

Colóquio Internacional
Diálogos Culturais e Cooperação Científica França-Brasil.
Novas perspectivas

Recife - PE, Fundaj
3-6 de agosto de 2009

**Mesa IV. A relação entre agricultura familiar e a política ambiental
no Brasil e na França**

**Multifonctionnalité des espaces ruraux et gestion des ressources naturelles :
comparaison France-Brésil**

Sabourin Eric, CIRAD - UnB CDS

Résumé : Cette communication analyse le renouvellement des politiques publiques et leur impact sur la gestion des ressources naturelles dans deux situations contrastées : le Nordeste du Brésil et l'Ouest de la France. Les observations reposent sur l'étude de la gestion des ressources dans le cadre de projets de développement local dans la région semi-aride du Brésil avec l'Institut Brésilien de Recherche Agronomique et l'Université Fédérale de Campina Grande d'une part et, d'autre part, sur une approche comparative de la multifonctionnalité de l'agriculture entre des pays européens et des pays du sud, dont le Brésil et la France conduite par le Cirad et l'Inra.

La dégradation des ressources naturelles associée à la crise de l'agriculture productiviste a conduit les pays d'Europe comme d'Amérique latine à chercher des stratégies alternatives de développement rural. Dans les deux cas, il y a remise en cause des politiques agricoles. En France, elle s'est traduite par le second pilier de la PAC et par le dispositif de soutien à la multifonctionnalité de l'agriculture. Au Brésil, comme dans d'autres pays du Sud, s'impose un nouveau mode de gouvernance : on assiste à une multiplication et segmentation des politiques publiques en matière de développement rural (production, environnement, pauvreté, genre, etc). Dans les deux cas, cette réforme s'accompagne d'une démarche de participation de la société locale. En France il s'agit d'une approche contractuelle entre l'agriculteur, l'Etat et la société civile, avec les Contrats Territoriaux d'Exploitation, devenus Contrats d'Agriculture Durable. Au Brésil, il s'agit de la volonté d'associer les structures locales aux politiques sociales, productives et environnementales, via les Conseil Municipaux de Développement Rural Durable. En France, les pouvoirs publics via les CTE, rémunèrent les fonctions environnementales assurée par les agriculteurs. Au Brésil, les appuis à la production sont mobilisés pour l'agriculture d'entreprise et les appuis aux agricultures familiales sont réduits à des politiques sociales ou de lutte contre la pauvreté. Par contre, dans le Nordeste semi-aride, les fonctions environnementales associées à l'activité agricole, continuent encore à être assurées gratuitement par les agriculteurs, au moyen des dispositifs collectifs de gestion des ressources locales (pâturages, forêt sèche, biodiversité, eaux, etc).

La communication pose la question de l'appui au fonctionnement et à la pérennisation de ces dispositifs multifonctionnels. Ils sont menacés de disparition, par le changement de nature induit par leur marchandisation en France, par le manque d'appui aux agriculteurs paysans et familiaux ou par les politiques d'assistance au Brésil. Le texte propose une réflexion et quelques pistes alternatives en termes d'instruments de politique publique dans ces deux types de situation.

Mots-clef : Gestion des ressources naturelles, multifonctionnalité, action collective, réciprocité, Brésil, France.

Multifunctionality of rural spaces and natural resource management : a comparison between Brazil and France

Abstract: This paper analyses the renewal of natural resource management public policy in two contrasted cases: Brazil's Northeast semi-arid region and France. This work is based on field studies undertaken in order to assess local development projects for resource management in Brazil (in co-operation between Cirad, Embrapa and Federal University of Campina Grande) and on a comparative study about multifunctionality between European countries and southern countries (Brazil, Senegal, New Caledonia, etc) realised in co-operation between the Cirad and the Inra.

Natural resources degradation and the intensive farming crisis have led European countries as well as Latin American countries to seek new modes of rural development governance. In both cases, agricultural policies have been reformed. In France, it is through the second pillar of the Common Agriculture Policy and the multifunctionality agriculture support. In Brazil, like in other southern countries, a new mode of governance seems to be adopted: we assist to the multiplication and segmentation of rural sector public policies (production, competitiveness, environment, rural poor, gender, etc). In both cases, this kind of reform is associated to a local society participatory approach. In France, we have a contractual relation between the farmers, the State and the civil society with the CTE (Farm Local Contracts), now transformed in Sustainable Agriculture Contracts. In Brazil, local society is associated to social, environmental and productive policies with the Municipal Councils for Rural Development. In France, with the CTE, environmental functions – previously achieved freely by farmers - are now remunerated by public funding. In Brazil, public funding support is mainly limited to competitive agriculture and supports to family farming are reduced to social policies such poverty programs. In semi-arid Northeast, environmental functions associated to agriculture, like natural resources management, are still achieved by farmers' free contribution through local resource management collective forms (common grazing, dry forest, water, biodiversity, etc.).

This paper question the support to the functioning and the reproduction of these multifunction collective forms. In both cases, these practices risk to disappear, because their nature and farmers' motivation will become purely financial in France, and because of a lack of support and acknowledgment to peasant and family farming in Brazil. The author presents an analysis and some alternative in terms of public policy tools, in order to face these two kinds of situation.

Key words: Natural resource management, multifunctionality, collective action, reciprocity, Brazil, France.

Multifuncionalidade dos espaços rurais e manejo dos recursos naturais: comparação entre Brasil e França

Resumo: Esse texto analisa a renovação das políticas públicas e o seu impacto no manejo dos recursos naturais em duas situações contrastadas: o Nordeste do Brasil e o Oeste da França. As observações vêm dos estudos sobre manejo de recursos naturais em projetos de desenvolvimento local e territorial, realizados pelo Cirad em colaboração com a Embrapa e a UFCG por um lado e de uma abordagem comparativa da multifuncionalidade da agricultura

entre países europeus e países do Sul (Brasil, Senegal e Nova Caledonia) conduzida pelo CIRAD e pelo INRA. A degradação dos recursos naturais associada à crise da agricultura produtivista tem levado os países da Europa como de América latina a procurar estratégias alternativas de desenvolvimento rural. Nos dois casos, existe um questionamento das políticas agrícolas. Na França, se traduziu pelo segundo pilar da PAC e pelo dispositivo de apoio a multifuncionalidade da agricultura. No Brasil, como em outros países do Sul, impõe um novo modo de governança: aparece uma multiplicação e segmentação das políticas públicas de desenvolvimento rural (produção, ambiente, pobreza rural, gênero, etc.). Nos dois casos, este tipo de evolução acompanha-se de uma abordagem participativa da sociedade local. Na França trata-se de um enfoque contratual entre o agricultor, o Estado e a sociedade civil, mediante os Contratos Territoriais de Exploração, hoje Contratos de Agricultura Sustentável. No Brasil, trata-se, mais bem da vontade de associar as estruturas sociais as políticas sociais, produtivas e ambientais, mediante os Conselhos Municipais e Territoriais de Desenvolvimento Rural.

Na França, num contexto de redução do protecionismo e dos subsídios europeus, a maioria dos apoios é captada pela agricultura empresarial. Embora, os poderes públicos com os CTE e os CDA, remuneram as funções ambientais, asseguradas pelos agricultores. No Brasil, os apoios a produção são mobilizados em prioridade para a agricultura empresarial e a os apoios as agriculturas familiares e camponesas são reduzidos a meras políticas sociais ou de luta contra a pobreza. No entanto, no Nordeste semi-árido, as funções ambientais associadas à atividade agropecuária continuam sendo asseguradas gratuitamente pelos agricultores familiares mediante dispositivos coletivos de manejo de recursos locais comuns (pastos, floresta seca, biodiversidade, águas, etc.).

Essa comunicação coloca a questão do apoio ao funcionamento e a manutenção desses dispositivos multifuncionais dos agricultores. São, de fato, ameaçados pela mudança da sua natureza induzida pela sua mercantilização na França, e pela falta de reconhecimento e de apoio, ou pelas políticas assistencialistas no Brasil. O texto propõe uma reflexão e pistas alternativas de instrumentos de política pública nesses dois tipos de situação.

Palavras-chave: manejo de recursos naturais, multifuncionalidade, ação coletiva, reciprocidade Brasil, França.

Multifonctionnalité des espaces ruraux et gestion des ressources naturelles : comparaison France-Brésil

Introduction

La dégradation des ressources naturelles associée à la crise de l'agriculture productiviste a conduit certains pays d'Europe comme d'Amérique Latine à rechercher des stratégies de développement rural garantissant une préservation ou une meilleure gestion de ces ressources. Cette communication analyse le renouvellement des politiques publiques et leur impact sur la gestion des ressources naturelles dans deux situations contrastées : le Nordeste du Brésil et l'ouest de la France. Les observations au Brésil reposent sur l'étude de la gestion des ressources communes dans la région semi-aride, conduites par le Cirad en collaboration avec l'Institut Brésilien de Recherche Agronomique et l'Université Fédérale de Campina Grande (Caron et Sabourin, 2001). En France, les analyses sont issues d'observations directes dans la région Ouest et d'une approche comparative de la multifonctionnalité de l'agriculture conduite par le Cirad et l'Inra dans plusieurs situations, dont la France et le Brésil (Barthélémy, 2003).

Dans les deux continents, la remise en cause des politiques agricoles est associée à la recherche d'alternatives de gestion des ressources naturelles via des dispositifs de développement local ou territorial. En France, cette tendance s'est traduite par le second pilier de la PAC (Politique Agricole Commune) (Bonnieux et al., 1999) et par le dispositif de soutien à la multifonctionnalité de l'agriculture (Léger, 2000, Hervieu). Au Nordeste du Brésil, comme dans d'autres pays du Sud, s'impose un nouveau mode de gouvernance : on assiste à une multiplication et segmentation des politiques publiques en matière de développement rural (production, environnement, pauvreté, genre, etc). Dans les deux cas, les réformes s'accompagnent d'une démarche de participation des acteurs concernés ou de la société locale. La communication s'intéresse aux outils, résultats et perspectives d'interaction entre dynamiques d'action collective et d'action publiques en matière de gestion des ressources. Elle pose la question de l'appui au fonctionnement et à la pérennisation des dispositifs collectifs de gestion des ressources communes. Sont-ils garantis ou au contraire menacés de disparition par le changement de nature induit par leur marchandisation en France, via la politique de subvention ? (Angel, 1998). Au Brésil, sont-ils destinés à disparaître par manque d'appui aux agriculteurs paysans et familiaux. La première partie présente les évolutions et la mise en œuvre de ces politiques dans les deux cas étudiés. La seconde partie en analyse leurs premiers résultats, enseignements et limites.

1. Evolution des stratégies de gestion des ressources communes

1.1. Considérations générales

Depuis plusieurs années, la dégradation des ressources naturelles et en particulier des ressources en propriété ou gestion collective (forêts, pâturages, biodiversité, plans d'eau et cours d'eau) a été associée à deux principaux phénomènes : la surexploitation ou les carences des systèmes de gestion (Weber, 1997).

La surexploitation par excès d'usage est due principalement à l'intensification de systèmes d'agriculture et d'élevage productivistes et prédateurs : dans les pays du sud comme le Brésil,

déforestation et colonisation des forêts tropicales, dans les pays du nord, déboisement associé au remembrement, utilisations de pesticides, installation de grands barrages et périmètres irrigués, pratiques de moto-mécanisation et d'irrigation inadaptées, etc (Mazoyer et Roudart, 1997). Les carences en matière de systèmes de gestion sont dues à plusieurs phénomènes qui concourent d'une manière générale à éliminer les systèmes ancestraux de gestion des terres et des ressources par les communautés d'agriculteurs et d'éleveurs, ou par les institutions locales mise en place au cours des siècles, sans offrir de nouveau système de gestion pérenne ou plus approprié (Sabourin et al, 1997). Nous retiendrons trois principales causes : i) la nationalisation des terres et des ressources, dans les régimes socialistes, puis leur dévolution au secteur privé depuis la généralisation de la libéralisation des économies ; ii) la fin des systèmes de gestion commune par les agriculteurs qui connaît deux principales modalités : la déprise agricole et l'abandon total de l'entretien de certains terroirs ou agro-éco-systèmes d'une part et d'autre part la privatisation et individuation totale des systèmes d'exploitations (selon différentes modalités entre les pays du Nord et ceux du Sud) et enfin ; iii) des législations de décentralisation qui accordent la gestion de ces ressources à de nouvelles structures ou collectivités locales.

Les limites ou les échecs de ces diverses réformes ont mis en évidence un besoin de prise en charge des règles de gestion à la fois par l'action publique et par les actions collectives des usagers (Ostrom, 1992, 1998). Cette nécessité pose donc la question des difficultés, des conditions et des succès d'interactions entre dynamiques d'action collective et processus d'action publique.

Nous développons deux exemples à partir de situations contrastées et éloignées mais dont la comparaison est possible et pertinente, dans la mesure où les deux cas correspondent à des systèmes d'agriculture familiales en transformation, avec passage plus ou moins avancé d'une agriculture paysanne à une agriculture de type entreprise familiale.

1.2. L'Ouest de la France : espoirs déçus de la multifonctionnalité ?

Nous nous sommes intéressés aux mesures d'entretien et de conservation des berges des rivières et marais, qui constituent dans la région Poitou Charentes, les dernières zones cultivées boisées après les arrachages de haies lors des remembrements des années 1970.

Traditionnellement, cet entretien était assuré par l'action collective des familles d'agriculteurs riverains, qu'ils soient propriétaires, fermiers ou, autrefois, métayers. Cet entretien était nécessaire dans le marais à cause des exigences de navigabilité des canaux et dans les rivières à cause de l'élevage et de l'exploitation des haies pour la production de bois de chauffe ou d'œuvre (peupliers) (Billeaud, 1984). L'élevage impliquait l'entretien de haies assez épaisses pour fournir de l'ombre aux animaux, économiser des clôtures en fil de fer barbelé et enfin pour assurer certains points choisis d'abreuvement des animaux.

Quand les deux rives d'un même cours d'eau n'appartiennent pas au même agriculteur, les deux fermiers ou propriétaires se mettent d'accord pour assurer chacun une moitié de l'élagage et de l'entretien. En effet, en France si l'eau est publique, le cours d'eau est un territoire privé, qui appartient pour moitié aux propriétaires de chaque parcelle bordant la rivière. Peu à peu, ces pratiques ont été réduites par la fin des besoins en bois de chauffe (substitution par fuel, gaz ou électricité) et surtout par la disparition de l'élevage extensif, avec mise à l'herbe.

Progressivement, des relais en matière d'entretien ont été pris par des structures inter-communales, des syndicats ou comités de bassin ou de riverains, des associations de chasseurs ou de pêcheurs (pour l'entretien de la végétation liée à la faune et les repeuplements). Des abus ont eu lieu : sous prétexte de régulariser les cours d'eau et éviter les inondations, des

déboisements total des berges pour faciliter le passage des machines ont été réalisés, ou encore la pose de barrages. Les effets naturels ont été très négatifs : dégradation et érosion progressive des berges, fin de la rétention des nitrates et du filtrage des pesticides par les haies et pollution des eaux, disparition de la flore et de la faune spécifique, absence d'ombre, etc.

Les actions publiques qui s'étaient caractérisées par le financement du remembrement et des drainages de cours d'eau dans les années 1970, ont ensuite essayé de limiter ces dégradations dans les années 80 et 90 (Ollivier et al, 2001).

Dans l'ouest de la France une série de mesures concernant les structures d'exploitation ont été prises dans les années 1980, par les pouvoirs publics, au niveau national, via les Ogaf (Opérations Groupées d'aménagement Foncier), puis dans le cadre européen avec les mesures agri- environnementales (MAE) (Cnasea, 1997 ; Doussan, 2004).

A partir de 1998, la mise en place de politiques relevant de la prise en compte de multifonctionnalité de l'agriculture ou du nouveau Règlement de Développement Rural européen (mesures vertes) ont permis de subventionner ou de rémunérer certaines pratiques préservatrices dans le cadre du second pilier de la PAC, essentiellement par des subventions conditionnées (Bodiguel, 2004).

En France, avec la nouvelle loi d'orientation agricole de 1999, une approche contractuelle entre l'agriculteur, l'Etat et la société civile a été mise en place avec les Contrats Territoriaux d'Exploitation (CTE) (Leger, 2000 ; Rémy, a & b, 2000)

Cependant les CTE et les mesures agri- environnementales ont été supprimés par le gouvernement Chirac en 2002-2003 et remplacés par des Contrats d'Agriculture Durable qui n'ont jamais été appliqués dans la région. La référence à la reconnaissance de la multifonctionnalité a pratiquement disparu, au profit de considérations exclusivement environnementales, dans le cadre d'un discours timide, plutôt que d'une réelle stratégie de développement durable

Les interactions entre action collective et action publiques, devenues relativement réduites en matière de gestion des communs, auraient pu se trouver dynamisées et réactualisées par la modalité des CTE. Dans l'Ouest de la France, ce fut parfois le cas en matière de gestion environnementale des cours d'eau et de certaines zones de chasse, entre agriculteurs, comités de rivière et associations de pêche ou de chasse. Cependant la majorité des contrats furent gérés comme de simples transferts de subvention des MAE au CTE par les chambres d'agriculture (Berriet et al, 2000).

1.2. Au Nordeste du Brésil : créativité dans l'action collective non marchande.

Au Brésil, comme dans d'autres pays du Sud, s'impose un nouveau mode de gouvernance : on assiste à une multiplication et segmentation des politiques publiques en matière de développement rural. Alors que les politiques agricoles d'appui à la productivité et de soutien aux prix et aux marchés concernent essentiellement l'agriculture d'entreprise tournée vers l'exportation, on voit apparaître une série de mesures segmentées concernant des appuis indirects aux agricultures familiales : programmes d'installation, de prise en compte de l'environnement, de lutte contre la pauvreté, de promotion des femmes ou des jeunes. Cette réforme s'accompagne d'un discours sur la participation de la société locale, généralement associée à la décentralisation et au processus de désengagement de l'état de l'appui direct à la production. Paradoxalement les politiques proposées sont souvent très assistancielles et ignorent l'autonomie et les responsabilités des acteurs locaux (Sabourin, 1999).

En matière de gestion des ressources naturelles communes (eau, forêt sèche, pâturages, biodiversité) les agriculteurs du Nordeste ont traditionnellement recours à l'action collective, sous la forme de dispositifs d'entraide et de gestion communautaire.

La société civile a été progressivement mobilisée pour le reboisement, la réimplantation de haies, via les ONG, les syndicats agricoles. Le plus souvent, la prise en charge de la gestion des communs est assurée par des dispositifs collectifs formels (des organisations de producteurs) ou informels : groupes de voisins, communautés paysannes et rurales.

L'action publique est encore limitée. Au Brésil, il s'agit de la volonté d'associer les structures locales aux politiques sociales, productives et environnementales, via les Conseil Municipaux de Développement Rural ou Durable. Par contre, dans le Nordeste semi-aride, les fonctions environnementales associées à l'activité agricole, continuent encore à être assurées gratuitement par les agriculteurs, au moyen des dispositifs collectifs de gestion des ressources locales. Nous avons étudié trois cas de communs : les pâturages sur forêt sèche, la biodiversité des semences locales, les réserves d'eau communautaires (Sabourin, 2003a).

Dans le Sertão, la plupart des pâturages communs sur forêt sèche (les *fundos de pasto*) de qui ont pu être préservés se trouvent dans l'Etat de Bahia car dans les années 1980, le Secrétariat d'Agriculture de cet état, afin d'éviter l'invasion illégale de ces communs a mis en place un programme de reconnaissance de ces propriétés collectives en faveur des communautés paysannes qui ne jouissent d'aucun statut légal. Pour ce faire, le projet a encouragé la création d'associations communautaires d'éleveurs, entités juridiques reconnues, à qui les pâturages communs indivis, recensés et cadastrés, ont pu être attribués, moyennant l'établissement de titres de propriété collective. Ces zones ont bénéficié du statut de terres de réforme agraire, facilitant aux associations l'accès à certaines aides publiques (crédits, infrastructures hydriques). Cette initiative « multifonctionnelle » avant l'heure a permis de sauvegarder d'importantes surfaces de forêt xérophile (*caatinga*), de maintenir des communautés d'éleveurs de petits ruminants sur parcours extensifs qui sinon étaient condamnées à l'exode et de relancer une production ovine de qualité : le *bode* du Sertão (Sabourin et al, 1997).

Dans le même ordre d'idée, la reconnaissance des Banques Communautaires de Semences de la zone semi-aride par le Secrétariat à l'Agriculture de l'Etat de la Paraíba, pour qu'elles assument le programme public de distribution et conservation de semences, a permis à ces structures informelles d'exister et d'être reconnues. Celles-ci ont pu trouver ainsi de nouvelles ressources, et surtout une légitimité institutionnelle pour continuer l'effort de préservation et de mise en valeur des variétés locales de haricot et de maïs, afin de garantir une biodiversité d'espèces et de cultivars adaptés à la diversité des écosystèmes et des systèmes de production de cette région (Almeida et Cordeiro, 2001, Almeida et al, 2002).

Dans les trois cas étudiés, nous retrouvons trois constantes : i) la multifonctionnalité des agricultures familiales et des dispositifs collectifs est associée à des prestations essentiellement (mais non exclusivement) non marchandes ; ii) ces dispositifs collectifs non marchands sont fondés ou assurés par des règles de réciprocité d'origine indigène ou paysanne iii) Dans certains cas (approvisionnement en eau, communautés, syndicats) ces dispositifs institutionnels sont préalables à la production, et on a donc concurrence entre deux modes d'organisation et de répartition des ressources : la production pour le marché et la production pour la collectivité (communauté) et les unités domestiques (Sabourin, 2003b).

Les interactions entre action collective et action publique ont commencé à se mettre en place sous la pression des organisations paysannes : syndicats, associations, mais surtout des forums hybrides (réunissant des agriculteurs, leurs organisations, des associations de la société civile, des universités et des personnalités à titre individuel). L'Articulation eau, l'articulation semi-aride ou leur expression locale dans l'état de la Paraíba, constituent les forums les plus actifs. Dans la Paraíba ils ont obtenu l'appui public aux banques de semences. Dans la Bahia, la reconnaissance de titres de propriété collective des pâturages communs sur forêt sèche, au Ceara, l'institutionnalisation des comités de bassin.

2. Analyse et enseignements des études de cas

2.1. Des situations différenciées, des évolutions et des destins communs

Un premier constat s'impose : la disparition des sociétés paysannes ou leur transformation en agricultures familiales plus intégrées au marché ou pluriactives, s'accompagne d'une réduction ou de la fin des systèmes traditionnels de gestion des communs. Ceux-ci sont maintenus ou reconstruits via de formes d'organisations plus modernes, là où subsistent des communautés paysannes au sein de la société englobante, comme c'est le cas au Nordeste du Brésil, en particulier dans les zones semi-aride du Cariri, du Sertão.

En France, les ressources naturelles communes ont progressivement disparu, du fait de l'intensification des systèmes de production qui a conduit à l'individualisation et à la compétition des unités familiales. Les réformes des structures foncières comme le remembrement, l'arrachage des haies, y compris en bord de route ou de cours d'eau ont accéléré ce processus. Les valeurs d'entraide et de gestion collective n'ont pas disparu, mais elles s'exercent dorénavant pour l'utilisation d'équipement en commun, via les coopératives d'utilisation de matériel agricole, ou pour la gestion commune de filières courtes.

En France, la politique de multifonctionnalité de l'agriculture, au-delà de son caractère parfois ambigu en matière d'aide aux agriculteurs (Perraud, 2003), aurait pu contribuer à pérenniser des services environnementaux d'intérêt général assurés par les agriculteurs, si elle avait été suivie dans la durée. Il est difficile d'en juger sur deux ans de vie des CTE. De fait, mis en place trop rapidement, sous la coupe des chambres d'agriculture et parfois face à l'hostilité des syndicats agricoles majoritaires, ces contrats n'ont pas été réellement territorialisés au niveau local. Ils n'ont pas non plus fait souvent l'objet de négociation avec d'autres acteurs et usagers de la société civile que les agriculteurs. Il est vrai que dans cette configuration de transfert de mode de subvention, existait le risque de marchandiser le « non marchand » en rémunérant des services que les agriculteurs assuraient auparavant, d'abord dans l'intérêt de leur patrimoine et de leurs systèmes de production, et secondairement, dans l'intérêt général.

Au Brésil, comme en France, malgré son caractère flou et également ambigu, la notion d'agriculture durable, et des diverses déclinaisons, semble correspondre à l'intérêt général. Il est possible de rapporter les politiques de prise en compte de la multifonctionnalité de l'agriculture à l'une de ces stratégies possibles.

2.2. Intérêt et limites de la notion de multifonctionnalité de l'agriculture pour traiter de la gestion des ressources

Multifonctionnalité de l'agriculture ou des espaces ruraux ? La question n'est pas innocente. Pour la FAO et la plupart des pays du Sud, on associe la notion de multifonctionnalité aux espaces ruraux, à la ruralité et non pas seulement à l'activité agricole (FAO, 1999). La dimension territoriale est évidente.

Au Nord, les agriculteurs sont de plus en plus minoritaires dans l'espace rural. Ils doivent cohabiter avec de multiples autres acteurs et usagers. C'est une des raisons qui pousse à poser la question « multifonctionnalité de l'agriculture et/ou des espaces ruraux, dans la mesure où la prise en charge des fonctions d'intérêt général se construit dans l'interaction entre agriculteurs et autres usagers et gestionnaires de l'espace, dont les pouvoirs publics.

Le risque, et il existe bel et bien avec certaines propositions de l'OCDE en matière de prise en compte de la multifonctionnalité et de la gestion des ressources naturelles, c'est le découplage des mesures environnementales par rapport à la politique agricole (OCDE, 2001).

Ces propositions vont en effet dans le sens d'une évaluation marchande des aménités ou externalités positives produites par les agriculteurs. Ce qui est en cause, ce n'est pas tant le principe de marchandisation de ces services. C'est d'une part le risque de surenchère marchande et le fait que ceux-ci ne soient plus jamais assurés sans rémunération. Ce sont en effet des mesures de pays riches, associées à une politique protectionniste de l'agriculture européenne, qui ne permet plus de retour en arrière. Le second élément négatif, c'est que la fin de la prise en charge volontaire et gratuite de ces services via les pratiques d'entraide ou de redistribution (d'accès aux ressources ou au travail), signifie également la non reproduction des valeurs humaines de responsabilité, justice, équité, induites par ces structures. Ce sont en effet des structures non seulement sociales, mais économiques, héritées des principes de réciprocité des sociétés paysannes.

On pourrait imaginer des systèmes modernes de redistribution et de réciprocité, appuyés par les pouvoirs publics, mais ménageant une part d'autonomie et de responsabilité des usagers et des acteurs locaux, permettant d'opter pour la reproduction de ces valeurs humaines.

De tels dispositifs constitueraient alors de véritables exemples pour les pays du Sud, plus convaincants que le seul protectionnisme assuré à coup de subvention déguisées ou non.

Dans les pays du Sud, ce n'est bien sûr pas la notion de multifonctionnalité ou sa construction qui est mise en avant, mais celle de développement durable, d'agriculture soutenable, de nouvelle ruralité ou de développement territorial.

Dans le cas du Nordeste, des alternatives via des systèmes d'agriculture durable ou écologiques sont proposées et mise en place par la société civile et les organisations de producteurs. Il s'agit des propositions d'agroécologie. Le fait est que pour les agricultures paysannes du Nordeste, utilisant peu d'intrants externes et chimiques (carburants, pesticides et engrais de synthèse), cette conversion agro-écologique est plus facile que pour des agricultures intensives très spécialisées (Tonneau, 2003 ; Silveira et al, 2002).

C'est probablement à ce niveau que les interactions entre action collective des agriculteurs et de la société civile et action des pouvoirs publics, en particulier des services publics de recherche agronomique et de développement rural, seraient le plus efficaces et opportuns.

2.2. Interaction entre action publique et action collective

Dans les deux cas, France et Brésil, ces réformes s'accompagnent d'une démarche de participation des acteurs concernés ou de la société locale. En France la gestion des communs mobilise les individus et l'état, mais aussi des collectivités territoriales (communes, groupement de communes, départements et régions). Le CTE est par essence un contrat territorial d'échelle locale : une ou plusieurs exploitations.

Au Brésil, les individus, ou plutôt les familles paysannes maintiennent ou actualisent des pratiques collectives dans des dispositifs au sein de groupes locaux ou des organisations professionnelles. Dans un second temps, ils tentent via des coalitions (forum mixtes, fédérations, lobbies, etc) de faire reconnaître puis appuyer ces dispositifs par les pouvoirs publics, essentiellement aux échelles locales (municipalité) et régionale (état local). De fait, les échelles de gestion sont principalement locales (réserves d'eau) ou micro-régionales : bassin-versant, forêt, etc.

Dans les deux cas, en matière de préservation des ressources naturelles, de nouvelles structures régionales sont apparues, plus flexibles que les parcs naturels régionaux. Dans l'Ouest de la France on peut citer le Conservatoire régional des espaces naturels du Poitou Charente, qui régule et co-finance des mesures de préservation du patrimoine naturel, des paysages et des ressources de sites spécifiques, mais moyennant une négociation et une gestion des mesures d'entretien par les agriculteurs et les dispositifs intercommunaux. Il s'agit

par exemple de la protection de certaines vallées et cours d'eau, massifs forestiers, plans d'eau, etc.

Au Brésil comme en France, de nouvelles mesures d'interaction entre action collective et action publique, ayant une incidence sur la préservation des ressources naturelles communes apparaissent. Il s'agit des processus de contractualisation de services assurés par les agriculteurs au niveau local qui deviennent objet de politiques publiques, comme la gestion de la biodiversité, la construction de réserve d'eau collective, l'entretien de certaines zones sensibles. Une seconde modalité commune aux deux pays, passe par la certification non pas seulement de produits de qualité (terroir, origine) mais de systèmes de culture durables : agroécologie, agriculture organique et enfin agriculture familiale ou raisonnée (Tonneau, 2003, Sabourin, 2003c).

Au Brésil, ces dynamiques de reconnaissance publique des dispositifs collectifs de gestion de ressources communes ne sont pas généralisés, même s'ils sont de plus en plus nombreux. Par contre, on rencontre divers cas d'appuis publics à des actions collectives non pas destinées à la gestion de communs mais à la production de biens publics locaux (Ostrom et Ostrom, 1978 ; Bindabran et al, 1999) : information, formation, innovation, références techniques, etc. C'est par exemple le cas des systèmes de formation rurale assurés par des organisations de producteurs (écoles rurales, maisons familiales, écoles syndicales, etc) ou des dispositifs collectifs de production d'innovation par des groupes d'agriculteurs expérimentateurs ou les banques de semences en matière de sélection participative. Les agriculteurs ou leurs organisations assurent, au niveau local ou régional, par ces dispositifs des fonctions d'intérêt général de recherche, d'expérimentation, de vulgarisation, de formation, de façon gratuite, et généralement, sans bénéficier d'aides publiques.

Une alternative simple, en termes de politique de multifonctionnalité consiste à faciliter, ou assurer le fonctionnement et la reproduction, en d'autres termes la pérennité de ces dispositifs collectifs d'intérêt public. Ce type d'articulation entre action publique et organisations paysannes constitue un autre exemple d'interface positive entre principes économiques fondés sur l'échange capitalistes et principes économiques régis par la réciprocité. Ces fonctions sont bien sûr assumées par les agriculteurs par nécessité (parfois de survie) et, en même temps elles dépendent de structures et de règles sociales de proximité et de réciprocité construites dans le temps depuis des siècles, qui sont d'ailleurs passées par diverses évolutions et adaptations (Sabourin, 2000). Récupérer ces fonctions signifie donc préserver les structures sociales et économiques de réciprocité (entraide, gestion partagée de ressources, etc) et de redistribution qui les assurent et les valeurs humaines qu'elles produisent (Sabourin et Djama, 2003).

Le maintien et la reproduction de ces valeurs humaines passent par la reconnaissance du nom, du savoir et du geste des acteurs locaux, paysans, artisans et pêcheurs. Leur être social, leur statut et leur prestige en dépendent. Au contraire, l'application d'un système de multifonctionnalité fondé sur la rémunération (individuelle) des prestations environnementales ou sociales associées à la production agricole tend à monétariser et à marchandiser des prestations gratuites qui, par ailleurs, garantissent la production de valeurs humaines universelles (Barthélémy et Nieddu, 2002). Le changement de la nature gratuite et volontaire de ces fonctions peut accélérer leur disparition (en particulier quand une telle rémunération ne serait plus assurée) ou simplement conduire à une désagrégation des structures sociales et économiques de réciprocité, de gestion partagée qui les régulent, en transformant la nature des règles et des valeurs.

Conclusions

La question de l'appui au fonctionnement et à la pérennisation des dispositifs collectifs de gestion des ressources naturelles communes est posée dans les deux situations du Nordeste brésilien et de l'ouest français. Les systèmes de gestion traditionnels ont pratiquement disparus dans l'ouest de la France et ont été substitués par deux types de modalités : des comités ou syndicats intercommunaux gérés par les collectivités territoriales et dans une moindre mesure les CTE qui proposent une rémunération individuelle et contractuelle des agriculteurs, pour assurer certains services environnementaux sur leurs exploitations. Cette dernière expérience, mise en place dans le cadre de la politique de reconnaissance de la multifonctionnalité de l'agriculture, est restée marginale. Si l'idée d'un contrat territorial entre agriculteurs, autres usagers et état est pertinente, son mode de contractualisation et de rémunération reste fragile.

Au Nordeste du Brésil, la plupart des services de gestion des ressources naturelles communes au niveau local, sont encore assurés par des dispositifs collectifs d'agriculteurs, hérités ou réadaptés des pratiques des communautés paysannes. Le fonctionnement de ces services volontaires et gratuits reste fragile du fait du manque de moyens et des priorités économiques des familles rurales. Leur reproduction et pérennisation est cependant parfois prise en charge par les pouvoirs publics locaux, tout en maintenant la part de responsabilité collective et de relative gratuité des prestations des agriculteurs. Au delà des larges différences en termes d'environnement institutionnel entre les deux pays, il semble que la solution d'une contractualisation non pas individuelle (au niveau de l'exploitation) mais collective (au niveau du dispositif local de gestion de la ressource) soit la plus viable dans les deux cas. Cette forme d'interaction entre action collective et action publique a le mérite de répondre à diverses stratégies d'agriculture durable, que celles-ci soient mises en œuvre dans le cadre de politiques de pris en compte de multifonctionnalité de l'agriculture et des espaces ruraux ou bien de mesures de type agro-environnemental.

Bibliographie

- Almeida P.; Cordeiro A. 2001. Sistema de seguridade da semente da paixão. Estratégias comunitárias de conservação de variedades locais no semi-árido. Rio de Janeiro, AS-PTA, 120p.
- Almeida, P; Tardin J.M.; Petersen, P. 2002. Conservando biodiversidade em ecossistemas cultivados in: Seria melhor mandar ladrilhar ? Biodiversidade como, para que, porquê, Editoras UnB e Instituto Sócio Ambiental –(ISA), pp 140-151
- Angel M., 1998. La nature a-t-elle un prix, critique de l'évaluation monétaire des biens non-marchands Les presses de l'école des mines, Paris, 98p.
- Barthélémy, D. 2003. La multifonctionnalité agricole comme relation entre fonctions marchandes et non marchandes *Les Cahiers de la multifonctionnalité*, 2, pp 95-99
- Barthélemy D., Nieddu M., 2002. Biens marchands, biens identitaires et multifonctionnalité agricole, 28 p., Communication au colloque SFER : La multifonctionnalité de l'activité agricole, Paris, 21 et 22 mars 2002.
- Berriet-Sollic M., Guerin M., Volle D., 2000. Evaluer les CTE : les défis de l'évaluation d'un dispositif territorial à visée multifonctionnelle, séminaire Premiers regards sur la multifonctionnalité de l'agriculture au travers de la mise en place de CTE, 12-13 décembre 2000, Clermont-Ferrand.
- Billeaud J.P. 1984. Marais Poitevin : rencontres de la terre et de l'eau. L'Harmattan, Paris, collect., Alternatives paysannes, 243p.

- Bindabran P., Griffon M., Jansen H., 1999. The Multifunctionality of Agriculture: recognition of agriculture as a public good or position against trade liberalisation. unpublished paper, Cirad Ecopol, Nogent sur Marne, 1999, 8p.
- Bodiguel L. 2004. Multifonctionnalité de l'agriculture. Le droit rural à la confluence de la sphère marchande et des considérations sociales. CNRS UMR 6029, CRUARAP, Nantes, 2004, 88p
- Bonnal P, Bosc, P.M., Diaz, J ; Losch, B 2003. Multifonctionnalité de l'agriculture » et « Nouvelle Ruralité » Quelle refondation des politiques publiques à l'heure de la mondialisation ? in Séminaire international « *Le monde rural : transformations et perspectives à la lumière de la nouvelle ruralité* » Université Javeriana – CLACSO – REDCAPA Bogota, 15 – 17 octobre 2003
- Bonnieux D., Vermersch H., 1999. La dimension environnementale dans la réforme de la PAC , *Economie Rurale*, n°249, p.88-91
- Caron, P. ; Sabourin, E. 2001. Paysans du Sertão. Mutations des agricultures familiales dans le Nordeste du Brésil. Cirad, Embrapa, Montpellier (collection Repères) 243p
- CNASEA, 1997, *Revue Structures Agricoles* n° Spécial OGAF
- CNASEA, 2003 L'application du règlement de développement rural en Europe Cahiers du Cnasea, n° 3, avril 2003, 59p.
- Doussan I. 2004. Analyse juridique de la Multifonctionnalité de l'agriculture, INRA / CREDECO, Nice, 90p
- FAO, 1999. *Multiplés fonctions de l'agriculture et des terres: l'analyse*. FAO, Maastricht,
- Leger F. 2000. Les CTE : une approche contractuelle fondée sur la reconnaissance de la localité. Ensa Montpellier, INRA-SAD, 7p.
- Mazoyer M.; Roudart, L. 1997. Histoire des agricultures du Monde. Du Néolithique à la crise contemporaine, Le Seuil, Paris, 355p.
- OCDE, 2001. A synthesis of country reports on jointness between commodity and non-commodity outputs in OECD agriculture, *Proceedings of the Workshop on multifunctionality*, Oecd, Paris 2-3 July 2001.
- Ollivier G., Steyaert P., Gendret C. 2000. Traduction locale d'un nouveau référentiel sur la multifonctionnalité de l'agriculture : Le cas de la Charente Maritime et de la Vendée. In : Séminaire : Premiers regards sur la multifonctionnalité au travers de la mise en place des CTE, 12-13 décembre 2000, Clermond Ferrand. France.
- Perraud D, 2003 . Les ambiguïtés de la multifonctionnalité de l'agriculture, *Economie Rurale* 273-274 pp 45-60
- Ostrom E. A. 1998, Behavioral approach to the rational-choice theory of collective action *American Political Science Review* 92 :1-22.
- Ostrom V., Ostrom E.,1978. Public goods and public choices. In : *Alternatives for Delivering Public Service : Toward Improved Performance*, E.S. Savas (Ed.), Westview Press, Boulder, Colorado, pp 7-49.
- Remy J., 2000a, Contractual Procedures, Democracy & Environment Co-institution of Land Management Contracts in France. X World Congress of Rural Sociology, Rio de Janeiro, Brésil, IRSA, CD Rom, 30 juillet –5 aout, 14p.
- Remy J., 2000b, Pluralité institutionnelle, co-institution et multifonctionnalité . L'invention des CTE dans le Maine et Loire. Premiers regards sur la multifonctionnalité au travers de la mise en place des CTE, 12-13 décembre 2000, Clermond Ferrand. France. 20p.
- Sabourin E, 1999, Family farming sustainability and regional economic integration in Brazil: between debate and reality In: *Sustainable agriculture and Environment: Globalization and trade liberalisation*, Dragun A.K. & Tisdell C. (dir.) Edward Elgar Editor, Cheltenham, GB, 1999, 229-245

- Sabourin E. 2000. Peasant reciprocity practises in Brazilian Northeast rural communities and recognition of agriculture multifunctionality X World Congress of Rural Sociology, Rio de Janeiro, 1-5 août 2000, 15p.
- Sabourin E, 2003a Multifuncionalidade da agricultura e manejo de recursos naturais: reflexão sobre alternativas a partir do caso do semi-árido brasileiro. in : Textos do Seminário Franco brasileiro de pesquisa sobre multifuncionalidade da agricultura [CD ROM] 24-27 novembre, Florianopolis, Brésil
- Sabourin E, 2003b Manejo e preservação das funções sociais, econômicas e ambientais da produção agropecuária do ponto de vista da multifuncionalidade da agricultura e dos espaços rurais : elementos de análise e de proposta para o Brasil, Brasília, Cirad-UnB-WWF, juin 2003.
- Sabourin E. 2003c La multifonctionnalité agricole comme relations entre fonctions marchandes et non marchandes. Etude de Cas Brésil – Nordeste- Montpellier, Cirad Tera n°36/2003, 25 p et annexes –
- Sabourin E et Antona M. 2003 Action collective et développement, apport d'Elinor Ostrom, in séminaire permanent Action Collective, Cirad Montpellier, 10p.
- Sabourin E., Caron P., Silva P.C.G. da, 1997. Enjeux fonciers et gestion des communs: Le cas des vaines pâtures dans la région de Massaroca (Bahia, Brésil). Cahiers de la Recherche Développement, n° 42, pp 5-26.
- Sabourin E. ; Djama, M. 2003 . Pratiques paysannes de la multifonctionnalité : Nordeste brésilien et Nouvelle Calédonie. Economie Rurale 273-274 pp120-133
- Silveira, L ; Petersen, P ; Sabourin, E (Org.) 2002. Agricultura familiar e agroecologia no semi-árido. Avanços a partir do Agreste da Paraíba, ASPTA, Rio de Janeiro, Brésil, 388p.
- Tonneau J.P., 2003. L'agroécologie : une stratégie de développement rural pour l'Agriculture familiale brésilienne. in Organisation spatiale et gestion des ressources et des territoires ruraux. Actes du colloque, 25-27 février 2003, Montpellier, France.
- Weber J. 1997 Communication au Séminaire “ le développement durable, son application à l'agriculture ”, Rambouillet, França, avril 1997.

Documents officiels :

- Loi n° 99-574 du 9 juillet 1999, Loi d'Orientation Agricole, NOR : AGRX9800053L.
- Journal officiel des Communautés européennes du 26 juin 1999. Règlement (CE) N°1257/1999 du Conseil du 17 mai 1999. L 160/80. 26.6.1999.
- [Ministère de l'Agriculture et de la Pêche](#) (2000) *Plan de développement rural national 2000-2006* Paris, 307 p.