur l'ensemble du territoire ? Finalement, ce fut la seconde solution qui l'emporta, ce qui revenait à admettre que l'agriculture est plus qu'un volume de production, que préserver une agriculture sur l'ensemble du territoire national demande une réelle volonté politique et ne repose pas sur la seule logique économique. C'était évidemment déjà laisser penser que la situation était plus complexe que prévu.

B. Hervieu : Inra, 147, rue de l'Université, 75338 Paris Cedex 07.

Tirés à part : B. Hervieu

Thèmes : Politique agricole ; Économie ; Système agraire.

La loi d'orientation agricole de juillet 1999, et en particulier la création du contrat territorial d'exploitation, constituèrent les aboutissements de cette réflexion. Presque au même moment, à l'occasion du débat sur l'agenda 2000, l'Union européenne créait, lors du Sommet de Berlin, le deuxième pilier de la politique agricole commune (PAC) fondé sur le développement rural et la multifonctionnalité.

## Les cinq dimensions de la crise subie par le monde agricole

Comment expliquer que le concept de multifonctionnalité ait eu un tel écho en France ? C'est probablement parce que ce pays est encore imprégné d'une longue tradition paysanne et donc marqué par le souvenir d'une agriculture remplissant de multiples fonctions. La crise qui affecte l'agriculture des pays développés depuis que leurs sociétés agraires sont entrées dans la modernité a donc eu un retentissement particulier chez nous, appelant, de ce fait, à un renouvellement des paradigmes qui fondent l'activité agricole. Cette crise comporte cinq dimensions qui, toutes, alimentent la réflexion sur la multifonctionnalité.

### La démographie et le rôle politique du monde agricole

Il faut comprendre ce que représente comme traumatisme pour un secteur professionnel le fait de découvrir tout d'un coup que l'on est devenu une minorité dans la société. Il y a exactement un siècle, la population active agricole représentait la moitié de la population active française. À cet égard, le monde agricole est le seul groupe social qui soit passé, en un siècle, d'une situation de majorité absolue à une situation de minorité parmi d'autres. L'héritage dont se sentent investis les agriculteurs n'est pas seulement démographique : il est aussi politique. En 1871, au lendemain du désastre de Sedan, la France se réveille avec un mouvement ouvrier extrêmement actif qui s'est notamment exprimé pendant la Commune. Le pays sait qu'il s'est débar-

arrassé du Second Empire mais ne sait pas s'il a véritablement envie de la république. Pour asseoir le nouveau régime, les républicains décident alors de s'appuyer sur la paysannerie. La création du ministère de l'Agriculture en 1881 est le premier acte de cette entreprise. Gambetta, son fondateur, le crée – chose extraordinaire et étonnante – sur le modèle du ministère des Colonies en lui confiant la gestion du monde paysan dans son ensemble, c'est-à-dire, non seulement d'une production mais aussi d'une population et de territoires. Le projet est simple : pour tenir cette paysannerie à l'écart des grands mouvements sociaux, il faut lui donner comme objectif, comme horizon, l'accès à la propriété foncière. Pour la petite élite paysanne de l'ancien régime, les laboureurs, c'était la concrétisation d'un vieux rêve, la fin de la Saint-Michel, date à laquelle tout le monde déménage au bon vouloir du propriétaire. Ce projet a, pendant soixante ans, servi de creuset à la paysannerie française qui, en même temps qu'elle se stabilisait, a donné un socle à la Nation et à la république. Tout cela a à voir avec la multifonctionnalité, dans la mesure où la paysannerie, en France, n'est pas un groupe social comme les autres. C'est un milieu chargé d'une épaisseur démographique et historique. Le jour où ce groupe s'est aperçu qu'il était une petite minorité parmi d'autres et que l'unité nationale ne reposait plus exclusivement sur lui, un immense malaise s'est installé.

### La relation du monde agricole au territoire

Nous avons raisonné, jusqu'à la fin du XX<sup>e</sup> siècle, comme si l'agriculture, par nature, tenait le territoire. Or, nous nous sommes récemment aperçus que, pour la première fois depuis le XII<sup>e</sup> siècle, la France n'avait plus faim de terre et que nous pouvions assurer l'ensemble de la production agricole sur une portion réduite de notre territoire. Aujourd'hui, la surface agricole utilisée équivalait à la moitié du territoire français : elle en représentait encore 75 % au lendemain de la seconde guerre mondiale. À l'origine de cette régression sans précédent, on trouve, bien entendu les processus d'artificialisation des sols liés à l'urbanisation et au développement des infrastructures, mais aussi la poussée de la forêt qui fait que la France

n'a jamais, depuis le grand mouvement de défrichage du haut Moyen Âge, été aussi boisée qu'aujourd'hui ! Malgré ce rétrécissement, les phénomènes de déprises se poursuivent et menacent des pans entiers de notre territoire. Pour les dix premières productions agricoles françaises, il y a ainsi dix départements qui produisent autant que quarante-cinq. Ces dix départements sont tous situés au nord de la Loire et les quarante-cinq tous au sud de la Loire. Et chacun de ces dix départements considère, à juste titre du point de vue technique, qu'il pourrait produire à peu près le double de ce qu'il produit actuellement. Cela veut dire que nous pourrions laisser la moitié de notre territoire retourner à la friche ou à la forêt. Il s'agit là indéniablement d'une fragilité territoriale extraordinaire.

### La relation à l'alimentation

Alors que la France fut longtemps une terre de disettes (elle en a connu onze au XVII<sup>e</sup> siècle, seize au XVIII<sup>e</sup> siècle et dix au XIX<sup>e</sup> siècle), nous vivons depuis une génération comme si nous avions l'assurance de manger à notre faim tous les jours jusqu'à notre mort. Ce phénomène, dont environ un tiers de la population mondiale bénéficie à l'heure actuelle, est sans précédent dans l'histoire de l'humanité. Et cela change radicalement le regard que nous portons sur ceux qui produisent le premier maillon de notre alimentation.

La rançon de l'insouciance dans laquelle nous vivons est en effet une banalisation de l'agriculture. Autrefois garant de la survie de la communauté, l'agriculteur voit désormais son statut ramené au même niveau que celui de ses concitoyens : son métier n'est plus qu'un métier parmi d'autres.

Cette situation est d'autant plus difficile à vivre qu'à mesure que grandissait l'insouciance, une immense ignorance s'est installée. Nous n'avons jamais si bien mangé et nous n'avons jamais aussi peu su ce que nous mangions... Notre alimentation est devenue abstraite : il faut parfois être extraordinairement savant pour arriver à comprendre comment ce qui est dans notre assiette a pu être construit, fabriqué, sauvegardé, conservé, « cracké », chauffé... avant d'être digéré ! Ce processus d'abstraction est, d'un point de vue sociologique, complètement passionnant. Il touche l'alimentation mais aussi le

métier d'agriculteur et le statut de la terre comme en témoigne l'essor du phénomène sociétaire (GAEC<sup>1</sup>, GFA<sup>2</sup>...). De cet éloignement naît évidemment une sorte d'incompréhension qui, ajoutée à l'ignorance, suscite des malentendus et, *in fine*, une bonne partie de la crise identitaire qui secoue actuellement le monde agricole.

## La question de la nature

La France a ceci de particulier – par rapport aux autres grands pays européens – que son processus d'urbanisation a été extrêmement rapide. Souvenons-nous qu'en 1860, 80 % de la population française vivait et travaillait en milieu rural. Les citadins étaient, d'une certaine façon, perçus comme une population complémentaire de celle des campagnes d'où, d'ailleurs, provenait l'essentiel de la richesse nationale.

La proportion s'est complètement inversée en l'espace d'un siècle, ce qui est peu de choses au regard de l'histoire. Les Chinois diraient « de l'ordre du battement de cils ». Pendant que la France s'urbanisait à marche forcée, le monde agricole s'est retrouvé peu à peu être le seul dépositaire de la relation ancestrale et multiséculaire qui unit l'homme à la nature. Et puis un jour, l'opinion publique – la société – s'est réveillée et a dit : « Mais, finalement, ce que vous êtes en train de faire avec ce que vous appelez la nature, ce n'est pas forcément ce à quoi on s'attendait. »

L'opinion publique s'est ainsi rendu compte que le monde agricole était dans un rapport de modernité, c'est-à-dire d'extériorité à la nature. Elle s'est aperçue, notamment, que l'animal était désormais considéré comme une machine à transformer de la protéine végétale en protéine animale. Bref, nous ne sommes plus dans une vision romantique de la nature, loin s'en faut.

Il y a eu une sorte de réveil qui, en France, a débouché sur un débat extrêmement vif. De plus, comme la recherche agronomique avait été en partie responsable de l'extraordinaire modernisation de l'agriculture française, cette question de la nature a rejailli aussi bien sur le

monde agricole que sur le monde scientifique.

## La définition du métier d'agriculteur

Le paysan de la III<sup>e</sup> République est devenu, sous la V<sup>e</sup> République, un exploitant agricole. Aujourd'hui, ce terme a tendance à être délaissé sans pour autant qu'un autre terme ne s'impose de façon incontestable. Parmi les prétendants figure cependant celui de paysan que les organisations professionnelles agricoles elles-mêmes utilisent de façon de plus en plus courante, sans doute en raison de sa connotation positive.

Ces hésitations traduisent de toute évidence une profonde crise identitaire. Les agriculteurs sont-ils des paysans, au sens de la III<sup>e</sup> République, c'est-à-dire un groupe social à part avec sa culture et son mode de vie ? Ou sont-ils des entrepreneurs qui combinent des facteurs de production selon un calcul économique ? Et comment nommer le lien particulier qui les lie à l'État et à la puissance publique ?

## Les cinq dimensions de la multifonctionnalité

La crise subie par le monde agricole est donc aussi profonde que complexe. Pourquoi, dans ces conditions, recourir à la multifonctionnalité ? Principalement parce que ce concept révèle l'extrême diversité des richesses engendrées par l'agriculture au moment où les agriculteurs – mais aussi l'ensemble de la société – s'interrogent sur le sens de leur métier et sur le rôle qui leur revient dans la communauté nationale. Cette diversité peut s'illustrer à travers cinq distinctions. La première tient au fait que le monde agricole produit à la fois des *biens alimentaires* et des *biens non alimentaires*. Cette dualité est depuis toujours comprise et revendiquée par le monde agricole, notamment à travers la question des biocarburants. Il n'est donc pas utile d'y insister.

Deuxième distinction : *production et transformation*. Il est attendu des producteurs agricoles qu'ils soient collectivement à la fois des producteurs de matière première brute mais aussi de produits

transformés, identifiés, qualifiés et reliés à un territoire. Nous voyons bien que le marché exprime une grande attente à l'égard de ces produits transformés et qu'il y a, de ce point de vue, un engouement plutôt qu'un déclin.

La troisième distinction, moins évidente, se situe entre *richesses matérielles* et *richesses immatérielles*. Les premières ont déjà été citées (biens alimentaires et non alimentaires, transformés ou non). Les secondes sont par essence moins faciles à cerner, mais tout aussi importantes puisqu'il s'agit des services que les agriculteurs – à titre individuel ou collectif – peuvent offrir à la collectivité. Le tourisme rural en fait partie mais aussi l'entretien du paysage, la gestion du sol et du sous-sol, la préservation de la bio-diversité... Le fait que l'agriculture produise ce type de biens a des conséquences culturelles dont il faut tenir compte.

Quatrième distinction : ces biens matériels sont, en effet, de deux natures. Certains sont des *biens privés* (le tourisme rural, par exemple) et d'autres des *biens publics* (les paysages, l'environnement, la culture, etc.). Les richesses immatérielles qui appartiennent à la catégorie des biens publics font l'objet d'une demande sociale croissante. Or, la plupart d'entre elles ne peuvent être produites par la puissance publique en tant que telle mais nécessitent l'intervention d'acteurs privés. Tel est le cas des paysages qui, malgré leur statut de biens publics, sont produits par des acteurs privés dans un cadre complètement privé.

Cinquième et dernière distinction : celle qui sépare les *biens marchands* des *biens non marchands*. Une partie de ce que produit l'agriculteur est marchande et trouve sa rémunération sur le marché. Une autre est non marchande et constitue pourtant une richesse. Tout l'intérêt du débat sur la multifonctionnalité en agriculture est de mettre en exergue le fait qu'une richesse peut ne pas être marchande. C'est là une distinction importante sur laquelle repose tout le problème de la mise en œuvre de la multifonctionnalité : comment fait-on pour que cette production de richesses non marchandes continue d'être fournie, non pas à côté de mais à travers la production marchande et matérielle ? Répondre à cette question amène à construire une politique non de soutien ou d'indemnisation, mais plutôt de rétribution des richesses non marchandes.

<sup>1</sup> Groupement agricole d'exploitation en commun.

<sup>2</sup> Groupement foncier agricole.

## Le recouplage : une approche renouvelée de la politique agricole

C'est là tout l'intérêt de l'approche de « découplage-recouplage » véhiculée par la multifonctionnalité : découpler cette production de richesses (dans toute leur diversité) pour les recoupler ensuite. Car il ne s'agit pas d'avoir cinquante départements qui seraient strictement marchands et cinquante strictement non marchands. Tous les départements – tout le territoire – doivent produire des biens alimentaires et non alimentaires, des produits bruts et transformés, des richesses matérielles et immatérielles, des biens publics et privés. Seule une telle approche est capable de donner de la cohésion, de la cohérence et de la légitimité à nos politiques agricoles. C'est l'ambition du contrat territorial d'exploitation, tel que défini dans la loi d'orientation agricole du 9 juillet 1999 : rétribuer – dans le cadre d'un projet économique et marchand – les fonctions environnementales, sociales, culturelles que remplit l'agriculture.

Au-delà, c'est aussi l'ambition de reconnaître un métier qui est finalement – et c'est là probablement son originalité – un métier de synthèse. Un métier qui n'est pas le prolongement direct de celui exercé par l'exploitant agricole depuis un demi-siècle, ni un retour au paysan du XIX<sup>e</sup> siècle, mais un métier extrêmement spécialisé et complexe, qui fait appel à une palette de compétences et de savoir-faire complexes qui ne sont pas hérités mais de plus en plus appris. De ce point de vue, l'agriculteur est un entrepreneur moderne, qui a ceci de particulier d'être autant en phase avec le marché qu'avec le reste de la société, à travers la puissance publique. Sous cet angle, la multifonctionnalité peut être vue comme une chance historique de redéfinir la place de l'agriculture dans la société.

C'est bien parce que les sociétés modernes ont enregistré le passage de l'état de paysan à celui de métier de producteur agricole, et que l'agriculture dans son ensemble est en train de pénétrer la sphère marchande pour quitter l'aire du « même pot et du même feu », que surgissent des interrogations sur les finalités de ce secteur d'activité. Dans ce contexte, on l'aura compris, la multi-

fonctionnalité, avant d'être un outil au service des politiques publiques agricoles est d'abord un concept cherchant à redéfinir la complexité autant que la richesse des missions attendues de l'agriculture ■

### Orientations bibliographiques\*

Allaire G, Hubert B, Langlet A, eds. *Nouvelles fonctions de l'agriculture et de l'espace rural. Enjeux et défis identifiés par la recherche*. Actes du colloque final de l'Action Incitative Programmée 1993-1995. Paris : Inra-DIC, 1996/12, 313 p.

Aumand A, Jadot Y, Rolland JP, Voituriez T. *La multifonctionnalité de l'agriculture dans les futures négociations de l'OMC. Rapport d'étude financée par le ministère de l'Agriculture et de la Pêche*. Paris : Solagral, 1999 (disponible sur le site <http://www.Solagral.org/publications/études>) ; 124 p.

Aumand A, Le Cotty T, Voituriez T. *Changeons de multifonctionnalité*. *Courrier de la Planète* 2001 ; 65 : 8-12.

Béranger C, Baud G, eds. *Multifonctionnalité de l'agriculture et CTE*. *Ingénieries* 2001 ; n° spécial : 172 p.

Blanchemanche S, Laurent C, Mouriaux MF, Peskine E. *Multifonctionnalité de l'agriculture et statuts d'activité*. *Économie Rurale* 2000 ; 260 : 41-51.

Boiffin J. *Agronomie et multifonctionnalité*. 5<sup>es</sup> rencontres de la fertilisation raisonnée et de l'analyse de terre COMIFER/GEMAS 2001, Blois, 27-29 novembre 2001 (actes à paraître).

Bonnieux F, Pech M, Rainelli P, Chitrit JJ, Poupa JC. *Multifonctionnalité de l'agriculture : prise en compte des aspects non marchands de l'agriculture*. Paris : Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, DPEI, 2000 ; 100 p. (étude, MAP 99-E1-01-01).

*Contribution de la France à la conférence OAA/FAO sur le caractère multifonctionnel de l'agriculture et des terroirs*. Conférence OAA/FAO, Maastricht (Pays-Bas), 12 au 17 septembre 1999 ; 12 p. [http://www.agriculture.gouv.fr/euro/euro/pac/Fao/FAO\\_fra.htm](http://www.agriculture.gouv.fr/euro/euro/pac/Fao/FAO_fra.htm)

Domas A. *Les contrats territoriaux d'exploitation : contraintes juridiques et difficultés de mise en place*. *Le Courrier de l'environnement* 2000 ; 41 : 81-6.

Groupe de Bruges, Hervieu B, préf. *Agriculture : un tournant nécessaire*. La Tour d'Aigues : Ed de l'Aube, 2002 ; 91 p.

Groupe de Bruges, Pisani E, préf. *Agriculture, un tournant nécessaire*. Paris : éd. de l'Aube, 1996 ; 92 p.

Hernandez Zakine C. *Analyse juridique de la multifonctionnalité de l'agriculture : l'intérêt général au cœur de l'agriculture*. *Revue de Droit Rural* 2000 ; 283-4 : 263-333.

Hervieu B, Viard J. *L'archipel paysan : la fin de la république agricole*. Paris : éd. de l'Aube, 2001 ; 125 p.

*La multifonctionnalité des prairies : regards sur le 19<sup>e</sup> congrès européen des herbages*. La Rochelle, 27-30 mai 2002. *Fourrages* 2002 ; 171 : 329 p.

Laurent C, Mouriaux MF. *La multifonctionnalité agricole dans le champ de la pluriactivité*. *Lettre du Centre d'Études de l'Emploi* 1999 ; 59 : 1-10.

Laurent C, Rémy J. *L'exploitation agricole en perspective*. *Le Courrier de l'Environnement* 2000 ; 41 : 5-22.

Lowie P, Buller H, Ward N. *Setting the next agenda? British and French approaches to the second pillar of the Common Agricultural Policy*. *Journal of Rural Studies* 2002 ; 18 : 1-18.

Mahé LP. *La multifonctionnalité en quête de légitimité*. *Problèmes Économiques* 2001 ; 2719 : 1-3.

Nieddu M. *La multifonctionnalité agricole entre marchés et externalités*. *Économie Appliquée* 2002 ; LV 1 : 105-32.

OCDE. *Multifonctionnalité : élaboration d'un cadre analytique*. Paris : OCDE, 2001 ; 177 p.

Pingault N. *Une évaluation multicritère pour des politiques multifonctionnelles*. *Notes et Études Économiques* 2001 ; 14 : 51-69.

Pisani E, Groupe de Seillac. *Pour une agriculture marchande et ménagère*. Paris : éd. de l'Aube, 1994 ; 191 p.

Potter C, Burney J. *Agricultural multifunctionality in the WTO – legitimate non-trade concern or disguised protectionism*. *Journal of Rural Studies* 2002 ; 18 : 35-47.

*Premiers regards sur la multifonctionnalité de l'agriculture au travers la mise en place des contrats territoriaux d'exploitations*. Actes du séminaire Cemagref-Inra 12-13 décembre 2000, ENITA de Clermont-Ferrand. Paris : Cemagref Éditions, 2001 ; cd-rom. <http://www.cemagref.fr/Informations/Produits/editions/Territoire5788.htm>

*Produire, entretenir et accueillir*. La multifonctionnalité de l'agriculture et le contrat territorial d'exploitation. Pour 1999 ; 164 : 1-227. <http://www.grep.fr/pour/numeros/pour164.htm>

Rémy, J. *Multifonctionnalité agricole et pluralité sociale : les contrats territoriaux d'exploitation*. *Aménagement et Nature* 2000 ; 136 : 25-36.

Roger C. *Agriculture raisonnée, multifonctionnelle, biologique... : quelles voies vers une « agriculture durable » ?* Rubrique « mieux comprendre l'actualité » du site web du département d'économie et sociologie rurales, novembre 2001. [http://www.inra.fr/esr/comprendre/js/agri\\_raison.html](http://www.inra.fr/esr/comprendre/js/agri_raison.html)

Société française d'économie rurale (SFER). *La multifonctionnalité de l'activité agricole et sa reconnaissance par les politiques publiques*. Colloque SFER Paris, 21-22 mars 2002 (Actes à paraître).

Vardal E, ed. *The multifunctionality of agriculture. Seminar proceedings*. Bergen (NOR) 2001/02/16-18. Bergen : Research Council of Norway, 2002 ; 265 p. <http://www.econ.uib.no/forskningsfelt/jordbruk/multi/Content.htm>

Vermeersch D. *La multifonctionnalité : mise en œuvre du cadre analytique de l'OCDE : une revue de la littérature en France*. Paris : OCDE/Direction de l'Alimentation, de l'Agriculture et des Pêcheries/Comité de l'Agriculture, 2001 ; 25 p.

Vollet D, ed. *Multifonctionnalité et territoires : justifications et modalités de territorialisation des politiques publiques*. Dispositif Inra-Cemagref-Cirad. *Les Cahiers de la multifonctionnalité* 2002 ; 1 : 111 p. <http://www.inra.fr/sed/multifonction/>

\* Bibliographie établie par A.M. Gogué, Inra.

## Summary

### The multifunctionality of agriculture: origin and principles of a new approach to agricultural activities

B. Hervieu

*The concept of agricultural multifunctionality is the fruit of intense debate of which the initial phases date back to the early 90s. Its main phases, at both the international and European levels, include the principle of sustainable development ratified at the Rio Summit (1992), that of decoupling agriculture subsidies adopted in the Marrakech Agreements (1994) along with the concept of an integrated rural policy put forward at the Cork Conference (1996) and partially reiterated in the Berlin Agreements (1999). At the French level, the Agricultural Orientation Act (1999) and the Territorial Exploitation Contracts (TEC) growing from it are the principal points and results of this debate. It is, in fact, in France, a country of rich farming tradition, that the crisis affecting the agriculture of the developed countries has been the mostly deeply felt. The result has been the revision of the paradigms governing agricultural activity. There are five dimensions to this crisis: the demographic and socio-political crisis of the farming community which, in the space of a century, has moved from a majority position to that of a minority amongst other minorities; the emergence of extraordinary territorial fragility brought about by the concentration and "delocalizing" of production; the increase of unconcern and ignorance relating to food among the citizenry which has reduced farmers to a simple link in the agrofood chain; the growing manifestation of a split with the living as shown notably in the reification of livestock; farmer's uncertainty as to the name of their own profession (company director or farmer?). In confronting this crisis, multifunctionality is a concept which can give meaning to the farming profession and to agriculture. Indeed, it shows that farming activity plays many roles which can be illustrated through five distinctions: foodstuffs and non-foodstuffs, production and transformation, material and immaterial wealth (landscape upkeep, preservation of biodiversity...), private and State goods (which, quite often, can only result from the production of private goods), market and non-market goods (which undeniably represent a value requiring remuneration). These different functions, to gain meaning, must be apprehended and encouraged globally. Here is where one finds the interest of an agricultural policy, considered by the TEC as its best instrument, based on the "decoupling-recoupling" principle: "decoupling" the different functions of the act of production so as to assure their remuneration then "recoupling" them so as to preserve the links uniting agriculture to the territory, to nature and to the living. Above and beyond agricultural policies, multifunctionality is also a concept with the ambition to display the modernity of the farming profession: an extremely specialized and complex profession which must be in tune with both the market and society.*

Cahiers Agricultures 2002 ; 12 : 415-9

## Résumé

Le concept de multifonctionnalité de l'agriculture est le fruit d'un débat intense dont les premiers actes datent du début des années 1990. Au niveau international et européen, le principe du développement durable entériné au Sommet de Rio (1992), celui du découplage des soutiens à l'agriculture adopté avec les accords de Marrakech (1994) et le concept de politique rurale intégrée avancé à la conférence de Cork (1996) puis repris en partie par les accords de Berlin (1999), en constituent les principales étapes. Au niveau français, la loi d'orientation agricole (1999) et les contrats territoriaux d'exploitation (CTE) qui en sont issus, sont les points marquants et les aboutissements de ce débat. C'est en effet en France, pays de vieille tradition paysanne, que la crise qui affecte l'agriculture des pays développés a été le plus profondément ressentie, appelant de ce fait le renouvellement des paradigmes qui fondent l'activité agricole. Cette crise comporte cinq dimensions : la crise démographique et socio-politique du monde agricole qui, en l'espace d'un siècle, est passé d'une situation de majorité à celle de minorité parmi d'autres ; l'émergence d'une fragilité territoriale extraordinaire du fait de la concentration et de la « délocalisation » des productions ; la montée de l'insouciance et de l'ignorance de nos concitoyens vis-à-vis de leur alimentation qui réduit les agriculteurs à un simple maillon dans la chaîne agroalimentaire ; la manifestation croissante d'une rupture avec le vivant qui se manifeste notamment par une réification de l'animal de rente ; les hésitations des agriculteurs autour du nom de leur métier (chef d'entreprise ou paysan ?).

Face à cette crise, la multifonctionnalité est un concept qui peut donner du sens au métier d'agriculteur et à l'agriculture. Elle montre en effet que l'activité agricole remplit de multiples rôles qu'on peut illustrer à travers cinq distinctions : biens alimentaires et non alimentaires, production et transformation, richesses matérielles et immatérielles (entretien des paysages, préservation de la biodiversité, etc.), biens privés et biens publics (lesquels, bien souvent, ne peuvent résulter que d'une production de biens privés), biens marchands et non marchands (lesquels constituent indéniablement une richesse qui doit trouver une rémunération).

Ces différentes fonctions, pour faire sens, doivent impérativement être appréhendées et encouragées globalement. C'est là tout l'intérêt d'une politique agricole, dont le CTE se veut l'instrument privilégié, fondée sur le principe du « découplage-recouplage » : *découpler* les différentes fonctions de l'acte de production afin d'assurer leur rémunération puis les *recoupler* afin de préserver le lien qui unit l'agriculture au territoire, à la nature et au vivant. Au-delà des politiques agricoles, la multifonctionnalité est également un concept qui a pour ambition de faire reconnaître la modernité du métier d'agriculteur : un métier extrêmement spécialisé et complexe qui doit être en phase avec le marché comme avec la société.