

LA VITRINE OU L'ARRIÈRE BOUTIQUE ?

Le rôle des Contrats Territoriaux d'Exploitation en Guadeloupe

RÉALITÉS MÉCONNUES

L'application de la LOA en Guadeloupe via les CTE achoppe sur un système d'action marqué par des institutions défendant encore, dans leur très grande majorité, un modèle productiviste tourné vers l'exportation. Il ressort des enquêtes exhaustives réalisées auprès des agriculteurs signataires, que les CTE ont servi à appuyer des situations existantes – , béquilles financières ou coups de pouce à une dynamique en cours – et jamais à faire émerger un nouveau projet, ni de nouvelles pratiques de développement local. La gestion « à l'ancienne » des incitations de nouveau type présentées au monde rural a transformé le nouveau contrat social proposé en contrat bancal, détournement qui peut se révéler salutaire pour concilier le modèle productiviste et celui promu par la loi. L'analyse des raisons et des spécificités de ce manque de cohérence entre les objectifs de la LOA et les façons dont les CTE ont été déclinés dans l'île met en évidence des apprentissages organisationnels notables : ceux-ci augurent d'une prise en main plus satisfaisante des prochains contrats par la profession et les institutions d'accompagnement.

PAR **Eduardo CHIA**, INRA-SAD, CIRAD-TERA, BP 5032, TA 60/15, 34398 MONTPELLIER CEDEX 5, chia@ensam.inra.fr
ET **Michel DULCIRE**, CIRAD-TERA, BP 5032, TA 60/15, 34398 MONTPELLIER CEDEX 5, michel.dulcire@cirad.fr

L'agriculture se trouve, depuis quelques années, au centre de débats importants au sein de la société. La crise de l'ESB, la protection de l'environnement, la qualité des aliments, l'aménagement du territoire, etc. constituent autant d'arguments pour expliciter la relation agriculture – société.

L'agriculture est sollicitée au plan économique pour contribuer à la politique de plein emploi. Au plan international, elle est au centre des relations entre les pays du Nord et du Sud. Les nouvelles politiques agricoles doivent tenir compte de ces changements. Ainsi, en France, la nouvelle Loi d'Orientation Agricole

(LOA, 1999) reconnaît la multifonctionnalité de l'agriculture: la collectivité finance les fonctions de l'agriculture qui lui sont utiles et qui ne sont pas prises en compte par le marché. Les Contrats Territoriaux d'Exploitation (CTE), instruments principaux de la LOA, avaient comme objectif d'orienter les systèmes d'exploitation vers une agriculture plus respectueuse des hommes et de l'environnement: ils devaient en conséquence être élaborés dans un cadre collectif, avec une logique de projet global s'inscrivant dans une dynamique territoriale. Par ailleurs les contrats sont en agriculture une nouvelle pratique d'intervention de l'État, qui ne fait que suivre le mouvement général: «*Contrat, convention, partenariat, charte... tendent depuis plus de vingt ans à être présentés, d'une part, comme de «nouveaux» instruments de politique publique, d'autre part, comme une alternative originale aux instruments dits «classiques»*» [Lascoumes, Valluy, 1996].

Notre objectif, dans cet article, n'est pas de tester une théorie venue d'ailleurs mais de présenter les premiers résultats d'une recherche sur les effets d'une politique publique et de dégager des pistes d'approfondissement. Après avoir rappelé brièvement le contexte agricole guadeloupéen, nous présenterons la façon dont les CTE

ont été élaborés, leurs principales caractéristiques, leur pertinence eu égard au contexte. Ensuite, nous analyserons quelles ont été les motivations des signataires à s'engager et ce qui a changé dans leurs pratiques et leurs projets. En conclusion, nous développerons l'idée qu'en ce qui concerne la Guadeloupe (mais c'est aussi le cas d'autres DOM), la multifonctionnalité vient en décalage avec le modèle agricole local, productiviste, ainsi qu'avec le système d'action qui le sous-tend.

PEUT-ON FAIRE DU NEUF AVEC DU VIEUX ? LE CAS DE LA LOA DANS LE DOM

La société exprime de nouvelles attentes vis-à-vis de l'agriculture au travers des fonctions qu'elle remplit en sus du processus de production. Ces fonctions sont diverses et variées: produire des biens et des

services, protéger les ressources naturelles, les paysages, la biodiversité, protéger le patrimoine culturel rural, contribuer à l'emploi et au développement territorial. Mais, jusqu'ici, seule la première fonction était prise en compte.

«*De ce débat et de ces controverses est née la multifonctionnalité, [...] l'agriculture est une activité aux multiples facettes, que le seul marché – ouvert ou régulé – ne peut gérer en totalité*»

[Hervieu 2002]. Les CTE résultent de la volonté des pouvoirs publics de redéfinir des instruments d'intervention ainsi que des mécanismes d'orientation et d'aides à l'agriculture, qui prennent mieux en compte la demande sociale. Cette nouvelle articulation entre l'agriculture et la société présente deux caractéristiques principales:

- une démarche contractuelle engageant les agriculteurs sur des façons de produire

et de gérer, et non sur des quantités produites, contre rémunération (900 € / ha maximum dans les DOM) et appui à l'investissement ;

- une démarche territoriale nécessaire à la protection des paysages, mais aussi à l'établissement des relations nouvelles avec la société.

La multifonctionnalité peut «*servir à renouveler les modèles de développement agricole*» ou au contraire à les consolider. Le risque est réel «*de détournement*



© Emmanuel Valentin/HOA QUI

Le contexte d'action rend toujours plus attrayant d'augmenter la production bananière brute pour bénéficier des aides européennes que de faire un effort de qualité, technique ou environnementale.

vers la consolidation de l'existant, notamment [par] les agriculteurs 'professionnels' [qui] maîtrisent [...] les ressources économiques, institutionnelles et intellectuelles qu'implique [sa] mise en œuvre » [Delorme 2002]. Sa reconnaissance impose aux agriculteurs – mais aussi aux autres acteurs du développement – de prendre en compte des dimensions jusqu'ici peu présentes, comme la gestion des paysages et des ressources naturelles, la territorialisation des activités, les coordinations avec les autres usagers de l'espace et surtout la dimension contractuelle. Elle implique des changements de pratiques de la part des agriculteurs – quant à la façon de produire et de gérer ses relations avec d'autres acteurs agricoles et non-agricoles – mais aussi des changements de la part de l'État et des institutions d'appui. Ces changements de pratiques conduisent à la redéfinition, non seulement du métier d'agriculteur, mais aussi des dispositifs de développement et du système d'action.



Bruno Morandi/NF-HOA QUI

La canne à sucre, cultivée par la moitié des douze mille exploitations, a plusieurs siècles de présence sur l'île: elle est perçue «propre», voire «purifiante», mais aussi culturellement légitime.

UNE AGRICULTURE MARQUÉE PAR L'HISTOIRE COLONIALE

Le rôle technique assigné depuis très longtemps à l'agriculture est de produire pour l'exportation. Deux cultures structurent fortement le territoire et sont réputées contribuer à l'équilibre économique et social

de l'île : la canne à sucre, liée à l'histoire de la Guadeloupe, et la banane, d'introduction plus récente. Leur poids est en réalité limité : les deux filières ne participent que pour 1,9 % au PIB, et pour 11,9 % aux exportations [Frémeaux, 2003], ce qui est hors de proportions avec leur importance dans le paysage socioculturel et physique de l'île, et avec l'attention de la collectivité à leur égard. Elles drainent ainsi 97 % des aides à la production, un ratio sans commune mesure avec leur place dans les indicateurs agricoles (tab. 1).

Ces deux plantes n'ont pas le même statut dans les représentations des agriculteurs et de l'encadrement [Chia, Dulcire, 2003]. La canne à sucre, cultivée par la moitié des douze mille exploitations [Agreste, 2000], a plusieurs siècles de présence

sur l'île: elle est perçue «propre», voire «purifiante», mais aussi culturellement légitime. Le système banane d'exportation a, pour sa part, été mis en œuvre après guerre. Cinq cents exploitations [id.], en produisent en Côte-au-Vent de Basse-Terre. Les techniques promues alimentent sa mauvaise réputation : monoculture, hauts niveaux d'intrants, atteintes répétées à l'environnement, précarisation économique et sociale, le tout pour des rendements moyens très faibles, inférieurs à 20 t/ha [Dulcire, Cattan, 2002].

Les contours de la diversification sont difficiles à cerner. Son poids économique est certain (60 % de la Production Agricole Finale, cf. tab. 1), sa légitimité historique et culturelle est avérée et la diversité de ses formes établie [Zébus *et al.*, 2004]. Mais le discours et

	% Surface Agricole Utile	% Production Agricole Finale	% contribution exportations	% des aides à la production
Banane	12	24	25	70
Canne à sucre	34	17	20	27
Total	46	41	45	97

(Sources : CES, 2000 ; Agreste, 2000)

Tableau 1 : Place des cultures d'exportation dans l'économie agricole (2000)

	La vitrine : L'exportation	L'arrière-boutique : Le marché intérieur
Pour l'Administration	Valeur territoriale Exportation Professionnelle (monoactifs) Créatrice d'emplois Agriculture moderne	Modérateur socio-économique Concurrence l'exportation ? Non professionnelle (pluriactifs) Marginale, traitement social Agriculture « paysanne »
Pour les Organisations Professionnelles Agricoles (OP)	Reconnaissance sociale Sécurité économique (aides, débouchés) ... faute de mieux	Autosuffisance alimentaire Professionnelle, pluriactive ou non Valeur identitaire, lien social Débouchés non garantis

Tableau 2 : Deux représentations tranchées de l'agriculture

les pratiques institutionnelles ont construit une opposition entre agriculture « noble », pour l'exportation, qui s'affiche économiquement et socialement, qui reçoit les subventions, et une agriculture « paysanne », identitaire, pour la satisfaction des besoins intérieurs, qui se cache et résiste.

Dans une île tropicale, milieu riche et fragile, la déclinaison par les CTE des trois objectifs de la LOA : économiques : création de richesses et d'emploi ; environnemental : conservation et création d'espaces aménagés de qualité ; social : contribution à la promotion des hommes et des territoires ; est susceptible d'offrir une autre voie que l'agro-exportation aux agriculteurs, dont moins de la moitié le sont à titre principal [Agreste, 2000], afin de contribuer à un développement local durable.

Le travail exploratoire que nous avons réalisé en Guadeloupe se proposait, à la fois de préciser les nouvelles pratiques institutionnelles concernant la multifonctionnalité de l'agriculture et de tester l'hypothèse selon laquelle la reconnaissance de la multifonctionnalité de l'agriculture dans les DOM y remettait en cause les modèles prégnants d'une agriculture productiviste tournée vers l'exportation et que la mise en œuvre de la LOA nécessitait, plus qu'ailleurs, une réelle évolution des pratiques de production (que nous abordons ici) et de développement.

Les enquêtes « compréhensives » menées auprès des agriculteurs signataires avaient pour objectif de qualifier les motifs et les façons dont ils se sont emparés de l'outil CTE, ainsi que les modifications correspondantes de leurs pratiques techniques, financières et organisationnelles. Les entretiens menés auprès des responsables et techniciens des institutions d'accompagnement ont, pour leur part, permis d'identifier

leurs représentations des modèles à l'œuvre en Guadeloupe et d'analyser la façon dont les CTE avaient été élaborés.

LA COURSE AUX SIGNATURES DE CONTRATS : UNE DÉMARCHE DESCENDANTE PEU PARTAGÉE

Les CTE et les porteurs de projets

Le CTE a été conçu pour accompagner ceux qui s'engagent dans de nouvelles façons de produire, satisfaisant des fonctions non rémunérées par le marché mais exigées par la société : gestion des ressources naturelles, qualité des produits, etc. Son contenu devait être conforme aux orientations départementales et locales : le « contrat-type ». Ce dernier « est composé d'un ensemble cohérent de mesures types et d'actions qui ont été élaborées dans le cadre d'un projet pour répondre aux enjeux identifiés dans l'étude préalable à la mise en place du contrat territorial d'exploitation ». Les enjeux, au nombre de neuf, énoncent les mesures dites agri-environnementales (MAE) et les actions qui fixent le cadre du modèle agricole à mettre en place au niveau local.

Le contrat devait enfin porter sur l'ensemble de l'exploitation, et comporter nécessairement deux volets :
– un volet économique et lié à l'emploi, comportant par exemple des actions sur la diversification, la valorisation de la production ou encore le tourisme vert ;
– un volet environnemental et territorial, comportant par exemple des actions sur la gestion de la biodiversité.

	Enjeux / Objectifs	Mesure-Type	Actions
Partie économique et relative à l'emploi	Emploi	Maintenir ou créer	Adhérer à un centre de gestion, aide à la transmission hors famille
	Qualité	Garantir la qualité sanitaire des aliments	Adhérer à une démarche filière
	Diversification	Développement d'activités non agricoles	Gîtes, commercialisation directe
Investissements	Patrimoine	Mise en valeur du patrimoine	Restauration, accès
Actions Agri-Environnementales	Sol – paysage	Conserver des modes d'occupation	Techniques raisonnées, pas de travail du sol
	Biodiversité	Intérêt paysager ou patrimonial	Développer ou maintenir des cultures traditionnelles
	Sol – Eau – paysage	Maintenir des éléments fixes du paysage	Bandes enherbées le long des ravines

Tableau 3 : Exemples d'actions du Contrat Type en Guadeloupe

sité, l'entretien des paysages ou encore l'emploi raisonné des fertilisants et pesticides.

Les agriculteurs signataires devaient s'engager pour cinq ans et sur la base d'un projet global d'exploitation « *établi en lien avec des enjeux* ».

Le législateur avait présumé que la mise en place des CTE susciterait une certaine dynamique collective et la naissance de nouvelles figures (1) du développement rural : les porteurs de projets. Ces derniers devaient identifier des problématiques locales ou territoriales susceptibles de mobiliser les agriculteurs dans l'élaboration des projets individuels à caractère collectif. Il pouvait s'agir de questions environnementales, de la qualité territoriale des produits, de créations d'emplois, etc. L'étape suivante consistait à réfléchir avec l'ensemble des acteurs locaux, la recherche et les institutions de développement, aux nouvelles pratiques à mettre en œuvre : les pertes ou les manques à gagner, les changements résultant au niveau des exploitations étaient évalués de la même façon ; exercice délicat car il fallait respecter l'équilibre entre les deux catégories d'objectifs, économiques et environnementaux. Ils devaient enfin les présenter à la Commission Départementale d'Orientation de l'Agriculture (CDOA), qui devait valider ces contrats (cf. enc. 1).

Composition et rôle de la CDOA

La LOA de 1999 élargit la composition de la CDOA au-delà du monde agricole : consommateurs, écologistes, distribution (cf. enc. 1). Bien que majoritaires, les acteurs agricoles doivent désormais composer avec

(1) Au sens d'Hatchuel (1997) c'est-à-dire des savoirs à mobiliser et un espace d'intervention.

LA COMMISSION DÉPARTEMENTALE D'ORIENTATION DE L'AGRICULTURE - CDOA. (LOI N° 99-574 DU 9 JUILLET 1999 ART. 8, JOURNAL OFFICIEL DU 10 JUILLET 1999)

Il est précisé dans la LOA de 1999, que : « Il est institué auprès du représentant de l'État dans le département, qui la préside, une commission départementale d'orientation de l'agriculture composée notamment de représentants des ministres intéressés, de la production agricole, des propriétaires et des fermiers-métayers, de la transformation et de la commercialisation des produits agricoles, de l'artisanat et du commerce indépendant de l'alimentation, des consommateurs et des associations agréées pour la protection de l'environnement, ainsi que d'un représentant du financement de l'agriculture. Sa composition est fixée par décret. La commission est consultée sur le projet, élaboré par le représentant de l'État dans le département, qui détermine les priorités de la politique d'orientation des productions et d'aménagement des structures d'exploitation au niveau départemental. Elle donne son avis sur les projets de contrat type susceptibles d'être proposés aux exploitants, en application des dispositions de l'article L. 311-3 ».

La présence d'acteurs territoriaux non agricoles, dans une instance de régulation de politique agricole, constitue une rupture novatrice majeure.

d'autres acteurs du développement local et de la société civile.

En Guadeloupe, les principaux acteurs dans la mise en place des CTE ont été : l'Administration, les organismes parapublics (Société d'aménagement

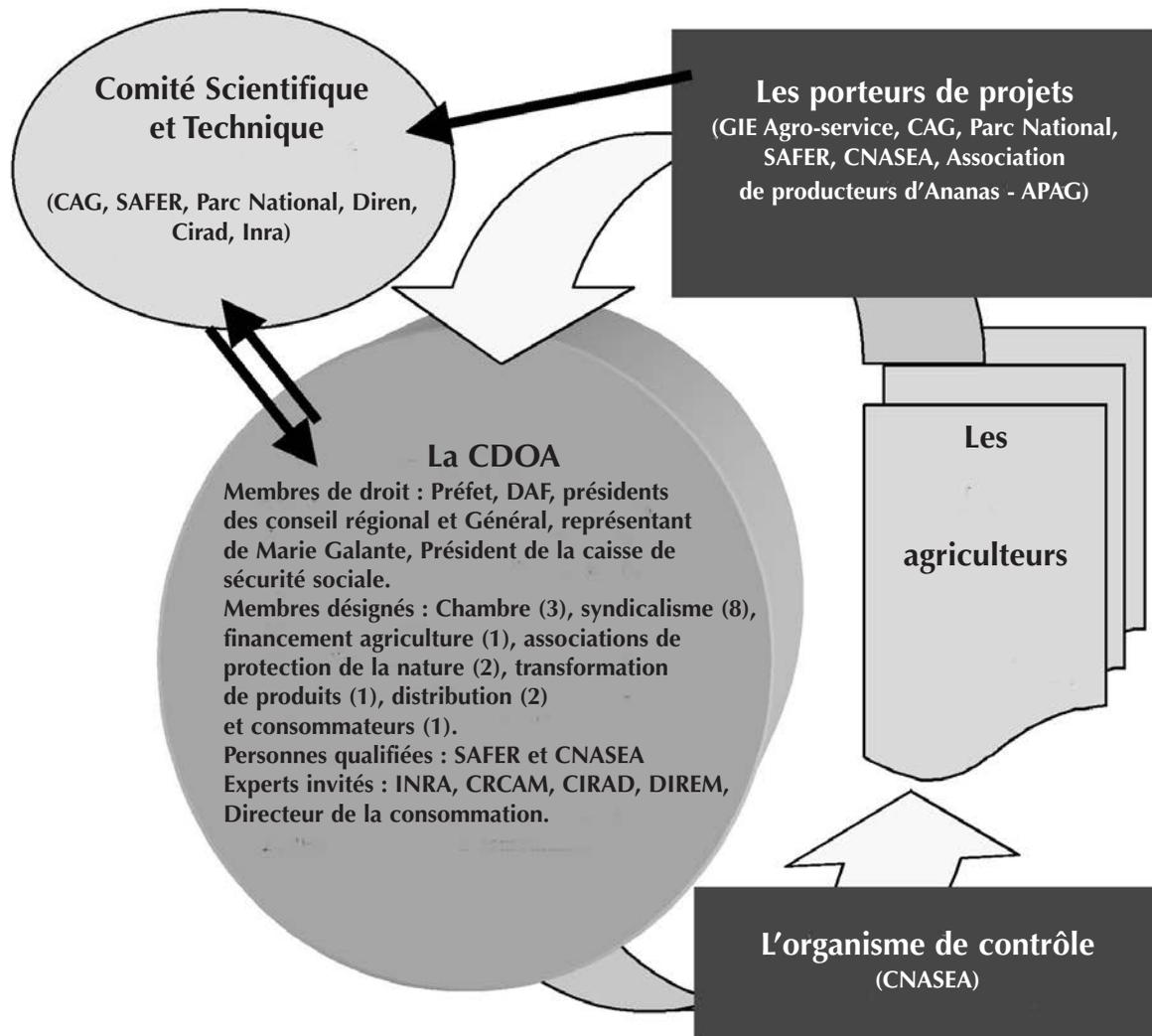


Figure 1 : Fonctionnement et acteurs des CTE

Foncier et Etablissement Rural, SAFER ; Centre National d'Aménagement des Structures d'Exploitations Agricoles, CNASEA) et la Chambre d'Agriculture de Guadeloupe (CAG). Les acteurs non-agricoles ont très peu participé aux débats et encore moins à leur élaboration.

L'organisme en charge de la mise en place (application de la loi) était la Direction de l'Agriculture et de la Forêt (DAF), principal acteur avec les agriculteurs. Mais la loi accordait une place importante aux organismes de développement : il fallait leur laisser le temps de s'organiser. Plus d'un an s'est écoulé (cf. tab. 4) entre la signature de la loi et celle des premiers CTE en Guadeloupe. Le principal organisme de développement, la CAG, s'est très peu mobilisé, à l'instar des autres porteurs de projet potentiels comme la SAFER, CNASEA, les syndicats, les groupements de producteurs, les coopératives ou encore le Parc National : ils n'avaient ni

la compréhension, ni les outils, ni les techniciens nécessaires, voire, tout simplement, ne partageaient pas les enjeux de la LOA.

Enfin la CDOA (fig. 1) s'était dotée d'un comité scientifique et technique en charge de l'élaboration des propositions, qui a peu fonctionné.

Une procédure détournée

Le préfet et la DAF, face à ces attermoissements, ont décidé d'accélérer le processus et ont demandé au Groupement d'Intérêt Économique Agro-Service (GIE A-S) de proposer aux bananiers de signer des CTE autour de la mesure dénommée « Maintien de la Bananeraie Pérenne d'Altitude » (MBPA, cf. encadré 2). Le GIE A-S avait été créé, en 1999, à l'initiative de la DAF, avec mission d'apporter aux producteurs de

	GIE A-S	SAFER	CAG	CNASEA	APAG	Individuel	Total
Novembre 2000	5	2	1		1		9
Mars 2001	13	1					14
Octobre 2001		1					1
Décembre 2001	14	4		1		1	20
Juillet 2002	4	10	11	5			30
Mars 2003		8		3			11
Total	36	26	12	9	1	1	85

Tableau 4 : Date de signature des CTE et nature des porteurs de projet

bananes un accompagnement technique et économique, afin d'augmenter les rendements tout en garantissant la qualité. Il était à ce titre plus courroie de transmission de l'administration qu'organisation de défense des intérêts ou force de proposition des producteurs. L'application indifférenciée de la MBPA, aux dépens

d'une réflexion collective qualitative à laquelle incitait la Loi, lui a néanmoins permis de se faire reconnaître comme l'Interlocuteur technique des bananiers. Mais ce qui attire le plus l'attention, c'est le fait qu'en Guadeloupe un seul territoire, et donc un seul contrat type, ait été défini, alors que les intentions de la loi étaient d'identifier des « territoires spécifiques »(2) ou « territoires projets ». Cette homogénéisation du territoire ne correspond pas au fait qu'il n'existe pas de diversité pédoclimatique, culturelle, historique [Dulcire, 2005], mais à un souci de simplification de la part de l'Administration, désireuse de ne pas multiplier les sources de problèmes, ainsi qu'à la faiblesse de la profession et des autres institutions.

LA MESURE COMPLEXE « MAINTIEN DE LA BANANERAIE PÉRENNE D'ALTITUDE » (MBPA).

- Elle répond principalement aux enjeux « sol » et « paysage » et ne peut s'appliquer qu'en zone de montagne (plus de 200 m. d'altitude).
- Elle implique les éléments suivants :
 - interventions exclusivement manuelles (dont remplacement des pieds manquants) ;
 - lutte raisonnée contre les parasites, basée sur observation et comptages ;
 - collecte des gaines plastiques des régimes ;
 - cultures associées autorisées (25 % de la surface) ;
 - tenue d'un cahier d'interventions ;
 - adhésion à une démarche qualité ;
 - suivi par le GIE Agroservice ;
 - si nécessaire, implantation nouvelle sur litière de résidus culturaux.
- L'aide correspond au plafond de 900 €/ha.
- La justification de l'aide est :
 - coût du travail supplémentaire : 0,3 UTH/ha ;
 - production étalée nécessitant un passage hebdomadaire ;
 - perte de rendement de 15 % ;
 - non compensés par la diminution d'intrants.

L'évolution des porteurs de projets

Les premiers CTE sont signés un an après l'arrêté préfectoral régional. La quasi totalité de ceux qui ont été signés jusqu'à fin 2001 (cf. tableau 4) repose sur l'unique mesure banane (MBPA, cf. encadré 2), destinée à compenser les contraintes de l'agriculture bananière de « montagne » : relief, cycles plus longs, rendements plus faibles... Elle a été construite à dires d'expert, sans participation des producteurs. Sa simplicité et son application uniforme, mais aussi la pression de l'Administration sur le « score » des signatures, expliquent que le GIE A-S, qui les coordonnait, ait rapidement émergé comme principal porteur de projet de ce « CTE par injonction ». Leur poids est paradoxal, compte tenu des objectifs de la LOA.

Les autres porteurs de projet ont mis plus de temps à se mettre en route. Il faut attendre la mi-2002 pour que la Chambre d'Agriculture et la SAFER s'affirment en tant que porteurs de projets. Le délai a favo-

(2) Concept qui se rapproche de celui proposé par Aggeri et Hatchuel (2003) d'Ordre Socio Économiques (OSE) « qui vise à rendre compte de

la multiplication d'espaces d'action collective [qui] combinent des mécanismes marchands, des formes organisationnelles et des types d'acteurs multiples qui façonnent des régimes de production de connaissances ».



Collection ROGER-VIOLETTE

La reconnaissance de la multifonctionnalité de l'agriculture telle qu'elle a été comprise et appliquée en Guadeloupe, n'a pas fondamentalement fait évoluer les objectifs visés par les agriculteurs et les institutions : elle s'inscrit toujours dans une logique productiviste (*Moulin à sucre aux Antilles, XVII^e siècle*).

risé une meilleure maîtrise de l'instrument CTE, et donc des réponses sociotechniques plus en accord avec l'esprit de la LOA. Les contrats résultants sont plus personnalisés, plus complexes : ils articulent en particulier plusieurs MAE [Gimenez, 2003], sans que cela reflète nécessairement une meilleure maturité du projet. Ces savoir-faire pourront être mobilisés à la reprise du processus, provisoirement arrêté lors du changement de gouvernement, en 2002.

Des MAE peu variées, retranscrites des mesures nationales

La diversité des MAE mobilisées reste faible. Les mesures significativement sollicitées ne sont qu'au nombre de six, sur les vingt-quatre proposées par l'arrêté préfectoral de 2001. 80% répondent aux deux enjeux « sol » et « paysage », sur les sept énoncés par la LOA (cf. tableau 5). Quatre enjeux sont absents. Interrogés sur ces limites, les acteurs institutionnels avancent des explications partielles, dont aucune n'est satisfaisante à elle seule : une insuffisance de la communication ; un manque de préparation à ces nouveaux outils et méthodes, qui a conduit à simplifier et à reprendre les mesures du catalogue national ; des pratiques institutionnelles peu compatibles avec les termes de la loi – recommandations techni-

Nombre	
34	Plantation et entretien d'une haie. Enjeux : sol et paysage
31	Maintien de la Bananeraie Pérenne d'Altitude. Enjeux : sol et paysage
19	Plantation et entretien d'un alignement d'arbre. Enjeux : sol et paysage
19	Réhabilitation des fossés. Enjeux : sol et paysage. Sur les dix-neuf CTE concernés ; neuf contiennent aussi les deux mesures plantation de haies et d'arbres ; six, celle de plantation de haies ; une, celle de plantation d'arbres.
15	Développement et maintien des cultures patrimoniales (café, cacao, vanille, anacardier, jardin créole, agroforesterie, ...). Enjeu : biodiversité
13	Entretien de mares. Enjeux : paysage et biodiversité.
6	Collecte des gaines de bananes ou autres polyéthylènes. Enjeux : sol et paysage.

Tableau 5 : Les Mesures Agri-Environnementales (MAE) les plus utilisées

co-économiques standard, soutien à la seule production volumique, absence d'instrument de diagnostic territorial ou d'exploitation, inexistence de référentiel local. L'analyse des comptes rendus de CDOA montre que l'ensemble des acteurs en partage la responsabilité [Chia, Dulcire, 2003].

Aux dires des acteurs, l'incitation préfectorale a poussé à « faire du chiffre » au détriment de la qualité d'adaptation au contexte de l'île et aux situations et objectifs des signataires. Deux mesures seulement ont été élaborées localement. Les porteurs de projet potentiels souhaitent faire évoluer le dispositif, lors de son redémarrage, afin qu'il appuie effectivement l'émergence d'une agriculture guadeloupéenne durable : viabilité, emplois, insertion sociale, respect de l'environnement, qualité, approvisionnement du marché local, sont les fonctions les plus citées (*id.*).

LES CTE (3) ONT-ILS CONTRIBUÉ À CHANGER QUELQUE CHOSE ?

« J'accepte l'argent, mais je ne devrais pas être payé pour quelque chose que je devais faire » (Un signataire)

Des CTE qui reflètent mal la diversité des situations

Trois classes d'agriculteurs signataires ont été distinguées [Gimenez, 2003] : les groupes « banane » (G1), « canne à sucre » (G2) et « diversification » (G3). Les indicateurs de découpage concernent : les productions dominantes, l'histoire des exploitations, les formes d'organisation des signataires, mais aussi les relations avec les porteurs de projet, les processus d'élaboration, les attributs et les impacts des contrats (tab. 6).

La production bananière occupe la grande majorité – voire la totalité de la SAU – des exploitations du groupe « banane », peu diversifiées : 60 % sont en monoculture, aucune ne possède de cheptel, 20 % pratiquent du maraîchage. La moitié des CTE correspondants ne comportent que la mesure « complexe » banane, dont la rémunération atteint à elle seule le plafond autorisé dans les DOM (900 €/ha). L'existence préalable de la mesure et le besoin de résorber le surendettement des exploitations bananières, expliquent la rapidité de la mise en place des CTE correspondants, sous l'égide exclusive du GIE A-S. L'élaboration « administrative » des CTE n'a pas pris en compte la diversité avérée de la place de la production bananière, des intérêts et des objectifs des producteurs [Dulcire, Cattan, 2002]. Ces CTE uniformes représentent 40 % du total, com-

portent moitié moins de mesures agro-environnementales (MAE), mais offrent une rémunération à l'hectare une fois et demie à deux fois supérieure, et captent 71 % des aides (cf. tab. 6). L'allègement de la trésorerie des signataires en est l'impact principal, sans réelle modification des systèmes techniques. Ces contrats sont des CTE « béquilles » : ils constituent clairement un détournement de l'esprit de la loi, en soutenant explicitement une activité d'exportation déjà placée sous perfusion financière. Enfin, ces contrats ne comprennent pas de volet investissement, recherché par ailleurs [Chia, Dulcire, 2003]. L'amélioration des relations entre agriculteurs et encadrement, à l'origine quasi inexistantes, est un impact positif, reconnu par les deux parties [*id.*].

Les signataires du G2 produisent la canne à sucre pour l'exportation, ils appartiennent à des Groupements Fonciers. Les surfaces exploitées sont plus modestes que celles du G1. Les agriculteurs sont monoactifs, alors que 60 % des exploitants de l'île sont pluriactifs [CES, 2003]. Leurs systèmes de production sont plus diversifiés : trois spéculations végétales en moyenne autour de la canne à sucre, et deux tiers ont des bovins. Les MAE, plus nombreuses qu'en G1, ont été subies, plutôt qu'intégrées au projet contracté, afin de bénéficier des appuis à l'investissement : fossés, arbres et haies en constituent la majorité. Le volet investissement correspondant a permis l'émergence de projets dormants : ces CTE « faute de mieux » ont servi à diversifier leurs productions animales et végétales, en particulier en vue d'approvisionner le marché local. Les relations avec l'encadrement, qui existaient antérieurement, se sont également améliorées.

Le groupe G3 est, pour sa part, composé d'exploitations de surfaces identiques à celles du groupe précédent, quoique très diversifiées et plus atypiques dans le paysage guadeloupéen : productions animales, apiculture, arboriculture, cultures patrimoniales, maraîchage. Les deux tiers ne possèdent ni canne, ni banane. Ils sont tous organisés en réseaux sociotechniques (organisation de producteurs, syndicats). A la différence des autres groupes, ils ont été directement à l'origine du montage de leur contrat. Agriculteurs récemment installés, ils ont présenté des projets variés, généralement centrés sur des productions pour le marché local. Les CTE sont « opportunistes » : utilisés de façon complémentaire aux aides déjà perçues, ils ont permis d'accélérer des projets souvent en phase de réalisation. Ceux-ci vont de la retenue d'eau à l'agro-tourisme en passant par la production de miel ou un abattoir de poulets. Les MAE qui composent les CTE correspondants sont variées, en cohérence avec le projet.

La production aux dépens de l'environnement

La production reste la fonction (très largement) privilégiée par les signataires et les institutions rencontrées.

(3) En tant que processus individuels et collectifs : diagnostic, projet, actions.

Groupe	G1 : «banane»	G2 : «canne à sucre»	G3 : «diversification»
Signataires et exploitations			
Années d'exercice	16	14	4,5
Superficie, ha	17	9,7	9,7
Diversification	(+)	++	+++
Chiffre d'affaires, k€	207	72	89
Suivi technique	+	+++	+
Contrats (total)			
Nombre (enquêtés)	37 (16)	37 (16)	12 (6)
Porteur	GIE A-S	CAG, SAFER	Divers
Initiative	Porteur	Porteur	Signataires
Montage	Porteur	Porteurs et signataires	Signataires et porteurs
Volet investissements k€	0	17	24
Adaptation au contexte	N	Diagnostic territorial	O
Nombre de MAE/CTE	1,8	3,3	3,6
Montant MAE/ha SAU €	670	343	446
Montant total groupe, k€	420	123	52
(% total)	(71)	(21)	(8)
Impacts sur les exploitations enquêtées			
Effets sur			
Pratiques techniques	(+)	0	0
Nouvelles activités	0	++	++
Réseau sociotechnique	+++	++	+
Émergence de projet	0	(+)	(+)

Tableau 6 : Caractéristiques des trois groupes de signataires

Ceux-ci déclinent peu la fonction en « produire autrement », mais en exporter (satisfaire les quotas) ou en approvisionner les marchés locaux (améliorer la sécurité alimentaire). L'accueil favorable réservé à la LOA correspond d'abord aux opportunités de financement qu'elle procure afin de stabiliser l'exploitation et/ou de produire plus. La préoccupation environnementale transparaît dans tous les discours, mais les CTE ne comprennent pas des pratiques « durables » correspondantes.

La zone bananière l'illustre caricaturalement : son agriculture extrovertie y militait en faveur de mesures spécifiques. L'opportunité de la mise en œuvre des CTE n'a pas fait évoluer les représentations quant à la gestion des ressources naturelles. Aucune MAE ne répond à la baisse préoccupante

de la qualité de l'eau de la zone [Dulcire, 2004]. Le contexte d'action rend toujours plus attrayant d'augmenter sa production brute pour bénéficier des aides européennes que de faire un effort de qualité, technique ou environnementale. Les contraintes des CTE restent minimales, et les pratiques existantes ont été peu modifiées.

Cette problématique environnementale, bien que très peu présente dans le contrat-type départemental, a trouvé un meilleur écho auprès de certains producteurs des groupes 2 et 3. L'analyse des contrats signés montre néanmoins que l'occasion d'introduire de nouvelles techniques plus respectueuses de l'environnement (lutte biologique, raisonnement des pesticides,...) n'a pas été saisie, et

que l'augmentation du nombre moyen de MAE répond d'abord à la « difficulté » d'atteindre le plafond par hectare, atteint par la seule mesure « banane » du G1. Certains signataires du G2 avouent tout bonnement n'avoir « ajouté » des MAE à leur CTE que par « obligation », afin d'accéder à une subvention d'investissement. Les agriculteurs du dernier groupe ont intégré de façon plus volontariste des MAE à leur projet, en complémentarité.

Des apprentissages différenciés

• *Un engagement inégal des acteurs dans les processus*

L'élaboration du projet de contrat passe par plusieurs phases, qui impliquent l'agriculteur, seul ou collectivement : projet collectif, puis diagnostic agri-environnemental d'exploitation aux fins d'adaptation au contexte des signataires. Les agriculteurs du G1 n'ont pas eu de réflexion, ni individuelle, ni collective, sur le projet, qui est pourtant au cœur du dispositif des CTE. Cette absence d'implication des bénéficiaires, « vecteur essentiel » de succès d'un projet [Delhaye *et al.*, 1999], explique la méconnaissance quasi générale du contenu de leur contrat [Gimenez, 2003]. Le DAE, exercice préalable, est resté une formalité administrative. Ses alinéas mais aussi la possibilité d'inclure des investissements ou d'autres MAE sont très largement ignorés. On ne peut parler ni d'appropriation du contenu des contrats, ni (et encore moins) des termes ou de l'esprit de la loi : il y a eu application d'une consigne administrative, sans projet personnel de l'agriculteur, qui n'était pas demandeur.

L'« intéressement » des agriculteurs a été plus marqué pour les agriculteurs du G2, qui ont co-construit un diagnostic territorial avec les techniciens : mais le contrat a été décidé par ces derniers, les signataires n'en connaissent donc que médiocrement le contenu. Pour leur part, les membres du G3 connaissent bien leur contrat : même si seulement une moitié d'entre eux a pris l'initiative de la démarche, leur implication dans le déclenchement, puis la construction, du contrat a été forte et ils en ont tous été les décideurs finaux, à la différence des autres groupes. Cependant, ces agriculteurs ont géré individuellement le processus : ils n'ont pas déclenché de dynamique collective au niveau du territoire, de la filière ou du département. Les projets de l'administration ont souvent été dénoncés, mais les autres acteurs ruraux sont restées atones face aux propositions de l'administration [Duféal, 2001]. Les déclarations d'intentions du début [Dulcire, 2004] sont restées lettre morte : la plupart sont restées assez inexplicablement en dehors du processus (coopératives cannières, Parc National, ...) voire même en sont sorties. Enfin, la CDOA n'a fait que valider des propositions élaborées en amont, elle n'a pas assuré la fonction de forum d'élaboration de la

politique et des actions d'aménagement territorial que lui attribuait la LOA [Chia, Dulcire, 2003].

• *Un guichet de plus*

Comment accepter les fondements de la LOA, alors que l'île ne produit assez, ni pour approvisionner le marché intérieur, ni pour satisfaire les quotas d'exportation ? Comment demander aux agriculteurs de changer de pratiques et, qui plus est, de mode de gestion quand les organismes de développement et d'encadrement ne changent pas leurs propres pratiques ? La reconnaissance de la multifonctionnalité de l'agriculture – terme inconnu des agriculteurs –, telle qu'elle a été comprise et appliquée en Guadeloupe, n'a pas fondamentalement fait évoluer les objectifs visés par les agriculteurs et les institutions : elle s'inscrit toujours dans une logique productiviste.

Le rythme auquel les porteurs de projet se sont manifestés, le fait qu'il n'y ait pas eu de véritable concertation au niveau local, que les comités techniques aient peu fonctionné... montrent que les organisations professionnelles et les agriculteurs n'étaient pas préparés à faire évoluer leurs logiques et leurs attentes vis-à-vis des pouvoirs publics : les CTE ont été considérés par la majorité des agriculteurs et des institutions locales comme une aide « en plus ». Certaines institutions locales n'accordent au dispositif qu'un rôle de régulation sociale complémentaire des appuis classiques réservés à la « vraie » agriculture (*cf.* tableaux 1 et 2). Les mentalités « fortement modelées par la longue histoire coloniale de la Guadeloupe », la « résistance [du paysannat guadeloupéen] au changement, héritée du passé », ou encore la tendance à « *jouir simultanément de l'argent des subventions et de la liberté d'en user* » [Frémeaux, 2003] ont aussi leur part d'explication de cette incompréhension. Mais ce dispositif est parfois ignoré des institutions nationales : le rapport du Conseil Économique et Social sur l'agriculture des DOM [2003] ne mentionne à aucun moment la LOA ou les CTE dans les dispositifs d'accompagnement du développement rural.

La signature d'un CTE sollicitée auprès bananiers leur a permis d'améliorer leur trésorerie d'exploitation, sans faire évoluer leurs manières de faire. Cette « béquille budgétaire » insolite a motivé d'autres producteurs, qui y ont postulé d'eux mêmes après l'arrêt de la procédure. Le CTE a facilité les projets des deux autres groupes. Les agriculteurs des deux autres groupes sont entrés dans le jeu plus par opportunité – appuyer une action en cours, financer un investissement non éligible ailleurs – que par conviction. Les motivations du G2 relèvent du passage à l'acte, qui a rendu possible un projet dormant, ou bien plus prosaïquement a permis de financer des investissements non éligibles par ailleurs (CTE « faute de mieux »). Les CTE « opportunistes » du G3 ont accéléré ou modifié des projets en cours. Des mobiles qui expliquent qu'une partie de ces groupes n'ait inclus des MAE que parce que « *c'était obligé* »... Les CTE résultants correspondent pourtant mieux à l'esprit de la LOA.

Ce détournement des dispositions de la LOA, au profit d'objectifs contraires à son esprit, peut aussi être lu comme une forme d'appropriation. Les propos de certains acteurs rendent compte de la dichotomie entre la fonction productive, à laquelle restent attachés les mécanismes classiques de soutien, et les « autres » fonctions bénéficiant d'appuis spécifiques de la collectivité.

• *De nouveaux savoir faire en émergence*

La densification (qualitative, quantitative) des relations avec les services d'appui et de suivi a été attestée. Ce resserrement notable des liens entre agriculteurs et agents d'encadrement était inattendu : il a été d'autant plus marqué (G1) que ces liens étaient originellement faibles (cf. tableau 5). La mobilisation autour des CTE a, par ailleurs, renforcé la cohésion au sein de plusieurs institutions, SAFER ou encore GFA.

Les CTE de la seconde vague de signatures ont été construits sur une base commune de trois MAE (cf. tab. 4), issues d'un diagnostic territorial collectif adapté au contexte, au sein des GFA. Mais les diagnostics d'exploitation et les montages de projets sont restés individuels et ils ne rendent pas compte de cet apprentissage, qui a suscité des projets territoriaux originaux hors CTE, dont certains agriculteurs sont à l'origine, qui impliquent des collectivités : recyclage des déchets de l'agro-industrie ou encore approvisionnement de restaurants scolaires ou d'entreprise par des produits locaux. Autant de faits qui témoignent de l'émergence de nouvelles capacités des producteurs et des institutions d'accompagnement.

Dans ces conditions, la pratique contractuelle représente-elle une chance ou un obstacle pour une agriculture durable, solidaire, territorialisée, souhaitée par la LOA ? Le contrat individuel présente des risques de dérapage : celui qui a le plus de formation, d'appui, de réseaux, etc. s'en sortira mieux, indépendamment, voire aux dépens des autres. Cette dégradation des valeurs de solidarité et mutualistes [Supiot, 2002], sur lesquelles le développement agricole français (européen) s'est bâti depuis cinq ans, est contraire à l'esprit de la loi. Certes, la LOA établit des garde-fous à ce type de dérive : elle privilégie les démarches collectives et pose l'Etat et ses représentants en garants du contrat. Des débuts de différenciation entre signataires sont néanmoins déjà perceptibles, selon le porteur de projet, ou encore selon le technicien responsable [Gimenez, 2003] : on ne peut encore préciser les parts respectives de l'état initial du couple famille – exploitation, et de la démarche exploitant – institution d'accompagnement.

Un détournement nécessaire à l'appropriation de l'esprit de la Loi ?

Les CTE ont été construits comme des juxtapositions d'alternatives partielles : ils ne répondent pas à l'incitation, voulue par la loi, d'inscription active de l'agri-

culture dans le développement territorial. En Guadeloupe, l'application de la LOA a bien provoqué la reconnaissance de la multifonctionnalité dans les discours mais peu dans les pratiques et encore moins dans les représentations. Cette tendance, assez générale en France [Léger 2001], est très marquée en Guadeloupe. La démarche projet prônée par la loi a été court-circuitée.

La mise en œuvre des CTE, projets d'exploitants dans le cadre d'une politique générale, n'a pas souffert que de l'inexpérience d'outils et méthodes nouveaux, mais d'abord de l'absence de dessein collectif. « *Ces transformations (...) impliquent la société dans son ensemble et non l'agriculture seule* » notait Rémy [1998] à propos du statut de l'environnement. Un modèle partagé de développement de l'agriculture guadeloupéenne reste à construire, entre agriculteurs, administrations et autres acteurs, entre groupes d'achat et marché local, ou encore entre la vitrine (l'exportation) et la boutique (la « diversification »).

Il est également déroutant, pour les agriculteurs comme pour les institutions, de passer d'une posture passive, issue de la « logique de guichet » avec des subventions attribuées mécaniquement au volume et à la surface, à la posture active requise par la « logique de projet » de la LOA, qui rémunère des pratiques explicitées.

La loi promeut un modèle qualitatif, moins productiviste, respectueux des ressources naturelles, etc., alors que les représentations locales de l'agriculture, et donc les pratiques sociotechniques, privilégient le rendement au détriment de la qualité afin de satisfaire les quotas d'exportation. Même quand ils ont rencontré des visions d'avenir, les CTE ont été dévoyés, gérés comme les « autres » aides, en étant parfois paradoxalement perçus plus simples et moins contraignants. Ils ont d'abord favorisé la fonction productive, et ont été raisonnés par filière et non par système ; la confrontation avec les autres acteurs territoriaux s'est à peine ébauchée et les contrats ont largement été élaborés individuellement.

Ce détournement peut aussi être lu comme une routine défensive [Argyris, 1995], salutaire. La gestion simultanée de deux modèles aux logiques d'action différentes, voire contradictoires, a signifié une « double contrainte » [Watzlawick *et al.*, 1979, Baudry, 2004] ingouvernable. Le détournement constitue un pas vers la construction d'un schéma original, et donc un réflexe conservatoire des institutions. La démarche même dévoyée a eu des « fonctions cognitives » [Rémy, 2001]. Les nouvelles incitations ont statistiquement contribué à renforcer l'agriculture productiviste, mais il y a eu (ébauche de) réflexion entre agriculteurs, au sein des institutions et, entre ceux-là et celles-ci, dans les nouvelles « arènes de la co-institution » [id.] différents niveaux, différentes portées, fait dont beaucoup rendent compte, comme chance ou comme contrainte. La machine « nouveau contrat social » a été longue à s'ébranler : se maintiendra-t-elle sur les rails des nouveaux contrats appelés à remplacer les CTE ? La CDOA constitue-t-elle un dispositif de gou-

vernance du développement rural ? Les processus d'apprentissage relevés, au-delà de leur diversité et de leur degré, augurent d'une prise en main effective par la profession et son encadrement d'une autre vision et d'une autre façon de « faire de l'agriculture ». Le défi de la réconciliation entre la vitrine et l'arrière-boutique, rupture avec le passé, représente un enjeu important pour la recherche : elle doit s'y impliquer.

BIBLIOGRAPHIE

- AGGERI F., HATCHUEL A., 2004. «Ordres socio-économiques et polarisation de la recherche dans l'agriculture : pour une critique des rapports science/société», *Sociologie du travail*, 45, numéro spécial «Agriculture et alimentation», 113-133
- AGRESTE, 2000. *RGA, Recensement Général Agricole des DOM*. 1 CD-ROM
- ARGYRIS C., *Savoir pour agir. Surmonter les obstacles à l'apprentissage organisationnel*, Paris, InterÉditions, 1995, 330 p.
- BAUDRY P., 2004. À la découverte des différences entre français et américains. *Le Journal de l'École de Paris*, 48, pp. 7-12
- CHIA E., DULCIRE M., *La Mise en œuvre de la LOA en Guadeloupe : moyens, conditions, conséquences. Le point de vue des institutions*, Montpellier, CIRAD-INRA, 2003, 63 p.
- Conseil Économique et Social (C. BERTHELOT), *Quels enjeux et quels développements pour les agricultures des DOM ?* Paris, CES, 2003, 188 p.
- DELORME H., 2002. «Ambiguïté et richesse de la multifonctionnalité», *C.R. Acad. Agric. Fr.*, 88, 7, 41-87
- DUFÉAL D., *Diagnostic territorial en zone bananière*, Clermont Ferrand, ENITAC-CIRAD, 2001, 40 p.
- DULCIRE M., 2005. «Une culture patrimoniale, du mythe à la renaissance : le café "bonifieur" de Guadeloupe», *Anthropology of Food*, 4, <http://www.aofood.org>
- DULCIRE M. (Ed.), 2004. La multifonctionnalité de

- l'agriculture et la mise en place des CTE dans les DOM. Actes du séminaire, coll. «*Regards sur les agricultures familiales et la multifonctionnalité : les Départements français d'Outre Mer*», Cirad-Tera, Montpellier
- DULCIRE M., CATTAN P., 2002, Monoculture d'exportation et développement agricole durable : cas de la banane en Guadeloupe, *Cahiers Agricultures*, 11, 5, 313-321
- FREMEAUX P., 2003, Guadeloupe en progrès, mais peut mieux faire, *Alternatives économiques*, 215, 33-35
- GIMENEZ G., *Les CTE en Guadeloupe : impact sur les exploitations et conséquences pour le développement de l'agriculture*, Dijon, CIRAD-ENESAD, 2003, 53 p.
- HATCHUEL A., Fondements des savoirs et légitimité des règles. In Bénédicte REYNAUD (dir.) *Les Limites de la rationalité*. Tome 2. *Les Figures du collectif*, Paris, La Découverte, 1997.
- HERVIEU B., 2002, La multifonctionnalité de l'agriculture: genèse et fondements d'une nouvelle approche conceptuelle de l'activité agricole, *Cahiers Agricultures*, 11, 6, 415-419
- LASCOUMES P., VALLUY J., 1996, Les activités publiques conventionnelles : un nouvel instrument de politique publique ? L'exemple de l'environnement industriel, *Sociologie du travail*, 4, 551-573.
- LEGER F., Les CTE : une approche contractuelle fondée sur la reconnaissance de la localité. In DULCIRE (éd.), *La Multifonctionnalité de l'agriculture et la mise en place des CTE dans les DOM*, Montpellier, CIRAD-TERA, 2004, 53-62.
- REMY J., 2001, La co-institution des contrats territoriaux d'exploitation, *Ingénieries. Eau Agriculture Territoires*, n° spécial «Multifonctionnalité de l'agriculture et CTE», 45-54
- SUPIOT A., 2001, La contractualisation de la société, *Le Courrier de l'environnement*, 43, 51-8
- WATZLAWICK P., HELMICK-BEAVIN J., JACKSON D., *Une logique de la communication*, Seuil, Points, Paris, 1979, 280 p.
- ZEBUS M.-F., ALEXANDRE G., DIMAN J.-L., DESPOIS E., XANDE A., 2004, Activités informelles, normalisation et développement. L'élevage porcin en Guadeloupe, *Cahiers Agricultures*, 13, 3, 263-270.



© Emmanuel Valentin/HOA QUI