

Étude originale

Environnement et multifonctionnalité de l'agriculture

Comment accompagner les projets multifonctionnels ? L'expérience du programme Terriam

Pascal Aubrée
Gilles Maréchal

Fédération régionale des centres d'initiatives
pour valoriser l'agriculture
et le milieu rural de Bretagne
17, rue du Bas Village
C.S. 37725
35577 Cesson-Sévigné
France
<pascal.aubree@civam-bretagne.org>
<gilles.marechal@civam-bretagne.org>

Résumé

En 2004, des organisations de développement agricole s'interrogent sur l'accompagnement proposé à une population croissante de porteurs de projets. Expression d'un projet de vie, complexe, intégrant diverses activités en interrelation, ou à forte sensibilité environnementale, ces projets échappent au système normatif des références du monde agricole. Le concept d'agriculture multifonctionnelle a été retenu comme caractéristique commune pour le projet de recherche-action Terriam (Territoires et initiatives par l'agriculture multifonctionnelle) dans l'Ouest de la France. Des enquêtes ont été menées dans huit territoires auprès des acteurs de terrain pour comprendre en quoi la multifonctionnalité de ces projets répond aux enjeux territoriaux et, en retour, en quoi l'organisation à l'échelle territoriale peut favoriser leur succès. Sur le premier plan, il a été trouvé que l'alimentation reste au cœur de ces projets, mais qu'il est attendu de la multifonctionnalité qu'elle contribue à des stratégies territoriales qui dépassent le secteur agricole. Sur le plan de l'appui aux projets, l'importance d'un accompagnement adapté à leurs particularités a été mise en évidence, en complément des questions d'accès au foncier et au financement. L'expérience de la mise en œuvre dans le cadre de Terriam d'instruments adaptés (référents de parcours, réseaux d'échanges) montre avec le recul la pertinence d'une organisation territoriale. Le projet Terriam a montré comment l'arrivée de porteurs de projets relevant de l'agriculture multifonctionnelle conduit à repenser les cadres du « développement agricole » à la fois pour mieux répondre à leurs attentes et pour valoriser leur apport aux dynamiques territoriales.

Mots clés : agriculture multifonctionnelle ; aménagement du territoire ; diversification ; gestion des ressources.

Thèmes : économie et développement rural ; systèmes agraires.

Abstract

Accompanying multifunctional projects: The experiment of the Terriam project

In 2004, a growing population of project holders questioned extension organisations about the support they deliver. These projects frequently express a life project which is complex and integrates interrelated activities or a strong environmental dimension. The normative system of references prevailing in the farming sector does not fit such projects. The concept of multifunctional agriculture has been chosen as their common characteristic to develop the Terriam project (Territories and initiatives by multifunctional agriculture) in Western France. Inquiries have been carried out in eight territories with local stakeholders in order to understand how multifunctional projects address local challenges and how territorial organisation can contribute to the success of initiatives. It has been found that while food remains the core of such projects, multifunctionality is expected to be part of local strategies the scope of which is larger than agriculture. To support the projects, Terriam identified an expectation for "come along processes" adapted to their specificities as a complement to concern about access to land and funding. As tools (project referent, exchange networks) are already implemented and assessed, we can now state that territorial organisation is relevant. Terriam shows how the emerging demand of entrepreneurs with projects rooted in multifunctional agriculture question the existing framework and patterns of the extension system, both for a relevant answer to this demand and for their contribution to local dynamics.

Key words: diversification; land use planning; multifunctional agriculture; resource management.

Subjects: economy and rural development; farming systems.

L'évolution du contexte économique et social et l'avènement progressif mais inéluctable du concept de développement durable ont fait émerger de nouvelles bases pour le développement agricole et rural : parmi elles, le territoire et la multifonctionnalité. Ces deux concepts s'entrecroisent quand on s'intéresse à l'accompagnement de certains porteurs de projets agricoles ou agrituraires. Les réseaux associatifs de développement agricole à l'origine du projet Terriam (Territoires et initiatives par l'agriculture multifonctionnelle) dans l'Ouest de la France sont de plus en plus intensément sollicités par des personnes qui estiment que les particularités non conventionnelles de leurs projets sont insuffisamment ou mal prises en compte par leur environnement territorial et professionnel. Ces projets sont parfois qualifiés d'atypiques, ou d'innovants, ou de diversifiés, faute de terminologie consacrée. Considérant qu'ils articulent souvent explicitement plusieurs fonctions et un rapport au territoire original, un groupe de recherche-action s'est constitué pour explorer de nouvelles voies d'accompagnement, fondées sur une organisation territoriale, en considérant la multifonctionnalité comme dénominateur commun.

Définition opérationnelle de « multifonctionnalité » et « territoire »

La multifonctionnalité de l'agriculture vécue par les associations de développement agricole initiatrices du projet s'exprime dans deux sphères : d'une part, les contributions et les aménités intrinsèquement liées à l'acte de production (création et entretien de paysage, préservation de la biodiversité, entretien de milieux remarquables, qualité des eaux), et d'autre part des activités liées à la diversification, qui reposent sur des opérations distinctes de l'acte agricole au sens strict : transformation alimentaire, circuits courts de distribution, approvisionnement de la restauration hors domicile, accueil (touristique, social, éducatif), production énergétique, nouveaux services...

Cette agriculture multifonctionnelle permet le maintien d'exploitations de taille

modeste, économiquement efficaces et susceptibles de contribuer à un rééquilibrage démographique et économique des territoires, grâce à l'agrégation de valeur ajoutée et à la vente de services. Elle permet également d'accueillir à l'installation des publics au parcours atypique. Aujourd'hui, en France, quatre installations sur dix se font en dehors du régime des aides agricoles (Lefebvre *et al.*, 2004), ce qui révèle que soit le projet soit le candidat, ou les deux, sont « atypiques » : projets agricoles échappant aux normes en vigueur, porteur de projet dépourvu de la capacité agricole ou trop âgé... Au sein même des installations aidées, la proportion des candidats « hors cadre familial » est passée de 24,6 % en 1998 à 30,3 % en 2003 (Lefebvre *et al.*, 2004).

Les projets multifonctionnels et liés au territoire sont susceptibles de participer à la vitalité de circuits économiques locaux. Le développement de productions alimentaires à forte typicité et la valorisation de l'environnement contribuent à renforcer l'image d'un pays et son attractivité. Elles activent des rentes territoriales (Mollard *et al.*, 2002) et contribuent à dynamiser d'autres biens identifiés territorialement, sous forme de « paniers de biens » (Pecqueur, 2000).

Mais la multifonctionnalité est aussi « l'amorce de la refondation d'un nouveau type de relation entre marché et identité » et à ce titre peut provoquer la construction de « communautés identitaires » (Barthélémy et Nieddu, 2004). Cette

dimension culturelle, ajoutée à la matérialité des pratiques, nous invite à explorer la multifonctionnalité comme dénominateur commun entre des projets qui ne disposent pas d'une identification partagée (sinon négative comme dans le terme atypique).

Dans ce contexte, le territoire est appréhendé comme « un lieu de construction de ressources » (Berriet-Sollicec *et al.*, 2001). Il est le lieu où s'articulent ou s'affrontent deux types de multifonctionnalité : « soit les agriculteurs ont chacun une activité multifonctionnelle et ils se coordonnent à l'échelle d'un territoire [...] soit la multifonctionnalité résulte de la coordination des activités monofonctionnelles des agriculteurs et de l'ensemble des acteurs » (Pecqueur, 2000). Mais le programme Terriam, à visée opérationnelle, doit aussi prendre en compte la dimension politique du territoire. Dans l'optique du développement agricole, un territoire est aussi un espace où peuvent se mettre en place des stratégies locales d'accompagnement de projets, ce qui suppose une définition légale et des instances de gouvernance propres.

Méthode de travail

Des enquêtes ont été lancées dans huit territoires répartis sur trois régions : Bretagne, Centre et Pays de la Loire (figure 1). Ceux-ci correspondent à la fois

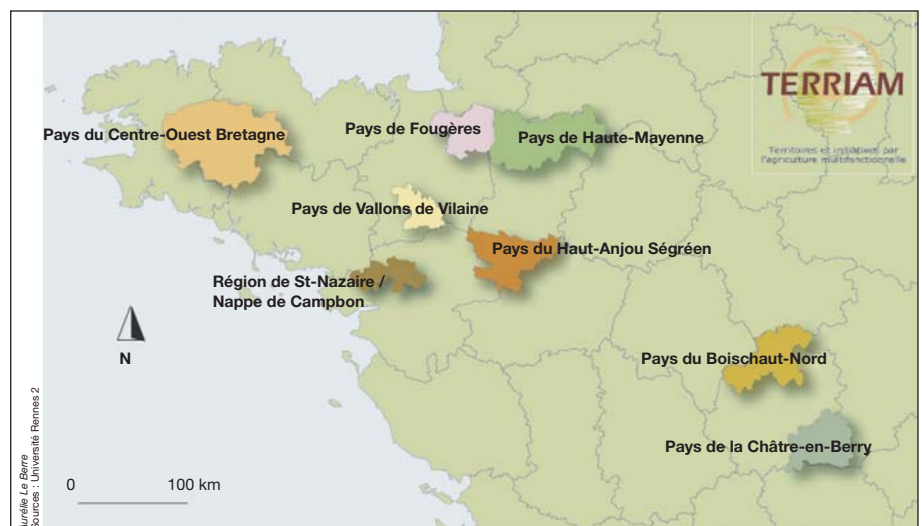


Figure 1. Les huit territoires du programme Terriam.

Figure 1. The eight territories of the Terriam project.

Terriam : Territoires et initiatives par l'agriculture multifonctionnelle.

à des territoires vécus et des espaces de gouvernance reconnus (pays ou communautés de communes).

Ils couvrent une large gamme de situations, tant en termes de caractéristiques de l'agriculture et du milieu rural que de structuration des démarches territoriales. La *figure 2* présente la situation des territoires d'études en fonction de leurs relations avec le monde urbain :

- rural dominé par les activités agricoles et associées (Boischaux-Nord, Centre-Ouest Bretagne) ;

- rural polarisé par une commune-centre de taille moyenne sur le territoire (Fougères, Haute-Mayenne, Haut-Anjou) ;

- rural sous influence urbaine externe indirecte et partielle (La Châtre) ;

- rural sous influence urbaine externe et directe (Vallons de Vilaine, Campbon).

Tous sont situés dans des régions marquées par la prégnance des filières d'agriculture monofonctionnelle (productions animales ou végétales) et à faible rente territoriale.

Ces territoires ont fait l'objet en 2005 d'une enquête chacun, visant d'une part à identifier des enjeux territoriaux liés aux projets d'agriculture multifonctionnelle et d'autre part à connaître l'opinion et les attentes des porteurs de projets. Au total, 94 porteurs de projets (individuels ou collectifs, déjà en activité ou non) ont été interrogés sur la base d'un guide d'entre-

tien commun. Quarante-huit « acteurs de l'accompagnement » ont également été consultés, ainsi que les responsables politico-administratifs locaux.

Dans un second temps, les résultats des enquêtes ont fondé les activités menées en deuxième année dans chaque territoire. Ces activités à vocation opérationnelle, destinées à proposer des réponses à un enjeu local et aux attentes des porteurs de projets, ont été comparées. Les questions posées présentaient une forte diversité, depuis une interrogation classique – « Comment faciliter l'aboutissement des projets innovants ? » – jusqu'à une initiative inédite – « Comment développer un système territorial de prestation de services d'assainissement par les agriculteurs dans des hameaux dépourvus, non reliés aux réseaux collectifs ? ».

Résultats des enquêtes

En termes d'enjeux territoriaux, les enquêtes ont révélé la forte diversité des attentes locales, liées à des stratégies territoriales, vis-à-vis de la multifonctionnalité. Si les questions d'attractivité territoriale (paysagère, urbanistique mais aussi dynamiques collectives) sont partout présentes, certains territoires intègrent l'agri-

culture dans une stratégie globale qui la dépasse. Ainsi, la Haute-Mayenne qui vise l'exemplarité énergétique s'appuie-t-elle sur l'agriculture multifonctionnelle à la fois pour l'illustrer concrètement et pour initier des dynamiques collectives.

La méthode (entretiens semi-directifs) visait l'identification et l'analyse croisée de questions à l'interface des projets d'activités et des dynamiques territoriales. Les déclarations des acteurs confirment qualitativement la croissance du nombre de ces projets, difficile à appréhender par un appareil statistique où ils ne se distinguent pas (l'Association départementale pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles [Adasea] les observe désormais de façon plus fine et différenciée).

Mais l'objet principal du programme était centré sur la mise en place de systèmes permettant d'améliorer le succès de projets. À cet égard, l'ensemble des enquêtes a permis d'identifier trois freins communs :

- l'accès au foncier, difficile pour les projets dits « atypiques » ;
- l'accès au financement, compte tenu du manque de références économiques inhérent à des montages complexes, facteur de méfiance pour le système bancaire ;
- l'accompagnement territorial des porteurs de projets.

Les deux premiers font partie des questions récurrentes adressées aux associations de développement agricole. Elles ne disposent que d'une marge de manœuvre réduite, hors la sensibilisation des élus ou financiers, et la constitution de références de nature à « rassurer » un environnement institutionnel frileux face à l'innovation.

C'est le troisième frein qui a fait l'objet de la majorité des échanges. Il était prévisible et attendu. Ainsi le Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (Cnasea) connaissait « l'insertion pas toujours évidente » des hors-cadre familial (Lefebvre *et al.*, 2004). Concernant les exploitations agricoles diversifiées (qui « constituent une forme de valorisation économique de la multifonctionnalité »), on pouvait lire qu'« il n'existe aucune politique ni aucun organisme, même au niveau décentralisé, d'aide et de conseil concernant spécifiquement l'agriculture diversifiée » (Bonnafous et Revel, 2004). Le constat de « contradictions et de dispersions » concernant ces exploitations et d'« innombrables limites et normes instituées par la plupart

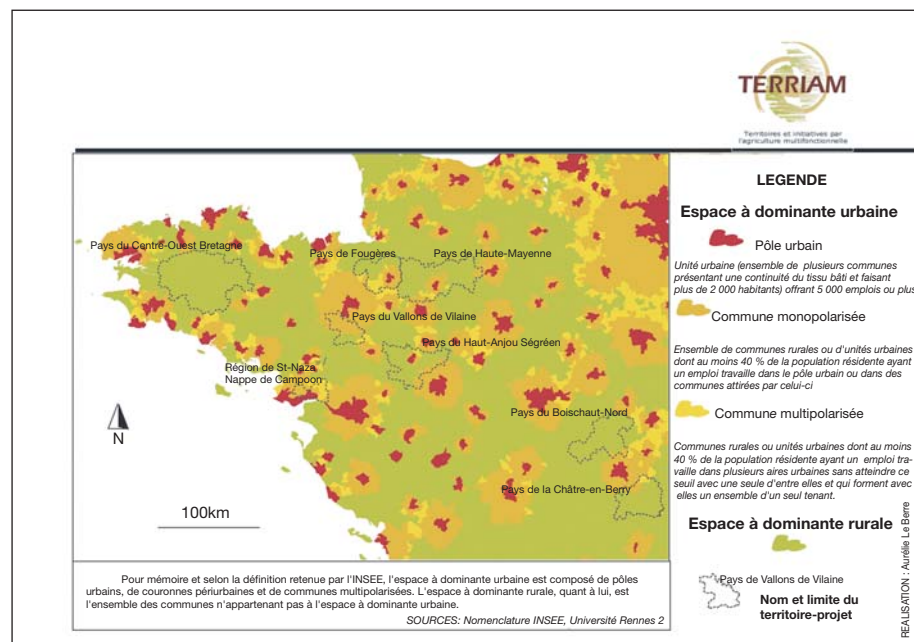


Figure 2. Espaces urbains et espace rural dans huit territoires du projet Terriam.

Figure 2. Urban spaces and rural space in eight territories of the Terriam project. Terriam : Territoires et initiatives par l'agriculture multifonctionnelle.

des agences spécialisées par filière» (Bonafous et Revel, 2004) a été fréquemment repris par les porteurs de projets. Ceux-ci incriminent les cloisonnements intellectuels et institutionnels qui font que leur projet, qui souvent dépasse la dimension économique pour exprimer un projet de vie, n'est pas considéré dans sa complexité. Ils soulignent aussi l'importance de l'ancrage territorial, en raison non seulement de leurs aspirations propres mais aussi du rôle déterminant des marchés de proximité pour leur entreprise, en particulier pour les aliments. De façon presque unanime, les porteurs de projets sont conscients que leur « différence » crée des obstacles supplémentaires sur le chemin qui mène à la création d'activité.

Parmi la centaine d'entretiens réalisés, la quasi-totalité touche à la question alimentaire sans que cette proportion relève d'un choix délibéré pour l'échantillonnage. Ces projets sont très dépendants de l'insertion territoriale, à la fois pour la personne (réseaux d'entraide dans des métiers très consommateurs en temps, stabilité psychologique) et pour les produits (qui visent quasi exclusivement les marchés locaux). Nous avons dressé une carte (pour les régions Bretagne et Pays de la Loire) présentant l'importance de l'activité de transformation à la ferme (tirée du recensement de l'agriculture de 2000) et une autre pour la restauration. Elles montrent que les territoires (à l'exception de l'Indre qui bénéficie de certaines dynamiques liées aux appellations d'origine contrôlée, AOC) se situent dans la moyenne basse d'activité pour les réseaux alimentaires locaux. Cette part des pratiques alimentaires est cependant, avec l'accueil, la marque la plus accessible d'une « multifonctionnalité choisie » (qui se traduit en diversification) dans les territoires (figures 3, 4). On peut en inférer que la pratique de la multifonctionnalité n'éloigne pas les agriculteurs d'un « cœur de métier et d'identité » où l'aliment tient la place centrale.

Suggestions des porteurs de projets

Le guide d'entretien semi-directif comportait également une section consacrée aux suggestions des porteurs de projets pour que les freins constatés soient levés ou leurs attentes mieux satisfaites. Ces suggestions concernent fréquemment des

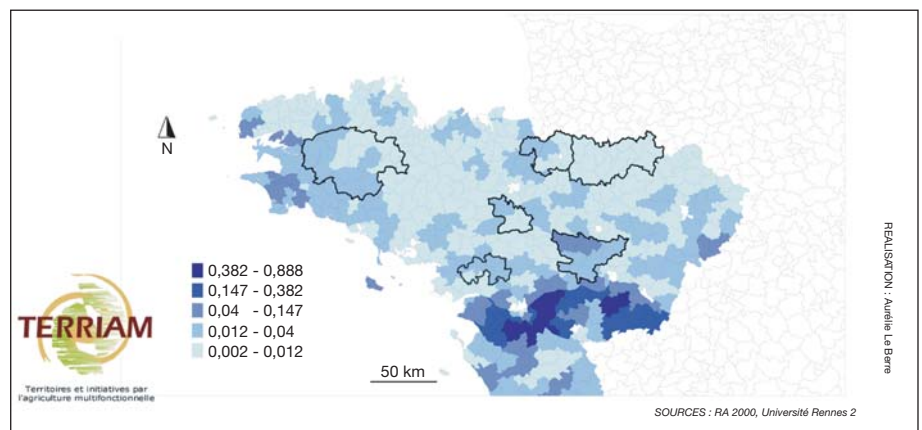


Figure 3. Les activités diverses en Région Bretagne, Pays de la Loire : proportion d'exploitations pratiquant la transformation de produits pour la vente par rapport à l'ensemble des exploitations par canton (recensement agricole 2000).

Figure 3. The diverse activities in Region Bretagne, Pays de la Loire: proportion of farms practicing the transformation of products for sale with regard to all the farms by canton (Agricultural census 2000).

Terriam : Territoires et initiatives par l'agriculture multifonctionnelle.

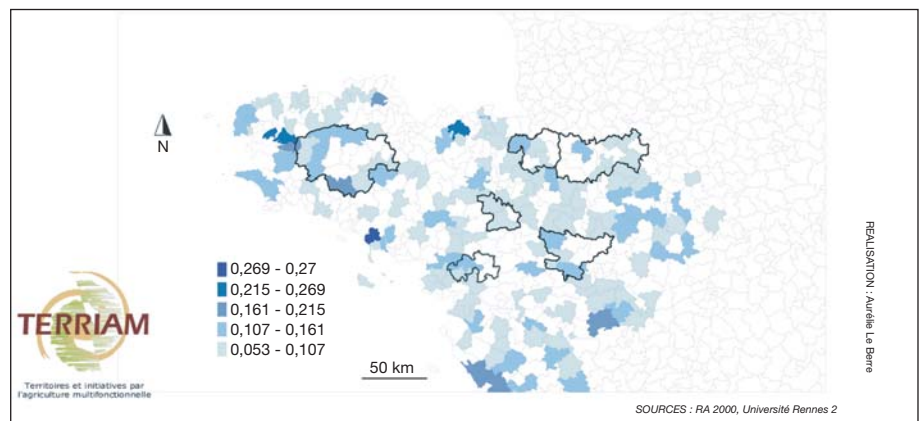


Figure 4. Les activités diverses en Région Bretagne, Pays de la Loire : proportion d'exploitations pratiquant la restauration par rapport à l'ensemble des exploitations par canton (recensement agricole 2000).

Figure 4. The different activities in Region Bretagne, Pays de la Loire: proportion of farms offering dining facilities with regard to all the farms by canton (Agricultural census 2000).

Terriam : Territoires et initiatives par l'agriculture multifonctionnelle.

actions qui peuvent être entreprises à l'échelle du territoire, voire n'être mises en œuvre qu'à cette échelle.

Dans l'ensemble, les porteurs connaissent peu les ressources utiles existant sur leurs territoires, en particulier celles d'institutions formelles (quand elles existent) et identifient mieux les personnes ressources animant divers réseaux informels. Mais ils n'identifient pas mieux les ressources extérieures au territoire. De nombreux porteurs ont affaire à plusieurs accompagnateurs (un technicien, un juriste...), relevant parfois d'institutions différentes du fait de la complexité de leur projet. Ils souhaitent des référents de parcours (terme forgé *ex post* au sein du

projet), généralistes capables d'orienter les démarches, de mobiliser l'expertise (technicien ou collègues agriculteurs) et d'assurer un suivi cohérent dans la durée.

Les réseaux d'échange sont par excellence les modalités qui peuvent être organisées à l'échelle territoriale, en se fondant sur l'interconnaissance et la proximité des acteurs. Ils ont été mis en œuvre dans cinq territoires du projet, sous des modalités diverses adaptées aux enjeux locaux (cafés installations, cafés transmission, petits-déjeuners solidaires, rencontres territoriales). Leur intérêt majeur, tel qu'il ressort des déclarations des participants, est l'insertion sociale et

territoriale des projets, ainsi que la réassurance psychologique des entrepreneurs. Ces nouvelles modalités de suivi (réfèrent de parcours, échanges) montrent avec le recul l'intérêt d'une organisation territoriale. Mises en œuvre avec succès (une centaine de suivis par an) en 2005 à l'échelle du département en Ille-et-Vilaine pour des raisons financières, elles « éclatent » en 2008 vers des organisations à l'échelle des pays.

La mise en œuvre de projets complexes demande de la maturation et parfois des réorientations. Il est suggéré par les porteurs de projets que les systèmes d'accompagnement soient adaptés à des investissements progressifs et prévoient un volet immatériel (conseil, suivi) pendant la phase postinstallation, où les adaptations, voire réorientations, sont fréquentes et problématiques.

Pour nombre de porteurs de projets, les autorités territoriales sont timorées dans l'appui qui leur est proposé (voire absentes selon certains). Elles développeraient un fatalisme ou un sentiment d'impuissance alimenté par le poids des macrodéterminants (politique nationale, montant des interventions de la politique agricole commune, PAC). Pourtant, elles disposent de leviers pour les trois principaux freins identifiés : le foncier par leur politique d'urbanisme, le financement par la mobilisation de l'épargne locale, l'insertion par des « politiques d'accueil » telles que l'ont développée certaines collectivités (parcs régionaux ou région Limousin). Un véritable travail de mobilisation et de sensibilisation des élus locaux, s'appuyant sur des réalisations réussies, mérite donc d'être engagé pour les inciter à « passer à l'action ».

De l'observation à la construction de systèmes territoriaux d'accompagnement

Contrairement aux attentes (ou aux espérances) des organisations à l'origine du

projet, l'intérêt manifesté par les collectivités ne relève pas de l'agriculture *sui generis*. La question d'un meilleur aboutissement des projets multifonctionnels est reliée à des enjeux territoriaux plus englobants : qualité de l'alimentation, maintien de la population, préservation du paysage, qualité de l'eau, économie énergétique, valorisation des ressources locales. L'agriculture multifonctionnelle est donc vue autant comme un moyen que comme une fin en soi.

De façon inattendue, nous avons découvert le rôle apprécié de structures qui ne relèvent pas du « développement agricole » traditionnel (par exemple de l'économie sociale et solidaire, comme l'Association pour le droit à l'initiative économique (ADIE), les Clubs d'investisseurs pour une gestion alternative et locale de l'épargne solidaire [CIGALES], ou les boutiques de gestion).

Ainsi, le monde soigneusement délimité du développement agricole, doté d'objectifs propres et d'institutions spécifiques départementales peu articulées avec le milieu non agricole, est interrogé dans ses pratiques de cloisonnement à la fois par les finalités du développement territorial et par l'irruption de nouveaux acteurs.

Il apparaît que si l'installation agricole conforme aux standards administratifs reste la voie dominante d'aboutissement des projets, elle n'est pas la seule. Les territoires sont donc « condamnés » à s'adresser à des projets agrituraires et non pas seulement agricoles, ce qui remet en question des habitudes acquises et des jeux de pouvoirs constitués.

Conclusion

L'analyse croisée des territoires et des attentes de porteurs de projets a mis en évidence de nouveaux enjeux en termes d'accompagnement des projets multifonctionnels. L'existence d'une « nouvelle population » de porteurs de projets, en progression, dépasse la simple mesure statistique et constitue un ressenti des acteurs eux-mêmes. Ces personnes font émerger des attentes nouvelles adressées à leur environnement territorial, aussi

bien en termes d'intégration, que de valorisation des ressources et de dynamisation des marchés alimentaires locaux. Mais cet environnement territorial, en particulier les collectivités et les organisations de développement agricole, peine à intégrer ces attentes qui bouleversent les cadres établis des relations interinstitutionnelles et des objectifs assignés au secteur agricole. Il est cependant remarquable qu'à l'issue du programme Terriam, et même pendant son déroulement, des initiatives originales aient été prises à différents niveaux : à l'échelon territorial pour proposer de nouveaux modes d'accompagnement aux porteurs de projets ou coordonner les acteurs, mais aussi à des échelons géographiques plus vastes (département, région) pour intégrer dans les politiques de soutien à l'installation ou à la transmission agricole des modalités qui permettent une meilleure prise en considération des projets multifonctionnels. ■

Références

Barthélémy D, Nièdu M. Multifonctionnalité agricole et production identitaire. *Les Cahiers de la multifonctionnalité* 2004 ; 7 : 41-53.

Berriet-Sollic M, Guérin M, Vollet D. Les défis de l'évaluation économique d'un dispositif territorial à visée multifonctionnelle : le CTE. *Ingénieries EAT* 2001 ; numéro spécial : 1-18.

Bonnafous P, Revel A. La diversification innovante des exploitations agricoles, une alternative au modèle spécialisé ? *Les Cahiers de la multifonctionnalité* 2004 ; 7 : 71-84.

Lefebvre F, Quelen M, Leseigneur A. Le devenir des agriculteurs installés hors du cadre familial. *Structures Agricoles* 2004 ; 45-8.

Mollard A. Multifonctionnalité, externalités et territoires. *Les Cahiers de la multifonctionnalité* 2002 ; 1 : 37-57.

Pecqueur B. *Le développement local : pour une économie des territoires*. Paris : Syros, 2000.