

La multifonctionnalité :
un cadre conceptuel pour une nouvelle organisation
de la recherche sur les herbages et les systèmes d'élevage

B. Hervieu

Depuis un siècle, le monde agricole a connu une transformation radicale. C'est donc dans un contexte de crise profonde qu'a émergé le concept de multifonctionnalité. Retracer rapidement la genèse de ce concept et ses aspects généraux est utile avant de s'intéresser plus particulièrement à la multifonctionnalité des prairies.

RESUME

La multifonctionnalité n'a mis que dix ans pour passer du concept aux politiques agricoles. Ce concept révèle l'extrême diversité des richesses produites par l'agriculture et, ainsi, donne du sens au métier d'agriculteur. Le monde agricole est à la fois producteur de matière première brute mais aussi de produits transformés, identifiés, reliés à un territoire ; il produit à la fois des biens alimentaires et des biens non-alimentaires, des biens matériels (et privés) et des richesses "immatérielles" (le paysage, la biodiversité, l'environnement, la culture... qui peuvent aussi être considérés comme des biens publics, non-marchands). Dans la perspective d'une agriculture multifonctionnelle, les herbages représentent un enjeu particulièrement important. La recherche doit s'adapter à cette nouvelle problématique et s'interroger sur le statut et la nature des connaissances à produire.

MOTS CLES

Agriculture, évolution, histoire, multifonctionnalité, politique agricole, prairie, recherche scientifique, sociologie.

KEY-WORDS

Agricultural policy, agriculture, evolution, grassland, history, multi-functionality, scientific research, sociology.

AUTEUR

Président de l'INRA, INRA, 147, rue de l'Université, F-75338 Paris cedex 07 ;
Bertrand.Hervieu@paris.inra.fr

Le débat sur la multifonctionnalité a émergé en raison d'une crise profonde du monde agricole. Cette crise a saisi l'ensemble des pays développés. Elle a cependant été particulièrement ressentie en France, pays de vieille tradition paysanne, ce qui explique que ce débat y ait pris autant d'importance.

1. L'émergence du concept

Cette crise agricole revêt cinq dimensions :

* La démographie 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 est passé en un siècle d'une situation de majorité absolue à une situation de minorité parmi d'autres.

Tout ceci a à voir avec la multifonctionnalité parce que la paysannerie en France n'est pas un groupe social comme les autres. C'est un groupe social qui est chargé d'une histoire, d'une épaisseur historique en raison des missions que les différents gouvernements lui ont confiées au fil du temps. Le jour où ce groupe s'est aperçu qu'il était une petite minorité parmi d'autres et que son métier lui-même s'est considérablement transformé, un immense malaise s'est installé.

* La relation du monde agricole au territoire

La deuxième crise qu'a dû aborder le monde agricole dans cette fin de XX^e siècle, c'est la crise de sa relation avec le territoire. Nous avons raisonné jusqu'à la fin du XX^e siècle comme si l'agriculture, par nature, tenait le territoire. Or, nous nous sommes aperçus que nous pouvions assurer l'ensemble de la production agricole sur une petite portion de notre territoire.

Imaginez que, pour les dix premières productions agricoles françaises, il y a dix départements qui produisent autant que quarante-cinq. Ces dix départements sont tous situés au nord de la Loire, les quarante-cinq sont tous situés au sud de la Loire. Et ces dix départements, pris un à un, considèrent, à juste titre du point de vue technique, qu'ils pourraient à peu près produire le double de ce qu'ils produisent. Ceci veut dire, en d'autres termes, que s'il n'y avait aucune contrainte, avec une vingtaine de départements au lieu de cent, l'affaire serait entendue. Il apparaît donc une fragilité territoriale extraordinaire.

* La relation à l'alimentation

La relation à l'alimentation est une autre source de tension et donc de fragilité. Imaginez cette grande coupure historique de cette fin de XX^e siècle : pour la première fois, une génération entière vit comme si elle avait l'assurance de manger à sa faim tous les jours jusqu'à sa mort. Cela ne s'est jamais vu dans l'histoire de l'humanité et cela change radicalement le regard porté sur ceux qui produisent le premier maillon de cette alimentation.

Nous sommes donc dans une situation absolument nouvelle et chargée d'insouciance. Au fond, ceci provoque une sorte de banalisation du métier d'agriculteur. Non seulement il devient un métier minoritaire mais, en plus, il devient un métier parmi d'autres parce que, dans la chaîne alimentaire, il ne représente plus qu'un maillon parmi d'autres.

Cette insouciance s'est accompagnée d'une immense ignorance. Nous n'avons jamais si bien mangé et nous n'avons jamais aussi peu su ce que nous mangeons... C'est un autre élément qui crée une sorte d'incompréhension. L'ignorance est mère de l'incompréhension.

* La question de la nature

Quatrième grande rupture : la question de la nature. Pendant que la société s'urbanisait, le monde agricole a cru qu'il restait, en quelque sorte, le dépositaire de cette relation ancestrale et multiséculaire de l'homme avec 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".

On s'est aperçu que le monde agricole était dans un rapport à la nature qui était un rapport de modernité, c'est-à-dire un rapport d'extériorité. On s'est rendu compte, notamment, que l'animal n'était plus

regardé que comme une machine, une machine à transformer de la protéine végétale en protéine animale. Bref, nous n'étions plus dans une vision romantique de la nature, tant s'en fallait.

Il y a eu une sorte de réveil qui, en France, a débouché sur un débat extrêmement fort. De plus, la recherche agronomique a été, en grande partie, mais pas seule, responsable de l'extraordinaire modernisation de l'agriculture française. Cette question de la nature a donc resurgi aussi bien sur le monde agricole que sur le monde scientifique.

* La définition du métier d'agriculteur

Enfin, la dernière difficulté est liée à la définition même du métier d'agriculteur. Le paysan de la troisième république est devenu l'exploitant agricole de la cinquième république. Actuellement, ce terme cherche à être abandonné sans pour autant qu'il soit remplacé de façon évidente. Et l'on assiste à ce phénomène très intéressant : pour remplacer le terme d'exploitant, les organisations professionnelles agricoles elles-mêmes ont de plus en plus recours au terme de paysan parce qu'il est plutôt connoté positivement.

Il y a, dans notre pays, un débat très passionné autour de cette dénomination. Les agriculteurs ne sont-ils pas des entrepreneurs qui mettent en perspective des facteurs de production et qui développent un calcul économique ? Pourquoi ne seraient-ils pas alors des chefs d'entreprise, un terme extraordinairement valorisé dans notre société.

Si tout le monde était chef d'entreprise, je pense que cela finirait par être un peu triste ! Certes, il en faut, mais ce qui est intéressant dans une société, précisément, c'est d'arriver à nommer la diversité de cette société et non pas de la réduire.

2. Du concept à la politique agricole

C'est donc dans un contexte de crise profonde du monde agricole qu'a émergé le concept de multifonctionnalité. Néanmoins, il n'a pas fallu moins de dix ans pour passer du concept aux politiques agricoles. Dix années dont je vous rappelle brièvement les grandes dates :

- C'est d'abord le Sommet de Rio, en 1992, au cours duquel est mis en avant le concept de développement durable qui, nous le verrons, est étroitement lié à celui de multifonctionnalité.

- C'est, ensuite, la signature du Traité de Marrakech en 1994 qui clôture le cycle de l'Uruguay Round. Ce traité construit un cadre conceptuel nouveau pour les politiques publiques agricoles : la notion de découplage des aides s'installe, conduisant à dissocier les soutiens et les quantités produites.

- Entre 1995 et 1998, l'Union européenne s'empare de la question. La Commission met en discussion la notion de politique rurale intégrée, centrée sur les approches environnementales et territoriales. A Cork, sous présidence irlandaise, une conférence est organisée pour valider ce débat. Mais le Conseil des ministres de l'agriculture qui s'en suivit, à Dublin, mit fin à cette orientation.

- Parallèlement, entre 1996 et 1999, l'OCDE d'abord, puis la FAO –à l'occasion de la Conférence de Maastricht à l'automne 1999– s'emparent du concept de multifonctionnalité. L'OCDE le promeut, la FAO le rejette.

- En France, la date clef de ce débat est sans doute 1996 quand la FNSEA, le principal syndicat agricole français, demande la mise en œuvre d'une nouvelle loi d'orientation. Elle considérait que les très grandes lois de 1960 et de 1962 n'étaient plus en adéquation avec la situation dans laquelle nous nous trouvions et qu'il fallait reprendre ce travail.

- Ainsi, de 1997 à 1999, la multifonctionnalité de l'agriculture s'est trouvée au cœur du débat sur la loi d'orientation. Le choix était : " cette loi est-elle destinée à construire une agriculture française avec 250 000 exploitations ou à garder un tissu agricole sur l'ensemble du territoire " ? Répondre à cette question, c'est admettre que l'agriculture est plus qu'un volume de production. C'est finalement admettre qu'avoir une agriculture sur l'ensemble du territoire national est une volonté politique et pas seulement le fruit d'une logique économique. C'était évidemment déjà laisser penser que la situation était plus complexe que prévue.

- Tous ces débats ont aboutit, vous le savez, à la loi d'orientation agricole de juillet 1999 et à la création du Contrat Territorial d'Exploitation. Presque au même moment, à l'occasion du débat sur l'Agenda 2000,

le Conseil des ministres de Berlin créait le deuxième pilier de la PAC construit sur le développement rural et la multifonctionnalité. Voilà pour la partie historique.

3. Les cinq dimensions de la multifonctionnalité

Pourquoi développer ce concept de multifonctionnalité en réponse à la crise subie par le monde agricole ? Parce que ce concept révèle l'extrême diversité des richesses produites par l'agriculture et, ainsi, donne du sens au métier d'agriculteur. Pour l'illustrer, je ferai cinq distinctions :

- Distinguer l'alimentaire du non-alimentaire : Le monde agricole produit à la fois des biens alimentaires et des biens non-alimentaires. Je n'ai pas besoin d'insister sur cette distinction car elle est, depuis toujours, partagée par le monde agricole, notamment en ce qui concerne la question de l'énergie.

- Distinguer 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, 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 redémarrage plutôt qu'un retrait.

- Distinguer richesses matérielles et immatérielles : Troisième distinction, moins évidente : le monde agricole produit des richesses immatérielles en même temps que des biens matériels. Que peut-on entendre par richesses immatérielles ? C'est, par exemple, le paysage, la gestion du sol et du sous-sol, la biodiversité... Le fait que l'agriculture produise ce type de biens a des effets culturels d'une importance dont il faut absolument tenir compte.

- Distinguer biens publics et privés : Ces biens immatériels ont deux caractéristiques et c'est là ma quatrième distinction : le monde agricole produit des biens privés et des biens publics. L'agriculteur est de plus en plus regardé comme un producteur de biens publics (paysage, environnement, culture...). Autant de choses qui sont réclamées et, ce qui est intéressant, c'est qu'une grande partie de ces biens publics ne peuvent pas résulter d'une action strictement publique mais d'une politique publique mise en œuvre par des acteurs privés. Ainsi, la construction des paysages se fait bien par des acteurs privés, dans un cadre complètement privé.

- Distinguer biens marchands et non-marchands : Une partie de ce que produit l'agriculteur est un bien marchand et trouve une demande sur le marché ; une partie de ce qu'il produit est un bien non-marchand et constitue pourtant une richesse. Je pense que 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 très importante et là repose tout le problème : comment fait-on pour que cette production de richesses non marchandes continue d'être produite, non pas à côté de la production marchande matérielle, mais à travers la production marchande et matérielle ?

Cette qualification non-marchande a, de mon point de vue, deux intérêts. Elle permet, tout d'abord, de distinguer ce qui relève du marché et de faire en sorte de réguler ce marché autour de ce qui lui revient. Elle facilite également la construction d'une politique non plus de soutien ni d'indemnisation, mais de rétribution des richesses non-marchandes, produites par les agriculteurs mais profitant à tous.

4. Le recouplage : une approche rénovée de la politique agricole

C'est là tout l'intérêt de l'approche de découplage – "recouplage". Découpler cette production de richesses pour les "recoupler" ensuite. Car il ne s'agit pas, si je m'en réfère au cas de la France, d'avoir vingt départements qui seraient strictement marchands et en avoir cinquante qui seraient strictement non-marchands. Tous les départements –tout le territoire– doit produire des biens alimentaires et non alimentaires, des richesses matérielles et immatérielles, des biens publics et privés, produire et transformer. Seule une telle approche est capable de donner de la cohésion, de la cohérence et de la légitimité aux budgets publics.

C'est cela l'ambition du Contrat Territorial d'Exploitation : de 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. Ce métier n'est pas –je crois que la comparaison avec le mouvement scientifique là encore est intéressante– l'héritier direct de l'agronome de synthèse éclairé du siècle des lumières mais le fruit d'un métier extrêmement spécialisé et complexe. Ce métier fait appel à une palette de compétences

qui ne sont pas héritées, mais qui sont de plus en plus apprises. L'originalité de ce métier, c'est sa capacité à articuler un certain nombre de savoirs, un certain nombre de missions et ceci va au-delà du producteur agricole voulu dans la deuxième moitié du XX^e siècle. C'est la reconstruction d'un métier de synthèse et ce n'est pas le paysan du XIX^e siècle. Je crois que, de ce point de vue là, c'est un entrepreneur très moderne, mais un entrepreneur qui a la particularité d'être autant en phase avec le marché qu'avec le reste de la société, à travers la puissance publique.

Au bout du compte, cette recomposition très forte autour de la multifonctionnalité peut-être vue comme une chance historique pour redéfinir la place de l'agriculture dans la société.

5. Le concept de multifonctionnalité appliqué aux herbages

Dans la perspective d'une agriculture multifonctionnelle, les herbages représentent un enjeu particulièrement important : en termes d'occupation de l'espace et de construction des paysages, de préservation de la biodiversité, de support de systèmes de culture permettant la gestion des effluents, en termes de vecteurs d'image de façons de produire appréciées des consommateurs, ou de base pour des systèmes d'élevage autonomes et économes plus durables, alternatifs aux logiques de surintensification ou d'agrandissement encore trop souvent présentes.

Une vision multifonctionnelle des herbages invite toutefois à rompre avec la quête de l'homogène et du stable et à considérer d'autres modèles que la prairie cultivée exploitée de façon à s'approcher toujours au plus près de son potentiel productif. Il faut apprendre à s'intéresser beaucoup plus aux couverts complexes (vieilles cultures, prairies naturelles, pâtures et parcours), à penser l'hétérogène et le disponible, à prendre appui sur les dynamiques des végétations. Ceci impose, plus que jamais, de fixer les interactions animal / plantes, troupeaux / couverts végétaux au cœur des démarches de recherche. Ces interactions doivent être partie intégrante des critères de sélection variétale car la valeur des ressources pastorales dépend autant de l'aptitude et de la motivation des animaux à les consommer que de la qualité intrinsèque des plantes qui composent les couverts.

Reconnaître, voire rechercher, l'hétérogène oblige à renoncer aux préconisations rigides à valeur universelle et redonne une importance déterminante aux savoir-faire des éleveurs. Plus qu'une science, la conduite du pâturage est un art, dans lequel l'intuition et la réactivité du praticien sont essentielles. Or les nouveaux enjeux de leurs pratiques, en matière d'environnement, de protection de la biodiversité et des paysages, de construction de la qualité et de l'image des produits, sortent du cadre de référence traditionnel de cet art. Les recherches scientifiques doivent contribuer à la construction de nouveaux savoir-faire. Cet objectif interroge le statut et la nature des connaissances à produire, des variables de sortie des modèles scientifiques.

Une telle réflexion ne peut se conduire de façon autonome dans chaque champ disciplinaire. Elle passe inévitablement par des interactions entre sciences techniques, et entre celles-ci et les sciences humaines. De telles interactions, on le sait, se construisent très difficilement sur un mode exclusivement théorique ou méthodologique. Elles ne peuvent souvent trouver leur réalité que dans un ancrage sur des terrains communs, dans une logique de recherche-intervention. Il ne s'agit nullement d'abandonner les expérimentations en milieu contrôlé mais bien de souligner l'importance de l'interconnexion de dispositifs de recherche de natures différentes pour répondre aux enjeux de l'heure.

La transformation du contexte de la recherche agronomique oblige à une plus grande ouverture d'esprit, dans et entre les disciplines. Par son intitulé même, ce Congrès se situe bien dans cette perspective. La prise en compte, parmi les "herbages", de l'ensemble des couverts pâturés par les troupeaux, le contenu des sessions plénières, l'invitation de disciplines nouvelles dans une telle arène -sociologie, économie, sciences politiques- montrent que celle-ci est à l'œuvre aujourd'hui.

SUMMARY

Multi-functionality, a conceptual framework for a new organization of the research work on pastures and on livestock farming systems

For a century, the world of agriculture has been subjected to a radical transformation, which is described here in detail. The deep crisis has given rise to the concept of multi-functionality, which took barely ten years to pass from the world of ideas to that of actual farm policies. This concept reveals the extreme diversity of the riches produced by the farmers and gives a renewed sense to their profession.

The world of agriculture yields not only unprocessed products but also transformed goods, with an identity and a linkage to a specific land ; the produce consists both of food and of non-food, material (and private) goods as well as "immaterial" ones (landscape, soil fertility, bio-diversity, cultural riches, etc., which may be considered to be public, non-commercial goods). In the prospect of a multi-functional agriculture, pastures constitute a particularly important element. Research work should be adapted to the new problems that arise and should address the question of the status and nature of the knowledge to be brought forth, and the output variables from the scientific models.