

**La multifonctionnalité de l'agriculture implicite dans la Constitution Fédérale : le
contrat social entre l'Etat et les territoires au Brésil**

Gustavo Bittencourt Machado

Eliane Noya

Nancy, 25 mai 2004

La multifonctionnalité de l'agriculture implicite dans la Constitution Fédérale : le contrat social entre l'Etat et les territoires au Brésil

*Gustavo Bittencourt Machado*¹

*Eliane Noya*²

Mots clés : Brésil; droit constitutionnel; multifonctionnalité

Introduction

Cette communication présente une analyse conceptuelle des instituts juridiques de l'actuelle Constitution Fédérale du Brésil, datée de 1988. Elle est le résultat d'une étude de droit comparé et concerne le thème des droits sociaux et collectifs, considérés nécessaires au processus de [ré]démocratisation politique brésilienne et de formation des identités territoriales, depuis 21 ans de régime militaire.

Grâce à l'émergence des mouvements sociaux (comme le Mouvement des sans Terre, MST), le débat sur la réforme agraire s'est avancé, poussant à la création de l'institut juridique constitutionnel de la fonction sociale de la propriété foncière. Cela a donné lieu à la mise en place de programmes d'aménagement du territoire, dont le combat contre la famine est l'un des composants très important.

Dans cette étude nous essayons de montrer que la notion de multifonctionnalité de l'agriculture et de l'espace rural est bien réelle même si elle n'a pas encore été reconnue comme telle. La présence de l'Etat dans la promotion du développement territorial, par la voie de financements publics dirigés à la réalisation de contrats sociaux avec des organisations de la société civile, des consortiums et d'associations des municipes le montre très nettement. Des conseils municipaux de développement rural durable aussi que des conseils régionaux s'est structurés à partir du *Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar*, le PRONAF (programme pour le renforcement de l'agriculture familiale).

L'article 5 de la Constitution Fédérale prévoit plusieurs normes adressées à la protection des droits et des devoirs individuels et collectifs. Ainsi, l'Etat crée les conditions nécessaires à l'émergence de conseils gestionnaires municipaux. Une autre directive importante de la Constitution Fédérale de 1988 est la décentralisation de l'exécution des politiques publiques de l'Union pour les Municipes. La Constitution Fédérale garantit le droit de propriété, mais prévoit que toute exploitation rurale doit avoir sa fonction sociale, laquelle consiste fondamentalement à être productive, à respecter l'environnement et à créer des emplois. Ainsi, depuis 1988, la Constitution brésilienne porte dans ces aspects la notion de multifonctionnalité de l'agriculture.

En Europe ces aspects entre autres, justifient les ressources financières prévues dans des budgets de l'Union Européenne et des Etats-membres, destinés au financement de l'agriculture et à la gestion du territoire et de l'espace. Cela en termes de subvention et d'aide directe, comme compensation à la chute historique des prix des produits agricoles, tels que les céréales et le lait. Par ailleurs, ces aspects sont discutés en permanence par des agences internationales, comme l'Organisation pour l'Agriculture et l'Alimentation – FAO, l'Organisation des Nations Unies - ONU et l'Organisation pour la Coopération et le

¹ Doctorant en Agriculture Comparée et Développement Agricole à l'Institut National Agronomique Paris-Grignon (INPA-PG). Bolsista do Governo Brasileiro – CAPES. Master en Economie et bachelier en Droit. gubm@uol.com.br

² Docteur en Sociologie, chercheuse attaché à l'Empresa Pernambucana de Pesquisa Agropecuaria-IPA en stage post doctoral à l'Institut National de Recherche Agronomique. enoya@voila.fr

Développement Economique – OCDE. Pour autant, au Brésil la multifonctionnalité de l’agriculture, dont les éléments sont aussi des composants de la norme constitutionnelle, n’est pas encore reconnue par l’Etat.

Une analyse dialectique montre qu’une région déterminée peut être socialement formé à partir de conflits d’intérêts de classes entre territoires d’agriculteurs familiaux et territoires du capital. Seulement depuis le début des années 2000, l’Etat brésilien a commencé à identifier et à discuter à travers certaines études, les territoires ruraux structurés essentiellement par des agriculteurs familiaux, à fin de réaliser des contrats territoriaux de développement, selon l’approche des contrats territoriaux d’exploitation, CTE prévus dans la Loi d’Orientation Agricole française. Au Brésil, au cas où la propriété rurale n’accomplit pas sa fonction sociale, la loi établira la procédure pour la désappropriation au non de trois instituts juridiques: la nécessité publique, l’utilité publique et l’intérêt social, cas prévus dans la Constitution, pour des fins de la réforme agraire.

La fonction sociale de la propriété rurale au Brésil

L’article 184 de la Constitution Fédérale du Brésil prévoit que l’Union Fédérale peut faire la désappropriation d’une exploitation rurale au nom de l’intérêt social ou à des fins de la réforme agraire, quand celles-ci ne répondent pas aux critères de la fonction sociale. Même si cela soit fait à travers une indemnisation en « titres de la dette agraire », tout en préservant la valeur réelle de la terre, obtenues dans un délai de vingt ans, à partir de la deuxième année. Les bâtiments et d’autres bénéficiés utiles et nécessaires seront indemnisés en argent. Une loi complémentaire établie la procédure contradictoire, spéciale de rite sommaire, pour les procédures judiciaires de désappropriation, après arrêté présidentiel.

Selon l’article 186, pour qui l’exploitation soit considérée en conformité avec sa fonction sociale, elle doit accomplir les critères et conditions suivantes:

- I – avoir une utilisation rationnelle et adéquate de l’exploitation;
- II–utiliser rationnellement les ressources naturelles disponibles et préserver l’environnement;
- III – observer les dispositifs normatifs des rapports de travail;
- IV – l’exploration doit promouvoir au même temps le bien-être des propriétaires ruraux et des travailleurs.

La petite et la moyenne exploitation rurale, définie par la loi, ne peuvent pas être objet de désappropriation à ces fins, dès que leurs propriétaires n’aient pas d’autres moyens de subsistance, ainsi que l’exploitation productrice. Or, il y a quelque part, une similitude entre les fondements de l’institut juridique de la fonction sociale de l’exploitation rurale au Brésil avec les critères de la multifonctionnalité de l’agriculture retenus en France, conforme l’encadré suivant :

Comparaison entre certains composants de la notion « fonction sociale de l’exploitation rurale » et ceux de la notion « multifonctionnalité de l’agriculture »

<i>La fonction sociale de l’exploitation rurale</i>	<i>Multifonctionnalité de l’agriculture</i>
Utilisation rationnelle et adéquate	Production de biens de marché
Utilisation des ressources naturelles et la préservation d’environnement	Préservation environnementale et gestion du territoire
Régulation des rapports de travail	Création d’emplois et des occupations
Bien-être des propriétaires et des travailleurs	Gestion du territoire et bien-être d’être humaine et des animaux

Devant la chute des prix courants des principaux *commodities* dans le marché international, comme (blé, soja, riz, viande bovine, etc.) la théorie des trois agricultures en France, par le fait de reconnaître la nature multifonctionnelle de l'agriculture, vient justifier le besoin de financement public, telles que les subventions directes, avec la compensation de la diminution de revenu, au long terme, des agriculteurs. L'agriculteur produit des biens, crée des emplois, préserve l'environnement et, en collectivité, peut protéger cet environnement, qui est un bien public, aussi, l'Etat doit-il rémunérer cette catégorie sociale qui par son action permet d'offrir des loisirs aux urbains.

La notion « fonction sociale » de la propriété rurale est un outil important pour la conception de projets de développement durable et pour la modernisation des rapports sociaux dans l'espace rural brésilien. Elle est donc, le fondement des actions de désappropriation à des fins de la réforme agraire, dont les critères doivent être obéit par l'ensemble des entreprises rurales. Cela donne lieu à la discussion sur la nécessité de mettre en avant des alliances entre des agriculteurs, capitalistes ou paysans, et les divers secteurs sociaux, pour l'aménagement des projets de développement régional. Au Brésil, avec des inégalités régionales, il y a des espaces où ces alliances deviennent plus concrètes, principalement quand les agriculteurs sont des paysans qui s'organisent et structurent un territoire, au sein duquel plusieurs activités économiques se développent pouvant être prises comme catégories d'analyse de la notion de multifonctionnalité.

Avec la Constitution Fédérale de 1988, après 21ans de restriction des libertés individuelles et collectives du régime militaire, le Brésil établit les directives vers la consolidation du processus démocratique. L'article 5° de la Constitution Fédérale prévoit des normes visant la protection des droits et devoirs individuels et collectifs. Les normes XVI à XX du même article ouvrent la possibilité de rassemblement des personnes et de leur organisation en association. La norme XVI permet la réunion, « de façon pacifique, sans armes » dans des lieux ouverts indépendants d'autorisation. La norme XVII énonce la liberté d'association à des fins légaux, interdites à celles de nature paramilitaire; la norme XVIII prévoit la création de ces associations et de coopératives, interdisant l'Etat de participer de leur fonctionnement ; la norme XIX dit que les associations seulement peuvent être dissoutes ou voir leurs activités arrêtées par décision judiciaire...

Cette Constitution crée les conditions à l'émergence de conseils gestionnaires dans divers secteurs d'activité (santé, éducation, assistance sociale aux plus démunies – spécialement aux enfants et aux adolescents, et développement rural). Un autre aspect important est la décentralisation de la gestion des politiques publiques du gouvernement fédéral vers les administrations des municipalités (mairies). Cela donne lieux aux premières expériences de gestion participative.

Des Conseils Municipaux de Développement Rural (CMDR) délibèrent sur l'application de ressources financières du PRONAF (infrastructure) via élaboration d'un plan de développement rural durable et des plans de travail annuelles. La plupart de ces conseils ont été créés dès 1997, condition *sine qua non* pour l'obtention des ressources du PRONAF.

Les CMDR rassemblent des représentants des différents secteurs de la société (membres des associations d'agriculteurs, des organisations non gouvernementales, des églises) et du pouvoir public (institutions municipales et fédérales, Etats-membres), ayant la partie civile,

50% plus 1 de la représentation. Les conseils peuvent être créés à travers une loi ou un arrêté municipal. Il faut faire attention, comme l'a remarqué ABRAMOVAY (2001, p. 9), car un conseil marqué par une forte présence de politiques, membres de syndicats et coopératives, mais, avec peu de participation des associations locales d'agriculteurs risquent d'avoir un rôle très faible.

La notion de multifonctionnalité présente dans les politiques publiques

La prise en compte de la notion de la multifonctionnalité de l'agriculture dans les politiques publiques vient confirmer que, au-delà de la production des biens agricoles, alimentaires ou des matières premières, l'agriculture peut fournir d'autres biens et services à la communauté. A travers des politiques de garantie et des subventions agricoles des pays industrialisés, cette notion se consolide pour atteindre l'ensemble des externalités (effets économiques, sociaux, territoriaux ou environnementaux) produits par l'agriculture.

Ayant d'un côté la diminution rapide de la participation de l'agriculture et d'autre côté la croissance de la productivité, la multifonctionnalité prend aujourd'hui en Europe, un sens plus dynamique et pourrait au Brésil, réduire ou minimiser les mouvements migratoires régionaux du milieu rural vers des métropoles, limitant les mouvements rapides de la force de travail, en conséquence du progrès technologique.

Ces mouvements migratoires des milieux ruraux vers les villes (cas des régions semi-arides vers des grandes métropoles locales et surtout celles du sud et du sud-est du pays), est une question dramatique pour contribuer à la formation des « favelas » (grands espaces de pauvreté, de misère et de violence).

En Europe, la notion de multifonctionnalité explicitée dans les fondements de la Politique Agricole Commune (PAC), qui a servi de référence à la politique de sécurité alimentaire et approvisionnement, de protection de l'environnement et de garantie des revenus, est devenue un élément très important dans les dernières réformes de la PAC, à l'exemple de celle de 1999, avec l'inclusion des normes du développement rural durable. En France, cette notion est comprise dans les lois d'orientation concernant l'agriculture, telles que la Loi d'Orientation Agricole (LOA) et la Loi d'Orientation du Développement Durable du Territoire (LODDT).

Au Brésil, la question devrait aussi être posée de la façon suivantes : l'investissement de l'Etat concernant la multifonctionnalité dans la région semi-aride, par exemple, représente un coût bénéfice inférieur à ceux destinés à la santé, la sécurité publique, assainissement, éducation, dans des métropoles inégalement urbanisées.

Les services multifonctionnels de l'agriculture sont structurés en quatre catégories, selon Delache (2002):

- , les services environnementaux en général, y compris le combat à l'effet serre, à la lutte contre la pollution des eaux ou à l'érosion des sols, à la préservation de la biodiversité, des paysages, des sites et à la prestation de services récréatifs ;
- , les services territoriaux de responsabilité nationale, visent une répartition équitable des activités sur le territoire, et ceux de responsabilité régionale, une répartition plus équilibrée des populations locales;
- , les services sociaux, qui peuvent être compris dans les services internes à l'activité agricole, ont pour but d'assurer un rendement suffisant, et dans les services

externes ils visent à assurer des services sociaux aux communautés locales et aux visiteurs, tels que l'accueil et les activités culturelles;

- les services économiques de sécurité de l'approvisionnement visent à assurer une certaine indépendance nationale aux fluctuations de prix et aux risques de rupture de l'approvisionnement.

Les notions de "sécurité alimentaire et de bien-être des animaux" ont été considérées récemment comme caractéristiques multifonctionnelles.

Selon Delache (*ibid*), du point de vue économique, la caractéristique multifonctionnelle de l'agriculture peut être décrite du fait que ces services sont produits de façon colatérale aux produits agricoles traditionnels. Cette co-production doit être analysée en considérant que tous les services ne répondent pas aux mêmes caractéristiques. Le concept de multifonctionnalité implique deux notions, une relative à l'offre des services et l'autre à la demande.

Du côté demande, on distingue les co-produits considérés marchandises et non-marchandises. Le tourisme rural et les produits de l'agriculture biologique constituent des marchandises; les externalités environnementales, positives ou négatives, sont les effets sur le paysage, l'environnement et la biodiversité, en général, des biens non-marchands. Les produits non-marchands sont caractérisés par le fait que le marché ne peut pas les rémunérer ou tarifier, ce que implique en une production déformée, soit en excès (pollution), soit par manque (externalités positives ou biens publics). Les services non-marchands doivent être distingués à travers une compréhension plus globale, la lutte contre l'effet serre, la biodiversité globale, par son aspect national, tel que l'aménagement du territoire et l'équité sociale, par la notion régionale, comme la lutte contre la pollution de l'eau d'un bassin hydrographique, ou local, comme les paysages, la biodiversité locale, les ressources en eau potable (Delanche, *ibid*).

Il faut remarquer que certains services peuvent être non-marchands pour l'agriculteur que les fournissent, mais aussi présenter des avantages marchands indirectes pour de agriculteurs voisins, à l'exemple du tourisme ou du marché de terres, bénéficiant l'attraction des paysages rurales ou la biodiversité locale.

Du côté de l'offre, la multifonctionnalité s'origine du fait que les services multifonctionnels sont co-produits avec les produits agricoles. Il faut aussi distinguer que la co-production stricte des services multifonctionnels fournis est relativement proportionnelle en quantité et en qualité à la production de biens agricoles. En général, la liaison entre le service multifonctionnel fourni et la production agricole dépend des pratiques de production et d'utilisation des différents facteurs. C'est le cas des externalités agricoles. Certains services multifonctionnels ne sont pas liés à la production agricole, mais à l'utilisation des facteurs de production, comme dans le cas de la pollution ou aux services que peuvent avoir un rapport avec le volume de terre ou le type d'emploi utilisé. La caractéristique multifonctionnelle peut venir du fait que le producteur agricole dispose des facteurs de production que constitue essentiellement des coûts fixes, tels que la main-d'œuvre, la terre, des édifications, et que peuvent être utilisés aussi à fournir des services multifonctionnels.

Le territoire comme catégorie d'analyse de la multifonctionnalité

Au Brésil on peut ajouter au concept de multifonctionnalité de l'agriculture la perspective d'inclusion sociale dans le milieu rural et la réduction du flux migratoire de la campagne vers les métropoles, principalement dans les régions semi-arides, comme

conséquence de la chute du revenu agricole, en raison de la réduction des prix des produits agricoles.

Tout le projet de développement agricole a besoin d'un processus politique de concertation pour qu'il produise les effets désirés par les agriculteurs. Le projet doit atteindre les objectifs formulés au nom de l'intérêt général. Les projets qui sont contraires aux intérêts des agriculteurs tendent à l'échec. L'analyse-diagnostic de la situation agricole, avant la réalisation du projet, permet la prise en considération des divers intérêts de classes, des couches et des catégories sociales. La typologie des systèmes de production agricole peut être contre les tentations de concevoir des interventions uniformes qui ne considèrent pas l'hétérogénéité sociale des agriculteurs familiaux.

L'existence des organisations d'agriculteurs familiaux permet le dialogue, le débat, la négociation et la concrétisation de conventions, devenant une condition nécessaire au succès d'un projet de développement agricole.

Comme bien le montre Dufumier (1996), le drame du monde rural est que la paupérisation des agriculteurs et la perte de compétitivité amènent à l'exode rural accéléré sans que les emplois puissent être créés en nombre suffisants dans des agglomérations urbaines. Les "favelas" qui se multiplient sans cesse dans les grandes métropoles du Tiers Monde (Mexico, Lima, Lagos, Calcutta, Manille) sont habitées par d'anciens producteurs agricoles n'ayant pas pu rembourser leurs dettes contractées dans la campagne. Ceux-ci ont été obligés de vendre ou d'abandonner leurs exploitations et d'offrir leur force de travail dans des villes. Les dirigeants qui veulent éradiquer l'exode rural par le biais d'une politique agricole qui donne la possibilité aux agriculteurs d'avoir un revenu suffisant à leur subsistance et à investir dans leurs exploitations font preuve d'un grand courage politique.

Les préoccupations relatives à la gestion des ressources naturelles et à la préservation de l'équilibre écologique sont de plus en plus considérées dans la définition des politiques de développement agricole. L'exploitation minière des ressources naturelles et l'utilisation inadéquate de certains matériaux et produits chimiques ont contribué à la simplification et à la fragilisation des écosystèmes du Tiers Monde. Ces évolutions se traduisent par de graves inconvénients comme la disparition de la couverture arborée et la réduction des ressources en bois, l'érosion progressive du sol et la réduction des surfaces cultivables, disparition de certaines espèces animales et végétales, diminution des nappes phréatiques, sédimentation des lacs de barrages, glissement de terrains, inondations brutales et incontrôlables, pollution des "mangroves". Les gouvernements des pays les plus affectés par ces phénomènes, comme le Brésil ou Haïti, entre autres, sont soumis à la pression d'intervenir directement pour éradiquer les dégradations en cours, par le biais de programmes spéciaux en matière de reboisement, de défense et de restauration des sols, aménagement des bassins, protection de nascentes, par exemple.

Les agriculteurs familiaux ne sont pas exclusivement la catégorie professionnelle présente dans des projets de développement agricole. D'autres agents économiques sont plus au moins directement concernés par ces transformations dans l'agriculture et doivent être considérés dans ces projets (des artisans qui fabriquent ou entretiennent les outils agricoles, des maçons engagés dans la construction des bâtiments des exploitations agricoles, des industriels impliqués dans la conservation et dans la transformation des produits, des commerçants et des transporteurs). Il ne faut pas négliger l'importance des employés et des sociétés privées qui

investissent dans des activités liées aux opportunités relatives de surplus dans une économie de marché. Celles-ci peuvent être décisives à la réalisation des objectifs économiques et sociaux des projets (les sociétés d'ingénierie, consultants et bureaux d'études et de projets, entreprises de travaux publics, industries mécaniques, banques commerciales, sociétés d'importation et d'exportation et agences de sécurité.

La multifonctionnalité de l'agriculture nécessite une action publique susceptible de corriger les imperfections du marché dû à l'existence d'effets externes et des biens publics. Certes, la multifonctionnalité n'est pas une spécificité seulement agricole, alors, privilégier l'intervention publique dans l'activité agricole doit résulter d'une analyse, cas par cas, dans le cadre des politiques publiques. La question centrale reste l'identification de la nature de la demande qui ne peut pas être satisfaite par le marché, comme le caractère non-marchand du service multifonctionnel. Si le caractère non-marchand est confirmé et si une action publique sur l'offre est justifiée, comment mesurer la demande et, en particulier, le consentement social à payer pour cette demande ? Quel espace d'intervention sera priorisé, du point de vue géographique, principalement pour assurer que la demande sociale soit bien représentée ? L'agriculture est le seul fournisseur de ces services ? Elle a l'avantage comparatif de fournir ces services ? Si le secteur agricole se révèle comme le meilleur et on a la mesure précise de l'offre de services correspondant à la demande – sur quoi l'on peut assurer la rémunération ? Comment assurer les agriculteurs, les plus efficaces, visant la manutention des services correspondant et à un coût minime ?

Au Brésil, dans cette discussion, on doit prendre en compte que l'investissement de l'Etat avec la multifonctionnalité dans des régions semi-arides représente un coût-bénéfice inférieur à ceux des secteurs basiques dans des métropoles urbanisées, dont les principaux problèmes sociaux ont un rapport direct avec la manutention de l'emploi en milieu rural et avec le sous-emploi, voire même en sous-occupation, dans des grandes villes. Cela est traité comme hypothèse dans cette étude.

La multifonctionnalité de l'agriculture: origine institutionnelle et politique de l'Etat

Depuis le Club de Rome en 1968, les préoccupations relatives à l'environnement et aux ressources naturelles non renouvelables se multiplient dans les discussions internationales. En 1992, à partir de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (Rio-1992) on met en scène un programme d'activités nommé Agenda 21. Durant la Rencontre Mondiale sur l'Alimentation, en 1996, on défend les politiques et les méthodes participatives et durables de développement alimentaire, agricole, forestier et rural, considérant l'aspect multifonctionnel de l'agriculture. On croit que dès les discussions d'Uruguay et postérieurement dans le comité sur le marché et l'environnement de l'Organisation Mondiale du Commerce, on traite le caractère multifonctionnel de l'agriculture sous le vocable *Non-trade concerns*.

Trois préoccupations basiques impliquent l'émergence de la notion de multifonctionnalité : la première se réfère au rapport fondamental entre l'agriculture, l'environnement et le développement rural ; la deuxième, au rapport entre l'agriculture et la sécurité alimentaire ; la troisième se rapporte aux rapports entre l'agriculture et le marché international. Accepter la notion de multifonctionnalité de l'agriculture signifie donc, considérer qu'elle ne se limite pas à produire de biens agricoles, matières-premières et nourriture. Au Brésil, malgré la présence nette de cette notion dans la Constitution Fédérale, il faut considérer qu'il manque encore d'une discussion approfondie à propos d'une prise en

ainsi par l'Etat des éléments considérés, selon l'Organisation pour la Coopération et le Développement Economique - OCDE, multifonctionnels :

- , existence d'une multiplicité de biens et de services produits conjointement par l'agriculture ;
- , certains de ces biens ou services ont la caractéristique d'externalité ou de biens publics.

L'OCDE définit deux approches possibles de la multifonctionnalité :

- , l'une considérée positive, prend la multifonctionnalité comme une caractéristique intrinsèque à l'activité économique ; les biens peuvent avoir des effets positifs ou négatifs, ceux-ci pouvant être produits de façon volontaire ou involontaire, et être complémentaires ou substitutifs ;
- , l'autre approche considérée normative, traite la multifonctionnalité à partir des multiples activités existantes autour de l'agriculture, certaines fonctions pouvant être incitées par le biais de politiques publiques spécifiques.

Selon Loyat et Petit (2002), l'approche positive conduit à un traitement purement économique, consistant en quantification de biens et de services via le modèle d'équilibre entre l'offre et la demande. En termes de politique publique, c'est une vision très réduite par rapport à l'approche normative.

Ainsi, l'Union Européenne a choisi la deuxième approche, considérant que l'agriculture est multifonctionnelle, puisqu'elle doit, non seulement produire des biens agricoles, mais garantir la sécurité alimentaire, protéger l'environnement et maintenir le paysage et créer ou conforter des emplois en milieu rural. Selon Loyat et Petit (*ibid*), les caractéristiques inhérentes au secteur agricole sont invoquées pour expliquer la place spécifique de l'agriculture dans la société : le caractère biologique de sa production, une demande rigide d'occupation de l'espace et des particularités stratégiques et culturelles. Une approche mercantile se superpose à une approche culturelle et identitaire de la région ce qui peut inciter l'intervention publique.

L'une des caractéristiques du débat sur la multifonctionnalité à l'OMC est basée dans la nature des politiques agricoles et des subventions. En France, il a donné lieu au Contrat Territorial d'Exploitation (CTE).

Des contrats territoriaux d'établissement aux contrats d'une agriculture durable : l'exemple français

La loi d'Orientation Agricole, de 9 juillet 1999, en France, a été pensée dans le but de concilier le développement de l'agriculture avec les activités d'une société qui devrait évoluer en termes d'emploi, de gestion de l'espace et de l'environnement. Cette loi a prévu un nouvel instrument juridique et social : le contrat territorial d'établissement, qui consiste en une relation contractuelle entre l'agriculteur et les pouvoirs publics, permettant la rémunération des externalités par la reconnaissance de la multifonctionnalité de l'agriculture.

Ce nouveau rapport entre l'Etat et les agriculteurs induisait ces derniers à s'inscrire, durant cinq ans, dans un projet global cohérent intégré à une dimension socio-économique, environnementale et territoriale. L'Etat s'engageait à maintenir financièrement les termes du partenariat pendant la durée.

Initialement les contrats territoriaux d'établissement rassemblaient un grand nombre de

mesures d'aide à l'agriculture. Un nouveau dispositif simplifié, mais proche des mesures agro-écologiques répond aux priorités environnementales des territoires. Le contrat d'agriculture durable a précédé l'actuel CTE. Le contrat d'agriculture durable a deux perspectives : d'une part, économique et sociale ; d'autre part, territoriale et environnementale. Les agriculteurs auront la chance de travailler dans les deux perspectives ou de choisir un contrat uniquement avec des mesures agro-écologiques.

L'environnement est une des plus importantes fonctions non marchands de l'agriculture dû aux effets négatifs ou positifs qu'elle peut produire, selon les conditions locales de production. Parmi les effets négatifs, il faut remarquer les suivants :

- l'air et le climat mondial, comme l'émission d'ammoniaque donnant la pluie acide et l'émission de gaz, générant l'effet serre;
- la pollution des eaux superficielles et surentraînés par des nitrates, phosphore, pesticides, destruction de certains *habitats* naturelles par le drainage et irrigation ; inondations;
- sur le sol, comme la dégradation physique et chimique, contaminations, dégradation biologique;
- sur le paysage : dégradation résultante d'une agriculture intensive, comme déboisement;
- sur la biodiversité : sur le paysage créée par l'agriculture pouvant devenir un élément patrimonial;
- sur la biodiversité: l'agriculture peut contribuer avec la conservation de la biodiversité et maintenir les habitats de la faune touchés par la pollution de l'eau et du sol et des pratiques agricoles intensives.

Parmi les effets positifs, on peut distinguer les suivants :

- sur le paysage créée par l'agriculture pouvant devenir un élément patrimonial ;
- sur la biodiversité: l'agriculture peut contribuer à sa préservation et maintenir la faune;
- sur la préservation des milieux naturels et la lutte contre les polluants : certaines pratiques permettent le combat contre l'érosion du sol, les inondations, les tremblements de terre et les cultures peuvent encore absorber les gaz polluants comme le gaz carbonique, responsable de l'effet de serre.

La manutention de l'emploi en milieu rural

Selon Delache (*ibid*), la question de l'emploi dans la notion de la multifonctionnalité est délicate et envisage des nombreuses discussions. Il s'agit d'un aspect central du paysage, de la biodiversité, du développement local. Mais le lieu où l'on peut maintenir l'emploi agricole présente les meilleures conditions à assurer ces services. Le fait de garantir l'emploi apparaît comme réponse à une demande sociale forte qui ne peut pas être exclue du cadre de la multifonctionnalité. L'analyse de cette question doit considérer l'aspect territorial de l'objectif de l'emploi duquel é indissociable. Distinguem-se quatre niveis de analyse:

- la manutention de l'emploi agricole correspond aux objectifs nationaux de garantie d'emploi;
- la manutention de l'emploi local répond à un besoin des services disponibles à la communauté voisine ;

- , la manutention d'une partie de la population du territoire;
- , la manutention de l'emploi agricole pour assurer d'autres services multifonctionnels, y compris environnementaux.

La multifonctionnalité et le territoire

Dans le sens socio-anthropologique, Tizon *apud* Sabourin *et al* (2002) affirment que le territoire est l'environnement de vie, d'action, de la pensée d'une communauté, associée au processus de construction de l'identité. Pour Abramovay *apud* Sabourin *et al* (2002), un territoire représente une trame de rapports avec des racines historiques, des configurations politiques et identités qui ont un rôle encore peu connu dans le développement économique .

Selon le CIRAD-SAR *apud* Sabourin *et al* (2002), le territoire n'est pas un simple support physique d'activités économiques ou un cadre de localisations des agents. Il est un espace construit historiquement et socialement dans lequel l'efficacité des activités économiques est conditionnée de façon intense par des liens de proximité et par le fait d'appartenir à cet espace. On parle de construction de territoires à partir des stratégies de atores envolvidos e de mecanismos de aprendizagem coletiva, como a aquisição d'acteurs connus, d'informations communes nées de la pratique ou de l'expérience collective. L'idée centrale de cette approche territoriale du développement est la préoccupation par l'intégration et par la coordination entre les activités, les ressources et les acteurs, par opposition aux approches sectorielles ou corporativistes qui séparent l'urbain du rural, l'agricole de l'industriel.

Pour Santos (1997), le territoire n'est pas seulement un ensemble de formes naturelles, mais un ensemble de systèmes naturels et artificiels, attaché aux gens, aux institutions et aux entreprises qui hébergent son pouvoir. Le territoire doit être considéré dans ses divisions juridico-politiques, ses héritages et son contenu économique, financier, fiscal et normatif. C'est de cette façon que se constitue, dans des lieux, un cadre de vie sociale où tout est interdépendant. Ce qui mène à la fusion entre le local, le global envahisseur et le national sans défense.

Les stratégies de développement territorial, selon Sébillotte *apud* Sabourin *et al* (2002), peuvent être subdivisées en quatre lignes principales : (1) chaînes productives, produits et qualité; (2) gouvernance et coordination territoriale ou locale (politiques publiques, organisation et coopération); (3) activités et emplois (nouvelles activités, restructuration productive, création d'emplois); (4) logiques d'innovation (construction sociotechnique de l'innovation).

Le territoire n'est pas une catégorie d'analyse étatique. C'est un produit social historique et spatialement déterminé avec une unité particulière ; pourtant, le territoire est une catégorie d'analyse dynamique incluant l'action sociale dans l'espace. Le territoire est une identité historique, collective, unique et contradictoire, dans laquelle se forment et se consolident les intérêts de classe et des groupes sociaux, en constant devenir, en un processus permanent de changement, d'innovations technologiques, de régression socioculturelle, restructuration institutionnelle.

Un territoire ne consiste pas simplement en une région avec des attributs naturels, construit selon la capacité des acteurs à établir des rapports organisés – marchands et non-marchands– qui favorisent l'échange d'informations et la conquête conjointe de certains marchés. Il comporte aussi la pression collective par l'existence de biens publics et

d'administrations qui dynamisent la vie régionale (Abramovay, 2002).

Le projet territorial comprend les activités économiques des villes et celles du milieu rural. L'univers rural apparaît comme la totalité des intérêts et des expériences qui structurent les fonctions de la vie rurale. Cela comprend ce qui arrive physiquement dans la campagne et ce qui arrive en fonction de la vie rurale : l'extrativisme primitif, l'agriculture, l'extrativisme avancé, l'élevage, la pêche, l'agriculture, l'artisanat, le tourisme, les loisirs, l'habitation, autant que la "bancada rural" dans le Législatif (SEI, 2003).

L'articulation entre les municipes, dans le sens des politiques territoriales communes, est déjà objet de discussion dans le cadre du PRONAF. On stimule, parallèlement, le renforcement des CMDR, l'élaboration de Contrats Territoriaux de Développement (CTDs):

L'adoption d'un *Contrat Territorial de Développement* servirait à renforcer des liens de compromis, d'articulation, de dialogue et de complémentarité entre les différentes politiques publiques et initiatives des agents d'une région (PRONAF/MDA *apud* SEI, 2003).

On renforce donc la disposition à surmonter ou à avancer les limites du municipe pour ce qui concerne le développement rural. Les CTD se configurent et matérialisent cette *idée-guide*. Des actions politiques territoriales sont établies. On définit clairement – et formellement – les rôles de chaque organisation/institution, soit du pouvoir public, soit de la société civile (SEI, 2003).

Pour autant, le municipe est une unité insuffisante pour créer la dynamique de valorisation des potentiels de certains territoires. La collaboration intermunicipale directe entre les organisations de base (sous la tutelle de l'agence de vulgarisation, du mouvement syndical), peut représenter un important contrepoids au pouvoir clientéliste de leaders municipaux. L'unité municipale devient un obstacle à la création d'un véritable réseau territorial de développement une fois que les maires ont intérêt à préserver la clientèle qui les amène au pouvoir et ne sont plus incités à une action dépasse les limites du municipe (Abramovay, 2002).

Les agriculteurs familiaux et le territoire

Au Brésil, selon Wanderley (2002), les espaces vides sont la conséquence directe de la prédominance de la grande propriété patronale. Il suffit de considérer la dimension des surfaces improductives, associées à la quantité de travailleurs agricoles qui ont été expulsés de la campagne durant les dernières décennies. L'intensité de l'influence de la grande propriété patronale dans la dynamique de la vie locale pourrait être utilisée comme une des variables à prendre en compte pour l'élaboration d'une typologie des espaces ruraux.

En opposition, selon Wanderley (*ibid*), une politique de développement régional ou territorial part du principe qu'une partie significative de la diversification économique et de la pluriactivité trouve son origine chez les familles agricoles. La pluriactivité ne constitue pas un processus d'abandon de l'agriculture en milieu rural. Elle correspond à une stratégie familiale adoptée quand les conditions permettent de garantir la permanence en milieu rural et des liens étroits avec le patrimoine familial.

Les familles pluriactives d'agriculteurs familiaux ont une culture à eux-même, nécessaire à la dynamisation technico-économique, environnementale et socioculturelle du milieu rural. Le patrimoine foncier familial constitue un élément de référence et de convergence de l'identité

territoriale. Quand on étudie la place des agriculteurs, les questions suivantes ne doivent pas être mises de côté : le caractère polyvalent et pluriactif du potentiel de travail des familles d'agriculteurs ; les valeurs et les pratiques de valorisation du patrimoine familial, de l'éducation comme moyen d'ascension personnelle et professionnelle ; les valeurs et les pratiques sociales qui renforcent le sentiment d'appartenance à un lieu et à une identité territoriale ; les expériences déjà connues d'intégration dans le monde urbain ou d'implantation de diverses formes associatives en milieu rural ; la présence, en milieu rural, de grande quantité de cadres techniques liées aux institutions gouvernementales et non-gouvernementales (Wanderley, *ibid*).

Wanderley (2002) propose un pacte social pour le développement rural selon les aspects suivants :

- qui soit basé en la manutention de l'emploi agricole correspondant aux objectifs nationaux de garantie d'emploi;
- une conception de milieu rural comme lieu spécifique de résidence et de travail, historiquement peu connu et reconnu par la société brésilienne, pourtant, plein d'un grand potentiel économique, culturel et patrimonial dans sa diversité. Cela doit être transformé en forces sociales dans le but du développement.
- qui constitue un mouvement capable d'atteindre les populations rurales dans leurs diversité ainsi que les institutions et ceux qui s'occupent depuis toujours de l'agriculture et des agriculteurs dans des institutions gouvernementales, non gouvernementales et les mouvements sociaux. Ces institutions connaissent le mieux la complexité du milieu rural ; elles sont sensibles à ces problèmes, ayant créée, d'une certaine façon, une culture rurale s'intégrant aux forces sociales du développement ;
- que considère l'habitant du milieu rural comme un citoyen à part entière (dans ses dimensions matérielle, culturelle, politique, spirituelle), et favorise la coopération et l'échange, sans annuler les particularités existantes entre celui-ci et le milieu urbain, entre l'agriculture et les autres secteurs, ou encore, entre le local et les dimensions plus larges, régionales, nationales et globales.
- qui reconnaissent l'importance des agriculteurs, principaux personnages de la campagne, assurent que les politiques adressées à l'agriculture reprennent le potentiel de terres et ressources naturelles, de façon à revitaliser socialement les espaces vides ou vidés ; qui valorisent le patrimoine naturel et culturel de ce milieu et, enfin, qui favorisent, non seulement le propriétaire mais surtout le producteur.

Comme le montre bien Wanderley (2002), la réforme agraire est le chemin pour la résolution de la question de la terre, encore non résolue au Brésil. La dissémination des assentamentos, comme "semis" des agriculteurs familiaux, permet la récupération des forces sociales du développement présentes dans l'agriculture familiale. Il faut planifier la réforme agraire dans toutes les surfaces extensives et improductives, pour surmonter le problème de la minifundisation des régions, l'envers de la grande propriété improductive encore présente, et en même temps, restructurer les assentamentos pour qu'ils puissent devenir des centres producteurs de nourriture.

L'une des sources importantes de revenu et d'emploi en milieu rural dépend encore de

l'application de la réforme agraire et des politiques différenciées, destinées à assurer les conditions de reproduction de l'agriculture familiale. Il n'existe pas au Brésil de création d'emplois avec des coûts plus bas, par rapport à d'autres secteurs d'activité. Le Brésil est l'un des rares pays qui ne dispose pas encore des conditions basiques : réserve de terres peu ou pas valorisées et important marché interne en pleine expansion (Sachs *apud* Sabourin, b, 2002).

Conclusions et suggestions

Malgré les déficiences trouvées dans le fonctionnement des CMDR, la professionnalisation promue par le PRONAF donne aux conseillers la conscience de la nécessité de planifier les actions destinées à la promotion du développement rural. En même temps, il convient de leur fournir de nouveaux concepts pour élargir les perspectives de la planification (concepts de microrégion, développement territorial durable, rural, activités non-agricoles). Les professionnels ont déjà eux-mêmes identifié certains aspects.

- , besoin de professionnalisation permanente des membres des conseils et adoption de nouvelles méthodologies participatives;
- , les conseils dépendent encore trop de la "bonne volonté" des maires pour viabiliser certaines activités ; il faut alors, que, dans le cadre du PRONAF ou des budgets municipaux, soit faite une prévision des ressources financières destinées aux activités du CMDR (mise en oeuvre de diagnostics, élaboration de plans de travail, mobilité des conseillers, en général, placés dans des centres régionaux, distants de la majorité des municipes, accompagnement de l'exécution des œuvres et de l'utilisation des tracteurs, machines et outils communautaires).
- , perspective de consolidation des Conseils Régionaux de Développement Durable comme institution responsable par la planification des activités dans le territoire ;
- , besoin d'alléger l'approbation des plans de travail et libération des ressources du PRONAF-infrastructure dans des délais compatibles avec les semailles.

La professionnalisation mise en place par le PRONAF montre qu'on ne peut pas penser le développement rural comme exclusivement agricole, mais comme un processus qui comporte des actions inhérentes à tous les secteurs (santé, éducation, infrastructure et projets de création d'emploi et de revenu). Il faut considérer et prendre en compte la multifonctionnalité de l'agriculture pour assurer la durabilité de ce processus.

La démocratie se fait à travers la participation de la société civile, et pas seulement avec les instruments classiques de la démocratie représentative, le Pouvoir Législatif. Au contraire, il faut faire un plébiscite pour élire le représentant du Pouvoir Exécutif. Il s'agit d'un processus qui s'étend encore de façon timide mais, petit à petit, qui sert à consolider les régions où se trouvent des agriculteurs familiaux ; celles où prédominent encore la monoculture et l'élevage extensif, de faible technologie, et où les rapports de domination se reproduisent au profit des oligarchies locales. Là où le processus de transformation est quasi inexistant ou lent, la société ne se fait pas représenter. Dans ces régions, en général, prédominent encore un

contexte de pauvreté chronique et critique. La perspective de développement est encore distante de l'ensemble de la population, ce qui demande une intervention directe de l'Etat pour rompre les structures sociales traditionnelles via la réforme agraire, la professionnalisation des travailleurs et des agriculteurs familiaux, les investissent en santé, éducation, infrastructure.

Références bibliographiques

- ABRAMOVAY, Ricardo. *Conselhos além dos limites*. In Seminário Interno Dilemas e perspectivas para o desenvolvimento regional no Brasil. Santiago do Chile, FAO, 2001.
- ARISTÓTELES. *A Política*. São Paulo: Martins Fontes, 1998.
- BAZIN, Gilles. *La PAC contre la multifonctionnalité?* Economie Rurale, 2003, 273-274 : 236-242.
- BERRIET SOLLIEC, Marielle, DEPRES, Christophe, VOLLET, Dominique. *La Multifonctionnalité de l'agriculture entre efficacité et équité – Le cas des CTE en Auvergne*. Economie Rurale, 2003, 273-274 : 195-211. [communication colloque SFER 2002]
- BOBBIO, Norberto. *A teoria das formas de governo*. Brasília: 10 ed, Editora UNB, 1998.
- BODIGUEL, L. *Le territoire, vecteur de la reconnaissance juridique de l'agriculture multifonctionnelle*. Economie Rurale, 2003, 273-274: 61-75 [communication colloque SFER 2002]
- BURELL, A. *Multifonctionnalité, considérations non commerciales au cycle de DOHA*. Economie rurale, 273-274 : 13-29 [communication colloque SFER 2002]
- BRASIL. *Constituição Federal do Brasil*. Salvador: Distribuidora de Livros de Salvador, 1990.
- COCHET Hubert, DEVIENNE Sophie. *La mise en place des contrats territoriaux d'exploitation dans la Meuse*. Le courrier de l'Environnement, 2002, n. 47, 13 p.
- Comité Européen de Droit Rural. *L'agriculture multifonctionnelle*. L'Harmattan, 749 p, 1999.
- DUPRAZ Pierre, LEON Yves, PECH, Michel. *Soutien public à l'agriculture et au développement rural: l'équité introuvable?* Economie Rurale, 2001, 262 : 109-118.
- KROLL, Jean-Christophe. *Nouvelles orientations de la politique agricole française: quelques questions à propos du CTE*. Economie rurale, 2002, 268-269: 30-44.
- LAURENT, Catherine, CERF Marianne, PASQUIER, Catherine. *Le conseil en agriculture: un investissement immatériel entre développement sectoriel et développement territorial*. Géographie, Economie, Société 4 : 131-153.
- MOLLARD, Amédée. *Multifonctionnalité de l'agriculture et territoires: des concepts aux politiques publiques*. Cahier d'économie et de sociologie rurale (n.66), 2003: 28-54.
- REMY, J. *Les contrats territoriaux d'exploitation ou la conversion inachevée*. Comptes rendus de l'Académie d'Agriculture de France. 2002, 88(7): 67-77
- REMY, J. *La co-institution des contrats territoriaux d'exploitation*. Ingénieries n° spécial, 2001: 5-54.
- REMY, J. *Multifonctionnalité agricole et pluralité sociale: les contrats territoriaux d'exploitation*. Aménagement et Nature, 2000, 136: 25-36.
- VEIGA, José Eli. *Cidades imaginárias: o Brasil é menos urbano do que se calcula*. Campinas: Editora Autores Associados