Relance stratégique : **les groupes de travail**

La multifonctionnalité de l'agriculture

Pour le groupe, B. Losch,
avec la collaboration de P. Bonnal
22/12/2000

- Remarques liminaires
- Positionnement général
- Contexte, problématique et enjeux
- Enjeux pour le Cirad, état de la demande et produits attendus
- Propositions pour la mise en œuvre

Remarques liminaires

Le groupe de travail s'est réuni quatre fois entre le 14 septembre et le 6 décembre 2000 sur la base d'un calendrier discuté collectivement. La première réunion, dont l'objet était de définir la méthode de travail, a été limitée aux membres Cirad ; les réunions suivantes ont été ouvertes à l'ensemble des participants.

La participation des membres du groupe a été fluctuante en raison d'emplois du temps généralement surchargés en cette période de l'année (missions outre-mer et participations croisées aux différents groupes de travail). On ne peut que regretter notamment la très faible participation des collègues du Cirad-Ca et du Cirad-Emvt, l'absence de participation du Cirad-Cp, ainsi que la faible production de commentaires ou de contributions écrites.

Il convient ici de souligner la présence continue de nos collègues de l'Inra et de les remercier pour leur participation active et riche tout au long des quatre séances où ils ont été invités. Nos remerciements s'adressent également à M. Joël Mathurin du Ministère de l'Agriculture et de la Pêche et à sa collaboratrice Mme Carole Ly, ainsi qu'à notre collègue S. Bainville du Cnearc.

Soulignons enfin la limite de l'exercice : la multifonctionnalité de l'agriculture est un thème qui introduit un changement de perspective fondamental quant au rôle de l'agriculture dans l'économie et la société et quant aux attentes vis-à-vis de la recherche agronomique. Etudier de façon précise les implications de la reconnaissance des différentes fonctions de l'agriculture sur l'orientation des travaux du Cirad méritera une réflexion plus longue que celle qu'offrait ce groupe de travail.

Positionnement général

La multifonctionnalité de l'agriculture est aujourd'hui un thème récurrent des politiques agricoles et des relations internationales. Tout le monde s'accorde pour reconnaître cette multifonctionnalité : l'agriculture fournit des matières premières pour l'alimentation humaine et l'industrie ; mais elle joue aussi un rôle en matière d'emploi, de gestion des territoires et des ressources naturelles. Le constat n'est pas novateur. En revanche la reconnaissance d'une valeur à ces différentes fonctions et leur rémunération éventuelle par la société sont nouvelles et provoquent des prises de positions beaucoup plus nuancées ; car d'aucuns considèrent qu'il s'agit là d'une justification supplémentaire à la poursuite d'une politique de subventions contraire au bon fonctionnement des marchés.

Pour le Cirad, du fait de son mandat, la multifonctionnalité de l'agriculture apparaît ainsi clairement comme un sujet nouveau à investir. Celui-ci pose à la fois des questions de mesure et d'évaluation des différentes

fonctions ; il implique également la compréhension des rapports de force qui structurent le débat et déterminent l'action collective autour de ce nouveau thème, qu'il s'agisse des acteurs et des institutions des pays du champ d'intervention de l'établissement ou de ceux des pays qui contribuent à l'aide au développement.

Cependant, il est apparu aux membres du groupe de travail que la multifonctionnalité offrait, pour un centre de recherches comme le Cirad, bien d'autres perspectives qu'un simple champ d'investissement nouveau. Sa prise en compte interpelle non seulement les disciplines scientifiques et l'interdisciplinarité mais aussi, et surtout, les fondements mêmes de ce qui a été le paradigme sous-jacent de la recherche agricole depuis sa fondation.

En effet, le progrès technique issu de la révolution industrielle et la marginalisation progressive de l'agriculture (marquant la fin de la société agraire) ont fondé une conception productiviste de l'agriculture dont l'objectif était de fournir des biens en quantité suffisante pour l'alimentation et pour l'industrie. Cette demande sociale dominante adressée à l'agriculture et à la recherche s'est traduite par la définition d'un optimum agronomique, calé sur le rendement, dont le corollaire était le choix de la spécialisation et de l'intensification. Cette orientation a marqué l'ensemble de la recherche agricole mondiale, aussi bien en termes de sélection variétale que de formulation d'itinéraires techniques. Les instituts spécialisés en agronomie tropicale, dont le Cirad est l'héritier, œuvraient dans cette perspective qui structure et fonde encore très largement les travaux de recherche actuels.

Cependant, dès lors que la demande sociale n'est plus de produire uniquement du volume mais de produire simultanément du volume et de la qualité (appréhendée sous ses différentes facettes : sanitaire, culturelle, symbolique, etc.), tout en respectant par exemple l'environnement naturel, en favorisant l'emploi et la répartition des hommes sur leurs territoires, il apparaît avec force que les objectifs de la recherche, l'orientation des travaux et leur structuration sont fondamentalement interpellés. Cette approche du débat a très largement prévalu aux réflexions du groupe de travail.

Contexte, problématique et enjeux

Contexte et problématique

L'émergence du débat sur la multifonctionnalité depuis le début des années 1990 résulte d'une série de phénomènes emboîtés qui sont à la fois l'expression du mouvement général de mondialisation des économies et de débats plus localisés. Nous insisterons ici sur trois aspects considérés comme majeurs :

- La remise en cause des modèles agricoles nationaux par le processus de libéralisation, qui conduit au démantèlement rapide des dispositifs d'aides et de protection, s'est traduite par une exigence de compétitivité. Elle pose la question du devenir des agricultures les moins performantes - dès lors qu'elles ne sont plus subventionnées ou protégées - ainsi que des populations qu'elles font vivre et des espaces ruraux qu'elles structurent. Cette interrogation concerne aussi bien les pays industrialisés que les pays en transition.
- La tendance à une segmentation des marchés des produits agricoles, qui accompagne l'érosion des standards nationaux, résulte de la croissance du niveau de vie dans les pays les plus développés et des risques en matière de sécurité alimentaire engendrés par la recherche de gains de productivité. Elle s'exprime par l'apparition de nouvelles demandes pour des produits spécifiés (terroirs, éco-labels, commerce équitable) qui impliquent de nouvelles formes de coordination (besoin de traçabilité).
- La montée en puissance des thèmes environnementaux, qu'il s'agisse du changement global de l'écosystème et de la gestion durable des ressources à l'échelle planétaire ou, plus localement, des phénomènes de pollution. Cette nouvelle perspective focalise l'attention sur les conditions de la production agricole et met l'accent sur les impacts négatifs de certains choix techniques (par exemple les systèmes intensifs ayant un recours massif aux intrants chimiques) et sur le rôle de l'agriculture dans la gestion de l'environnement.

Ces trois dimensions interpellent les façons de produire et les objectifs assignés à l'agriculture. Or, ces objectifs découlent de la particularité de chaque contexte local, régional et national : les enjeux du débat sur la multifonctionnalité sont en effet directement liés à la place et au statut de l'agriculture dans l'économie, la

société et le jeu politique. Ainsi, dans cette optique, il apparaît que les positions défendues par les Etats dans le cadre des négociations internationales - qu'il s'agisse des débats sur le commerce ou sur l'environnement - sont bien l'expression de l'échelle des valeurs et des rapports de force locaux. Les actifs spécifiques, le jeu des opportunités et des contraintes de chaque situation nationale permettent alors de mieux comprendre les positions antagonistes - pour prendre les deux extrêmes - des pays de l'Union européenne et du Japon et de ceux du groupe de Cairns qui sont respectivement les promoteurs et les contestataires d'une opérationnalisation du concept.

En conséquence, la problématique de la multifonctionnalité porte sur la reconnaissance et la valeur accordée localement aux différentes fonctions de l'agriculture, et sur l'identification puis la mise en œuvre de moyens techniques, organisationnels et institutionnels permettant leur plein accomplissement.

Enjeux de développement

Dès lors qu'il est reconnu que les fonctions attribuées à l'agriculture sont le produit de l'histoire de chaque territoire, il apparaît que les recherches sur la multifonctionnalité ne peuvent se concevoir que par rapport à un contexte. Les conditions de mise en œuvre de la multifonctionnalité renvoient ainsi aux conditions locales de l'action et de l'élaboration des choix collectifs. Elles peuvent relever d'opportunités mais aussi découler d'interventions publiques. Elles peuvent alors nécessiter la formulation d'objectifs territoriaux négociés.

Ainsi les enjeux de développement de la multifonctionnalité portent en premier lieu sur un investissement renouvelé du champ des politiques publiques à savoir : l'analyse du contexte, l'anticipation de ses évolutions possibles, la négociation puis la formulation d'objectifs et de moyens pour les atteindre. La définition des moyens implique la recherche - en situation - de solutions adaptées qui relèvent tout à la fois de solutions techniques (comme par exemple en matière de conduite culturale ou de gestion de la fertilité), de propositions en matière d'organisation (dispositifs d'information et de formation, d'appui et de conseil agricole) et d'intervention (systèmes de rémunération ou d'incitation pour la prise en charge de certaines fonctions).

L'importance des changements du référentiel et des pratiques qu'impose la multifonctionnalité pour les agriculteurs mais aussi pour leurs conseillers agricoles se traduit par un véritable défi en matière d'intégration des différentes fonctions et de leurs objectifs. Ce défi d'intégration questionne les systèmes d'information et de conseil existants.

Pour de nombreux pays des régions chaudes, la multifonctionnalité peut constituer une double opportunité. Elle peut déboucher sur de nouvelles possibilités de financement pour leur développement économique et social grâce, ou en référence, aux accords internationaux en cours de négociation (par exemple au titre du contrôle des émissions de gaz à effets de serre, de la protection de la biodiversité, etc.). Elle peut également offrir une piste de réinvestissement et de rénovation de leurs politiques agricoles après près de vingt ans de standardisation par les programmes d'ajustement structurel.

Enjeux scientifiques

La mise en œuvre de la multifonctionnalité correspond à des enjeux scientifiques majeurs. Les questions formulées à la recherche impliquent un changement ou pour le moins une diversification des objectifs et, surtout, un changement de nature des programmes de recherche tant dans leur conception que dans leur mise en œuvre.

Le premier enjeu porte sur la question de la mesure et de l'évaluation des externalités positives et négatives de l'agriculture, de la valeur attribuée aux différentes fonctions et de la détermination d'indicateurs permettant de prendre en compte des phénomènes complexes. Si une recherche en termes de méthodes doit impérativement être conduite, il découle clairement de ce qui précède que la détermination de la valeur renvoie, au cas par cas, à des situations locales et souvent à des objectifs territoriaux négociés.

La multifonctionnalité pose de façon renouvelée la question de l'intégration disciplinaire. La complexité du champ - dès lors qu'il ne s'agit plus uniquement de considérer un secteur, une production et l'optimisation d'une fonction de production - impose un traitement conjoint entre biologie, écologie, agronomie, zootechnie et sciences sociales, sachant que les sciences sociales ont un rôle "d'ouverture" pour le repérage ou l'aide à la définition des objectifs territoriaux négociés.

Enfin la complexité du champ ne se réduit pas à l'ajout de contraintes nouvelles à une fonction de production destinées à prendre en compte les nouveaux objectifs attachés à l'agriculture. Il s'agit au contraire d'une

rupture dans la façon de raisonner la conduite du changement qui implique le dépassement de la notion d'optimum pour prendre en compte toutes les conséquences de la notion d'objectifs négociés. Un tel saut paradigmatique entraîne à l'évidence un important effort de recherche en termes de méthodes, d'outils et d'intégration des différents champs disciplinaires.

Enjeux pour le Cirad, état de la demande et produits attendus

Les acquis du Cirad

De par ses activités de recherche en coopération, le Cirad dispose déjà d'une certaine expérience portant sur plusieurs thèmes liés à la multifonctionnalité de l'agriculture, notamment:

- Les interactions entre pratiques agricoles et milieu (eau, sol, climat), la gestion de la fertilité du sol en interaction avec le couvert végétal, le contrôle des ennemis des cultures en liaison avec les facteurs du milieu, la compréhension de mécanismes d'intégration agriculture - élevage, la compréhension et la mise au point de systèmes agroforestiers, etc. ;
- La conception d'aménagements agricoles que ce soit au niveau de la mise en valeur de bassins versants ou de la gestion de périmètres irrigués ;
- L'analyse des exploitations agricoles, des systèmes de production, des systèmes agraires et la compréhension des relations sociales au sein d'agricultures familiales ou entrepreneuriales ; l'analyse et l'accompagnement de stratégies d'acteurs individuels et collectifs au sein de territoires ou de filières ;
- L'analyse de politiques agricoles et forestières ;
- L'alimentation des villes, les régimes alimentaires et les process agro-alimentaires ainsi que la gestion de la qualité des produits et la sécurité alimentaire;
- Les études et le suivi des systèmes agro-alimentaires localisés, la normalisation des produits, la segmentation des marchés, la certification et la labélisation ;
- La gestion de la biodiversité et le cycle du carbone.

Notons également les premiers travaux sur la multifonctionnalité engagés dans les pays et les régions partenaires du Cirad : lancement du débat sur la signification et la pertinence du concept en Amérique latine (atelier du Costa Rica en 1999), initiative sur les CTE dans les Dom (séminaire de Guadeloupe en 2000).

La demande

La multifonctionnalité ne fait pas encore l'objet d'une demande à la fois formelle, forte et structurée. En revanche, tout laisse à penser que le thème devrait émerger dans un avenir proche compte tenu de la vigueur des discussions sur le plan international et de la détermination des choix faits au niveau national. Nous observons déjà la montée en puissance de nombreux sujets de recherche liés à la multifonctionnalité, même si les approches sont encore souvent indirectes.

Ainsi, les *agences d'aide* - Banque mondiale, Pnud, FAO, banques régionales de développement, AFD, etc. - formulent des demandes spécifiques en matière de lutte contre la pauvreté, de prise en compte de l'environnement, de développement local ou régional. Certaines *organisations régionales*, telles que l'IICA, affichent un souci de renforcer la réflexion sur des thèmes connexes à la multifonctionnalité (comme la *nueva ruralidad*). Les *ministères techniques français* (MAP, MAE), affichent des demandes de plus en plus ciblées. C'est notamment le cas du MAP qui souhaite que des organismes de recherche approfondissent le concept de multifonctionnalité, le justifient scientifiquement et l'illustrent par des études de cas portant sur une large diversité de situations agricoles afin de renforcer les argumentaires pour les négociations internationales. Dans *les Dom et Tom*, les partenaires engagés dans la mise en place des CTE - collectivités territoriales, Chambres d'agriculture, syndicats, etc. - souhaitent un appui de la recherche (*cf*. séminaire de Guadeloupe) pour la définition de CTE collectifs et l'identification des mesures techniques et environnementales appropriées.

Cette demande est en construction. Pour le Cirad, il s'agit d'anticiper l'évolution en renforçant sa compétence

sur les thèmes en émergence (emploi, environnement) et de constituer une force de proposition.

Les produits attendus

De façon générale, les produits attendus portent sur la création de connaissances, la production de méthodes et d'outils d'analyse et la production de références sur des situations particulières.

De façon plus spécifique, le groupe de travail a retenu :

- L'identification et une mise en perspective des différentes situations agricoles et de leurs perspectives d'évolution compte tenu de leurs caractéristiques sociales, économiques et politiques et des opportunités et contraintes de leur environnement (élaboration d'une typologie de situations-types permettant de "caler" des propositions d'action) ;

- la conception d'une offre de référentiels techniques adaptés aux différentes situations agricoles (par exemple matériel végétal, gestion de la fertilité et des pollutions, gestion raisonnée de l'intensification, etc.) ;
- la définition de méthodes de mesures des externalités (positives et négatives) et d'évaluation prenant en compte les différentes fonctions des agricultures dans leurs contextes ;
- la définition, en partenariat avec les acteurs impliqués, de méthodes d'aide à la conception, à la concertation et à la négociation d'objectifs ;
- la conception de dispositifs et de services permettant d'assurer la durabilité des activités agricoles compte tenu des choix de société qui les justifient.

Propositions pour la mise en œuvre

Inscrire la multifonctionnalité de l'agriculture dans les thèmes de recherche du Cirad implique sa dotation en compétences nouvelles, une animation *ad hoc* et la structuration d'un dispositif géographique d'intervention et de recherche.

Mobiliser des moyens spécifiques

Les compétences à promouvoir portent en premier lieu sur les " entrées " nouvelles impliquées par la reconnaissance des diverses fonctions de l'agriculture peu ou pas explorées jusqu'à présent (emploi, pluriactivité, etc.). Elles portent aussi sur la connaissance des instruments nécessaires à l'élaboration des accords entre les acteurs du secteur agricole et ceux de la société d'ensemble (processus de négociation, contractualisation, prévision et simulation en matière de politiques publiques, etc.)

Ces compétences peuvent être acquises par :

- un processus de formation interne (école de chercheurs) où l'enjeu est de socialiser les connaissances avec l'appui de personnes ressources (internes et externes à l'établissement) ;

- des actions incitatives en associant des compétences externes à l'institution (AIC), sur des thèmes structurants, tels que la constitution de la grille d'analyse des configurations agricoles,
- des actions incitatives en interne (ATP), sur l'analyse des situations locales, la définition de méthodes de mesure et d'évaluation, la définition d'indicateurs de performance.

La dotation en moyens nouveaux sous forme de recrutements a été évoquée. Alors que la fonction d'animation scientifique pourrait éventuellement être conçue sur un pas de temps déterminé, plusieurs profils-types ont été cités, notamment : des compétences nouvelles dans le domaine des sciences politiques dans la perspective de travaux sur la négociation collective ; ou encore des compétences en matière d'emploi.

Valoriser des implantations géographiques

En matière de terrains d’application, le Cirad dispose d'avantages évidents par la diversité et la richesse de ses implantations. Il est nécessaire de distinguer plusieurs situations :

- le cas spécifique des Dom-Tom, compte tenu de la politique de la France en matière de multifonctionnalité et de l’implication du Cirad dans la mise en application de la LOA et des CTE ;
- les situations insulaires et, dans une moindre mesure, oasiennes, où les relations entre l'agriculture et la société ont une résonance toute spécifique ;
- les zones périurbaines, lieu d’expression remarquable de la pluriactivité ;
- des situations nationales où le thème fait débat. D’ores et déjà, certains pays se distinguent de par l’existence d’une position officielle sur le sujet (Thaïlande, Costa Rica).

Les pays africains constituent un défi spécifique de par leur faible participation au débat international (exception faite de l’Afrique du Sud). Pour le Cirad, il s’agit de tester les perspectives de travail dans ce domaine (par exemple l'organisation d’un atelier Afrique prévue en 2001) et de réfléchir à la promotion de dynamiques régionales.

S’impliquer dans des projets thématiques et transversaux

La prise en compte de la multifonctionnalité pour le Cirad s’exprime aussi par un renforcement de son implication dans des projets thématiques et transversaux, portant aussi bien sur l'approche globale que sur des thèmes connexes (interaction agriculture-environnement, valorisation des savoirs agro-alimentaires locaux, développement local multisectoriel, etc.).

Ces projets ou initiatives sont parfois déjà engagés, en liaison avec des agences d'aide internationales ou nationales (UE, FFEM, etc.) ou d'autres centres de recherche (GIS Syal). L'investissement extrêmement significatif déjà engagé par l'Inra et le Cemagref (cf. séminaire de Clermont-Ferrand de décembre 2000) milite pour un rapprochement avec ces deux organismes.