



HAL
open science

Le regard des acteurs sur la mise en œuvre de la multifonctionnalité, à travers l'application du programme français de développement rural

Anthony Tchékémian

► To cite this version:

Anthony Tchékémian. Le regard des acteurs sur la mise en œuvre de la multifonctionnalité, à travers l'application du programme français de développement rural. Territoires et action publique territoriale: nouvelles ressources pour le développement régional, Aug 2008, Rimouski, Canada. pp.14. halshs-00373636

HAL Id: halshs-00373636

<https://shs.hal.science/halshs-00373636>

Submitted on 6 Apr 2009

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Le regard des acteurs sur la mise en œuvre de la multifonctionnalité, à travers l'application du programme français de développement rural

Anthony TCHEKEMIAN

Doctorant au Laboratoire Territoires, UMR 5194 CNRS PACTE
Institut de Géographie Alpine, Université Joseph Fourier - Grenoble I
14 bis, avenue Marie Reynoard - 38 100 GRENOBLE - FRANCE
Tél. : (33) 04 76 82 20 00 - Fax : (33) 04 76 82 20 21
Email : a.tchekemian@free.fr

Résumé

Après avoir présenté les origines de la notion de multifonctionnalité, nous verrons ses applications dans le programme français de développement rural, au travers les outils mis en place, Mesures Agro-Environnementales (MAE), Contrats Territoriaux d'Exploitation (CTE), Contrats d'Agriculture Durable (CAD) et autres mesures du Règlement de Développement Rural.

Les différentes mesures et aides (financières, logistiques et administratives) du programme français de développement rural, incitent les exploitants à adopter de nouvelles pratiques et à diversifier leurs activités. Les démarches de qualité, de diversification et de développement d'activités alternatives sont un des principaux gisements de la valeur ajoutée et de l'augmentation des revenus des exploitants. De ce fait, les attitudes des exploitants à l'encontre des outils mis en place et de la multifonctionnalité divergent selon les territoires et les pratiques agricoles et rurales. Eléments moteurs de la multifonctionnalité, la pluriactivité et la diversification des ménages agricoles œuvrent au développement des territoires ruraux. Mais quels sont les impacts de la diversification et de la pluriactivité sur le revenu des exploitants ? Puis, quel est le profil des exploitations enclin à la multifonctionnalité ?

L'idée d'une rémunération écoconditionnée ou rémunération de la multifonctionnalité fait peu à peu son chemin, mais la mise en place de la multifonctionnalité présente aussi certains inconvénients. Au travers d'entretiens réalisés dans six territoires ruraux français, nous montrons que les exploitants, orientés vers la multifonctionnalité, sont de plus en plus dépendants des aides de la PAC. Nous analyserons comment le concept de la multifonctionnalité des activités agricoles, fortement rejetée par la profession, entre désormais dans la réflexion des acteurs. Tout se présente comme si, confrontée à la sensibilisation croissante des populations aux enjeux environnementaux, la profession agricole avait trouvé, en la multifonctionnalité, une réponse plus facilement acceptable, que celle de l'accroissement des contraintes réglementaires qui en constitue, dans bien des cas, l'alternative.

Pour comprendre la mise en œuvre de la multifonctionnalité en France métropolitaine, au travers du second pilier de la Politique Agricole Commune (PAC), des acteurs du développement rural ont été rencontrés. Ces acteurs, institutionnels et professionnels, de la sphère rurale et agricole, sont tous concernés par la mise en œuvre du programme français de développement rural. Ils interviennent à différents échelons, régional, départemental et local. Ce sont des représentants d'institutions publiques et parapubliques¹. Il s'agit aussi de membres des Commissions Départementales d'Orientation Agricole (CDOA), d'élus locaux, de porte-parole des syndicats agricoles, d'associations de consommateurs, de protection de l'environnement, de la société civile, et bien entendu d'exploitants agricoles, bénéficiaires ou non des aides du Plan de Développement Rural National (PDRN), pour la période 2000 à 2006.

L'ensemble de ces entretiens permet d'illustrer les différentes visions, attentes et appréhensions des acteurs suite aux nouvelles orientations souhaitées par le second pilier de la PAC, notamment au travers de la mise en œuvre et du développement de la multifonctionnalité des activités rurales et agricoles, au sein des territoires ruraux français. Le zonage de délimitation des territoires étudiés est celui du bassin de vie. Il s'agit des territoires du Mené (en région Bretagne, département des Côtes-d'Armor), d'Eure-et-Loir (région Centre), des Monts de Lacaune (région Midi-Pyrénées, département du Tarn), du Plateau de Langres (en Champagne-Ardenne, département de la Haute-Marne), d'Ardèche méridionale (en Rhône-Alpes) et des Coteaux du Lyonnais (département du Rhône). Ces six territoires ruraux sont représentatifs des problématiques du développement rural et agricole rencontrées dans les territoires ruraux français. Chacun de ces six territoires ruraux a fait l'objet d'une trentaine d'entretiens par territoire, afin de recueillir et d'analyser, manuellement et avec l'aide d'un logiciel Sphinx Lexica, les propos de l'ensemble de ces acteurs. Cette communication s'articule autour de trois axes de recherche, à savoir :

- Comment le programme oriente-t-il les exploitants vers la multifonctionnalité ?
- Comment les acteurs, institutionnels et professionnels, réagissent-ils ?
- Quels sont les effets de la multifonctionnalité sur les territoires ruraux ?

1. La multifonctionnalité, de ses origines à son application française

L'apparition d'une agriculture multifonctionnelle au service du développement rural - devenu le second pilier de la PAC depuis la conférence de Cork en 1995 - est reconnue dans la Loi d'Orientation Agricole (LOA) française n°99-574 du 9 juillet 1999, par l'intermédiaire du CTE. Dans la LOA de 1999, on peut lire : « *la politique agricole prend en compte les fonctions économique, environnementale et sociale de l'agriculture et participe à*

¹ Les institutions retenues sont les Conseils Nationaux pour l'Aménagement des Structures des Exploitations Agricoles (CNASEA), les Associations Départementales pour l'Aménagement des Structures des Exploitations Agricoles (ADASEA), les Secrétariats Généraux pour les Affaires Régionales (SGAR), les Directions Régionales de l'Agriculture et de la Forêt (DRAF), Direction Régionale de l'Environnement (DIREN), les Directions Départementales de l'Agriculture et de la Forêt (DDAF), Chambres d'agriculture, Parcs Naturels Régionaux (PNR)

l'aménagement du territoire, en vue d'un développement durable ». Puis, parmi les objectifs assignés à la profession agricole, la loi stipule que : « *la préservation des ressources naturelles et de la biodiversité, et l'entretien des paysages, l'équilibre économique des exploitations ne doivent pas être mis en péril par les obligations qui en découlent, notamment en matière de préservation de la faune sauvage, sans qu'il en résulte des charges supplémentaires pour l'Etat* » (1^{er} article). Ce projet politique cherche donc à concilier toutes les fonctions des activités agricoles, c'est-à-dire sociales, économiques, territoriales et environnementales. Plus encore, ce projet incite les exploitants à assurer ces fonctions en leur soumettant la possibilité de signer un contrat avec l'Etat, dont le contenu sera modulé en fonction des motivations des exploitants à s'engager « *sur les orientations de la production de l'exploitation, l'emploi et ses aspects sociaux, la contribution de l'activité de l'exploitation à la préservation des ressources naturelles, à l'occupation de l'espace ou à la réalisation d'actions d'intérêt général et au développement de projets collectifs de production agricole* » (2^{ème} article).

L'orientation vers la multifonctionnalité est ainsi un objectif central et une des priorités du programme français, mais elle n'est pas mentionnée en tant que telle dans les objectifs de l'agenda 2000, ni d'ailleurs dans le règlement de développement rural 1287. Le concept concourt cependant clairement aux objectifs sociétaux et environnementaux identifiés par l'agenda 2000. D'un point de vue européen, l'accord de Berlin relatif à l'Agenda 2000 reconnaît ainsi le développement rural comme étant une des composantes essentielles de la PAC, son financement a été rendu possible par le Fond Européen d'Orientation et de Garantie Agricole (FEOGA) Garantie et des modulations reposant sur le critère de l'emploi ont pu être mises en œuvre. Au niveau international, la reconnaissance de la multifonctionnalité de l'agriculture, notamment par l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO)² et l'Organisation de Coopération et de Développement Economiques (OCDE), devient un élément majeur pour l'orientation des politiques agricoles. Dans le cadre des futures négociations au sein de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC), il s'agit donc d'un atout permettant une plus large reconnaissance des rôles, autres que commerciaux, dévolus aux activités agricoles.

La notion de multifonctionnalité correspond ainsi à l'idée que la collectivité attend du monde agricole, outre la production de biens alimentaires sains, la production d'externalités positives ou d'aménités, de nature environnementale, sociale et territoriale. A ce titre, il convient de distinguer, au sein de la fonction globale d'amélioration et de protection de l'environnement :

- d'une part, la notion de durabilité, qui équivaut aux problématiques de préservation de l'environnement et des ressources naturelles. Les stratégies de préservation sont perçues à la fois comme des mesures incitatives et réglementaires, voire, dans certains cas, répressives en vertu du principe « pollueur-payeur » ;
- d'autre part, la multifonctionnalité, qui correspond à des services rendus par la profession agricole à la collectivité, et qui doivent, en tant que tels, être rémunérés d'une façon ou d'une autre.

Le terme multifonctionnalité est un néologisme sous lequel sont regroupées les trois fonctions, économique, environnementale et sociale, exercées par la profession agricole. Le concept redéfinit donc la place des activités agricoles dans la société et ses répercussions. La

² Le sigle FAO signifie « Food and Agriculture Organization » et se traduit en français par Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture.

multifonctionnalité contribue à une nouvelle définition du métier d'exploitant agricole, plus spécialisé, plus complexe, plus proche des réalités et préoccupations sociétales. La reconnaissance de la multifonctionnalité implique la prise en compte de biens et de richesses attribuées aux activités agricoles et rurales, dont des biens marchands ou non marchands ; des biens alimentaires ou non alimentaires, comme les biocarburants ; des matières premières ou des produits transformés identifiés, qualifiés et attribués à un savoir-faire, voire étiquetés à un territoire ; des richesses matérielles ou immatérielles, comme le tourisme rural, l'entretien du patrimoine rural et des paysages ; des biens privés ou publics, tels que l'environnement, la protection des animaux, l'entretien de l'espace rural.

L'ensemble de ces biens et richesses marchands et non marchands, agricoles et ruraux, demandés par la société, sont mis en valeur, par l'Etat, à travers la notion de multifonctionnalité. Selon Hervieu (2002)³, la multifonctionnalité peut être reliée à l'idée selon laquelle l'agriculture est une activité aux multiples facettes que le seul marché - ouvert ou régulé - ne peut gérer en totalité. Dans le contexte d'une remise en cause des aides publiques face à la production européenne, voire mondiale, le concept de multifonctionnalité permet de légitimer ces aides publiques découplées aux activités agricoles. Le concept de multifonctionnalité a ainsi été repris au sein de l'Europe où il a été intégré lors des accords de Berlin (1999) dans le second pilier de la PAC liée au développement rural. En outre, le concept de multifonctionnalité sert d'argument à l'Union européenne lors des négociations de l'OMC car il permet d'apporter des soutiens soit directement aux exploitants soit au travers d'aides conditionnées.

Le deuxième pilier de la PAC, mis en place en 2000, marque un tournant important dans le développement rural, en n'abordant plus l'agriculture uniquement sous l'angle économique, axé sur la production, mais en intégrant et rémunérant ses fonctions environnementales et sociales. Cette reconnaissance de la multifonctionnalité de l'agriculture s'est traduite en France par la mise en place d'un certain nombre d'outils et notamment l'introduction des Contrats Territoriaux d'Exploitation (CTE), remplacés depuis 2003 par les Contrats d'Agriculture Durable (CAD)⁴. Tous les exploitants n'adhèrent cependant pas à cette nouvelle orientation, car certains y voient une perte de reconnaissance des valeurs de la profession.

2. Les exploitants incités à la multifonctionnalité

Par leur mode et système de production, les exploitants agricoles français doivent pouvoir répondre aux attentes de la société, envers la qualité et le coût des biens agroalimentaires, puis l'entretien des paysages et le respect de l'environnement. Ces attentes exigent une mise en œuvre de modèles de production qui ne peuvent être directement rémunérés par le marché. Ainsi, elles nécessitent une participation financière de la collectivité en contrepartie des engagements pris.

³ HERVIEU B., 2002, « La multifonctionnalité de l'agriculture : genèse et fondements d'une nouvelle approche conceptuelle de l'activité agricole », dans *Agricultures : cahiers d'études et de recherches francophones*, n°6, volume11, pp.415-419.

⁴ Le Contrat d'Agriculture Durable (CAD) se veut être plus simple, recentrer sur les actions environnementales, l'équité, la déconcentration, l'association plus étroite des collectivités. Voir le décret n°2003-675 du 22 juillet 2003 relatif aux CAD et modifiant le code rural et l'arrêté du 30 octobre 2003 relatif aux aides accordées aux titulaires de CAD.

Afin d'encourager les exploitants à développer de nouvelles fonctions et à diversifier leurs activités, notamment de production, certains outils existent déjà, c'est le cas des Mesures Agro-Environnementales (MAE), des labels sous le signe de qualité, des droits à produire et des droits à prime. L'article premier de la LOA de 1999 instituait également les CTE, afin de permettre une reconnaissance, par le financement, de la multifonctionnalité en agriculture. Ces contrats, signés avec l'autorité administrative, comportaient « *un ensemble d'engagements portant sur les orientations de la production de l'exploitation, l'emploi, la contribution de l'activité de l'exploitation à la préservation des ressources naturelles, à l'occupation de l'espace ou à la réalisation d'actions d'intérêt général et au développement de projets collectifs de production agricole* ». Depuis 2003, les CTE sont remplacés par les CAD. Ces contrats ont permis la prise en compte de la multifonctionnalité de l'agriculture. Le contenu des contrats types, les avis sur les diagnostics d'exploitation, la participation des environnementalistes témoignent d'un début de dialogue entre le monde agricole, les acteurs de l'environnement et la société civile.

Dans le territoire des Monts de Lacaune, la Vice-présidente du syndicat agricole de la Confédération Paysanne et l'Administrateur de l'Association du Développement de l'Emploi Agricole et Rural du Tarn (ADEART), soulignent que ces contrats, entre l'exploitant et l'Etat, ne favorisent pas le maintien des petites et moyennes exploitations : « *Nous avons le sentiment que le CTE répondait aux attentes de l'agriculture durable, c'est-à-dire l'emploi, les systèmes d'exploitation, l'environnement et l'économie. Mais nous avons remarqué que les orientations de développement étaient différentes, car nous voulons le maintien des petites et moyennes exploitations pour maintenir l'emploi agricole ; maîtriser l'agrandissement des exploitations et respecter nos engagements envers les consommateurs et donc l'orientation vers la multifonctionnalité (...)* La multifonctionnalité permet une transparence sur la fabrication, permet la pluriactivité des agriculteurs ».

Le terme de « multifonctionnalité » traduit une volonté d'élargir les activités agricoles et rurales, au-delà de la fonction de production de nourriture de la population. Certains acteurs, rencontrés dans les territoires étudiés, emploient les qualificatifs de « fonctions », de « missions » sociales et environnementales de la profession agricole. Par la rémunération de la multifonctionnalité, à travers les MAE, le programme français de développement rural apporte une valeur ajoutée additionnelle aux exploitants. De plus, les démarches de qualité, de diversification et de développement d'activités alternatives apparaissent comme un des principaux gisements potentiels d'accroissement de la valeur ajoutée et des revenus des exploitants. Toutefois, on observe un effet moins net en ce qui concerne la filière « bio », en raison de la volatilité des prix. La rémunération de la multifonctionnalité contribue ainsi à garantir la pérennité d'exploitations n'ayant pas d'autres perspectives.

Dans l'ensemble des territoires étudiés, l'attitude des exploitants vis-à-vis du concept même de multifonctionnalité a d'abord été une attitude de grande réserve, notamment de la part des exploitants bénéficiant fortement du premier pilier. Cette attitude est principalement due à la modulation qui doit contribuer aux financements des CTE et CAD. Mais la modulation est davantage perçue comme une menace pour les grandes exploitations à forte valeur ajoutée, bénéficiaires du premier pilier de la PAC. En effet, la modulation revient, du moins partiellement, à faire financer la multifonctionnalité par les principaux bénéficiaires du premier pilier.

Au-delà de ce conflit d'intérêts, on constate, de la part de la profession agricole et de ses représentants, une hostilité de principe à la notion même de contractualisation. La principale

raison évoquée est que cette notion introduirait des obligations pour les exploitants, et une préférence pour les aides non conditionnelles utilisées dans le passé. En Ardèche méridionale, un exploitant en Groupement Agricole d'Exploitation en Commun (GAEC), nous confie au sujet de la mesure « p » (diversification des activités) : *« je suis contre, car si on est agriculteur et qu'il faut faire un autre métier autant s'arrêter. On nous demande de travailler en parallèle du professionnalisme de notre métier et après nous serons agriculteurs pour nous occuper, pour notre loisir. »*. Beaucoup d'exploitants voient en la multifonctionnalité, une menace, celle de la perte de reconnaissance de leur cœur métier. Ils ont ainsi une vision plutôt figée de l'exercice de la profession agricole et refusent de s'adapter aux nouvelles orientations agricoles.

Les effets du programme français de développement rural, bien qu'encourageants, notamment pour la diversification, restent cependant largement en deçà des objectifs ambitieux (et peut-être peu réalistes) du programme français de développement rural. Les outils classiques d'aide à l'investissement, utilisés principalement pour appuyer ces démarches ne répondent pas toujours aux enjeux qui conditionnent leur succès. Les exemples d'outils classiques sont l'animation, le conseil technique, la mise en réseau, la mise en place de stratégies marketing, la promotion et défense des labels des producteurs ainsi que pour la filière « bio », et l'organisation du marché. De plus, ces mesures ne rencontrent pas toujours l'appui qu'elles méritent, du fait de leur caractère innovant, de la part des structures d'appui et de décision.

Même si le concept de la multifonctionnalité est de plus en plus admis et reconnu par les institutions, il est souvent l'objet de controverse, face notamment à des modèles productivistes encore fortement présents. Mais ceci doit être relativisé, car de la même façon, l'outil CTE avait fait l'objet de fortes récriminations et été considéré par certains acteurs comme un outil mal adapté, aux intérêts mal définis, d'où sa modification en CAD. La multifonctionnalité est un modèle à promouvoir et à réorienter les activités agricoles et rurales. Le CAD reprend la démarche contractuelle du CTE, tout en se recentrant sur des problématiques strictement environnementales.

Alors qu'on aurait pu penser que l'orientation de la profession agricole vers la multifonctionnalité serait plus aisée en territoire périurbain, elle rencontre quelques réticences. Dans le territoire périurbain des Coteaux du Lyonnais, plusieurs acteurs rencontrés, notamment, le Directeur du service agriculture durable de la DDAF du Rhône, s'accordent à dire que *« l'on a indiscutablement dans les discours un virage vers la multifonctionnalité (...). Mais c'est comme pour l'installation, il y a peu de soutien, derrière, en terme de politique »*. Pour les représentants de la Confédération Paysanne du Rhône, *« l'approche du développement rural est restée purement économique, et les institutions comme l'ADASEA et la Chambre sont encore à raisonner des projets caleulette à la main, afin d'en vérifier la viabilité économique. Il semble globalement que les jeunes, de moins de trente ans, soient plus sensibilisés »*. Cet avis est également partagé par la Fédération Rhône-Alpes de Protection de la Nature (FRAPNA) et Fédération départementale des Chasseurs du Rhône.

Toutefois, ces propos sont à nuancer, en soulignant la présence de projets, mais aussi d'encadrements et de subventions, comme en témoigne l'orientation des aides vers le soutien à la multifonctionnalité dans les Coteaux du Lyonnais. Cependant, de même que les aides à l'installation soutiennent mais ne suscitent pas d'installation, les moyens mis en œuvre pour orienter les exploitants vers la multifonctionnalité ne sont pas assez incitatifs. Ainsi, les aides du second pilier de la PAC, octroyées par exemple pour un système d'élevage extensif, sont

encore aujourd'hui nettement plus faibles que les aides du premier pilier obtenues sur la même surface en production intensive et irriguée.

Cependant, pour les représentants de la Chambre d'agriculture et de la Fédération Départementale des Syndicats d'Exploitants Agricoles (FDSEA) du Rhône, la situation dans les territoires périurbains a orienté, depuis une dizaine d'années, les activités agricoles vers la multifonctionnalité. Selon ces acteurs, la notion de multifonctionnalité est souvent assimilée à la diversification des activités agricoles, et au fait que ces activités soient en accord avec les attentes de la société. Les productions non marchandes, comme la protection de l'environnement ou le maintien de la biodiversité, du tissu rural semblent moins intégrées au sein de la profession agricole. De ce fait, l'approche globale qui est réalisée, se traduit dans le Rhône, par l'orientation vers l'agriculture raisonnée associée à la vente directe, ce qui valorise les pratiques agricoles.

Mais certains acteurs exigent plus d'une agriculture durable, sur les thèmes de l'environnement et de la société. C'est le cas par exemple du Directeur et du Chef de projet du suivi des DOCUP Objectif 2, à la Chambre d'agriculture du Rhône : *« la situation en zone périurbaine a tourné l'agriculture vers la multifonctionnalité depuis déjà longtemps. Les initiatives de diversification, de prise en compte de la demande sociale sont déjà engagées. Le PDRN s'est plutôt inséré dans une dynamique plus large et compte tenu du faible nombre de CTE qu'a impulsé le PDRN, il est préférable de ne pas compter uniquement sur ces politiques pour en voir les effets. »*.

3. Des types d'exploitations pour une approche différente à la multifonctionnalité

Les entretiens réalisés dans les six terrains d'étude permettent d'établir une distinction en fonction des territoires étudiés, et la situation géographique des exploitants. En effet, une typologie peut être faite en fonction du type d'exploitations et de son niveau de dépendance vis-à-vis des aides du premier ou du second pilier de la PAC.

Tout d'abord, dans les territoires de grandes cultures, fortement dépendants du premier pilier, l'attitude majoritaire de départ a été : soit l'hostilité, dans les territoires d'agriculture intensive et prospère, comme la Beauce, soit l'indifférence, dans les territoires à moins fort potentiel, tel que le Plateau de Langres. Cette attitude de départ s'est progressivement transformée, à mesure que les exploitants percevaient le profit qu'ils pouvaient tirer des MAE, peu contraignantes et faiblement dégressives. Les exploitants ont développé une stratégie opportuniste visant à récupérer, par le biais du dispositif des MAE, des CTE et des CAD, les subventions qu'ils risquaient de perdre en raison de la modulation. Face à cette stratégie, le souci d'améliorer l'image des exploitants, dans un contexte marqué par les crises alimentaires, a orienté un certain nombre d'exploitants, notamment les plus jeunes. Mais l'inquiétude face à l'évolution de la PAC, et aux conséquences de l'élargissement de l'Union européenne, a souvent dominé les préoccupations des exploitants de ces zones, reléguant à un rang subalterne les considérations sociétales sur la multifonctionnalité, et constituant un frein à leur volonté de contractualisation, dans un environnement économique aussi incertain.

Ensuite, dans les territoires bénéficiant peu d'aide du premier pilier, la notion de multifonctionnalité a suscité un vif intérêt auprès des exploitants. Certes, les territoires que l'on retrouve dans ce classement sont ceux qui ont des potentialités dans le tourisme rural, la

valorisation des produits fermiers, les démarches de qualités, comme l'Ardèche méridionale, les Coteaux du Lyonnais. Cet intérêt pour la multifonctionnalité s'est attesté par la vigueur des débats lors de la préfiguration, puis du lancement des CTE et des CAD. Il est à nouveau particulièrement perceptible chez les jeunes exploitants et chez les représentants des syndicats minoritaires, tel que la Confédération Paysanne. En revanche, les syndicats majoritaires, comme la FDSEA, JA, se prononcent peu sur l'attitude individuelle de leurs membres.

Ce clivage du monde professionnel agricole, quant aux attitudes vis-à-vis de la multifonctionnalité et de son instrumentalisation par le CTE ou CAD, se retrouve au niveau des organisations syndicales :

- les syndicats majoritaires, et particulièrement la FNSEA, ont été au départ, dès les discussions sur la Loi d'Orientation Agricole, hostiles au principe du CTE, à celui de la contractualisation et à l'intrusion de préoccupations environnementales dans la politique agricole. La FNSEA, dans une logique de productivité, préférait les aides à la production, aux aides à l'exploitation ou à la surface. La modulation, qui devait partiellement permettre le financement du CTE, et le fait que le CTE ait été porté, avec une volonté politique forte, par un gouvernement de gauche ont avivé leur hostilité dès le départ ;
- les syndicats minoritaires, telle que la Confédération Paysanne, ont davantage soutenu la multifonctionnalité et l'approche contractuelle, qui rejoignaient leurs revendications dans la répartition plus équitable des aides. Toutefois, dans les discours, un certain désenchantement est à noter de la part des plus favorables partisans de la multifonctionnalité vis-à-vis du CTE. Ils lui reprochent d'avoir progressivement évolué vers une logique de guichet non conforme aux aspirations de départ.

A l'échelle nationale, on peut donc faire le constat que la multifonctionnalité dans les activités agricoles, naguère fortement rejetée par la profession, fait progressivement son chemin dans les esprits. Désormais, la multifonctionnalité n'est plus considérée comme un sujet tabou, et elle rencontre un succès plus ou moins grand selon les contextes locaux. Au définitif, tout se présente comme si, confronté à la sensibilisation croissante des populations aux enjeux environnementaux, la profession agricole avait trouvé en la multifonctionnalité une réponse plus facilement acceptable que l'accroissement des contraintes réglementaires qui en constitue, dans bien des cas, une alternative. Dans le cadre des négociations internationales en cours sur l'abaissement des protections et la suppression des subventions en matière agricole, les acteurs y voient la possibilité du maintien d'une forme acceptable de soutien à l'agriculture. Cependant, une inquiétude demeure. Elle concerne le caractère plus ou moins pérenne de la rémunération que la société est prête à verser à la profession agricole pour les aménités qu'elle produit. Cette inquiétude correspond à une interrogation à laquelle le dispositif institutionnel et réglementaire actuel n'apporte, pour l'instant, aucune réponse.

En conclusion, développer la multifonctionnalité par la pluriactivité et la diversification

Dans le secteur agricole, la pluriactivité n'est pas perçue du point de vue de l'individu, mais de celui du ménage vivant sur une exploitation donnée. On parle donc d'un ménage pluriactif lorsque d'une part, seul l'un des conjoints travaille sur l'exploitation (tandis que l'autre exerce une autre activité, non agricole), d'autre part, lorsque l'un des conjoints ou les deux exercent

une activité secondaire non agricole. Un ménage pluriactif au sens agricole peut donc se composer de deux personnes exerçant chacune une seule activité. La pluriactivité désigne donc le cumul d'activités professionnelles d'un individu-exploitant ou de son ménage ou de l'ensemble de la famille nucléaire, le chef d'exploitation, son conjoint et ses enfants.

La pluriactivité recouvre des combinaisons diverses d'activités. Par exemple, dans la zone d'étude du Pays de Langres, la pluriactivité des agriculteurs tend à régresser proportionnellement à l'expansion des surfaces. De l'avis d'un grand nombre d'exploitants, le travail quotidien permet peu de concilier une autre activité. La pluriactivité est plus fréquente dans les territoires périurbains et urbains, de montagne et dans les « zones défavorisées ». De plus, les formes de la pluriactivité agricole ont évolué au cours du temps. Il s'agit de moins en moins d'ouvriers paysans. La pluriactivité est de plus en plus axée sur les activités tertiaires, comme les activités commerciales, l'agrotourisme et les autres formes d'accueil, puis l'entretien paysager.

La pluriactivité apparaît souvent comme un moyen de maintenir des emplois dans les zones dites rurales, au sens de l'INSEE-INRA, lorsque le volume du travail de l'activité agricole diminue, tout en maintenant des emplois à temps partiel dans les exploitations agricoles. Nous avons pu constater dans les différents territoires étudiés, que le taux de pluriactivité chez les nouveaux installés est plus élevé que pour l'ensemble des exploitants. La pluriactivité représente souvent, pour les exploitants une situation transitoire en début d'activité. Suite à cette tendance, l'une des déviations observées est la reconversion d'un certain nombre d'exploitations. Un représentant de l'Union Fédérale des Consommateurs (UFC) Que Choisir du Rhône raconte : *« parmi les dossiers vus en CDOA, on traite beaucoup de dossiers d'agriculteur en reconversion, comme des montages pour des gîtes ruraux, de fermes auberges, des exploitations tournées vers les visites à la ferme. »*. Cet acteur observe que les exploitants abandonnent leur activité agricole initiale, en vue de développer une ou plusieurs activités, plus ou moins éloignées de celle de la production.

Le programme de développement rural joue un rôle limité quant à la pluriactivité, mais il contribue à son développement par l'extension de certaines aides. Cependant, peu d'exploitants ont recours à ces aides, ainsi qu'à certaines mesures de diversification. Toutefois, il s'avère que la pluriactivité est largement pratiquée dans les territoires où les aides au revenu sont les plus élevées. La rémunération de la pluriactivité est donc soutenue par les aides annuelles au revenu, telles que les ICHN, les OLAE, les mesures forestières et différentes MAE intégrées aux CTE.

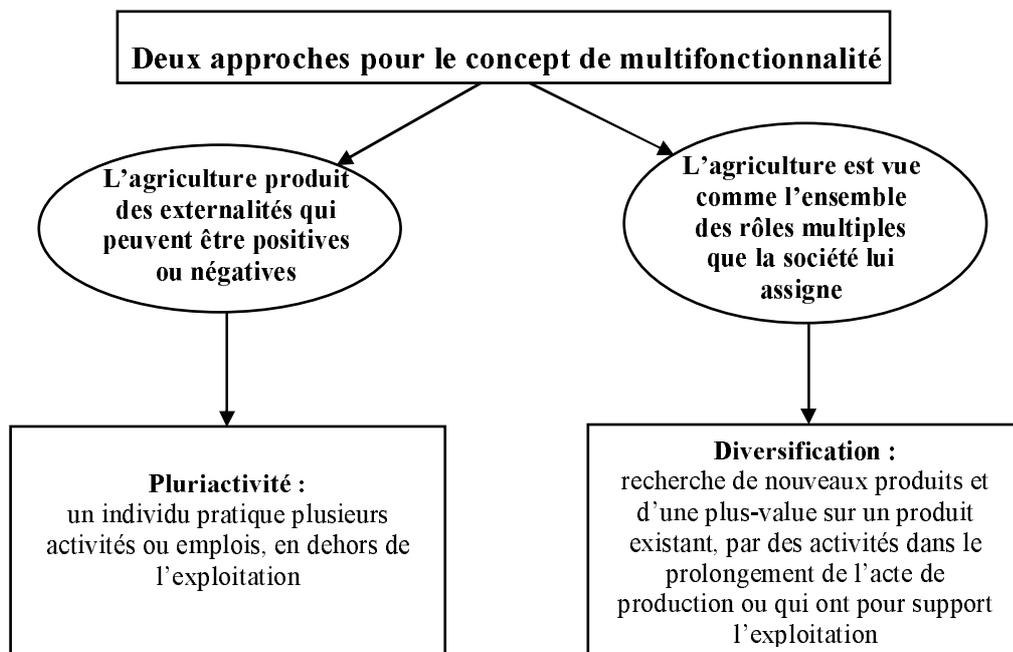
Les emplois salariés extérieurs à l'exploitation ne sont pas un facteur du développement local. Il s'agirait même d'un obstacle au développement de projets innovant. Dans les territoires touristiques et à forts dynamismes économiques, tels que les territoires urbains, périurbains et de montagne, de nouvelles formes de combinaison d'activités sont apparues. Mais c'est précisément dans ces territoires touristiques et dynamiques que les aides du PDRN sont les moins probantes. De plus, d'après les acteurs rencontrés, les aides du programme sont insuffisantes et mal adaptées, si l'on considère les enjeux particuliers de ces territoires.

La pluriactivité permet de maintenir des activités agricoles au sein des territoires ruraux. En effet, lorsque le volume de travail des activités agricoles diminue et qu'elles ne sont plus viables économiquement, la pluriactivité permet aux exploitants de travailler à temps partiel dans l'exploitation et de cumuler avec une seconde activité professionnelle autre qu'agricole. La pluriactivité se développe dans les territoires où les aides au revenu ont un fort impact.

L'atout principal en matière de stabilisation de la population rurale est la possibilité de diversifier les activités des différentes personnes du ménage agricole, et en particulier l'existence d'emplois féminins en dehors des activités agricoles. Le problème du célibat des exploitants, qui a pu être important ces dernières années, l'est bien moins d'après les acteurs, grâce à la diversification des emplois dans les territoires ruraux, le développement des emplois de services liés à l'économie résidentielle, du en partie au nombre croissant de personnes âgées résidentes dans les territoires ruraux.

La diversification, à l'inverse de la pluriactivité, concerne les activités agricoles qui s'articulent autour de la production de l'exploitation. Les outils tels que les MAE, CTE et CAD, ainsi que les programmes régionaux (DOCUP) sont le plus enclins au financement de la diversification. Par exemple, un exploitant, en Ardèche méridionale, a ainsi pu ouvrir sa ferme auberge, en complément de son activité agricole. Il raconte : « j'ai créé mon exploitation, puisque les terres que je cultive aujourd'hui étaient abandonnées depuis vingt-cinq ans et la maison était également à restaurer. C'est un corps de ferme sur une demi-SMI⁵, grâce à une location des terres à la mairie. [...] Sur ces terres, j'ai trois hectares de châtaigniers, un hectare de prairie, un hectare de jardin potager, le reste en landes, plus d'une quarantaine de lapins, deux cents volailles, trois cochons l'hiver. [...] Je travaille seul, mais une personne m'aide à servir le week-end. [...] J'ai en effet ouvert une ferme auberge, à Pâques 2003, pour avoir une activité complémentaire à mon activité agricole. ».

Les projets de diversification et les démarches de qualité impliquent généralement des démarches de valorisation et ainsi le développement de capacités de communication et d'appréhension des demandes du marché. Ces projets demandent donc une certaine proximité avec le marché, tant en termes de compétences économiques qu'en termes de situations géographiques. D'ailleurs, il est à noter que ces projets se développent souvent dans le périurbain, mais dans la troisième couronne assez éloignée de la ville centre, et relativement proche afin de bénéficier du tourisme de week-end.



Source : TCHEKEMIAN, 2008

Figure 1 : La multifonctionnalité au travers de la pluriactivité et de la diversification

⁵ Une SMI est une Surface Minimum d'Installation.

Les MAE ont un lien avec les démarches qualité (comme l'agriculture « bio », la réduction des intrants) et indirectement avec la diversification. C'est notamment le cas lorsqu'il s'agit d'améliorations qui ont des effets paysagers. Leur mise en œuvre dans le cadre des CTE avait pour objectif de renforcer cette synergie par le volet investissement ainsi que par les démarches territoriales. Mais ces démarches ont été limitées pour plusieurs raisons, notamment par le fait que les nouvelles modalités du PDRN se sont croisées avec d'autres changements concernant les programmes locaux de développement, comme la mise en place des « pays » (LOADT de 1999). Sans généraliser, on constate que bien souvent l'articulation ne s'est pas faite, alors qu'il s'agissait explicitement d'un objectif prioritaire, lors de la signature des Contrats de Plan Etat-Régions en 2000. Le cadre général ne s'est donc pas révélé adéquat pour la mise en œuvre d'un appui financier des collectivités locales envers les CTE, comme cela était initialement prévu dans le dispositif mis en place.

Il faut souligner que le développement de nouvelles activités, telles que l'agriculture biologique, au détriment d'autres, peut parfois entraîner un déséquilibre sur la production agricole globale. Ainsi, le Vice-président régional de l'UFC Que Choisir du Tarn, titulaire en CDOA, relate sa discussion avec José BOVE⁶, lors d'un rassemblement de la profession agricole : « à José BOVE, je lui ai demandé si l'agriculture devait être exclusivement biologique. Il m'a répondu que si toute l'agriculture était biologique beaucoup de gens mourraient de faim. Il ne faut pas que les modèles agricoles locaux soient effacés au profit de nouveau, sur un simple effet de mode... ».

Quant au revenu des exploitants générés par la diversification et les démarches de qualité, les acteurs soulignent qu'en général, les résultats sont en faveur d'une amélioration. Cependant, les coûts de mise aux normes et de certification sont parfois assez élevés et les retours ne sont donc pas immédiats. D'après les témoignages recueillis, les démarches de diversification et de vente à la ferme engendrent souvent des contraintes au niveau du rythme de travail, notamment par la durée et l'astreinte. Dans beaucoup d'exploitations visitées, on constate une grande marge de développement des pratiques de diversification. Les pratiques les plus récurrentes sont les démarches de qualification des produits, de conversion en agriculture biologique, ou encore les activités liées au tourisme rural.

Toutefois, ces démarches ne sont pas généralisées et ne sont pas non plus accessibles à tous les exploitants. Par exemple, un exploitant dans la zone des Monts de Lacaune, Président cantonal de la FDSEA, nous dit, au sujet des trois mesures « n » (Services pour la population rurale), « o » (Rénovation des villages), et « p » (Diversification des activités) : « il y a des petites choses qui se mettent en place. Par exemple, mon voisin fait des promenades en calèches et des chambres d'hôte. ». Cette tendance à la diversification, même si elle est plus importante dans les territoires proches des villes, demeure insuffisante par rapport aux attentes des acteurs institutionnels lors de la mise en place du programme français.

Certains acteurs institutionnels regrettent de ne pas avoir été suffisamment intégrés en amont, lors des phases d'élaboration du programme français de développement rural. Au Conseil Général de l'Ardèche le Directeur général, et le Chargé des programmes européens, raconte : « Nous avons été gênés quand le DOCUP est arrivé, car nous n'avons pas été assez impliqués dans son élaboration. Si nous avons été concertés, nous aurions pu dire que telle ou telle mesure ne convenait pas, car nous ne pouvions pas apporter de financement. Par exemple, le

⁶ José BOVE est l'une des figures du mouvement altermondialiste. Syndicaliste agricole de la Confédération Paysanne et de « Via Campesina », il est connu pour ses prises de position et ses actions de saccage illégal de plantations Organisme Génétiquement modifié (OGM).

département intervient sur ses propres crédits pour la modernisation et le développement des gîtes ruraux. Quand, compte tenu du territoire, l'Europe est arrivée et a voulu aider les gîtes ruraux avec un plafond de financement. Mais ils ont uniformisé alors que nous depuis quinze ans on faisait attention à ne pas faire cela. Donc résultat, un gîte à Vallon-Pont-d'Arc, qui a moins de mal à exister, est mieux rémunéré qu'un autre situé dans une zone moins touristique. Par conséquent, nous ne nous sommes pas sentis écouter et les gîtes sont financés avec du FEDER. ».

De plus, de par nos discussions avec les exploitants nous constatons que beaucoup ont pris conscience de la concurrence accrue sur ces activités de diversification. Ainsi, au sujet de la vente directe, un exploitant du Mené nous confie : *« pour la vente directe, le créneau est vraiment trop petit. Ça marche que si on est seul dans le secteur. Si j'étais seul, je le ferais. Mais ici, on ne peut pas trop favoriser cela. D'autant plus que ça dépend fortement d'éléments variés, indépendamment de notre bonne volonté, comme la localisation et l'implantation de l'exploitation, son accessibilité... ».*

Un grand nombre d'acteurs institutionnels craignent également que le soutien aux démarches de diversification favorise les filières comme le tourisme, qui représente un attrait financier de plus en plus important, au détriment d'autres, moins rémunératrices. Les exploitants adoptent en effet des stratégies financières et sont de plus en plus orientés vers la recherche d'activités lucratives. Les exploitants sont également désireux d'acquérir des compétences commerciales, marketing, en plus de leur activité agricole pure, afin de répondre aux attentes des consommateurs et de s'adapter à l'évolution de la profession agricole qui tend de plus en plus à devenir un terrain d'enjeux stratégiques. Le Responsable du service développement local de la Chambre d'agriculture, en Ardèche illustre ainsi cette tendance au sein de sa région : *« la viticulture augmente au détriment de l'horticulture, comme le cerisier, la pêche, le kiwi... Malgré le fait que le projet « Horizon fruit » n'a pas marché, car le regroupement des soutiens logistiques n'était pas bon. C'est un secteur à haut potentiel de développement touristique, mais du côté de l'agriculture il y a eu un transfert de nos ressortissants, car les agriculteurs ont commencé avec un camping et puis ont vite compris qu'on pouvait augmenter son chiffre d'affaires par le tourisme de masse. Maintenant, on voit un tourisme plus orienté vers la culture, par exemple avec la grotte Chauvet, mais on a peur d'aller vers un tourisme de tour opérateur. ».*

En effet, beaucoup d'exploitants rencontrés s'intéressent ainsi aux activités liées au tourisme, car elles leur permettent bien souvent d'augmenter leurs sources de revenus. D'autres programmes existants viennent également favoriser les démarches de diversification, c'est le cas des contrats Natura 2000. La contractualisation de Natura 2000 peut ponctuellement participer à la diversification des activités, en favorisant notamment le développement d'un « tourisme vert ». A ce sujet, beaucoup d'acteurs espèrent que ce programme aura un impact favorable sur la préservation de la biodiversité, qui est l'objectif premier des directives Natura 2000.

Enfin, on constate que pour lutter contre le phénomène de « course à l'hectare », certains acteurs institutionnels soutiennent les activités de diversification qui permettent aux exploitants d'augmenter leurs revenus et d'assurer la pérennité de leur exploitation sans avoir recours aux aides. Le Vice-président régional de l'UFC Que Choisir du Tarn, titulaire en CDOA, nous dit : *« Je siège à la commission pour le devenir de Vorin (à proximité de Toulouse) et je représente les consommateurs : nous sommes contre les grosses structures, nous sommes le département français où il y a le plus de vente à la ferme et nous nous*

intéressons à ce phénomène. ». Ce constat est accentué dans les territoires en perte d'activité où les exploitants doivent développer une ou plusieurs activités autour de leur production, en complément de leur activité principale, afin d'assurer la rentabilité de leur exploitation. Le Président des Jeunes Agriculteurs du Tarn, dans la zone des Monts de Lacaune, ajoute : « les mesures « g » (commercialisation des produits agricoles), « k » (remembrement des terres) et « p » (diversification des activités) sont peu utilisées, mais comme on est dans un département pauvre on a beaucoup de pistes de travail pour améliorer le revenu des agriculteurs, tout le développement touristique, gîtes ruraux, chambres d'hôte, réseaux d'accueil à la ferme, doit être orienté sur la rentabilité. Mais il y a des investissements de mises aux normes, et le retour sur l'investissement varie entre six et douze ans. [...] Nous tenons compte de la demande environnementale. La vente directe se développe de plus en plus. Les agriculteurs en ont marre de rendre des comptes, par exemple avec la traçabilité, ils sont peu confiants, car les contraintes ils les identifient bien, mais ils ont du mal à voir la valorisation de leurs produits. ». Globalement, les stratégies poursuivies par les agriculteurs bénéficiaires d'aides à l'investissement s'inscrivent ainsi dans une logique de modernisation de l'outil de production dédié à l'activité dominante, voire d'augmentation de capacité de production. La réorientation des activités agricoles ne fait partie ni des principaux objectifs des agriculteurs bénéficiaires d'aides aux investissements, ni des principales utilisations qu'ils font de ces aides. La réorientation des activités agricoles et les autres formes de diversification de l'activité et du revenu ont peut-être été surestimées en tant que levier de création de richesses dans les exploitations. Elles ne sont pas envisageables dans tous les territoires, ni à partir de toutes les productions.

Les effets attendus du programme français concernent essentiellement le développement de la pluriactivité des ménages agricoles dans les zones rurales, les plus agricoles et défavorisées. Puis, d'une façon plus générale, les effets du programme sont basés sur le développement des emplois, notamment de services, liés à la valorisation de la qualité et à la mise en valeur du patrimoine rural et naturel, favorisant l'attractivité résidentielle, permanente ou touristique. La pluriactivité, tout comme la diversification, permet de lutter contre les phénomènes d'agrandissement et de « course à l'hectare », particulièrement présents dans les territoires périurbains. Le responsable du service économie, développement local et aménagement, à la Chambre d'agriculture d'Eure-et-Loir, nous confie que « *les exploitations sont très sensibles à la modification de la PAC, 100% des exploitations sont en COP. La seule façon de s'en sortir et d'avoir une double activité, derrière il y a une tendance à cette double activité (comme le transport scolaire et routier), ou d'avoir entre 200 et 250 hectares de terres à exploiter.* ». Selon lui, en Eure-et-Loir, la pluriactivité est la seule alternative efficace à l'agrandissement croissant des exploitations.

L'ensemble des mesures qui encourage à la modernisation des exploitations, à la diversification et à la pluriactivité devrait ainsi avoir un impact sur le revenu, à plus ou moins long terme, en particulier dans les territoires appartenant à la catégorie « rural isolé ». Le PDRN joue cependant un rôle limité par rapport à la pluriactivité, même s'il a permis l'extension de certaines aides aux pluriactifs. En effet, peu de pluriactifs sont candidats aux aides, et certaines mesures de diversification sont peu utilisées. Selon les acteurs rencontrés, il est de plus difficile de faire reconnaître et accepter la pluriactivité par les institutions réglementaires et fiscales en raison de la nature de cette pratique qui consiste à avoir plusieurs activités. Les exploitants pluriactifs sont ainsi souvent dans la limite de la légalité, ce qui constitue un frein réel à l'utilisation de cette mesure dans le cadre du programme français.

Le programme français de développement rural a été faiblement intégré dans les dynamiques locales territoriales. De par l'étude de la programmation, régionale ou nationale, des mesures du Règlement de Développement Rural, on constate que les celles mises en œuvre au niveau régional, par les DOCUP, ont un effet concluant, quant à l'intégration de la profession agricole dans les politiques et dynamiques de développement rural, ainsi qu'à l'adéquation des réponses aux demandes sociétales. En revanche, les effets des mesures mises en œuvre au niveau national, dans le cadre du PDRN, sont jugés peu concluants. La programmation nationale n'est pas parvenue à s'inscrire aussi bien dans les dynamiques locales. Elle n'est pas parvenue à mobiliser les collectivités territoriales, les intercommunalités et autres acteurs non agricoles présents dans les territoires ruraux.

D'où des interrogations sur l'adéquation des réponses que le programme de développement rural peut apporter aux demandes sociétales, en matière d'agroenvironnement par exemple, dans les territoires périurbains où l'efficacité des actions dépend tout particulièrement de leur intégration territoriale. Cette défaillance semble en rapport avec la faiblesse des partenariats en dehors du monde strictement agricole, au sein des instances de mise en œuvre du programme. Elle apparaît d'autant plus préoccupante que l'orientation vers la multifonctionnalité dépend dans une large mesure de la création d'un véritable lien contractuel entre la profession agricole, producteur d'aménités, et la collectivité, nationale ou locale, à l'intérieur de laquelle elle s'insère.

Bibliographie

GUMUCHIAN H., GRASSET E., LAJARGE R., ROUX E., 2003, *Les acteurs, ces oubliés du territoire*, Economica, Anthopos, Paris, 186 p.

HERVIEU B., 2002, « La multifonctionnalité de l'agriculture : genèse et fondements d'une nouvelle approche conceptuelle de l'activité agricole », dans *Agricultures : cahiers d'études et de recherches francophones*, n°6, volume11, pp.415-419.

MUNDLER P., 2006, *La multifonctionnalité de l'agriculture : enjeux théoriques et d'arbitrage entre politiques sectorielles et politiques territoriales*. Congrès annuel de l'ACFAS (Association francophone pour le savoir), Université McGill (Québec), 16 et 17 mai 2006.

PECQUEUR B., 2001, *Qualité et développement territorial : l'hypothèse du panier de biens et de services territorialisés*. Revue Economie rurale, n°261, janvier-février 2001, pp. 37-49.