

1. CADRE DE L'ETUDE : UNE RECHERCHE CIRAD-INRA.

2. THEME D'ETUDE : LA MULTIFONCTIONNALITE DE L'AGRICULTURE ET LES CONTRATS TERRITORIAUX D'EXPLOITATION.

Nous rappelons dans cette partie l'origine et la signification de la multifonctionnalité de l'agriculture avant de présenter l'objet particulier que nous étudions c'est à dire les contrats territoriaux d'exploitation et leur cadre législatif et institutionnel.

2.1. Origine et définition de la multifonctionnalité de l'agriculture.

2.1.1. Une évolution de l'agriculture et de ses rôles à l'origine du concept de multifonctionnalité.

Pendant longtemps, le principal rôle de l'agriculture était de nourrir les Hommes. Il s'agissait en premier lieu de subvenir aux besoins alimentaires de sa famille puis du pays. Avec le développement d'activités non agricoles et des échanges commerciaux, l'agriculture devint également une activité économique importante, produisant des richesses pour la nation.

Jusqu'à une date récente, les politiques de développement agricole ont donc eu essentiellement comme objectif d'accroître la productivité de l'agriculture. Cette modification de l'agriculture a permis d'assurer l'approvisionnement en nourriture. Mais ce productivisme a rapidement montré ses limites. La surproduction a entraîné des excédents coûteux pour le contribuable et déstabilisateurs pour l'économie agricole des pays du Sud où ces excédents subventionnés étaient exportés. Par ailleurs, l'intensification de l'agriculture s'est accompagnée d'une dégradation des milieux et des ressources naturelles dans de nombreuses régions mettant en cause la durabilité de ce type d'agriculture.

Les deux principaux rôles de l'agriculture (production de denrées alimentaires garantissant la sécurité alimentaire et moteur économique) ont ainsi perdu de leur intérêt auprès de la société. En outre, avec la mondialisation des échanges, l'approvisionnement en denrées devint relativement aisé et la couverture des besoins alimentaires pouvait donc être comblée par d'autres moyens que l'agriculture nationale. D'autre part, le coût du maintien et de la protection de l'activité agricole en faisait une activité économique moins rentable. Les besoins des consommateurs ont également évolué : ce n'est plus l'approvisionnement de masse que ceux-ci recherchent mais une alimentation de qualité, sûre et produite en respectant l'environnement.

De nombreuses interrogations ont émergé face à ces difficultés jusqu'à remettre en cause l'intérêt de l'activité agricole, certains souhaitant qu'on laisse faire les lois du marché, ce qui entraînerait la diminution de la surface agricole française et du nombre d'agriculteur.

Cette idée a soulevé de fortes réactions de la part d'une population à la tradition paysanne forte. En effet, la population agricole, qui a longtemps été majoritaire, a gardé une place importante dans le cœur de la population : les agriculteurs représentent souvent les dépositaires de la relation homme/nature et les paysagistes des campagnes. En outre, on a pris conscience que sans lui les friches se développent et l'emprise humaine recule, fragilisant les territoires (comme dans les zones de montagnes dépeuplées par exemple).

A partir de ces prises de conscience ont émergé de nouveaux rôles de l'agriculture qui ont conduit aux nouveaux concepts de développement durable et de multifonctionnalité.

2.1.2. Le concept de développement durable : un concept frère.

Le concept de développement durable a fait son apparition officielle dans le rapport *Notre avenir à tous* de la Commission des Nations Unies sur l'environnement et le développement en 1987. Ce rapport, encore appelé rapport Brundtland, définit ainsi le développement durable : « Un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations à venir de satisfaire à leurs propres besoins».

Ce concept a été utilisé dans différents domaines du développement dont l'agriculture où une réflexion a été menée notamment par Landais (1998) sur la durabilité des exploitations. Celui-ci considère que la durabilité d'une exploitation agricole dépend de différentes conditions qui sont à la fois écologiques, économiques, sociales et inter-générationnelles. Les conditions écologiques délimitent les conditions de reproductibilité des systèmes techniques de production. La viabilité des modes d'exploitation d'un territoire dépend des conditions économiques. Les conditions sociales en déterminent la vivabilité, elle-même fonction de la qualité de vie, de l'équité de l'organisation sociale, et des tensions entre groupes d'utilisateurs. Enfin, les relations inter-générationnelles renvoient aux conditions d'accumulation et de transmission du patrimoine. Par extension, on peut s'intéresser à la durabilité d'une filière agricole en s'intéressant à la durabilité de tous les acteurs de cette filière comme l'a fait Baron (2002) sur la filière canne à sucre.

Dans le contexte de mondialisation des échanges, on s'est rendu compte que le marché ne permet pas d'assurer la durabilité des exploitations agricoles ainsi que la durabilité de la gestion agricole des territoires. La prise en compte alors des fonctions non marchandes remplies par l'agriculture est apparue comme un moyen de maintenir les exploitations et c'est ce que défend le concept de multifonctionnalité.

2.1.3. Le concept de multifonctionnalité de l'agriculture.

2.1.3.1. Les principes de la multifonctionnalité.

Le concept de multifonctionnalité permet de redéfinir la complexité et la richesse des « missions » de l'agriculture (Hervieu, 2002). Il correspond à la « capacité des systèmes agricoles à contribuer simultanément à la production agricole et à la création de valeur ajoutée, mais aussi à la protection et à la gestion des ressources naturelles, des paysages et de la diversité biologique, ainsi qu'à l'équilibre des territoires et à l'emploi ».

Le terme multifonctionnalité est en fait un néologisme sous lequel sont regroupées les trois fonctions de l'agriculture : économique, environnementale et sociale.

Ce concept redéfinit donc la place de l'agriculture dans la société et ses finalités et sous-entend une nouvelle définition du métier d'agriculteur qui devient plus spécialisé et plus complexe.

La reconnaissance de la multifonctionnalité de l'agriculture implique également la prise en compte de différentes sortes de richesses que l'on peut associer à chacun des rôles attribués à l'agriculture :

- des biens alimentaires ou non alimentaires (ex : bio-carburant),
- des matières premières ou des produits transformés (identifiés, qualifiés et reliés à un territoire),
- des richesses matérielles ou immatérielles (tourisme rural, entretien des paysages, ...),
- des biens privés ou publics (environnement, protection des animaux, entretien de l'espace rural),
- des biens marchands ou non marchands.

La reconnaissance de la multifonctionnalité implique donc la prise en compte de la production de richesses non marchandes par l'agriculture. Celles-ci, utiles à la société, doivent être mises en valeur.

La multifonctionnalité interpelle ainsi les façons de produire, ce qui nécessite de constituer des connaissances sur les pratiques permettant de garantir une agriculture multifonctionnelle, et sur les conditions techniques, économique, sociale et politique de la mise en œuvre de ces pratiques.

2.1.3.2. Les enjeux de la multifonctionnalité.

La multifonctionnalité, comme le souligne Hervieu (2002), 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 de remise en cause des aides publiques à la production en Europe et dans le monde, le concept de multifonctionnalité est donc apparu comme une possibilité de légitimer des aides publiques découplées à l'agriculture. Ainsi, il a été repris au sein de l'Union Européenne où il a été intégré lors des accords de Berlin (1999) dans le deuxième pilier de la PAC concernant le développement rural. En outre, il sert d'argument à l'Europe lors des négociations de l'OMC en tant que concept permettant d'apporter des soutiens soit directement à l'agriculteur soit au travers d'aides conditionnées.

2.2. Contexte législatif et institutionnel des CTE.

Le concept de multifonctionnalité de l'agriculture a été repris par la France pour orienter l'agriculture et il a conduit à la définition, dans les textes législatifs, d'un contrat appelé contrat territorial d'exploitation (voir encart 1 ci-dessous).

Encart 1 : textes de loi sur la multifonctionnalité de l'agriculture et les CTE.

Loi du 9 Juillet 1999 d'orientation agricole (LOA) ;
Décret du 13 octobre 1999 portant modification du code rural et instituant le CTE ;
Arrêté du 8 novembre 1999 relatif aux aides accordées aux titulaires de contrats territoriaux d'exploitation par le fonds de financement des CTE (FFCTE) ;
Circulaire du 17 novembre 1999 concernant la mise en œuvre des CTE ;

Décret du 22 juillet 2003 relatif aux contrats d'agriculture durable (CAD) et modifiant le code rural ;
Arrêté du 30 octobre 2003 relatif aux aides accordées aux titulaires de contrats d'agriculture durable (CAD).

2.2.1. Intégration du concept de multifonctionnalité de l'agriculture dans les textes de loi.

En France, le concept a conduit à des discussions à la fin des années 90 pour être intégré dans la Loi d'Orientation Agricole (LOA) de 1999.

Celle-ci constitue ainsi un tournant important de l'agriculture. Elle intègre plusieurs grandes idées : la reconnaissance de la multifonctionnalité de l'agriculture, l'action en faveur de l'équilibre territorial et social et l'établissement de nouvelles relations contractualisées entre l'agriculteur et la société. C'est cette loi qui est à l'origine du Contrat Territorial d'Exploitation ou CTE.

2.2.2. Le CTE : un outil de la multifonctionnalité.

D'après le Ministère de l'Agriculture et de la Pêche en place en 1999, le CTE est un nouvel outil d'orientation et de développement conçu pour accompagner les agriculteurs qui s'engagent dans la mise en œuvre de systèmes de production rendant des services collectifs qui ne peuvent être totalement rémunérés par le marché et qui nécessitent une participation financière de la société en contrepartie des engagements pris. Le CTE peut en outre être considéré comme un outil incitatif visant à encourager

l'adoption d'activités et de pratiques contribuant au maintien de l'activité agricole, à la protection de l'environnement et à l'équilibre des territoires et de l'emploi.

Comme son nom l'indique le CTE est un contrat qui est passé entre l'agriculteur et la société pour 5 ans autour d'engagements réciproques. Il s'insère dans une stratégie de développement local et cherche à répondre à des enjeux collectifs importants à l'échelle du territoire. Il engage la cohérence globale de l'exploitation et non pas une parcelle ou une portion de l'exploitation.

Le CTE est une mesure de réorientation de la politique agricole, à la fois dans la forme (établissement d'une pratique contractuelle entre les agriculteurs et les pouvoirs publics), et sur le fond (encouragement de pratiques et de production de services que le marché ne sait pas rétribuer). Il comporte deux volets : une partie économique et relative à l'emploi et une partie territoriale et environnementale (voir tableau 1 ci-dessous). Il peut ainsi être considéré comme un outil incitatif visant à encourager l'adoption d'activités et de pratiques contribuant au maintien de l'activité agricole, à la protection de l'environnement et à l'équilibre des territoires et de l'emploi.

Tableau 1 : enjeux et objectifs des CTE.

Partie économique et relative à l'emploi		Partie territoriale et environnementale	
Enjeux	Objectifs	Enjeux	Objectifs
Emploi	Maintenir et créer de l'emploi	Eau	Préserver et améliorer la qualité de l'eau
	Faciliter l'installation de jeunes agriculteurs		Améliorer la gestion des ressources en eau
	Aider à la transmission des exploitations	Sol	Lutter contre l'érosion
Adapter les compétences et les qualifications	Préserver la fertilité physique, chimique et biologique des sols		
Travail	Améliorer les conditions et l'organisation du travail	Air	Préserver et améliorer la qualité de l'air
	Qualité des produits	Biodiversité	Préserver les espèces naturelles et les biotopes
Préserver et accroître la biodiversité des espèces domestiques			
Bien-être animal	Améliorer le bien-être animal	Paysages et patrimoine culturel	Préserver, mettre en valeur le patrimoine bâti
Economie-autonomie	Renforcer l'organisation économique des producteurs		Préserver, mettre en valeur et améliorer les qualités du paysage
	Diversifier les activités agricoles et non agricoles	Risques naturels	Lutter contre l'érosion, les inondations, les incendies, les avalanches
	Améliorer les circuits de commercialisation des produits agricoles	Energie	Réduire les consommations d'énergie
	Accroître la valeur ajoutée en diminuant les coûts de production et en valorisant les ressources		Développer l'utilisation de ressources d'énergie renouvelable

source : Ministère de l'agriculture (2000)

2.2.2.1. Fonctionnement et mise en place des CTE

Le CTE est un contrat individuel épaulé par un dispositif qui favorise l'émergence et la mise en place de projets collectifs.

La "démarche CTE" commence donc par une réflexion et une concertation collective entre les agriculteurs et les autres acteurs du territoire pour identifier des enjeux, des priorités et des objectifs communs afin de mettre en place un projet collectif et définir un contrat-type. Ces concertations ont lieu au sein d'instances de dialogue comme les groupes d'agriculteurs ou les comités locaux. Le contrat-type est constitué d'une série de mesures-type, éligibles au Règlement de Développement Européen, qui s'appliquent à l'un ou l'autre des volets du CTE. Il est élaboré sur la base d'un diagnostic territorial. La Commission Départementale d'Orientation de l'Agriculture (CDOA) composée d'agriculteurs et d'acteurs non agricoles, comme les associations de consommateurs ou de défense de l'environnement, a pour rôle de valider ces contrats. Puis le préfet donne l'agrément final.

Les agriculteurs intéressés par la signature d'un CTE doivent présenter un projet d'exploitation sur 5 ans indiquant les objectifs d'actions économiques, territoriales et environnementales, un plan d'investissement et de financement avec l'évolution des résultats économiques et l'évaluation de l'emploi et de la viabilité. Ce projet est réalisé à partir d'un diagnostic d'exploitation permettant de définir un état initial avant de déterminer quelles seront les grandes lignes du projet. Il permet également de vérifier la cohérence du projet d'exploitation par rapport au projet collectif et par rapport aux atouts et contraintes de l'exploitation. Lors de la formalisation de son projet CTE, l'agriculteur choisit parmi les mesures proposées dans les contrats-types celles qui correspondent le mieux à son projet d'exploitation.

L'ADASEA est chargée de l'instruction des dossiers. Les dossiers sont examinés par la CDOA et après validation, ils sont signés entre le préfet et l'agriculteur concerné.

Au 27 septembre 2002, environ 38 200 CTE au total avaient été signés¹.

2.2.2.2. Suspension des CTE et remplacement par les Contrats d'Agriculture Durable.

Depuis le 06 août 2002, la signature des CTE a été suspendue par le nouveau Ministre de l'agriculture qui a demandé un audit. Celui-ci a révélé des dysfonctionnements importants. Au vu de ces conclusions, le Ministre a chargé, en septembre, un groupe de travail, constitué de représentants de l'administration, des organisations professionnelles agricoles et des collectivités locales, de proposer un nouveau dispositif contractuel recentré sur les enjeux environnementaux prioritaires, simplifié et encadré au niveau budgétaire.

Le Ministre a décidé de créer un nouveau contrat, dénommé Contrat d'Agriculture Durable (CAD) (voir encart 1). Simplification, recentrage environnemental, équité, déconcentration, association plus étroite des collectivités, caractérisent cette nouvelle démarche (cf. communiqué de presse en annexe 1).

Comme on l'a vu dans la première partie, la multifonctionnalité est un nouveau concept de développement qui, même s'il est de plus en plus reconnu par les institutions, reste l'objet de controverse face notamment à des modèles productivistes encore fortement présents. De la même façon, l'outil CTE a été l'objet de fortes récriminations et a été considéré par certains comme un outil mal adapté, aux intérêts mal définis, d'où sa modification en CAD. Il est donc important de préciser que l'étude qui va être réalisée se base sur la considération que la multifonctionnalité est un modèle à promouvoir et elle étudie le CTE en tant qu'outil de réorientation de l'agriculture.

¹ Source : www.cte.agriculture.gouv.fr

