3ème colloque international
du réseau SYAL « Systèmes Agroalimentaires Localisés »
Alimentation et Territoires « ALTER 2006 »
Baeza, 18-21 octobre 2006

Thème 1 - Développement rural, environnement et patrimoine :

La multifonctionnalité de l'agriculture est-elle source de renouveau des modes de gouvernance territoriale ? Les leçons de son instrumentalisation dans les Caraïbes

Eduardo Chia, INRA-SAD, CIRAD-TERA, BP 5032, TA 60/15, 73 rue JF Breton, 34398 Montpellier Cedex 5, chia@ensam.inra.fr
Michel Dulcire, CIRAD-TERA, BP 5032, TA 60/15, 73 rue JF Breton, 34398 Montpellier Cedex 5, michel.dulcire@cirad.fr

Résumé :
Des crises médiatisées telles que l'encéphalite spongiforme, la pollution des eaux…, ont fait prendre conscience à la société de la fragilité de son cadre de vie et de son patrimoine. La Loi d'Orientation Agricole de 1999 en France, instauré un « nouveau » modèle de gouvernance territoriale qui associe, dans le Comité Départemental d'Orientation Agricole, *de facto* la société civile à la définition et à la mise en œuvre des politiques locales. La loi propose aux agriculteurs un contrat (Contrat Territoriale d'Exploitation, CTE) permettant de rémunérer les produits non-marchands. De leur activité. Dans le cadre des recherches sur la multifonctionnalité de l'agriculture dans les Caraïbes Françaises (Guadeloupe), nous avons montré que le CTE a été détourné de son objectif initial. Il a consolidé les intérêts des filières et des modèles productivistes en place, et non les dynamiques territoriales nouvelles souhaitées. Néanmoins les modes de construction et de gestion des CTE ont fait évoluer les représentations des acteurs quant au modèle agricole et leurs modes de coordinations. Les résultats que nous avons obtenus montrent la nécessité de continuer à analyser le formes de gouvernance à l'œuvre afin non seulement d'éclairer les décideurs publics mais aussi de produire des connaissances sur les processus de « gouvernance territoriale », où les acteurs locaux sont associés à la définition puis à la mise en place des

politiques locales.

Mots clés : Multifonctionnalité, Gouvernance territoriale, Contrat, Région ultrapériphériques (Guadeloupe), Innovation, Pratiques des agriculteurs

Introduction

Des crises médiatisées telles que l'encéphalite spongiforme, la pollution des eaux…, ont fait prendre conscience à la société de la fragilité de son cadre de vie et de son patrimoine. La reconnaissance des différentes facettes de l'agriculture en plus de son rôle alimentaire s'est traduite par la notion de multifonctionnalité en Europe et en France en particulier, en Amérique Latine cette problématique se traduit dans la notion de « nueva ruralidad ». La « société du risque » (Beck 2001) a pris conscience de la fragilité de son cadre de vie et exige explicitement de l'activité agricole qu'elle assure, outre la production d'aliments et de matières premières industrielles, des fonctions économiques, sociales et environnementales. C'est en réaction à cette « nouvelle » demande sociétale que la nouvelle Loi Française d'Orientation Agricole (LOA 1999, encadré 1) stipule des principes pour l'intervention publique, dans l'objectif de reconnaître la multifonctionnalité de l'agriculture. Elle propose des outils et procédures qui permettent de financer les « fonctions non marchandes » de l'agriculture, « activité aux multiples facettes, que le seul marché – ouvert ou régulé - ne peut gérer en totalité » (Hervieu 2002). Le Contrat Territorial d'Exploitation (CTE, encadré 2) devait dans cet esprit faciliter la transition vers une agriculture plus respectueuse des hommes et de l'environnement. C'était un instrument privilégie de nouveau mode de gouvernance territoriale que les pouvoirs publics souhaitent promouvoir.

La reconnaissance par la collectivité de la multifonctionnalité 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. Le contrat, « nouveau » mode d'intervention de l'État (Lascoumes et Valluy 1996), engage ici un agriculteur à mettre en œuvre de nouvelles façons de produire, en échange d'une rémunération publique. La contractualisation génère pour certains auteurs (Supiot 2001) des inégalités entre signataires. Elle affaiblit la sécurisation par le groupe et/ou des procédures homogènes : d'autant que les CTE sont des contrats individuels. Ce qui permet

à Delorme (2002) d'affirmer que « le risque est (…) réel de détournement vers la consolidation de l'existant, notamment parce que les agriculteurs 'professionnels' maîtrisent mieux que les autres les ressources économiques, institutionnelles et intellectuelles qu'implique la mise en œuvre des nouvelles réglementations ».

Dans le cadre des recherches sur la multifonctionnalité de l'agriculture dans les Caraïbes Françaises (Guadeloupe), où l'agro-exportation intensive reste le modèle appuyé par l'ensemble des acteurs, nous avons montré que ces contrats ont été détournés de leurs objectifs initiaux. Ils ont consolidé les intérêts des filières et des modèles productivistes, et non les dynamiques territoriales souhaitées. Néanmoins les modes de construction et de gestion des CTE ont fait évoluer les représentations des acteurs quant au modèle agricole et leurs modes de coordinations.

Les résultats présentés sont issus d'une recherche qui visait à comprendre en quoi la mise en place des CTE[1], outil conçu dans et pour des conditions métropolitaines, avait ou non contribué à la remise en cause des modèles de développement des départements français d'outre mer et à la prise en compte de la dimension territoriale et patrimoniale du développement rural, basés sur une agriculture productiviste tournée vers l'exportation. Nous analysons ici comment en Guadeloupe (FWI) les acteurs ont mis en place la loi et se sont emparés du CTE (leurs pratiques d'utilisation), le rôle de la CDOA pour ensuite présenter les changements de pratiques sociotechniques et organisationnelles induits par les CTE sur les exploitations agricoles. Enfin, nous voudrions insister sur la question de l'instrumentalisation des CTE et la nécessite d'étudier les processus de gouvernance territoriales.

I.- Le contexte domien de la Guadeloupe et la représentation des acteurs de leur agriculture.

Une île historiquement tournée vers l'agro-exportation

« en dehors de la canne ou de la banane, point de salut »[2]

Notre hypothèse de travail initiale, était que le contexte de l'île surdéterminait les

[1] Le CTE deviendra contrat d'agriculture durable en 2002
[2] No future without growing sugarcane or banana

différentes façons dont les institutions et les producteurs guadeloupéens traduisait une Loi en grande partie exogène. Le passé agricole conditionne le modèle de développement productiviste soutenu par la collectivité, et détermine les principes de construction des mesures agri-environnementales.

La fonction agricole de la Guadeloupe coloniale a été dès le début d'approvisionner la métropole en produits exotiques. Cette histoire a façonné les modèles de production actuellement prônés par la quasi-totalité des acteurs du développement rural, basés sur l'agro-exportation. Plantations cannières et bananières marquent ces espaces îliens : emplois, paysage, filières, valeur ajoutée. Les politiques agricoles s'inscrivent sans réticence dans ce modèle agro exportateur. Elles bénéficient d'un taux d'aides à la production sans rapport avec leur poids spatial et économique (tab. 1). Elles participent à la balance commerciale de l'île, mais l'aide de la collectivité (UE et État) reste indispensable à leur maintien (Frémeaux 2003).

Certes les deux filières ne sont pas comparables, dans les représentations comme dans les faits. La canne est historiquement et socialement plus « guadeloupéenne » que la banane, pour le meilleur (identité, paysage) et pour le pire (esclavage, colonialisme). Elle a un « *débouché local* » car elle est transformée sur place. La canne à sucre est aussi la « *seule filière transparente* », sur laquelle existent des chiffres précis, et représente la seule interprofession organisée. La banane au contraire reste un produit d'exportation brut dont les producteurs bananiers maîtrisent très peu la filière. Son « *encadrement cultural* » (Dulcire et Cattan 2002) repose sur un très haut niveau d'intrants, dont sont exclus l'environnement et la diversification agricole.

Les scénarios pour le futur ne peuvent ignorer ces deux spéculations.

Tableau 1 : place des cultures d'exportation dans l'économie agricole

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

(Sources : Insee 2001; CES 2003)

L'autre grand groupe de productions correspond aux « activités de diversification ». Cette « autre » agriculture restent discrète et peu organisée (Chia, Dulcire 2005b). Leur légitimité historique (Zébus 1999) les rend culturellement correcte dans les discours, de même que la référence à la satisfaction prioritaire des besoins locaux : en pratique tant la monopolisation des aides par les cultures intensives d'exportation (tab. 1) que les représentations sur les deux modèles (tab. 2), empêchent toute incitation significative en faveur de la production pour le marché intérieur. Le maintien de ces activités suppose une action volontariste tant des institutions que des agriculteurs, compte tenu de leurs coûts de production. La loi en constituait une opportunité.

Exportation et marché intérieur : des représentations paradoxales

Enfin d'autres éléments différencient le contexte d'action[3] Guadeloupéen de celui de la métropole : l'insularité, l'éloignement de la métropole, et un faible taux de couverture des besoins agroalimentaires (17 %, INSEE 2001). Des producteurs avec une forte pluriactivité, un faible niveau de formation, et un faible degré d'organisation (Delcombel 2005) y travaillent sur de petites exploitations.

Le secteur agroexportateur et le secteur vivrier ne jouissent pas du même statut : l'agriculture « agro-exportatrice », est socialement valorisée et économiquement sûre. En opposition les productions « domestiques » restent discrètes car politiquement voire socialement dévalorisées (Dulcire et Cattan 2002), et sans débouché assuré. Nous avons vu (tab. 1) que ces représentations contrastées se traduisent d'une part par des appuis publics inégalitaires. L'analyse des discours montrent aussi que les fonctions assignées aux subventions par l'administration sont distinctes : celles du premier type relèvent de l'appui au développement, alors que celles du second type relèvent d'un « traitement social[4] ».

Tableau 2 : le planteur et le paysan, des représentations tranchées en Guadeloupe

	Agriculture d'exportation La vitrine	Agriculture "de résistance" L'arrière boutique

[3] Défini comme l'ensemble des variables (économiques, organisationnelles, sociales et environnementales) qui caractérisent la situation dans laquelle agissent les acteurs

[4] Quoique l'aide de 110 millions € accordée en 2005 par l'UE aux producteurs de banane des Antilles Françaises (le Monde, 21/04/05) relève pour nous du traitement social

Point de vue de l'adminis-tration	- Valeur territoriale. - Exportation. - Emplois. - Agriculture moderne.	- Modérateur socio-économique. - Non professionnelle. - Marginale. - Agriculture "paysanne". - Traitement social.
Point de vue des agricul-teurs	- Aliénation, produire pour l'autre. - Reconnaissance sociale. - Sécurité économique (aides à la production, débouchés).	- Autonomie, produire pour soi. - Lien social (don, contre-don). - Valeur identitaire. - Professionnelle - Débouchés non garantis.

Certes les acteurs expriment lors des entretiens des points de vue contrastés, entre campagnes spécialisées et diversifiées, ou entre légitimité administrative et culturelle, ou bien encore entre agriculture « économique » et « sociale ». Mais, curieusement, les scénarios du futur énoncés par ces mêmes acteurs sont similaires et peinent à se dégager de la reconduction des dispositifs existants. Promotion ou non de la diversification, de l'économique ou du culturel, la satisfaction des quotas d'exportation et le rôle régulateur de l'État restent les piliers des scénarios proposés par les agriculteurs comme par les institutions.

Une telle posture n'a pas permis de saisir les « intéressantes perspectives d'expérimentation et d'innovation sociales » (Rémy 2000) offertes, pour encourager les agriculteurs aux nouvelles façons de produire ou encore la « diversification » des activités. Le modèle de production intensive a contrarié les velléités d'élaboration de mesures agri-environnementales (MAE, encadré 2) : en Guadeloupe elles pouvaient concerner par exemple l'approvisionnement du marché intérieur ou encore les processus de (re)construction de produits fortement identitaires, tel que l'ananas « bouteille », l'igname ou encore le café (Dulcire 2005). Dans cette île tropicale, milieu riche et fragile, les « nouvelles » MAE ont paradoxalement d'abord consolidé les filières d'exportation.

II.- Un dispositif de gouvernance du développement rural généré par la LOA de 1999 : la CDOA

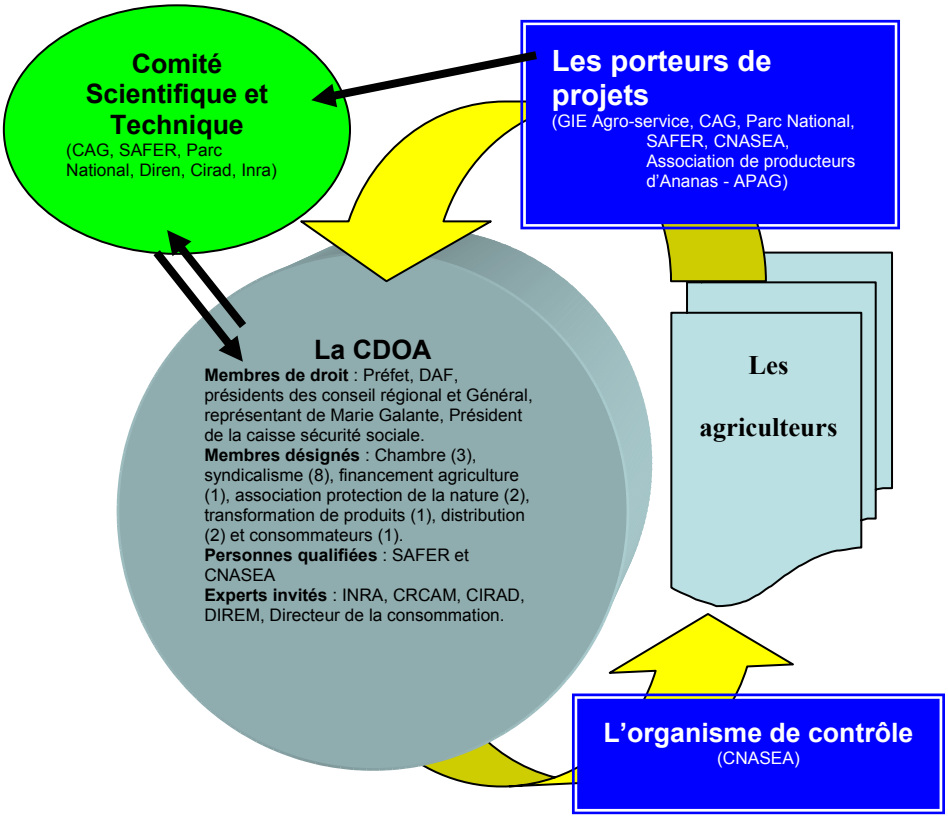
La LOA de 1999 élargit la composition de la CDOA au-delà du monde agricole :

consommateurs, écologistes, distribution (enc. 3). Bien que majoritaires, les acteurs agricoles doivent désormais composer avec d'autres acteurs du développement local et de la société civile. C'est au sein de la CDOA que les différents acteurs (publics et privés, agriculteurs et non agriculteurs) peuvent se coordonner pour mettre en place des actions destinées au développement rural et à la prise en compte des territoire différents où il seraient possible élaborer des projets communs.

En Guadeloupe, les principaux acteurs dans la mise en place des CTE, ont été l'administration, les organismes parapublics (Société d'aménagement 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 construction.
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 (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, les outils, ou encore 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 d'élaborer des propositions, qui a peu fonctionné.

Figure 1 : Fonctionnement et acteurs des CTE



Les CTE ont été détournés[5] de leur objectif

Le préfet et la DAF face à cet atermoiement 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, enc. 2). Le GIE A-S avait été créé en 1999 à l'initiative de la DAF, avec mission d'apporter aux producteurs de banane 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.

[5] Selon Akrich (1993) « La notion de détournement renvoie à un concept assez répandu, en particulier dans le domaine de l'art : un dispositif est détourné lorsqu'un utilisateur s'en sert pour un propos qui n'a rien à voir avec le scénario prévu au départ par le concepteur et même annihile, du coup, toute possibilité de retour à l'usage précédent. » Exemple, à la Barbade, des bidons d'huile sont utilisés pour faire des instruments de percutions et faire ainsi de la musique (steel-band).

Mais ce qui attire le plus l'attention est le fait qu'en Guadeloupe un **seul territoire**, et donc un seul contrat type, ont été définis, alors que les intentions de la loi étaient d'identifier des «territoires spécifiques[6]« 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, ne pas multiplier les sources de «problèmes», ainsi qu'à la faiblesse de la profession et des autres institutions.

III.- La mise en œuvre des nouvelles règles : préservation ou rupture avec les modèles productivistes ?

La contractualisation individuelle constitue le premier obstacle (Supiot 2001) à la mise en œuvre de la Loi. Dans cette situation où « chacun, y compris le plus humble et le plus fragile, doit assumer la tâche de *tout choisir* et de *tout décider* » (Ehrenberg 1995), la disparité d'accès à l'information, du niveau d'organisation, mais aussi et surtout la disparité du soutien de la collectivité aux productions, a de fait généré des inégalités entre agriculteurs.

Par ailleurs le modèle dominant agro exportateur, les pressions des lobbys bananier ou cannier ont entravé la réflexion proposée par la LOA. L'expression des points de vue sur l'avenir de l'agriculture, les pratiques locales et modèles de développement, les liens entre agriculture et emploi, entre agriculture et marché intérieur ou encore entre agriculture intensive et environnement, est restée très encadrée (Chia, Dulcire 2005b). La traduction en appui financier à la multifonctionnalité de l'agriculture, caractère portant reconnu par tous les acteurs locaux reste une idée « *exotique »*, voire « *chasse gardée de l'État* ». Elle est inadaptée à leur contexte d'action puisqu'elle privilégie les fonctions non directement productives d'une agriculture qui ne parvient pas à satisfaire ses quotas. La gestion des ressources naturelles appelée par la Loi ne doit pas remettre en cause le modèle de développement productiviste.

Enfin l'explicitation de pratiques sociotechniques et organisationnelles dans le contrat relève d'une posture active (logique de projet) : elle constitue une rupture avec la posture précédente, passive (logique de guichet). En conséquence une grande partie des acteurs

[6] Concept qui se rapproche de celui proposé par Aggeri et Hatchuel (2003) d'Ordre Socio Economiques (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»

locaux n'a accordé au nouveau dispositif qu'un rôle marginal, de régulation sociale, complémentaire des appuis classiques réservés à la « vraie » agriculture.

Il n'est pas étonnant que les agriculteurs et leurs organisations aient hésité à s'emparer de des outils proposés. Ils ne sont même pas cités dans les dispositifs de soutien au développement rural énoncés par le rapport du CES[7] (2003) sur l'agriculture des DOM (2003). Ce manque d'initiative a poussé rapidement l'administration à proposer (imposer) des CTE aux planteurs de banane. L'exigence de l'État quant au nombre de signatures a permis de soutenir un peu plus la production bananière intensive. Ces CTE sur « injonction » administrative sont principalement montés autour d'une seule MAE (Gimenez 2003), dite « bananeraie pérenne d'altitude » : construite à dires d'expert, elle reconduit peu ou prou les techniques existantes (Chia et Dulcire 2005a) et sa rémunération à l'hectare atteint le maximum autorisé. Aucun projet territorial collectif n'a été élaboré, et le requis préalable du diagnostic agri-environnemental d'exploitation (encadré 4) est resté une simple formalité administrative (id.). Ces conditions ont fortement limité la prise en compte des enjeux environnementaux et ont débouché sur des CTE pauvres en MAE (tab. 3). L'administration a instrumentalisé l'appui à la multifonctionnalité afin de soulager commodément la trésorerie des exploitations agricoles affectées par la crise de la banane. Les signataires ne connaissent pas le contenu (Gimenez 2003) de contrats les engageant pour cinq ans.

Les institutions d'encadrement hors zone bananière ont à leur tour pris l'initiative (Chia Dulcire 2005) : le diagnostic territorial (encadré 2) y a été mené collectivement par les institutions et les agriculteurs des groupements canniers, mais la construction des contrats est restée individuelle. Les CTE signés résultant sont assez uniformes : ils comportent plus de MAE que le groupe précédent (tab. 3). Celles-ci répondent aux enjeux environnementaux, mais leur intégration dans le contrat correspond plus au souci d'améliorer la rémunération à l'hectare que de conviction. Par ailleurs elles concernent peu le système technique proprement dit : les plantations d'arbres en bordure de parcelle et la réhabilitation de fossés en représente la grande majorité. Le CTE a donc joué le rôle d'un guichet pour consolider des projets déjà préexistants : il a permis aux producteurs

[7] Conseil Économique et social : cet organe consultatif composé de 35 membres représentant les "forces vives" de la nation, étudie à la demande du gouvernement ou de sa propre initiative des problèmes économiques et sociaux.

d'accéder à des appuis à l'investissement, impossibles à obtenir par ailleurs.
Enfin un noyau d'agriculteurs, mieux formés et plus jeunes, se sont approprié l'outil. Ils ont mené la démarche seuls. Les CTE signés comprennent comme pour les groupements canniers plusieurs MAE d'opportunité et les appuis à investissements concernent des projets déjà existants (Gimenez 2003).

La force de proposition de l'administration, à la fois juge et partie, et la faible capacité des agriculteurs et des autres institutions a empêché l'émergence de projets adaptés aux exploitations signataires et au contexte de l'île. Les contrats signés sont restés pauvres en mesures. Ces mesures elles mêmes reflètent le manque de vision du développement rural. Deux seulement ont été construites localement, les autres sont reprises du catalogue national. Ces mesures ne concernent quasiment jamais le système technique lui-même, mais les bordures de parcelles : plantation d'arbres en bordure, fossés, etc. Elles ne remettent pas en cause leurs pratiques techniques ou organisationnelles actuelles.

Tableau 3 : caractéristiques des CTE signés

Groupe	Banane	Canne à sucre	Autres
CTE signés *(et enquêtés)*	**37 *(16)***	**37 *(16)***	**12 *(6)***
Qui est à l'origine du CTE ?	L'encadrement	L'encadrement	Les producteurs
Qui à construit le CTE ?	Encadrement	Encadrement et producteurs	Producteurs
Nombre MAE	1,8	3,3	3,6
MAE techniques	+	+	+++
MAE environnementales	+	+++	+
Rétribution MAE, €/ha	670	343	446
% financement du total MAE	71	21	8
Investissements	Non	Oui	Oui
Motivation financière ?	Trésorerie	Investissement	Investissement
Connaissance du contenu	(+)	++	+++

Adapté de Chia, Dulcire 2005b ; Gimenez 2003
(+) = marginalement, + à +++ = faible à important

Les modes d'instrumentalisation de l'outil expliquent que la rémunération à l'hectare des

MAE du groupe « banane » atteigne le double de celle des autres groupes pour deux fois moins de mesures (tab. 3). Le nombre de MAE augmente avec l'intéressement des signataires, pour une rémunération moindre. Le CTE, censé promouvoir un autre modèle de développement, a soutenu un peu plus la production intensive standard pour l'exportation. Comment dans ces conditions les pratiques des agriculteurs ont-elles évolué ?

IV.- Les CTE ont-ils donné naissance à des nouvelles pratiques sur les exploitations agricoles ?

> *« J'accepte l'argent, mais je ne devrais pas être payé pour quelque chose que je devais faire »*[8]

L'ampleur des changements sociotechniques et organisationnels renvoie à l'appropriation des résultats et à l'impact effectif des CTE, au repositionnement la place du territoire, les objectifs de l'activité agricole, de la pluriactivité, des diversifications, de l'articulation entre agriculture et autres activités. Les changements constatés découlent des caractéristiques des CTE signés et des conditions de leur montage. Ils peuvent être abordés sous trois angles : systèmes technique et de production ; organisationnels ; environnementaux.

Les pratiques techniques n'ont pas évolué significativement : les mesures agri-environnementales des CTE des groupes « canne » et « autres » sont restées extérieures, aux systèmes techniques, dans leur construction et spatialement : bordures de parcelles, chemins, etc. Leurs impacts sont en conséquence restés faibles. Ceux de la mesure « banane » ne sont pas encore appréciables, parce qu'ils reconduisent partie de l'existant, mais aussi faute d'indicateurs liés à l'évaluation de la mesure (Gimenez 2003).
En ce qui concerne les systèmes de production, la rémunération des CTE a amélioré la trésorerie des agriculteurs (groupe banane) et facilité des investissements. Les pratiques de gestion ont été partiellement améliorées (Chia Dulcire 2005a), mais les CTE signés sont restés sectoriels : ils ont appuyé des projets dormants ou préexistants, ont rarement facilité de nouveaux projets (tab. 4) ou encore la diversification. Ils ont techniquement et financièrement renforcé la monofonctionnalité de l'agriculture, c'est-à-dire la production intensive (Dulcire et al. 2005), et non pas la diversité de ses fonctions souhaitée par la

[8] *« I accept money, but I should not be paid for something that I was supposed to do » (A contract signatory)*

LOA.

Tableau 4 : impacts sur les exploitations

Groupe	Banane	Canne à sucre	Autres
Techniques	(+)	+	+
Nouvelles activités	Non	+	+
Trésorerie	+++	+	+
Gestion exploitation	Non	+	++
Réseau sociotechnique	+++	++	+[9]
Nouveau projet	Non	(+)	(+)
Modification projet en cours	Non	+	++

(Adapté de Gimenez 2003, Dulcire, Chia 2005)

Les changements des pratiques organisationnelles sont quant à elles notables (tab. 4). La densification (qualitative, quantitative) des relations des producteurs avec les services d'appui et de suivi a été avérée. En particulier la mise en œuvre et le suivi des signataires bananiers ouvert le dialogue entre planteurs et encadrement, et avec la recherche présente depuis 50 ans (Gimenez 2003), et ce malgré la démarche descendante de leur élaboration. De leur côté, la réalisation des diagnostics territoriaux collectifs par les groupements canniers a renforcé les relations avec les services d'accompagnement, et entre sociétaires eux-mêmes. Des projets territoriaux originaux en ont germé (Dulcire, Chia 2005), qui ne se sont pas concrétisés mais augurent de nouvelles formes de coordination. Le Cnasea (2003) confirme cette amélioration sensible des pratiques relationnelles, qui a contribué à favoriser les apprentissages et à revaloriser le métier de conseiller.

La rareté des mesures liées au système technique (Chia Dulcire 2005b) font que les changements environnementaux découlent pour grande partie des mesures extérieures à la parcelle, répondant aux enjeux environnementaux, mais souvent intégrées par opportunité. Si leur impact fait peu de doute, induiront-ils un changement durable des modes de gestion des ressources naturelles ?

Conclusion : l'instrumentalisation comme moyen d'appropriation et la

[9] ces agriculteurs étaient déjà insérés dans de tels réseaux

gouvernance territoriale ?

L'application de la LOA a bien provoqué une reconnaissance de la multifonctionnalité. Elle n'a pas remis en cause le modèle actuel. Le CTE a été utilisé comme les « autres » aides, en étant parfois paradoxalement perçu plus simples et moins contraignant, appuyant la seule fonction de production et non la multifonctionnalité.

Les nouvelles règles n'ont pas donné lieu à de nouvelles pratiques organisationnelles et territoriales. Les acteurs ont utilisé les outils de changement proposés pour renforcer leurs habitudes : les contrats signés n'inscrivent pas l'agriculture dans le développement territorial. Une « routine défensive » (Argyris et Schön 1993) des acteurs, ou encore l'inexpérience d'outils et méthodes nouveaux ne suffisent pas à expliquer un tel détournement de l'esprit de la Loi.

L'appropriation de règles définies hors du contexte ne peut se faire sans mobilisation collective autour d'un projet de changement social. Nous incriminons en premier lieu l'absence de projet collectif en Guadeloupe (Dulcire et Chia 2005). L'opposition entre une vision sectorielle et l'aménagement territorial, entre la volonté de produire plus et l'appréhension des risques environnementaux, a gêné l'émergence d'une vision globale. Cette instrumentalisation peut également être lue comme une réponse réflexe à la gestion « schizophrénique » (Watzlawick 1984) de la double contrainte modèle productiviste et injonctions à la signature de contrats territoriaux.

Cette curieuse appropriation est aussi un apprentissage vers un nouveau système d'action[10] cohérent. « Ces transformations (…) impliquent la société dans son ensemble et non l'agriculture seule » (Rémy 2000). L'importance de la confrontation entre agriculture et société, « agora » (Nowotny et al. 2001), ou encore « forum hybride » (Callon et al. 2001), commence à être reconnue par les acteurs. Glissant (2004) en rend compte dans d'autres domaines par le concept de « créolisation » des modèles. Les diagnostics collectifs pour certains, les dynamiques individuelles chez d'autres (Chia Dulcire 2005a), illustrent ces processus d'apprentissage vers la construction d'un modèle adapté au contexte îlien. Les nouvelles postures (Dulcire Chia 2005) augure d'une meilleure prise en compte des fonctions environnementales, par la profession agricole et les institutions d'accompagnement. Il est du devoir de la recherche s'y participer. Ainsi la CDOA aurait pu

[10] Défini comme un « *ensemble humain structuré qui coordonne les actions de ses participants par des mécanismes de jeux* » et régule « *la stabilité de ses jeux et les rapports entre ceux-ci* » (Crozier et Friedberg 1977)

être le dispositif qui aurait permit une nouvelle forme de gouvernance du développement rural c'est-à-dire le lieu où l'ensemble des acteurs (agriculteurs et non-agriculteurs) élaborent des actions, fixent des règles bref se coordonnent en vue d'attendre un objectif commun. Ce donc ces processus que nous devrions dans l'avenir étudier pour comprendre la gouvernance territoriale.

Encadré 1 : la Loi d'Orientation Agricole (LOA) française de juillet 1999

Elle introduit deux ruptures majeures par rapport aux lois précédentes :

1. la rémunération des fonctions non prises en compte par le marché :

La politique agricole prend en compte les fonctions économique, sociale et environnementale de l'agriculture et participe à l'aménagement durable du territoire, en vue d'un développement durable. Les CTE (encadré 2) en sont l'outil majeur.

2. la prise en compte des acteurs non agricoles.

La Loi élargit la composition des commissions départementales qui, au niveau de chaque département, déterminent les priorités de la politique d'orientation des productions et d'aménagement des structures d'exploitation. Auparavant constituée des seuls acteurs ruraux, elles comprennent des acteurs de la société civile : associations de consommateurs de défense de l'environnement, d'artisans, de pêcheurs et chasseurs. La présence d'acteurs territoriaux non agricoles, dans une instance de régulation de politique agricole, constitue une rupture novatrice. Cette commission donne son avis sur les projets de contrat type susceptibles d'être proposés aux exploitants.

Encadré 2 Le Contrat Territorial d'Exploitation (CTE)

Inset 2 : the territorial farm contract (CTE).

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.

Les agriculteurs signataires doivent s'engager pour 5 ans et sur la base d'un projet global « établi en lien avec des enjeux ». Le CTE est un contrat entre l'État et l'agriculteur qui favorise une meilleure interaction :

- entre une agriculture organisée en filières et le développement local : Gestion des spécificités territoriales ;
- entre fonctions environnementale, sociale, économique de l'agriculture : projet global d'exploitation.

Le CTE engage la cohérence globale de l'exploitation, et s'inscrit dans la stratégie de développement local. Son contenu doit être conforme aux orientations départementales et locales (encadré 1), le « contrat-type ». Ce dernier « est composé d'un ensemble cohérent de mesures types et d'actions (Mesures Agri-environnementales, MAE) 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 ».

Le CTE comporte ainsi, en général, des mesures économiques et liées à l'emploi, comportant par exemple des actions sur la diversification, la valorisation de la production, ou encore le tourisme vert ; des mesures environnementales et territoriales, comportant par exemple des actions sur la gestion de la biodiversité, l'entretien des paysages, ou encore l'emploi raisonné des fertilisants et pesticides.

Encadré 3 :
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)
La CDOA avait était crée par la LOA de 1995. IL est précisé dans la LOA de 1999 que : « Il est institué auprès du représentant de l'Etat 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'Etat 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. Elle est informée de l'utilisation au plan départemental des crédits affectés par la Communauté européenne, par l'Etat et par les collectivités territoriales dans le domaine des activités agricoles et forestières.
Elle est appelée à donner son avis sur les autorisations sollicitées en application des articles L. 331-2 et L. 331-3, ainsi que sur le schéma directeur et les superficies mentionnés aux articles L. 312-1, L. 312-5 et L. 314-3. La commission donne son avis sur les décisions individuelles accordant ou refusant :

- les aides à l'installation des jeunes agriculteurs et les aides à la modernisation des exploitations agricoles ;
- la préretraite ;
- les aides au boisement ;
- la souscription de contrats en faveur de l'environnement ;
- ainsi que sur l'attribution d'aides aux exploitations agricoles dont la viabilité est menacée.

La commission départementale d'orientation de l'agriculture peut organiser en son sein des sections spécialisées auxquelles elle délègue certaines de ses attributions selon des modalités fixées par décret. La composition de ces sections est fixée par référence à celle de la commission » (Code Rural).

Encadré 4 :
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 - recourage)
  - lutte raisonnée contre les parasites, basée sur observation et comptages
  - collecte des gaines
  - cultures associées autorisées si la surface occupée est inférieure à 25%
  - tenue d'un cahier des interventions
  - adhésion à une démarche qualité
  - suivi par le GIE Agroservice
  - si nécessaire, implantation nouvelle sur litière des résidus culturaux.
- L'aide est plafonnée à 899,91 euros/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%,

Bibliographie

Akrich M., 1993. Les objets techniques et leurs utilisateurs. De la conception à l'action. Raisons Pratiques N°4. 35-57 pp.

Argyris, C., Schon, D., 1993. *Knowledge for Action*. Ed. Jossey-Bass, 1993 (French Edition: *Savoir pour agir*, éd. InterÉditions, 1995, 330 p.)

Beck U., 1992. Risk Society, Towards a New Modernity. London: Sage Publications, 260 p. (Trans. from the German, 1986). (French Edition: La société du risque. Sur la voie d'une autre modernité, 2001, Aubier, Paris, 521 p.)

Callon M., Lascousmes P., Barthe Y., 2001. *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*. Seuil, Paris, 357 p.

CES, Conseil Economique et Social (présenté par Berthelot C.), 2003. *Quels enjeux et quels développements pour les agricultures des DOM ?* CES, Paris, 188 p.

Chia E., Dulcire M., 2005a. La vitrine ou l'arrière boutique : les impacts des CTE sur les évolutions des exploitations agricoles en Guadeloupe. *Gérer et comprendre*, 81, 25-38

Chia E., Dulcire M., 2005b. La CDOA lieu des controverses et de production des normes : le cas de la construction des CTE à La Guadeloupe. *6ème congrès européen de Sciences des Systèmes, Paris, 19-22 septembre 2005*

Chia E., Dulcire M., 2006. Public Policies and farming practices changes in Guadeloupe (FWI), the old times and the modern times.*18th Symposium of the International Farming Systems Association (IFSA),* Rome, Italy. 31 October - 4 November 2005

CNASEA, 2003. Évaluation à mi-parcours portant sur l'application en France du règlement CE n°1257/1999 du Conseil, concernant le soutien au développement rural. Partie relative aux quatre mesures d'accompagnement de la PAC et aux CTE dans les départements d'Outre-Mer. Rapport d'évaluation, Cnasea, Paris, 70 p.

Crozier M., Friedberg E., 1977. L'acteur et le système, Paris, Ed. Le Seuil, 500 p. (English edition Actors & Systems: The Politics of Collective Action, The University of Chicago Press, 333 p.)

Delcombel E., 2005. Organisation de l'action collective et rôle de la puissance publique pour le développement de l'agriculture Guadeloupéenne. Thèse de doctorat en économie, Université des Antilles-Guyane, Cirad-Tera, Montpellier.

Dulcire et Cattan P 2002. The contribution of banana cultivation to sustainable development : analysis by system of activity. *Farming and rural systems research and extension : local identities and globalisation*. 2002/04/08-11, Florence, Italy.

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* », Bouillante, Guadeloupe, déc. 2000. Cirad-Tera, Montpellier

Dulcire M., 2005. A patrimonial commodity from myth to revival, the « bonifieur » coffee in Guadeloupe (FWI). *Anthropology of Food*, 4, http://www.aofood.org

Dulcire M., Chia E., 2005. Le poids des représentations dans la mise en place des Contrats territoriaux d'exploitation (CTE) : le cas de la Guadeloupe. *Ruralia, 2*004-15

Ehrenberg A., 1995. *L'individu incertain*. Pluriel, Hachette, 323 p.

Feenberg A., 1999. *Questioning technology*. New York and London, Routledge. (French edition, *(Re)penser la technique*, 2004, La Découverte, Paris, 231 p.)

Frémeaux P., 2003. Guadeloupe en progrès, mais peut mieux faire. *Alternatives économiques*, 215, 33-35

Gimenez G., 2003. *Les CTE en Guadeloupe : impact sur les exploitations et conséquences pour le développement de l'agriculture*. CIRAD-ENESAD, Dijon, 53 p.

Glissant E., 2004. La créolisation du monde est irréversible. In *Le Monde 2*, n° 46, 26-9.

Hervieu B., 2002. La multifonctionnalité de l'agriculture: genèse et fondements d'une nouvelle approche conceptuelle de l'activité agricole. *Cahiers Agricultures*, 11, 6, 415-9.

Lascoumes P., Valluy J., 1996. Les activités publiques conventionnelles (APC) : un nouvel instrument de politique publique ? L'exemple de la protection de l'environnement industriel. *Sociologie du travail*, n° 4/96, 551-73.

Rémy J., 2000. Multifonctionnalité agricole et pluralité sociale : les contrats territoriaux d'exploitation. *Aménagement et Nature*, 136, 25-36.

Supiot A., 2001. La contractualisation de la société. *Le courrier de l'environnement*, 43, INRA, Paris, 51-8.

Watzlawick P., 1984. The invented reality. Norton, New York, (French edition, *L'invention de la réalité*, Paris, Seuil, 1988, 374 p.)

Zébus M.-F., 1999. Paysannerie et économie de plantation. Le cas de la Guadeloupe, 1848-1980. *Ruralia,* 5, 55-83

Resumen

¿La multifuncionalidad de la agricultura es fuente de nuevas formas de gobernabilidad territorial?
Lecciones de su instrumentalización en el Caribe

Crisis mediatizadas como la encefalitis bovina, la contaminación de las aguas y del aire o también la influenza aviar, hicieron tomar conciencia a la sociedad de la fragilidad de su marco de vida y de su patrimonio. A nivel internacional, el reconocimiento de las distintas facetas de la agricultura además de su papel alimentario se tradujo en el concepto de multifuncionalidad. En Francia las autoridades públicas transcribieron este concepto en la Ley de Orientación Agrícola (LOA) de 1999. Este "nuevo" modelo de gobernabilidad territorial asocia de facto a la sociedad civil en la definición y en la aplicación de las políticas locales: lo que algunos en el ámbito político llaman la "democracia participativa". Esta ley propone a los agricultores una herramienta contractual, quién permite retribuir prácticas que tienen en cuenta los impactos sociales y medioambientales de sus procesos de producción. En el marco de investigaciones sobre la multifuncionalidad de la agricultura en el Caribe Francés, dónde la agro-exportación intensiva sigue siendo el modelo apoyado por el conjunto de los protagonistas, pusimos de manifiesto que estos contratos se desviaron de sus objetivos iniciales. Consolidaron los intereses de los sectores y modelos productivos, y no las dinámicas territoriales deseadas. Sin embargo los métodos de construcción y de gestión de los CTE permitieron que las representaciones de los protagonistas en cuanto al modelo agrícola y sus métodos de coordinaciones se modificaran. En conclusión querríamos, en forma de un argumento, hacer hincapié en la necesidad de seguir analizando el funcionamiento de este tipo de gobernabilidad a fin no sólo de informar a los responsables públicos sino también de elaborar conocimientos sobre los procesos de gobernabilidad territorial, dónde asocia a los protagonistas locales a la definición y luego a la instauración de las políticas locales.

Palabras clave: Multifuncionalidad, Gobernabilidad territorial, Contrato, Región ultra periférica (Guadalupe), Innovación, Prácticas de los agricultores