

---

# Introduction

---

# Le CTE dans les DOM : nous devons nous l'approprier !

## Bilan, conclusions et perspectives ouvertes par le séminaire

Michel DULCIRE

CIRAD-TERA, Neufchateau, 97130 Capesterre B/E, Guadeloupe

La Loi d'orientation agricole (LOA) du 9 juillet 1999 assigne à l'agriculture un rôle fondamental dans le développement territorial. Elle fixe un nouveau cadre de pilotage et d'accompagnement, qui modifie sensiblement les règles du jeu, pour les agriculteurs comme pour les institutions d'appui. Courant 2000, et alors que se construisaient les premiers CTE dans le département, le CIRAD de Guadeloupe a proposé à ses partenaires du développement et de la recherche agronomique de co-organiser un séminaire sur le thème « la multifonctionnalité en agriculture et de la mise en place des CTE dans les DOM ».

Le bilan synthétique qui est proposé à la suite présente :

- les objectifs que poursuivait ce séminaire ;
- les traits significatifs de sa préparation et de son déroulement ;
- les principales conclusions et perspectives ressortant des débats.

## **Contribuer au développement durable de la Guadeloupe les objectifs du séminaire**

Les quatre objectifs que s'assignait le séminaire s'inscrivaient dans trois grandes problématiques.

### **La multifonctionnalité, une nouvelle approche du monde rural**

Le débat sur la multifonctionnalité de l'agriculture connaît désormais une audience internationale à travers les négociations multilatérales sur le commerce et l'environnement. Parallèlement à la fonction de production de biens agricoles marchands, l'agriculture assume en effet des fonctions conjointes génératrices de biens non-marchands dans les domaines sociaux, économiques, environnementaux. La reconnaissance de ces différentes fonctions dans chaque situation locale pose des questions d'identification, de mesure et de rémunération. Ces réflexions constituent l'occasion de relancer le débat sur le développement agricole, rural et territorial en France en général, et dans les départements d'outre-mer en particulier.

En outre, si le sujet de la multifonctionnalité de l'agriculture a été largement abordé en termes de politique économique au plan international, sa reconnaissance et sa mise en œuvre locales impliquent l'élaboration de nouveaux accords entre les acteurs du monde rural, les pouvoirs publics et les autres composantes de l'économie et de la société. Cette mise en œuvre repose plus particulièrement sur l'organisation d'un débat public local et national, la définition d'un cadre contractuel, de mesures d'accompagnement et de suivi.

Le premier objectif du séminaire proposé était de permettre à l'ensemble des participants de mieux s'approprier le concept de multifonctionnalité de l'agriculture, au travers des dispositions de la LOA, de travaux de recherche déjà engagés et d'expériences concrètes.

## **Les Contrats territoriaux d'exploitation, un outil privilégié pour valoriser la multifonctionnalité**

En France, le Contrat territorial d'exploitation (CTE), dispositif central de la nouvelle Loi d'orientation agricole, est « *fondé sur la reconnaissance de la multifonctionnalité de l'agriculture* ». Le CTE, contrat passé entre l'exploitant et l'Etat représenté par le Préfet, « *doit s'appuyer sur un projet portant sur l'ensemble de l'exploitation, par lequel l'agriculteur s'engage à développer une activité agricole multifonctionnelle qui contribue en même temps à la production agricole, à la création de valeur ajoutée, mais aussi à la protection et à la gestion des ressources naturelles, des paysages et de la diversité biologique, à l'équilibre des territoires et à l'emploi. Il doit ancrer la politique agricole dans le territoire et s'appuyer sur des dynamiques territoriales et collectives, allant, autant que possible, au-delà du seul secteur agricole* » (circulaire DEPSE/SDEA du 17/11/99).

Le CTE constitue ainsi un outil privilégié d'orientation pour favoriser une adaptation de l'agriculture aux besoins d'un développement territorial durable, aux nouvelles conditions des marchés et aux multiples attentes de la société.

Le second objectif du séminaire proposé était ainsi, à l'occasion de la mise en place des CTE, d'identifier les perspectives de valorisation de la multifonctionnalité de l'agriculture de façon spécifique dans les DOM, et plus particulièrement en Guadeloupe, en favorisant un échange entre les acteurs sur les expériences déjà réalisées, les initiatives en cours et sur les différentes visions du développement agricole. La construction de CTE dans les DOM doit prendre en compte leurs caractéristiques et conditions propres, liées à l'histoire mais aussi aux données économiques et géographiques.

La Guadeloupe, retenue pour l'organisation de ce séminaire, présente plusieurs particularités qui peuvent servir de support à une réflexion plus générale sur les DOM. Il s'agit entre autres de la présence dominante des pluri-actifs, de l'importance de l'économie de plantation (canne à sucre, banane) et de la dépendance alimentaire vis-à-vis de la métropole, de la « rurbanisation » de la quasi-totalité du territoire. Il s'agit aussi de la biodiversité et de la qualité des nombreux écosystèmes, atouts pour le cadre de vie et le tourisme : l'activité agricole peut contribuer à les entretenir et à les valoriser, mais elle peut aussi les dégrader par des pratiques mal maîtrisées.

Les enjeux majeurs d'un développement agricole durable portent sur la gestion des ressources naturelles et du paysage, la mise en valeur du patrimoine et la maîtrise foncière, sur la diversification des activités, la viabilité économique des exploitations et les conditions de leur transmission.

Le troisième objectif correspondait à l'identification des conditions et modes de mise en œuvre des CTE dans les DOM – et plus particulièrement en Guadeloupe – leur permettant de s'inscrire et de contribuer à un développement durable ainsi défini dans les départements.

## **Quelle place pour la recherche : questions et méthodes**

Le principe général de reconnaissance de la multifonctionnalité de l'agriculture pose néanmoins des questions d'identification, de mesure, d'interaction et d'indemnisation (de rémunération) de ces fonctions dans chaque situation locale. La recherche agronomique, historiquement construite pour promouvoir le productivisme agricole, la seule fonction de production, doit s'inscrire dans ces changements souhaités par la société, et en conséquence faire évoluer sa posture.

Le quatrième objectif et dernier assigné au séminaire était en conséquence d'identifier des questions posées à la recherche par les acteurs du monde rural, ainsi que ses responsabilités quant à la mise en place, au suivi et à l'évaluation des CTE dans le contexte des DOM.

## **La préparation du séminaire et son déroulement : un processus interactif**

### **La préparation : l'ensemble des acteurs du développement rural**

Le CIRAD a souhaité associer à l'organisation du séminaire la représentation la plus large possible d'institutions travaillant dans le domaine du développement rural : les représentants de l'Etat (DAF, DIREN), l'enseignement agricole et supérieur (LEGTA, UAG-DAT), la recherche (CIRAD, INRA), les organisations professionnelles agricoles (chambre d'agriculture et syndicats - FDSEA, CDJA, UPG) les institutions d'appuis et service (SAFER, CNASEA, GIE Agroservice) et le parc national de Guadeloupe.

Le comité technique de préparation ainsi constitué s'est réuni quatre fois entre septembre et novembre.

Cette association étroite a favorisé :

- la maturation et l'appropriation communes des thèmes du séminaire initialement proposés ;
- l'instauration d'un climat de confiance entre les partenaires ;
- l'implication tangible des institutions (prise en charge de l'organisation des visites du jeudi, fourniture de plaquettes documentaires pour la constitution de la mallette documentaire remise à tous les participants, animation d'ateliers) ;
- la définition d'un programme reflétant la diversité des besoins et des préoccupations : choix des intervenants locaux, définition des panels de participants aux tables rondes, contenu des visites (voir annexes).

Le dynamisme et la qualité du séminaire et de ses activités sont très largement redevables de ce processus collectif.

### **Des participants de différents horizons**

La participation locale a été bien plus forte que prévue : les institutions représentées au comité technique, mais aussi de nombreuses organisations de producteurs<sup>1</sup> et des producteurs individuels, des opérateurs industriels (Usine Gardel, Caraïbes Melonnier) ont apporté leur présence et leurs contributions (cf. liste en annexe 5). La présence d'une forte délégation de la Guyane et de Mayotte, ainsi que du ministère de l'agriculture et de la pêche et du secrétariat d'Etat aux DOM-TOM sont également à relever. Ce sont autant de futurs signataires et surtout de futurs « porteurs de projets » qui ont ainsi pu s'approprier les objectifs de la LOA et les modes de mise en œuvre des CTE. En tout ce sont près de 200 personnes qui ont participé au séminaire.

### **Les échos dans les médias**

Deux reportages ont été diffusés au cours des informations télévisées de RFO

Deux articles sont parus dans France Antilles (voir annexes).

Des interviews et communiqués ont été retransmis à RCI.

### **Bilan : les points forts et les points faibles du déroulement**

La Guadeloupe a offert à l'occasion du séminaire deux images : l'une flatteuse d'une région qui a su organiser et gérer un événement scientifique novateur, par le thème comme par la diversité des participants. Une autre, moins flatteuse, mais assumée collectivement, a mis en évidence les difficultés des acteurs de son monde rural :

- à s'approprier les termes de la LOA, qui marque une rupture dans la logique des appuis publics à l'agriculture ;
- à se situer par rapport à des processus et des dynamiques co-institutionnelles par ailleurs déjà bien avancés dans d'autres régions et départements : portage de projet, diagnostics territorial et d'exploitation, projets collectifs...

---

1. Association de l'agriculture de montagne de Guadeloupe (ADAMG), Association des producteurs d'ananas de Guadeloupe (APAG), Coopérative des producteurs de café (COPCAF), GDA Agrobiologie, Comité de défense des producteurs de banane (Codepba), CUMA, UDCAG, etc.

Le séminaire s'est déroulé en quatre phases.

- Des éléments de présentation générale ont occupé la première journée (voir programme en annexe 2). Les différentes interventions, et le débat général de début de soirée, ont aidé les participants à s'approprier le concept de multifonctionnalité de l'agriculture : la façon dont la problématique de sa reconnaissance était abordée tant dans les instances internationales (Griffon) que nationales (Lacombe), l'évolution des façons dont le Ministère avait conçu et mis en œuvre ses appuis à l'agriculture des DOM, et comment, en comparaison avec la métropole, la LOA infléchissait la philosophie et les modalités de ses interventions en faveur du secteur (Baschet). Enfin, Mardivirin nous a brossé de façon vivifiante un tableau de l'évolution de l'agriculture Guadeloupéenne, et de ses enjeux socioéconomiques. Une table ronde a clôturé cette première journée : 9 personnes représentant les différents acteurs ont échangé devant et avec le public leurs points de vue sur la qualité et les conditions de l'opérationnalité de la notion de multifonctionnalité pour le développement agricole des DOM.
- Les conférences de la 2<sup>e</sup> journée ont tout d'abord permis de préciser l'esprit de la loi française qui reconnaît la multifonctionnalité (Béranger) et d'apporter des éclairages sur la « pratique » de la LOA et des CTE, en métropole comme dans les DOM (Léger, Tancogne, Piraux), et enfin de débattre sur les voies de son application en Guadeloupe à partir du cadre d'intervention de la DAF (Meynard, Pate) et des propositions de la chambre d'agriculture (Ramassamy). Un débat ouvert sur le développement local et les rôles des CTE a conclu la journée.
- Les quatre études de cas du 3<sup>e</sup> jour, sur le terrain, avaient été choisies afin de correspondre à quatre situations typées, distinctes : l'objectif était de provoquer la réflexion collective sur les modes d'adaptation des dispositifs aux enjeux et à leurs contextes dans quatre situations contrastées, des points de vue sociotechniques et économiques.
- La matinée du dernier jour a été consacrée à quatre ateliers en sous-groupes, chacun débattant des conséquences de la mise en place des CTE sur quatre composantes du développement local. Les conclusions de ces 4 ateliers ont été rapportées l'après-midi, avant la signature par M. Carengo, Préfet de la région Guadeloupe, des 9 premiers CTE guadeloupéens, et la discussion générale de clôture.

### **Les points forts : une appropriation partagée**

La réussite de ce séminaire est avant tout une réussite collective, celle des personnes et des institutions qui en rejoignant le comité technique du séminaire, ont collaboré pour en définir les objectifs et programme, se sont impliquées pour le bâtir et ensuite le conduire et l'animer. La capacité à la mener et la réussite de cette gestion en coordination doivent être ici saluées.

Le resserrement des thématiques proposées d'une matinée sur l'autre a autorisé la progression cohérente de la série de conférences et débats, du général au particulier, en accord avec le titre et les objectifs du séminaire. Les conférenciers, qu'il faut remercier, ont été clairs et pédagogiques, et les mises en perspective proposées ont permis aux non-initiés et aux professionnels présents de s'impliquer activement dans les débats post-conférence et de fin de journée.

Les quatre études de cas organisées (annexe 3) ont permis une première mise en pratique des exercices en salle : le caractère très typé des lieux visités, mais aussi les échanges de points de vue au sein de chaque groupe, ainsi que l'interaction entre regards extérieurs et représentations locales, ont dessiné les contours d'une démarche guadeloupéenne de diagnostic régional.

Cet équilibre entre exposés théoriques, comptes rendus d'expériences, visites de terrain, discussions et débats en plénière et sous groupes, ont contribué à satisfaire les objectifs affichés du séminaire, et les attentes des participants : cela autorise à considérer que, au-delà de l'adoption d'un langage commun, il y a eu simultanément appropriation partagée – et pas seulement individuelle – des concepts et des outils liés à la multifonctionnalité et à ses modes de reconnaissance proposés par l'Etat français (LOA).

La diversité des intervenants mais aussi des participants, représentant les différents métiers de l'agriculture (administrations, organisations professionnelles, services d'appui, recherche), venus de Guadeloupe, de métropole et d'autres DOM, en favorisant le croisement des points de vue, a enrichi les conclusions méthodologiques et pour l'action.

La signature des premiers CTE a été de bénéfice mutuel : il a donné de la publicité à cette « campagne de démarrage » des CTE en Guadeloupe et a, en retour, conféré une plus grande légitimité au séminaire. Enfin, côté pratique, nous sommes ensemble parvenus à respecter les horaires établis et les enchaînements

d'activité prévus, y compris les pauses, le tout dans un lieu agréable<sup>2</sup> dont la structure conviviale s'est bien prêtée à l'exercice. Cette réussite est suffisamment rare pour être soulignée.

### **Les points faibles : quel passage à l'acte ?**

L'appropriation collective des concepts et outils est obérée par l'absence de proposition d'action concrète, locale, un manque qui représente manifestement le premier point faible : il faut, certes, tempérer ce constat par la nouveauté du concept, par la phase d'apprentissage nécessaire à un changement de posture qui n'avait pas été préparé comme dans d'autres départements<sup>3</sup>, ou encore par le temps requis pour l'échange de points de vue et de co-construction entre différentes institutions.

Dans le même ordre d'idée, l'appropriation collective est restée de l'ordre du consensus : il n'y a pas eu « confrontation constructive » entre institutions portant des intérêts différents, voire divergents, (environnement-production par exemple). Une telle confrontation, dans l'objectif nécessaire d'élaborer une vision partagée, aura lieu à terme.

Aucune séance n'a permis d'exploiter le contenu des 4 visites de terrain, en particulier sur le mode comparatif ; le temps correspondant n'avait pas été prévu lors de l'élaboration du programme. Cette phase de valorisation a indiscutablement manqué, compte tenu de l'intérêt tant de chacune d'entre elles qu'en comparaison : de nombreux participants, particulièrement les extérieurs, en ont très justement exprimé le regret. Des comptes rendus de ces visites ne figurent pas non plus dans ces actes, pour la même raison.

Le temps insuffisant de mise en forme des comptes rendus des débats en atelier n'a pas permis une restitution convenable des conclusions et propositions qui en ont émergé. Ces synthèses figurent néanmoins dans ces actes.

Une catégorie d'acteurs essentiels était très peu présente, celle des élus territoriaux. Le comité technique en porte une part de responsabilité, qui les a peu associés dans la phase de préparation, en jugeant que ces personnes se sentiraient « naturellement » concernées.

Et enfin, dernier et non des moindres, le délai d'édition des actes présents, démesurément long, affecte clairement la valorisation de ces conférences et débats.

## **De nouvelles orientations pour les acteurs du développement agricole ?**

*« Le CTE, nouveau fondement ou aimable diversion ? »*

Si l'article premier de la LOA « *La politique agricole prend en compte les fonctions économique, environnementale et sociale de l'agriculture et participe à l'aménagement du territoire, en vue d'un développement durable* » a fixé d'emblée le cadre des interventions et débats, leur déclinaison dans les DOM a été loin d'être consensuelle.

Pour quels objectifs et comment l'agriculture guadeloupéenne peut-elle se développer de façon socialement, économiquement et écologiquement performante ? Cette formulation réduit, mais rend bien compte de la tonalité générale des interrogations exprimées au long de ces quatre jours par les participants. La LOA traduit la volonté de la puissance publique d'intégrer – et non de séparer – les aspects économiques, sociaux et environnementaux : le manque régional de références et de méthodes va affecter les temps et modes d'adaptation de ces nouvelles règles du jeu.

Cette partie rend compte des questionnements, des points de convergence et de divergence entre acteurs, ainsi que des propositions qui sont restées fragmentaires. L'ensemble constitue un état des lieux de la réflexion actuelle et des pistes pour le futur, complémentaire de celui développé dans les ateliers (cf. comptes rendus).

---

2. Un complexe hôtelier en bordure d'une baie en Côte sous le Vent.

3. Les mesures agri-environnementales sont restées confidentielles en Guadeloupe, il n'y a pas eu non plus de phase de préfiguration comme dans certains départements (dont DOM, cf. Martinique).

## La multifonctionnalité, un concept diversement interprété

« La multifonctionnalité n'est pas une question exotique : nous, acteurs du développement rural des DOM, devons nous l'approprier. »

Deux dimensions fortes de la multifonctionnalité ont recueilli l'assentiment de l'assemblée.

- Une dimension opératoire : la reconnaissance des différentes fonctions de l'agriculture, et sa nouvelle place dans la société, ainsi que la problématique de développement qui en découlent, impliquent de refonder une vision d'avenir commune aux institutions. Laquelle donnera sens aux projets des agriculteurs (objectifs et moyens). La place des acteurs non directement liés à l'agriculture dans cette redéfinition reste controversée.
- Une dimension institutionnelle : la prise en compte de la multifonctionnalité interpelle l'ensemble des acteurs de l'agriculture, la profession, l'administration, la recherche, le développement.

L'agriculture dans les DOM en général, et en Guadeloupe en particulier, remplit différentes fonctions. Elle a façonné et façonne les paysages ; elle fournit des revenus et des emplois, des produits ; elle contribue à la culture identitaire ; elle forme un rempart contre l'urbanisation anarchique ; elle permet aussi le recyclage de certains déchets (parfois eux-mêmes d'origine agroalimentaire) ; mais elle est en même temps accusée de dégrader les ressources naturelles : pollution des nappes et cours d'eau, eutrophisation du lagon, érosion des sols. Elle doit par ailleurs répondre à l'exigence croissante du consommateur en qualité et en sécurité sanitaire de ses produits, et répondre à celle des politiques quant à une meilleure couverture des besoins intérieurs (sécurité alimentaire).

L'agriculteur qui la conduit n'est pas un « *jardinier de la nature* », mais un producteur. Les principes de la reconnaissance de la multifonctionnalité de l'agriculture, conçus dans un contexte de surproduction en Europe continentale, ne sont pas opportuns ici, en contexte de fort déficit de production.

Seul, le volume de production a été soutenu jusqu'ici (couplage) : si les nouveaux mécanismes d'appui de la puissance publique doivent explicitement favoriser l'expression des autres fonctions (emploi, environnement, qualité...) jusqu'ici non soutenues, ils ne peuvent pas ne pas accompagner les efforts d'augmentation de la production, qui est déficitaire. La diversification des produits et des modes de production ne s'oppose-t-elle pas à l'augmentation de la production ? La reconnaissance de ces différentes fonctions peut-elle améliorer le statut de l'agriculteur et la place de l'agriculture en Guadeloupe : part dans le PIB, nombre d'emplois, meilleure couverture du marché interne... ?

La fonction de sécurisation alimentaire, discrète dans la LOA, est majeure ici. Elle passe par la promotion de la « *production locale* », qui suppose :

- un changement des mentalités (spécialisation agro-exportatrice historique et dépendance extérieure) ;
- un schéma de cohérence afin d'améliorer l'esprit de coopération entre institutions et opérateurs ;
- une stratégie commune (à élaborer en commun) ; si l'organisation des producteurs constitue pour les intervenants la première étape de la reconquête du marché local, les incitations, les accompagnements, l'encadrement du marché..., ne reçoivent pas encore, quant à eux, de réponse collective fixant un cap ;
- des mécanismes de prix des produits vivriers : fixation des règles du jeu ? Légitimité des aides à soutenir la formation de ces prix ?

## Les CTE, une opportunité pour le développement agricole des DOM ?

« *Le CTE, un même vin dans une nouvelle bouteille ?* »

La rupture est accueillie favorablement – mais non de façon enthousiaste – tant par les professionnels, leurs organisations, que par les institutions d'appui. Plusieurs d'entre elles se sont positionnées comme porteurs de projet, des agriculteurs ont au cours et à la suite du séminaire annoncé leur intention de monter un CTE. Néanmoins, les financements offerts dans ce cadre ne sont pas inconditionnels. La profession et l'encadrement sont prêts mais les questionnements pratiques, « pour quoi, comment, avec qui va-t-on faire ? », ont donné la mesure de l'appréhension.

L'outil plaît donc mais les acteurs du développement et de la production l'évaluent mal et hésitent sur sa prise en main : il a été rappelé que l'exercice précédent des MAE est resté confidentiel en Guadeloupe, et que le département n'a pas non plus fait partie des « préfigurations » des CTE. Enfin, passer de la

« logique de guichet » à la « logique de projet », contractualiser au lieu de donner/recevoir une aide inconditionnelle, représente une mutation qualitativement importante.

Est-ce un nouveau départ ? Un nouveau fondement ou bien une diversion ? L'ensemble de ces questionnements soulève ceux de l'applicabilité actuelle des CTE dans les localités, et augure en tout cas de bouleversements inéluctables du métier de conseiller technique agricole. La perplexité, voire le scepticisme, à ces interrogations ont prévalu au cours du séminaire.

### **Un prétexte pour mieux valoriser les aides publiques à l'agriculture ?**

*« Les CTE, une aide de plus »*

L'explication de texte proposée par les conférenciers (cf. Bonnal *et al.*, Béranger, Léger) a « officiellement » éclairci l'équivoque. Le CTE n'est pas une nouvelle aide qui se juxtapose aux autres, et le volant financier est faible. Le nouvel « état d'esprit » (Griffon) qui anime la LOA doit faire « décoller » la production et accompagner la durabilité par la mise en place de systèmes de production viables, transmissibles, exploitant raisonnablement les ressources naturelles. Que signifie « décoller » se sont alors inquiétés les participants ?

La mise en place des CTE concourt à assurer les conditions d'une augmentation de production en encourageant le projet individuel au sein d'un projet collectif (cf. Bessière-Tancogne). La logique de projet oblige l'agriculteur à expliciter son projet global : cette clarification l'aide à maîtriser son avenir et, en associant les institutions d'appui, contribue à faire évoluer ces dernières. Il « soutient l'imagination », qu'il aide à concrétiser...

L'Etat doit accompagner activement ce mouvement, en particulier en questionnant l'opportunité des financements à l'agriculture, trop souvent centrés sur les filières d'exportation canne et banane. Cette redistribution vise même la canne, que l'assemblée réaffirme pourtant culture « idéale » : régularité du revenu, occupation des sols, robustesse, gestion des ressources naturelles (faible niveau d'intrants, épuration d'effluents agricoles et industriels, reconstitution organo-physique des sols), perspectives d'association à l'élevage, outre sa contribution au paysage et son rôle identitaire. Ces aides devraient être redéployées en faveur de la diversification, pour la satisfaction prioritaire du marché intérieur, pour de nouvelles façons de produire, ont insisté les intervenants.

Quelle sera dans cette perspective la place des CTE aux côtés des autres outils sectoriels (cf. Baschet) ? Un outil de plus, certes, mais de nature différente. Les outils sectoriels favorisent l'organisation de la production, la commercialisation, la réponse à la demande. Ici, la première demande notifiée à l'agriculture est de produire plus. L'Etat et les collectivités publiques doivent promouvoir une identification des besoins afin d'orienter les diversifications et façons de produire, par exemple développer les statistiques de consommation intérieure. Le CTE est aussi un moyen de donner cohérence générale à ces différentes aides en les reliant – et en questionnant leur opportunité : il est un appui extérieur à un projet « intérieur » (cf. Léger).

Par ailleurs, le contrat est l'aboutissement d'une démarche, la concrétisation d'un « état d'esprit » : c'est leur évolution, leur transformation qui fera augmenter cette production, et non directement les aspects financiers liés aux CTE. La philosophie des CTE encourage à se renforcer en partant de peu ; ils permettent d'abord aux exploitants de construire des projets diversifiés, économiquement viables et participant à la satisfaction du marché intérieur (cf. Ménard et Pate). Plusieurs participants ont cependant douté que la LOA permette à l'agriculteur, directement ou indirectement, d'accroître ou de saisir de meilleure façon l'éventail des options socio-techniques et de valorisation.

### **Production pour l'exportation ou pour le marché intérieur ?**

*« Ciment ou rempart ? »*

La prise en compte des impacts environnementaux de l'agriculture, cruciaux en milieu insulaire tropical, les modes d'articulation entre produits pour le marché local (diversification) et de produits d'exportation ont animé les débats, mais pas les propositions. La non-satisfaction des quotas volumiques à l'exportation (canne à sucre, banane), la difficulté à faire fonctionner et maintenir les filières d'approvisionnement du marché local, inclinent en effet les acteurs à penser d'abord à la quantité. Que les propositions émanent de ceux qui



privilégient la satisfaction prioritaire des quotas d'exportation ou bien de celle du marché local, elles affichent l'augmentation de la production avant celle de sa qualité. Cette fonction est très largement prioritaire sur celles affichées par la LOA, respect de l'environnement, équité sociale et viabilité économique. Les différences de perspective entre les « deux camps » portent sur le type de production à privilégier, pas sur les façons de produire. Le CTE, dans l'esprit de la LOA, ne vise pas à augmenter la production, mais la qualité de la production. La sécurisation alimentaire rentre dans cette dernière catégorie, et il est légitime que les CTE l'accompagnent ici, sous le « *couvert de la qualité* ».

Une telle augmentation de production ne peut se faire – dans l'esprit de la LOA – que dans une démarche de type « développement local », par exemple par bassin de production. Enfin plusieurs intervenants font remarquer que si le CTE n'a pas vocation à augmenter la production, les précédents tiroirs financiers n'y ont pas contribué alors qu'ils visaient cette augmentation. Le CTE n'est-il pas l'opportunité de mieux cibler ces autres tiroirs, de façon à ce qu'ils favorisent aussi une augmentation de volume de production.

### **Les CTE pour mieux valoriser la localité ?**

*"S'intégrer dans les dynamiques locales en respectant les valeurs traditionnelles"*

Les différents exposés des conférenciers (cf. Bessière *et al.*, Piraux) ont montré que l'outil CTE a été conçu de façon à prendre en compte des contextes, des demandes ou des besoins particuliers<sup>4</sup> : il peut – et doit, ont insisté des intervenants – être adapté aux conditions locales. Les « conditions locales » ne préexistent pas. Un territoire, un espace à « problématique de développement homogène » est le produit d'une interaction espace-acteurs-projets. Il ne se décrète pas, il se construit ; il ne s'impose pas de l'extérieur, il correspond à un projet collectif, qui lui confère sa cohérence.

Le « T » de CTE a été conçu en Métropole, afin de lutter contre la perte d'identité des espaces ruraux. Les dispositions de la LOA représentent un gage à priori favorable de la « reconnaissance des spécificités » des DOM, dont la diversité constituerait « *à elle seule une conférence* » (cf. études de cas Guadeloupe). Quels sens ce « T » revêt-il dans les DOM ?

Peut-il contribuer à la maîtrise de la question foncière : pression et érosion urbaine, vieillissement de la population rurale, installation mais aussi contenu du métier d'agriculteur en Guadeloupe ?

Inclut-il ces mini exploitations, de quelques dizaines d'ares souvent autour du lieu d'habitation, qui concernent la majorité de la population « agricole », contribuent significativement à la PAF, mais qui ne constituent pas des exploitations au sens statistique ? Comment faire pour prendre en compte les systèmes pluriactifs et les insérer dans un projet d'augmentation de valeur en Guadeloupe ?

Comment peut-il prendre en compte les coûts de production élevés, les contraintes physiques, la sensibilité aux intempéries ou encore la fragilité environnementale, intégrer harmonieusement tourisme et agriculture ?

Doit-il faciliter une transition de la spécialisation cultures d'exportation, vers la diversification agricole et une meilleure couverture du marché local, diminuer la dépendance vis-à-vis de la métropole ?

Les spécificités de l'agriculture des DOM au sein de l'agriculture française ont néanmoins été questionnées : si elles ne peuvent justifier un traitement spécifique, une adaptation des termes de la LOA aux contextes des DOM est néanmoins nécessaire. La difficulté de s'emparer de normes nationales est illustrée par le contrat type départemental en Guadeloupe, unique, en outre accusé de manquer de flexibilité pour prendre en compte les diversités, et articuler les différentes échelles d'intervention, spatiales et d'organisation.

Plusieurs participants ont insisté, « *les CTE partent de la base et remontent, contrairement aux autres mesures* ». Ils exprimaient le souhait que ces nouveaux schémas, construction inductive, soient mis en œuvre, afin que les contrats ne deviennent pas une mesure « comme les autres ». La diversité des façons dont les différents acteurs se sont emparés des termes de la LOA, en métropole comme dans les DOM :  
– est-elle un signe de bonne santé de la LOA et de sa capacité à répondre à des projets de différente nature ?  
– ou bien augure-t-elle une atomisation de projets sans cohésion commune et donc une perte de sens collectif du développement agricole, dommeable à sa réussite même ?

---

4. La brochure « CTE, 30 fiches pratiques de présentation » (MAP, 2000) en fournit également une excellente illustration.

Le CTE représente une meilleure mise en musique pour l'augmentation ou l'amélioration de la production. Il donne aussi des moyens pour améliorer la qualité et la sécurité sanitaire. Il permet surtout d'avoir un projet global sur l'exploitation agricole : la logique de projet qui le sous-tend est peut être ce qui va déclencher cet « état d'esprit » nécessaire au développement autonome, à une démarche de développement local qui permettra d'augmenter la production.

Enfin les deux indicateurs d'efficacité des CTE proposés, celui de l'administration – nombre de contrats signé, et celui du développement – prise en compte des objectifs de l'exploitant et du contexte – ne sont pas compatibles de façon évidente.

## **Les CTE : s'en emparer pour les mettre en œuvre**

*« Le CTE est un vrai catalogue de difficultés »*

Les contenus des premiers CTE, qui viennent d'être signés, sont plutôt décevants : ils illustrent la difficulté à traduire les aspirations. Ces projets individuels, sans réelle réflexion collective, montrent une mauvaise compréhension de l'esprit de la loi, ou traduisent une faible coordination territoriale. Le risque de projets concurrents (liés par exemple à des intérêts institutionnels différents) n'a pas été explicitement nommé. Celle de l'opportunité ou de la place des projets filières n'a pas été posée non plus : sur les 9 CTE signés, 5 relèvent explicitement de cette approche. Les projets collectifs ne peuvent pas se réduire à une filière dominante dans une région (cf. mesure BPA).

## **Les apprentissages nécessaires**

*« Il faut que tout cela mûrisse »*

Le constat est unanime : les acteurs ne sont pas prêts, pas formés. Les acteurs du monde rural doivent construire, ensemble, de nouvelles capacités :

- capacité à créer des incitations appropriées ;
- capacité à mettre en place des approches territorialisées ;
- capacité à susciter des projets individuels dans le cadre de projets collectifs.

Diagnostic préalable des exploitations, des territoires et des filières, accompagnement de projet, sont des démarches inédites : la liste des carences est longue, les interrogations sont nombreuses, quelques expériences locales n'ont pas encore été socialisées ni mises en correspondance. La construction commune d'une vision de la situation actuelle et des scénarios du futur, une démarche de prospective, permettrait d'une part une meilleure adaptation des mesures financées au contexte de l'exploitation, et une meilleure appropriation de l'outil par les acteurs, agriculteurs et services d'appui d'autre part. Face à l'administration qui souhaite faire signer vite un grand nombre de CTE, plusieurs opposent qu'il faut aller lentement, *« pour que tout cela mûrisse »* : *« la mise en place doit être progressive »*.

Avec un taux de chômage de 30 %, les responsables et décideurs ont besoin de connaître les besoins des territoires et les modes selon lesquels l'agriculture peut participer « positivement » au développement du pays. L'agriculture est-elle créatrice d'emplois ? se sont interrogés certains.

## **Au service de quel avenir ?**

*« Les producteurs agricoles le veulent, les consommateurs le souhaitent, tout dépend des pouvoirs publics »*

La reconnaissance de la multifonctionnalité contribue à faire évoluer les catégories mentales et les postures acquises, et à raisonner l'avenir de l'agriculture (et des agriculteurs) de façon globale, en termes de construction territoriale et de développement, rural plutôt qu'agricole. Pour faire face au défi de l'agriculture durable, mais aussi de la « mondialisation actuelle », plusieurs pistes sont à explorer afin de construire une vision commune de cet avenir.

Quel est le projet de société, quelle y est la place de l'agriculture ? En quoi peut-elle, doit-elle y contribuer ? Quels indicateurs utiliser : la sécurité alimentaire ne conduit pas aux mêmes choix que le raisonnement économique des coûts comparatifs.

Comment produire ? Cette question renvoie au projet agricole. Quel est le projet de société guadeloupéen sur la place de l'agriculture ? Il est important d'y répondre, en termes de marché intérieur, d'activités, de paysages...

- Certes donner des objectifs quantitatifs aux CTE ne s'inscrit pas tout à fait dans les desseins de la LOA, mais cette orientation résulte d'un compromis (d'un consensus ?) entre les acteurs. Une telle démarche est intéressante et importante dans une perspective de développement rural durable.
- Que produire, quelles combinaisons entre productions pour l'exportation et productions pour le marché intérieur ? La conquête (ou la reconquête) du marché intérieur n'a en elle-même aucun sens pour le développement. Il est nécessaire d'analyser, de comprendre le système qui a soutenu les augmentations d'importations alimentaires : quels sont les enjeux économiques et sociaux qui ont favorisé cette évolution ?
- Quels sont les avènements de la canne et de la banane si les appuis à la production cessent (cf. OCM sucre et banane) ? Quelles évolutions / reconversions possibles et soutenables ?

Quelles fonctions (ou quels effets) conjointes à la production convient-il ici d'appuyer afin de favoriser l'insertion de l'agriculture dans la vie sociale et économique ?

- Quelle place pour l'agriculture ? La fonction sociale reconnue à l'agriculture contribue paradoxalement à la marginaliser dans les représentations économiques. La concertation entre les agriculteurs et les autres acteurs qu'encouragent les CTE, doit déboucher sur un « nouveau contrat » : ancrage de l'agriculture dans les territoires, projets agricoles et projets de société. La « grille pour penser » l'agriculture en Guadeloupe n'a pas évolué : trois filières la composent, banane, canne à sucre et « diversification ». Cette réduction en trois secteurs pour penser l'agriculture marque toujours les esprits, et les administrations : la structuration actuelle de la DAF comme les tableaux statistiques en attestent. Il n'y a pas de contradiction a priori entre CTE plantes filières et territorial, tant que les acteurs du développement agricole raisonnent en termes de système. Les démarches de l'APAG (Guadeloupe) ou de la CAHEB (Réunion) l'illustrent parfaitement aux yeux des participants : la démarche démarre autour de l'appui à une production donnée, mais se construit au sein de l'ensemble de l'exploitation agricole, entendue comme une entité de gestion en relation avec son environnement physique et socio-économique. Par contre cette prise en compte ne paraît pas assurée dans le cas des CTE bananes pérennes d'altitude en Guadeloupe.
- La reconnaissance de la multifonctionnalité dans les DOM (en Guadeloupe) ne risque-t-elle pas de se traduire par une diminution – voire disparition – de la production agricole ? La LOA est comprise par certains comme une promotion de la conservation de la nature, et la transformation de l'agriculteur producteur en « *jardinier de la nature* ».

Quels sont les changements nécessaires dans l'activité agricole et dans son accompagnement, et à quelles conditions, par exemple pour réduire les pollutions avérées et supposées (éléments minéraux, pesticides) ? Sous quelles formes concilier intérêts agricoles et intérêt général.

La conquête ou la reconquête du marché intérieur (production et commercialisation) ne peut constituer un objectif en soi. Il s'agit plutôt, dans l'esprit de ses promoteurs, d'une autre logique d'appui aux systèmes ruraux ? Les tentatives de (re)construction des productions locales ont échoué jusqu'ici, peu faute de prendre en compte les systèmes de production et surtout par faiblesse de l'organisation. Par ailleurs la production interne ne peut pas couvrir l'ensemble des besoins du marché local en produits végétaux et animaux : des efforts sont à faire, de façon différenciée selon les types de produit. Les acteurs territoriaux, y compris les consommateurs, doivent définir préalablement les produits sur lesquels faire un effort, pour orienter ensuite les exigences au niveau de la production agricole et donc fixer les cadres d'appui à l'agriculture.

Mais les propositions pratiques ont du mal à se dégager du cadre « historique » : elles s'articulent autour des pivots canne et banane ; la diversification sur le marché intérieur est généralement déclinée en produits de niche ; une logique d'ensemble émerge difficilement.

### **L'agriculture des unités familiales pluri-actives doit être prise en compte**

*« Contre le moins disant social et environnemental »"*

Il y a des incohérences entre la limitation pour les pluriactifs de l'accès aux bénéfices de la LOA et les préambules et objectifs de la LOA : la chambre d'agriculture souligne ainsi qu'en Guadeloupe les

résultats agricoles des systèmes d'activité pluriactifs sont en moyenne plus satisfaisants que ceux des systèmes strictement agricoles (cf. Ramassamy), et que le dialogue est généralement plus facile avec eux. La COPCAF fait la même observation pour la Côte sous le Vent. Ces agriculteurs, véritables « *migrants professionnels* », sont moteur de l'innovation technique et organisationnelle, à l'instar des migrants géographiques dans d'autres régions du monde (Afrique de l'Ouest, Indonésie, fronts pionniers amazoniens...). Enfin, les activités non agricoles sont indispensables à la survie des activités agricoles dans un certain nombre de cas : sans pluriactivité, la canne à sucre disparaîtrait de l'île de Marie Galante (2 400 ha de canne et 2 100 agriculteurs). Des d'exploitations « *survivant* » grâce au salaire complémentaire de l'agriculteur ou du conjoint ont été citées, ou encore enquêtées par les participants à l'occasion des visites en Grande-Terre, Côte sous le Vent, ou Marie Galante. En zone bananière, en Guadeloupe, la pluriactivité joue aussi un rôle fondamental pour plusieurs catégories d'exploitation : selon la première typologie construite par le Cirad (cf. Cattan et Dulcire), ce sont les activités extra agricoles qui en expliquent la stabilité (autofinancement des emprunts, amortissement des crises des cours, trésorerie pour les intrants et travaux).

Un relatif consensus s'est apparemment dégagé quant à l'importance d'appuyer les évolutions de l'ensemble des exploitations agricoles indépendamment de leur taille, du temps plein ou partiel des exploitants : parce que toutes jouent un rôle sur l'animation et la cohésion sociales, participent à l'amélioration des revenus des familles et du pays. Mais en termes d'action, les institutions d'accompagnement du développement rural n'ont pas encore pu présenter des propositions précises militant en ce sens, en utilisant les nouvelles dispositions permises par la LOA, par exemple des mesures venant enrichir le CTE type de Guadeloupe.

## Les acteurs

« *Les CTE sont l'affaire de tous* »

Tous les agriculteurs et tous les acteurs du développement rural sont concernés et implicables : le CTE n'est pas un instrument élitiste. Mais les partenaires du « nouveau contrat pour l'agriculture » – absence des élus territoriaux invités – ne sont pas tous là : si seuls l'Etat et le signataire s'engagent, les fonctions concernent a priori l'ensemble de la société. Les considérations « *idéologiques* » de la LOA sont donc mal ou imparfaitement traduites dans les procédures. La « *valorisation du rôle des agriculteurs dans la société* » passe par l'association des composantes actives de la société au travail de diagnostic et de proposition. La CDOA en représente l'arène naturelle.

Un élan initial est nécessaire à un développement rural innovant des DOM : les mesures d'accompagnement des CTE peuvent y contribuer. Les porteurs de projet ainsi que les CDOA doivent être conscients que les différents atouts pour l'épanouissement de l'agriculture guadeloupéenne sortiraient valorisés de la mise en place de la LOA, par son cadre de prise en compte des fonctions non marchandes d'une agriculture structurellement peu compétitive. La participation du Crédit agricole à ces structures et projets collectifs soutiendrait la mise en œuvre de cette orientation : rapidité de mise à disposition des emprunts, prise en compte de l'autofinancement...

Les institutions ne parlent pas toutes le même langage, les agriculteurs doivent faire la synthèse : une « *organisation des organisations* » en ce sens permettrait d'homogénéiser les discours (cf. CST CTE). La CDOA pourrait jouer ce rôle si son fonctionnement évoluait. La faiblesse des organisations professionnelles agricoles (OPA) et des interprofessions obère enfin la qualité et la diversité des projets CTE.

## Une ébauche de programme d'actions...

Un objectif : se saisir et faire évoluer les dispositions incitatives au développement durable.

Un cadre stratégique : la refondation du contrat société – agriculture (projet agricole guadeloupéen).

Des questions fondamentales : caractérisation des « grands défis globaux » (sécurité sanitaire, sécurité alimentaire, développement durable, environnement) ; amélioration des revenus des agriculteurs, ceux liés à la fonction de production et sa valorisation économique, et ceux liés à la rémunération par la société des autres fonctions ; poids des revenus informels ; diversification ou augmentation de production ; professionnalisation et « systèmes de production » ; place de l'exploitation agricole ; rôles des CTE et cohérence avec les autres mesures.

Les acteurs et les grandes fonctions : producteurs et Opa, porteurs de projets, administration, développement, recherche, aval (transformation commercialisation), société dont élus territoriaux ; identification, proposition, élaboration des mesures et contrats, décision, évaluation.

Des outils et méthodes : diagnostic territorial, diagnostic d'exploitation, références technico-économiques et gestion d'exploitation, indicateurs des effets de l'agriculture sur les fonctions environnementales, sociales, économiques, schéma des structures.

Information, communication, formation.

Des tâches : tirer les leçons des premiers CTE signés ; susciter et accompagner des initiatives, soumettre des propositions à la CDOA ; mettre en place des commissions de travail chargées de pré-évaluer la qualité des dossiers d'intention CTE avant leur passage en CDOA ; construire une identité des « pays » (qualifier et élargir l'offre touristique, baliser la compétition avec l'activité agricole ; privilégier les initiatives créatrices d'emploi ; orchestrer sa promotion etc.) ; fonder un nouvel arrangement avec les agriculteurs « commerciaux » (produisant pour l'exportation), dans l'objectif de réduire la dépendance alimentaire de l'île (autosuffisance) et la spécialisation (environnement)

## **Le mot final : quelles ambitions ?**

*« Il existe tout un tas de questions où on ne peut poser que des problèmes »*

Les propositions sont pauvres et manquent de cohésion. Leur écart avec le contenu des discours signale bien la difficulté d'appropriation des nouvelles procédures conçues en et pour la métropole, mais aussi le manque de conviction quant à la valeur des nouvelles fonctions, tel que l'environnement. Paradoxalement présent dans toutes les têtes et tous les discours, l'environnement n'a pratiquement pas été cité dans les propositions.

Le montant faible des CTE, comparé aux autres régimes d'aide, les condamnent-ils à rester marginaux, une « aimable diversion », ou bien structureront-ils demain le développement rural ? Trois grands enjeux ressortent de cette confrontation innovante entre acteurs des DOM : la pluriactivité, la durabilité, la gestion de l'espace doivent orienter les actions.

Il faut reformuler ces interrogations : la première priorité de l'agriculture en Guadeloupe et dans les DOM, est d'augmenter la production. La question pour nous est donc à quelles conditions les CTE peuvent-ils contribuer à cette augmentation ? Mais la philosophie des CTE n'est pas celle-là, elle n'autorise pas – ou difficilement corrigent certains - cette voie : il faut donc avoir d'autres règles dans les DOM – et un projet de circulaire en ce sens a été évoqué – et dans chaque DOM. Cette adaptation aux DOM est une condition importante de réussite du principe de reconnaissance de la multifonctionnalité, afin que l'octroi d'aides dépasse l'objectif de se donner bonne conscience. Faut-il en arriver à décliner une Loi d'orientation dans chaque DOM, ont interrogé certains ?

## **Et la recherche ?**

*« Il faut que la recherche s'y mette »*

C'est la première fois qu'existe un tel contact entre la recherche et les producteurs individuels et organisés. Auparavant seuls existaient des contacts individuels.

La rupture avec les raisonnements et décisions sectoriels et par filière au bénéfice de l'analyse globale afin de définir les orientations de développement, sera facilitée par le partenariat avec la recherche. Les CTE ne pourront pas aboutir de façon satisfaisante si la recherche (agronomique, universitaire) n'est pas vraiment impliquée. Quelle place et quel rôle de la recherche en appui au processus ? Sur quelles questions ? Dans chaque région de Guadeloupe se dégagent des systèmes de production propres, typés (cf. Mardivirin, Ramassamy) : « le pays reste à inventer en Guadeloupe », les scientifiques doivent contribuer à les caractériser et à y proposer des voies d'amélioration de ces systèmes.

Enfin les acteurs ont demandé que la recherche prenne en compte, dans ses programmes comme dans ses propositions, les savoir faire des agriculteurs et les demandes des usagers.