

Troisième partie : Perception des CTE par les acteurs locaux

1. Analyse de la perception d'un instrument de pilotage de la multifonctionnalité : le CTE, par les acteurs locaux

La Réunion a été le premier des DOM à mettre en place des CTE en date du 21 octobre 2000. Il est celui où ils sont aujourd'hui les plus nombreux. Les points abordés ici seront successivement (1) les conditions de la mise en œuvre des CTE, notamment la construction des contrats-type et des contrats individuels et (2) l'analyse des représentations et les opinions des différents acteurs concernés par cet outil.

1.1. Les conditions de mise en œuvre des CTE

1.1.1. Les CTE à la Réunion

A la fin de l'année 2002, la Réunion comptait 73 CTE¹ signés. Ces contrats se réfèrent à 4 contrats types distincts :

- un contrat-type géranium : 15 CTE signés²;
- un contrat-type « innovant » : 2 CTE signés³;
- un contrat-type installation progressive : 1 CTE signé⁴
- un contrat-type canne à sucre : 55 CTE signés⁵.

La mise en place de ces CTE a donné lieu à une mobilisation importante de la part des acteurs locaux et à une diversité des approches puisque 11 organisations professionnelles se sont déclarées porteurs de projets. Dès la fin de l'année 2000, 9 déclarations d'intention avaient vu le jour au travers de 6 porteurs de projet. La mise en place des CTE s'est structurée autour de groupes de travail avec la DAF et de comités de pilotage avec la Chambre d'Agriculture ou les porteurs de projet.

La discussion des CTE au sein des CDOA et leurs signatures se sont échelonnées durant 3 ans de novembre 1999 à fin 2002 (voir historique de leur mise en place en annexe 8).

1.1.2. L'état des lieux des contrats-types élaborés

Les porteurs de projets et les contrats –types sont nombreux à la Réunion⁶:

- i. La Coopérative Agricole des Huiles Essentielles de Bourbon (CAHEB) : CTE «filiale territorialisée géranium».

La déclaration d'intention a été déposée en novembre 1999. Pour construire le contrat-type, la CAHEB a réalisé différentes activités de diagnostic et d'animation :

¹ Seuls les CTE ayant reçu un avis favorable en CDOA ont été comptabilisés.

² 7 l'ont été à la CDOA du 21/10/00, 7 le 10/07/01, 1 le 13/12/01. 2 CTE sont localisés dans le Sud et 6 dans l'ouest.

³ le 13/12/01), ils sont localisés en zone ouest.

⁴ Le 13/12/01, localisé en zone ouest.

⁵ 7 le 13/12/01, 9 le 7/03/02, 19 le 18/06/02 et 20 le 18/07/02.

⁶ L'analyse des s'est appuyée sur le dépouillement des documents relatifs à chaque CTE (voir liste en Annexe 7).

- une enquête auprès d'une soixantaine de planteurs de géranium sur la base d'une grille d'analyse globale de l'exploitation,
 - la restitution des enquêtes auprès des agriculteurs lors de trois réunions sur l'ensemble du territoire "géranium" (Hauts de l'Ouest, Tampon, Saint Joseph),
 - le suivi des étapes de l'étude dans le cadre d'un comité de pilotage rassemblant l'ensemble des organismes impliqués dans la démarche.
- ii. La Chambre d'Agriculture : CTE «Filière territorialisée canne à sucre»
- Le contrat type, validé par la CDOA le 13/09/01 comporte 30 mesures types (10 mesures économiques et relatives à l'emploi, et 20 mesures environnementales et territoriales dont 14 mesures agro-environnementales). Il concerne l'ensemble de la sole cannière et sa mise en œuvre s'appuie sur des dynamiques territoriales du type «zones prioritaires canne à sucre» (St-Benoît, Hauts de l'Est et du Sud). Les zones prioritaires ont fait l'objet d'études préalables réalisées par le CNASEA et financées par le Département. Mais, c'est sur la commune de St-Benoît que l'opération a progressé le plus nettement, notamment grâce à la mise en place d'un Comité de Pilotage présidé par la Commune. La Chambre d'Agriculture a organisé des réunions avec les techniciens puis avec les acteurs de la filière.
- iii. La Chambre d'Agriculture : CTE «Irrig-Ouest»
- La zone du projet correspond à celle concernée par le basculement des eaux, le porteur du projet attendait une contribution du Département concernant le financement du diagnostic de territoire, financement désormais acquis.
- iv. La Coopérative «PROVANILLE» : CTE «filière territorialisée vanille»
- Le projet concerne principalement les producteurs de vanille sous bois. Le contrat type a été présenté en Comité de Pilotage à la Chambre d'Agriculture en 2002, 15 à 20 dossiers étaient en cours de montage.
- v. Le CIVAM Réunion a réalisé deux propositions de 2 CTE :
- Un CTE « aménagement durable de l'exploitation » : le projet concerne la zone du Sud sauvage. Le diagnostic de territoire et les réflexions sur les mesures sont en cours. Le contrat type a été présenté en comité de pilotage de la Chambre à la mi 2002.
 - Un CTE « conversion à l'agriculture biologique ». Le projet agriculture biologique complète la mesure nationale « conversion à l'agriculture biologique ». Ce projet est également finalisé et présenté en Comité de Pilotage.
- vi. Le Chai de Cilaos et APR (Association pour la promotion en milieu rural) : CTE «Cirque de Cilaos».
- Le travail de conception des mesures agro-environnementales spécifiques à Cilaos est achevé. Il a été validé dans le cadre des compléments apportés à la synthèse régionale agri-environnement en 2001. Le comité de pilotage qui mobilise l'ensemble des acteurs locaux s'est réuni régulièrement et un groupe de travail «volet économique et social» avait été mis en place. Le diagnostic de territoire et le contrat type (élaboré durant toute l'année 2001) ont été discutés lors de deux séminaires organisés en 2001 à Cilaos. Le contrat-type a été présenté en Comité de Pilotage CDOA à la mi 2002.
- vii. La FRCA, CPPR (Coopérative Porcine) : «CTE élevage porcin» et Sica-revia : « bovin viande ».
- Pour la CPPR, le projet s'appuie sur le cadre national existant. Le contrat type a été présenté en comité de pilotage CDOA en 2002. En ce qui concerne la Sica-revia, la déclaration d'intention a été validée pour un projet « bovin viande ».

1.1.3. Les mesures agri-environnement (MAE) « réunionnaises » : la faiblesse du débat agri-environnemental

La réflexion sur l'adaptation départementale des actions agri-environnementales nationales a été conduite dans le cadre d'un groupe de travail réunissant diverses institutions du secteur agricole

(Chambre d'Agriculture, APR, CIRAD, CNASEA, porteurs de projets, DIREN, DAF) (Voir le processus de définition des MAE en annexe 5). Quatre grands enjeux ont été identifiés : le sol et les risques naturels, le paysage et le patrimoine, l'eau, la biodiversité.

Les actions retenues, au nombre de 23, répondent à un ou à plusieurs de ces enjeux. Ils se réfèrent à différents thèmes :

- l'implantation de couverts végétaux pour lutter contre l'érosion et protéger les bords de ravines (2 actions),
- l'implantation, la réhabilitation, l'entretien d'éléments fixes du paysage : haies, ravines, fossés, andains, chemins (8 actions),
- les techniques de lutte raisonnée (4 actions),
- la fertilisation organique (3 actions),
- les pratiques culturales en canne et géranium (4 actions),

Deux actions appartiennent à la liste nationale :

- RTA (reconversion des terres arables en herbages extensifs) qui devrait être peu utilisée à la Réunion hormis pour la protection de périmètre de captage.
- CAB (conversion à l'agriculture biologique) qui doit être applicable sur l'ensemble du territoire national et dont les modalités sont fixées par la circulaire 17 mai 2000.

Depuis lors, 11 nouvelles MAE ont été validées par l'Europe pour Cilaos, la vanille et la canne à sucre. De nombreuses mesures économiques existent au niveau des différents contrats-types. Concernant les aides à l'investissement CTE, elles sont inscrites dans le DOCUP, et l'UE a mis en place des dérogations concernant le taux d'aide de 75 %, demandes qu'avaient très vite exprimé les producteurs.

Force est de constater que l'élaboration des MAE à la Réunion n'a pas fait l'objet d'une réflexion approfondie. Le plus souvent, il s'est agit d'une :

- réaction aux actions agri-environnementales élaborée en Métropole,
- adaptation « financière » argumentée de certaines d'entre elles afin qu'elles soient plus incitatives au regard de la taille moyenne des exploitations dans l'île,
- compilation d'idées originales issues, la plupart du temps, de filières très spécifiques (vigne, lentille, géranium, vanille...),
- légère valorisation des actions conduites antérieurement dans le cadre des Opérations Locales Agri-environnementales ou d'OGAF.

Le résultat final aboutit à une liste d'actions non territorialisées malgré la diversité écologique de l'île (tant en ce qui concerne le climat, le sol ou le paysage). La seule initiative territoriale (Cirque de Cilaos) aura permis de construire quelques actions qui tiennent compte des spécificités de la zone. Dans ce cas, pour certaines MAE, des cahiers des charges plus précis et adaptés au contexte du cirque ont également été réalisés grâce à la participation de la SREPEN (Association pour la Protection de l'Environnement).

La liste de MAE validée fin 2001 comporte un panel de 40 mesures. Elles recouvrent une diversité de champs assez grande. Moins de la moitié d'entre-elles ont été adaptées au contexte local. Quatre ont été identifiées et adaptées pour un territoire particulier de la Réunion (Cilaos). Le cas des mesures relatives au paysage⁷ montre qu'aucune spécificité n'est déclinée en fonction des particularités et de la diversité des paysages réunionnais.

En ce qui concerne les fonctions citées par les institutions et les porteurs de projet lors de l'enquête, on constate :

- l'absence de MAE en lien avec la fonction touristique,
- une seule action visant l'aspect culturel,
- des actions en lien avec la fonction paysagère mais standardisées métropole,
- quelques actions visant la fonction d'aménagement (chemins, fossés, terrasses, entretien de murets...),
- la promotion de pratiques raisonnées qui concernent les autres MAE.

La méthode utilisée n'a donc pas *a priori* favorisé une richesse ni une adaptation des MAE au contexte local. Indirectement, elle a limité les perspectives de promotion de la multifonctionnalité de l'agriculture. Les éléments les plus contraignants de la démarche adoptée sont :

- l'absence d'un diagnostic agri-environnemental régional participatif,

⁷ Il s'agit des mesures concernant les haies, les alignements d'arbres ou encore l'entretien des ravines ou la conservation de géranium dans un objectif paysager.

- l'existence d'un seul porteur de projet « territorial »,
- l'absence de concertation avec les acteurs hors agricoles : associations de protection de l'environnement, associations de consommateurs, associations en milieu rural, collectivités, ONF.

1.1.4. Les grandes phases de la mise en place des CTE à la Réunion

La reconstitution historique de la mise en place des CTE montre une succession d'évènements et de décisions qui ont influencé directement la prise en compte de la multifonctionnalité de l'agriculture à la Réunion.

1.1.4.1. CTE pilote « filière territorialisée géranium »

Des initiatives individuelles

Durant l'année 1999, une certaine effervescence s'installe autour du dispositif CTE à la Réunion. Les organismes les plus impliqués dans les projets d'OGAF y sont les plus sensibles :

- Le CAH, l'APR et le CIRAD par rapport aux OGAF CILAOS et Hauts de l'Ouest ;
- Le CIVAM par rapport aux travaux conduits dans le cadre de « l'agriculture durable à la Réunion » ;
- La Cellule antenne 4⁸ et le CNASEA dans le cadre de l'OGAF antenne 4.

Devant le manque d'informations obtenues au niveau local, chacun prend l'initiative de s'informer sur le dispositif. C'est le cas pour les organismes cités ci-dessus car ils imaginent une suite aux opérations engagées, et pour les structures locales qui vont s'informer auprès de leurs fédérations nationales (ex : CNJA, FRCIVAM).

Une mission APR/CIRAD s'effectue en métropole dans des départements participant à la préfiguration des CTE. Un rapport de mission est diffusé localement au début de l'année 2000. Le dispositif de recherche-développement travaillant sur l'aide à la décision des producteurs par le biais du suivi de fermes de référence y voit l'occasion de mettre en pratique les acquis de quelques années d'un travail proche des PDD et se repositionne pour le contrat de plan 2000-2006 en appui méthodologique aux porteurs de projet CTE.

Un groupe de travail de l'Etat

A partir du milieu de l'année 1999, la DAF a mis en place un groupe de travail qui réunit les services de l'Etat (Préfecture, DAF, CNASEA, CAH, Lycées agricoles). Ce groupe de travail nomme un responsable « formation » CTE chargé de réfléchir à l'information des agents de développement autour de ce dispositif.

Au début de l'année 2000, un séminaire est organisé au lycée agricole (intervention de Lionel Vilain de la Bergerie Nationale) principalement à destination des enseignants des lycées agricoles et des CFPPA. La porte est ouverte à quelques porteurs de projets qui se sont signalés plus ou moins officiellement à la fin de 1999. Il s'agit essentiellement de la CAHEB, de l'APR, du FRCA, du CIVAM, du syndicat mixte de Pierrefond. On y parle surtout d'agriculture durable, de méthode IDEA (indicateurs de durabilité de l'exploitation agricole) et un peu du CTE en tant qu'outil. La multifonctionnalité n'y est pas évoquée clairement.

Dans un premier temps, la stratégie retenue par le groupe de travail de la DAF est de s'appuyer sur un projet pilote mobilisateur, capable d'alimenter les réflexions des partenaires. En parallèle, le CAH confie une étude de 5 mois à l'APR pour définir les perspectives de mise en œuvre des CTE dans les Hauts, identifier les territoires les plus opportuns, les liens avec les dispositifs existants ainsi que les perspectives de valorisation des acquis (OLAT, MAE, OGAF, mesures pluriactivité et OVAPAL...).

⁸ L'antenne 4 est la première des zones concernées par le projet de basculement des eaux d'est en ouest de l'île.

La diffusion de l'information

Une note de présentation des CTE est diffusée aux organismes (début février 2000). Le CTE y est plutôt présenté en terme de procédures, le terme multifonctionnalité y apparaît une seule fois. Le service économique de la DAF est sollicité pour présenter l'outil à plusieurs partenaires. Il s'appuie notamment sur plusieurs films produits par le ministère de l'agriculture. Fin 1999, seule la déclaration CTE « filière territorialisée géranium » est validée. Le DAF a aussi entamé une campagne d'information au niveau des collectivités. Il les invite à suivre la mise place du CTE « géranium » présenté comme un exemple.

Une plaquette de communication sur les CTE a été diffusée en début d'année 2001 aux agriculteurs par le biais des porteurs de projets collectifs, aux organismes du monde agricole, rural et de l'environnement et aux collectivités : Région, Département, communes.

1.1.4.2. Les CTE « filières territorialisées »

Le diagnostic de filière territorialisée géranium est confié au CNASEA avec l'appui de la DAF pour l'élaboration du contrat type. Les partenaires et collectivités sont associés à un comité de pilotage du diagnostic et de construction des mesures type. En parallèle, des groupes de travail réduits et plus techniques travaillent sur les MAE et sur les méthodes de DAE (diagnostic agri-environnement).

Le contrat type « géranium » est validé en août 2000 alors qu'émerge une longue liste de déclarations d'intention. En suivant l'exemple du CTE « géranium », ce sont surtout des projets de filière territorialisée, associant souvent « production et terroir » (ex : canne à sucre et bassin cannier du Gol et Savannah). Face aux inquiétudes relatives aux financements POSEIDOM et ODEADOM, les filières voient aussi dans le dispositif CTE une alternative intéressante. Toutes ces initiatives vont ensuite s'estomper, suite à l'élection de la Chambre d'Agriculture et à la réussite des programmes sectoriels.

1.1.4.3. Les CTE « territoire »

Le Conseil Régional qui a manifesté très tôt son scepticisme face au CTE - renforcé par le fait que les collectivités locales n'ont pas été associées à la réflexion en amont sur le dispositif - a réuni en octobre 2000 quelques organismes autour de la mesure « agriculture durable » prévue dans le DOCUP. Le Conseil Régional encourage dans ce cadre l'émergence de CTE « territoire », en prenant une position critique par rapport aux entrées filières qui ont été jusqu'alors privilégiées. C'est ainsi que les deux CTE « Cilaos » et *Hauts de l'Ouest* sont envisagés par le CAH et l'APR. Une nouvelle dynamique s'enclenche. La cellule Irrig-ouest relance son idée de CTE « zone irriguée Ouest » en cohérence avec le projet « Hauts de l'Ouest ». L'APR se rapproche du Chai de Cilaos pour lancer la déclaration d'intention « Cirque de Cilaos », le CIVAM relance son projet de CTE « Aménagement global de l'exploitation » et les démarches de filières territorialisées se poursuivent, comme pour la PROVANILLE qui s'engage davantage sur son CTE Vanille Bourbon. Faute de moyens humains, les deux CTE « territoire Ouest » (APR et Irrig-Ouest) sont mis en suspend. Seul le travail sur Cilaos se poursuit. En parallèle, les lycées agricoles et les CFPPA éprouvent des difficultés à construire le CTE de leur ferme pédagogique.

Dans la même période, la DAF relance la réflexion autour des MAE. Elle est enrichie par la présence de nouveaux porteurs de projets mais ceux-ci se voient obligés de fournir, du fait des contraintes administratives liées aux financements européens, des propositions de mesures alors qu'ils n'ont pas entamé leur diagnostic. Dès lors, ce dernier est souvent perçu comme une formalité administrative puisqu'il n'est pas utile à la définition des mesures.

1.1.4.4. Vers des CTE « de masse »

Le 18 Octobre 2000 est signée une convention entre le Préfet et la Chambre d'Agriculture. En avril 2001, la nouvelle Chambre d'Agriculture décide de jouer pleinement son rôle. Elle met en place le comité de pilotage des CTE préalable à la CDOA. Le projet de CTE « canne » est relancé. Elle annonce aussi sa volonté de fusionner à terme toutes les filières végétales sous la forme d'un contrat-type « régional ». Elle reconnaît néanmoins la spécificité des Cirques (entité bien définie, contexte écologique fragile, enclavement rendant les conditions de production spécifiques, faible présence de la filière canne, imbrication forte entre les activités agricoles et touristiques) qui nécessitait une

démarche territoriale. Une fois les programmes sectoriels aboutis, certaines filières animales manifestent à nouveau le souhait de monter un CTE, au regard des actions conduites en métropole, en s'appuyant surtout sur des démarches qualité (élevage porcin, bovin viande). Les projets construits entre mi 2001 et aujourd'hui (projet « CTE Cirque de Salazie », projet « filières végétales ») s'inscrivent globalement dans cette logique de la Chambre d'Agriculture.

Cette tendance lourde se fait, nous semble-t-il, au détriment des approches territoriales et d'un travail partenarial et participatif. Il exclut souvent les associations de l'environnement et des consommateurs, les partenaires du tourisme, les intervenants en développement local et les collectivités territoriales. On peut donc se poser logiquement la question de la réelle prise en compte de la MFA dans les projets collectifs et individuels.

1.1.5. Blocages et difficultés rencontrés, enjeux et perspectives annoncées

Un certain nombre de difficultés sont apparues dans la mise en place des CTE.

En premier lieu, les porteurs de projets ont éprouvé des craintes sur la question de la formation des techniciens et des agriculteurs, sur le temps disponible et des compétences nécessaires au montage des CTE.

Des dysfonctionnements sont apparus au sein de la Chambre d'Agriculture liés à l'alternance syndicale avec, au départ, peu de coordination, des concertations difficiles et des missions prévues dans la convention avec le Préfet peu ou pas assurées ; toutefois, la situation a évolué favorablement.

Des collectivités territoriales n'ont pas ou peu adhéré à la démarche CTE, de nombreux régimes d'aides attribuées par leurs soins faisant en effet souvent concurrence aux CTE, qui sont par ailleurs moins contraignantes.

Des difficultés dans le montage des projets se sont manifestées et cela, dans différents domaines :

- La main d'œuvre, car pour certains dossiers individuels, le nombre d'emploi affiché est apparu insuffisant au regard des travaux à réaliser sur l'exploitation (notamment la coupe). Cela est lié à l'emploi de la main d'œuvre familiale, à de l'entraide mais aussi au recours à de la main d'œuvre non déclarée. Il est en effet difficile de trouver des coupeurs qui acceptent d'être déclarés car ils veulent conserver le RMI ;
- Les règles d'urbanisme pour protéger la sole cannière et éviter les problèmes de mitage agricole ; les projets individuels de CTE laissent dans certain cas entrevoir l'espoir d'obtenir un permis de construire si le POS ne le permet pas, or le CTE n'ouvre aucun droit dans ce domaine ;
- Le rattachement des CTE à une stratégie territoriale, afin d'adapter au mieux le contrat aux spécificités des zones, et à une approche projet, nécessaire pour faire évoluer de manière globale les systèmes d'activité, ces deux points étant nécessaires si l'on veut éviter une logique de guichet.

Les services de l'Etat accordaient, lors des dernières CDOA, une importance particulière à la qualité des dossiers CTE du fait de l'esprit novateur du dispositif et désiraient une mise en œuvre exemplaire sur l'île. Pour y parvenir, une attention particulière devait être apportée aux points suivants :

- la mise en œuvre des CTE « filière territorialisée canne à sucre » dans le cadre d'approche par zones et à partir de la définition de stratégies territoriales. Les diagnostics et la stratégie territoriale devaient alors être présentés en CDOA préalablement à l'examen des dossiers individuels de la zone concernée (en fonction des diagnostics réalisés par le CNASEA).
- le maintien et la création d'emploi, qui restent un enjeu majeur du dispositif CTE. Dans ce domaine, il fallait trouver une méthode d'appréciation des besoins en main d'œuvre afin d'évaluer au mieux la pertinence des dossiers individuels. Un groupe de travail devait se réunir au sujet de la régularisation de la main d'œuvre et des facteurs limitant, notamment en utilisant les outils de la LOOM (exonération de charges sociales, titre de travail simplifié, possibilité de cumul d'une activité salariée avec le RMI sur une certaine période).

L'enjeu principal portait sur le CTE « canne à sucre » car plus de la moitié des agriculteurs de l'île cultivent de la canne : à ce titre, il convient de signaler que l'objectif fixé à l'occasion de la CDOA du 7/03/01 portait sur 250 CTE signés fin 2002.

1.2. Contrats type et projets individuels

1.2.1. Une prédominance de l'entrée filière territorialisée

Sept contrats types existent à ce jour à la Réunion Trois ont été validés au niveau régional sans compter les deux contrats-type faisant référence à un cahier des charges national (contrats types innovant et installation progressive), les quatre autres ont été présentés au comité de pilotage de la Chambre d'Agriculture et devaient être présentés en CDOA juste avant la décision de suspension temporaire des CTE (voir annexe 6).

1.2.1.1. Contrat type et système d'exploitation

Si l'on retient le critère « exploitation », lié à son approche globale et incluant la reconnaissance d'activités diverses en son sein, les contrats type se positionnent de différentes façons.

- Un contrat ne concerne que l'aménagement « préalable » de l'exploitation, basé sur la promotion de certaines techniques ;
- Un contrat concerne uniquement la promotion d'une production (la vanille), le reste de l'exploitation n'étant pas concerné ;
- Un contrat promeut une nouvelle façon de concevoir l'activité agricole (Conversion agriculture biologique) ;
- Un contrat vise, par une approche territoriale, la promotion d'une agriculture plus durable, rendant un certain nombre de services au territoire ;
- Les autres contrats concernent surtout la promotion d'une production mais ouvrent le volet investissement à d'autres productions ou activités (agrotourisme, transformation, diversification). Le volet MAE s'élargit par le biais des mesures « passe partout » liées à l'entretien de chemins, fossés et la réhabilitation d'éléments fixes du paysage ; c'est le cas du CTE géranium, canne ou élevage porcin.

1.2.1.2. Contrats types et MAE

Les MAE validées fin 2001 à la Réunion ont été à ce jour reprises pour plus de 70 % au sein des 7 contrats types. Les MAE laissées pour l'instant de côté concernent des éléments très spécifiques : protection de périmètres de captage, création d'habitats agro-forestiers ou encore les races menacées. La force de proposition et d'innovation visant notamment la multifonctionnalité de l'agriculture est plus forte pour les mesures liées aux investissements que pour les mesures agri-environnementales annuelles. Ce constat est à rapprocher de l'analyse de la construction des MAE à la Réunion. Chaque porteur de projet se contente de « piocher » les MAE qui semblent correspondre à leur contrat-type. Des thèmes tel que le paysage reviennent ainsi de façon récurrente dans les mesures annuelles mais beaucoup moins dans les aides aux investissements.

Contrats-type et multifonctionnalité de l'agriculture

Les contrats-types peuvent être classés en trois groupes selon les objectifs affichés des différentes mesures :

- i. les contrats-type environnementaux pour lesquels le volet économique et social est moins étoffé. Un des contrats-type ne vise que la promotion de techniques d'aménagement de l'exploitation, l'autre, la conversion au bio. La création d'emploi, la dimension patrimoniale et culturelle, le paysage, l'amélioration du revenu, le recyclage des effluents, le tourisme ne sont pas des éléments de multifonctionnalité clairement promus.
- ii. les contrats-type économique et qualité (Porc, canne et vanille) avec des mesures visant explicitement la création d'emploi, l'amélioration de la valeur ajoutée des produits et l'accroissement du revenu. La dimension environnementale est plutôt présentée comme un complément aux autres mesures. La création d'emploi est clairement affichée comme un objectif de deux projets sur trois, liées à des mesures-type spécifiques : « création d'emplois dans le cadre de structures collectives », « création d'emploi de manière individuelle ». Pour deux des trois porteurs de projet, la fonction touristique de l'agriculture n'est pas abordée. Dans les trois cas, les mesures types sont liées intimement à la production défendue par la structure. La promotion d'autres productions n'est pas très marquée.

- iii. les contrats-types équilibrés entre les deux volets économique et environnemental mais dont la frontière entre les deux aspects n'est pas toujours très nette. Les fonctions création d'emplois et amélioration du revenu de l'exploitant ne sont pas affichées. C'est plutôt la diversité des activités de l'exploitant qui est recherchée. La promotion de la multifonctionnalité est plus facilement traduite par le biais de productions originales (vigne, lentille, géranium, etc.).

1.2.1.3. la forme des contrats type

De petites différences existent dans la présentation des contrats types sont observables. Dans certains cas, la formulation des objectifs semble normalisée et reprend des intitulés passe partout. C'est presque toujours le cas sur les MAE (5 fois sur 7) et dans un contrat-type sur deux pour les mesures économiques et sociales. Ceci résulte en partie de la construction de certains contrats types avant que le travail de diagnostic de territoire n'ait été mené. Un seul porteur de projet a retenu le principe d'un volet d'actions obligatoires et d'un volet facultatif.

Les publics cibles des contrats-type sont dans chaque document assez larges et dénommés sous le terme : « toutes exploitations ». En fait, lorsque les coopératives sont porteuses de projet, elles ne montent des projets individuels que pour leurs adhérents.

1.2.1.4. Une frontière ambiguë entre les deux volets dans le contexte réunionnais

Dans le contexte réunionnais, beaucoup de mesures ont souvent un caractère « ambivalent » entre les deux volets du contrat, ce qui explique qu'il soit difficile de les positionner clairement. On le remarque dans le CTE « aménagement global de l'exploitation » qui argumente chaque mesure sur les deux volets. C'est aussi le cas pour un certain nombre de mesures qui figurent dans le volet « investissement environnemental et territorial » et qui ont plutôt un caractère économique. Tel en est-il de :

- l'amélioration du système d'irrigation (captage, stockage, réseau),
- l'acquisition et l'épandage de fumures de redressement et d'amendement (qui en principe fait partie du code des bonnes pratiques),
- l'aide aux investissements spécifiques au système d'irrigation lié à une retenue collinaire et au système d'irrigation destiné à la canne à sucre.

On observe aussi le phénomène inverse. Ainsi, des mesures telles que « la mise en valeur des délaissés », « la construction ou l'amélioration de parcs d'animaux en matériaux locaux », la « création de murets » auraient pu être intégrées dans le volet environnemental et territorial.

1.2.2. Contrats type individuels : une standardisation des projets

Les CTE signés ne concernent que deux contrats-type « filières territorialisées géranium et canne à sucre ». Pour analyser les CTE individuels signés, nous proposons une approche quantitative et qualitative dont l'objectif est d'identifier des indicateurs de « promotion de la multifonctionnalité ». Les données quantitatives ne donnent que des indices éventuels qu'il faut confronter au contenu plus technique de chaque contrat.

En tenant compte de la description des deux contrats-type menée au chapitre précédent (un contrat plutôt économique « canne » et un contrat plus varié « géranium »), le nombre de mesures moyennes par CTE est de 8 pour le géranium (pour 22 mesures au choix) et de 6,8 pour la canne à sucre (pour 30 mesures au choix). Les caractéristiques des deux contrats-type figurent dans le tableau ci-joint.

1.2.2.1. Cas du CTE filière territorialisée « canne à sucre »

Les projets présentés sont en général très axés sur la canne à sucre. Globalement, 80 à 90% des mesures du contrat-type concernent cette production. Les mesures proposées pour l'aménagement des autres parcelles de l'exploitation ou pour d'autres productions sont assez réduites.

Les fonctions touristique, alimentaire, création d'emploi, aménagement et lutte contre l'érosion sont peu favorisées au détriment des fonctions « sociale » (l'emploi de l'exploitant conforté par

l'accroissement de son revenu) et de production (par le biais de l'accroissement des rendements en canne). De même, la réduction des conséquences néfastes de l'agriculture sur l'environnement n'est perçue que par le biais des parcelles de canne à sucre.

Pour les aides aux investissements économiques, 2 mesures représentent 63 % de l'ensemble des mesures (petite mécanisation et épierrage) choisies par les exploitants. Pour le volet environnemental, le montant des aides aux investissements ne représente qu'à peine 5 % du montant moyen global du CTE (inférieurs à 1.300 €). Ainsi, un quart des investissements des agriculteurs sur 5 ans est consacré au volet environnemental, et ne concernent que 17 exploitations sur 74. Par contre, les MAE sont rémunératrices (22.615 € de moyenne par exploitation et par an, soit plus de 80 % du montant total du CTE) et permettent à l'agriculteur de disposer d'un complément de revenu moyen très intéressant par le biais de mesures souvent peu contraignantes (exemple de la coupe en vert). On assiste à une faible dispersion des mesures, 4 mesures concernent 72 % des mesures totales (avec une moyenne de 4,5 mesures par exploitation) avec par ordre d'importance : la fertilisation raisonnée, les techniques de lutte raisonnée, la coupe en vert et le paillage. Les trois mesures concernent plus de 80 % des exploitations.

TABLEAU V-1. Types de mesures et niveau des aides des filières territorialisées à la Réunion

Contrat type	Type de mesures	% des mesures totales	% des exploitations ayant signé les mesures	Montant d'aide moyen / CTE sur 5 ans
Filière territorialisée canne à sucre (54 CTE signés)	MES (1)	10 MES proposées 4 MES représentent 85% des MES signées par les agriculteurs. 2 (petite mécanisation et épierrage) d'entre-elles représente 63% des mesures	-Petite mécanisation (85% des exploitations) -Resserrement des lignes (43%) -Epierrage (23%) -Diversification (23 %)	4336 euros 15 % du CTE
	MIET	6 mesures proposées	Seules 17 sur 54 exploitations ont signé au moins une MIET	1258 euros 4,5 % du CTE
	MAE	14 mesures proposées 72 % des mesures signées pour 4 MAE (Fertilisation raisonné, techniques lutte raisonnée coupe en vert paillage) 85 % des mesures pour 6 MAE	-Fertilisation raisonnée (100 %) -Techniques lutte raisonnée (86 %) -Coupe en vert (80 %) ... -Entretien de Haies (1 %) -Désherbage mécanique (0)	22615 euros 80,5 % du CTE
Filière territorialisée géranium (15 CTE signés)	Type de mesures	% des mesures totales	% des exploitations ayant signé les mesures	Montant d'aide moyen / CTE pour 5 ans
	MES	6 mesures proposées - 73% MES signées pour 2 MES : petit matériel et distillation A noter 2 actions en canne en plus, et 3,75 emplois salariés pérennisés sur 15 exploitations	-Petit matériel (87%) -Distillation (60%) ... -Agrotourisme (0) -Transformation, commercialisation (0)	5543 euros (28% du CTE)
	MIET	8 mesures proposées - - 71% MIET signées pour 2 MIET : fumure de redressement et système d'irrigation	-Fumures de redressement (93%) -Système d'irrigation (40%) ... -Réhabilitation de ravine (1 cas) -Embellissement exploitation (1 cas)	1558 euros (8% du CTE)

MAE	10 mesures proposées -57 % MAE signées pour 3 MAE -Toutes les MAE retenues au moins une fois	-Production raisonnée géranium (100%) -Plantation et entretien de haies (66%) -Entretien de fossés (66%) -Désherbage mécanique (40%) -Désherbage mixte (33%) -Bandes enherbées (1 cas) -Cultures intermédiaires (1 cas)	12123 euros (64% du CTE)
------------	--	--	-----------------------------

(1) (MES= Mesures du volet économique et social ; MIET = mesures investissement du volet environnemental et territorial ; MAE=mesures annuelles agro-environnementales du volet environnemental et territorial).

1.2.2.2. Cas du CTE filière territorialisée géranium

De même que pour le CTE canne à sucre, les projets présentés sont surtout axés sur la culture en elle-même. En fait, ce constat est fonction de l'époque où les contrats ont été montés : 15 CTE ont été signés dont 7 au début 2001, 7 autres en juillet 2001 et 1 seul en décembre 2001. Les 7 premiers présentaient des projets assez riches (de 8 à 13 mesures retenues) avec beaucoup d'aménagements (infrastructures, fossés, entretien de ravine, haies), des projets de diversification... Les suivants présentent, à une exception près, des projets plus modestes et des mesures (6 en moyenne) concentrées sur le géranium. En fait, les 7 premiers contrats ont concerné des agriculteurs qui s'étaient fortement investis dans la construction de leur CTE. Ils se sentaient plus impliqués et désiraient montrer l'exemple (ce sont les 7 premiers à avoir signé un CTE à la Réunion d'où une certaine motivation). Les agriculteurs suivants n'ont pas suivi le même parcours.

La part des investissements pour le volet environnemental est également très faible (1/4 des investissements totaux) et ne concernent que les actions portant sur les fumures de correction et les systèmes d'irrigation, lesquelles auraient pu figurer dans le volet économique et social.

1.2.2.3. Une faible remise en cause des signataires et une méconnaissance de la multifonctionnalité de l'agriculture

En synthèse, l'analyse des contrats type signés montre une remise en cause relativement faible du système d'exploitation. Il s'agit surtout de la modification des pratiques culturales ou de la reconnaissance de pratiques culturales raisonnées pour la culture pivot du système (canne ou géranium). Les aides aux investissements contribuent surtout à l'acquisition de matériels et équipements liés également à ces cultures.

Enfin, les CTE présentés sont tous très semblables. N'assiste donc pas au-delà des premiers CTE signés à une standardisation des projets-type et un glissement progressif vers une logique de guichet ? Ceci pose la question de l'information des agriculteurs aux CTE, du profil des techniciens chargés de conduire les DAE et de monter les contrats individuels, les objectifs fixés par les porteurs de projet ainsi que la méthode qui a été utilisée. La remise en cause du système d'exploitation par l'agriculteur a-t-elle été suffisante pour impliquer une réelle promotion de la MFA ? Nous revenons sur ce point par le biais de l'analyse des enquêtes.

1.3. La perception des acteurs institutionnels, porteurs de projets et agriculteurs sur les CTE

1.3.1. Méthodologie

La première étape de l'analyse porte sur les représentations des acteurs institutionnels impliqués dans la discussion et l'approbation des contrats types et CTE au sein de la CDOA (DAF, Chambre d'agriculture,

syndicats agricoles, Fédération Régionale des Coopératives [FRCA], CIVAM, groupements de producteurs, etc.). L'étude consistera à analyser le discours des acteurs recueilli lors d'entretiens approfondis, notamment sur les aspects suivants : la perception des fonctions actuelles de l'agriculture, les modèles de développement sous-tendus, la compréhension et le rôle de l'outil CTE, les attendus dans les champs technologique, social, environnemental, économique, son adaptation au contexte réunionnais, les risques présagés, etc.

Une seconde étape portera sur les porteurs de projet. Il s'agira de comprendre les représentations de chacun sur les fonctions de l'agriculture et les modèles sous-tendus, sur l'instrument CTE, les stratégies (personnelles ou collectives) suivies dans la construction du projet collectif (notamment en matière de délimitation et de contrôle du territoire d'action), les méthodes employées pour réaliser le diagnostic, les formes de concertation, le cadre de négociation.

Une troisième activité portera sur l'analyse des opinions des bénéficiaires. Une enquête a été réalisée auprès d'un échantillon de producteurs ayant signé un CTE pour recueillir les modalités de mise en place et les premiers résultats obtenus. L'enquête a porté sur la perception des agriculteurs vis à vis du CTE, le niveau de participation du producteur dans la construction du contrat type, les conditions de mise en œuvre, le niveau de maîtrise, l'adaptation de l'outil à la situation du producteur, les retombées environnementales et socio-économiques de la mise en place du CTE, etc.

L'analyse des résultats suivra les étapes suivantes :

- i. Au niveau des institutions, des porteurs de projet et des agriculteurs, nous analyserons les perceptions quant au rôle du CTE, sa capacité à répondre aux attentes et à porter le modèle de développement qu'ils privilégient. Le CTE est-il un outil efficace pour mettre en œuvre leur politique ? Nous en profiterons pour évaluer les cohérences entre les perceptions des différentes catégories d'acteurs (institutionnels, porteurs de projet, agriculteurs) quant au rôle du CTE et aux stratégies mises en place. Par cette analyse, nous désirons identifier notamment si les politiques menées par les porteurs de projets et le rôle attribué aux CTE sont en adéquation avec ceux souhaités par les instances politiques.
- ii. A partir du discours des porteurs de projet, nous examinerons leurs motivations à engager un processus de CTE.
- iii. Nous caractériserons ensuite la cohérence que nous appellerons horizontale, c'est-à-dire celle existant entre les motivations des porteurs de projet, leurs modèles idéels de l'agriculture et ceux réellement mis en œuvre au travers du processus de CTE. Ces mêmes cohérences seront identifiées entre agriculteurs et porteurs de projet. Nous voulons ainsi analyser si les démarches mises en œuvre par les porteurs de projet ont pris réellement en compte les demandes et les projets des agriculteurs ou si ceux-ci correspondent bien aux stratégies développées par les porteurs de projet.
- iv. Le rôle de la CDOA sera enfin examiné à la lumière des discours des acteurs.

1.3.2. Les acteurs rencontrés

La liste des acteurs institutionnels qui ont été interviewés, a été examinée au chapitre 3. Tous les porteurs de projet ont été enquêtés, à savoir : la Caheb (géranium), la Provanille, la Sicarevia (bovin viande), la CPPR (production porcine), la cellule Irrig-ouest, l'APR et le Chais de Cilaos, la Chambre d'agriculture, le CIVAM et la FRCA (Fédération réunionnaise des coopératives agricoles). Bien entendu, certains de ces porteurs de projet ont aussi été enquêtés au titre d'acteurs institutionnels, comme c'est le cas pour la FRCA, le CIVAM, la Chambre d'agriculture et l'APR. Seulement 7 agriculteurs ont été rencontrés lors de ce travail mais les résultats des enquêtes montrent déjà une certaine redondance des réponses apportées.

1.3.3. Perception du rôle de l'outil CTE par les institutions, les porteurs de projet et les agriculteurs et relation avec les modèles idéels

Une première constatation porte sur le dynamisme du secteur associatif et coopératif dans la mise en œuvre des CTE dans l'île. Il représente, hormis la Chambre d'agriculture et la cellule Irrig-Ouest qui en fait d'ailleurs partie, l'ensemble des porteurs de projet. Le contexte historique qui a procédé au positionnement de ces organismes a été analysé au cours du paragraphe précédent.

Les résultats des enquêtes montrent que les perceptions des acteurs quant au rôle de l’outil CTE sont différentes. Celles-ci sont consignées au sein du tableau ci-après. Les rôles de l’outil sont classés selon le nombre de fois qu’ils ont été cités au cours des entretiens.

L’analyse montre que la valorisation de la protection de l’environnement constitue le rôle le plus important attribué à l’outil et cela, quel que soit le type d’acteurs. La promotion de la multifonctionnalité ou la rémunération de biens non marchands est plutôt un rôle assigné par les institutions et les porteurs de projet. Cette réaction est logique si l’on considère que ces notions ne sont pas ou peu connues des agriculteurs. Toutefois, il serait illusoire de croire que cette notion soit parfaitement comprise par les acteurs institutionnels. Elles sont souvent citées comme des références sans pouvoir concrètement les décliner en des termes opérationnels. Les acteurs « économiques » (cf. la typologie déjà présentée des acteurs institutionnels) défendent logiquement le CTE comme un outil capable de renforcer une dynamique économique. Ce sont surtout les « politiques » et les « territoriaux » qui soutiennent un rôle du CTE dans la promotion d’une approche globale et territoriale (peu citée).

Généralement, le CTE est capable de répondre à l’attente des institutions et des porteurs de projet. Il est un outil adapté pour promouvoir leur politique. Par ailleurs, les rôles attribués aux CTE par les porteurs de projets sont en adéquation avec ceux souhaités par les instances politiques. Ces éléments seront discutés par la suite.

TABLEAU V.2. Rôle des CTE selon les acteurs institutionnels à la Réunion

Rôle de l’outil	Institutions	Institutions et porteurs de projet	Porteurs de projet	Agriculteurs	Total
Valoriser l’environnement	3	2	2	3	10
Fournir des aides complémentaires				4	4
Promouvoir la multifonctionnalité	2	0	2		4
Rémunérer des biens non marchands	1	1	1		3
Remettre en cause les logiques productivistes et sectorielles	1	1	0		3
Développer des projets économiques	2	1	0		3
Promouvoir l’approche globale de l’exploitation	1	0	1		2
Valoriser les territoires	1	1	0		2
Promouvoir la mise aux normes	1	0	0		1

Pour les agriculteurs, les réactions sont différentes. Le CTE est avant tout un moyen de bénéficier d’aides supplémentaires. Il constitue toutefois, pour certains producteurs, une alternative pour la prise en compte de l’environnement, dont la valorisation leur semble tout à fait nécessaire. Par ailleurs, deux producteurs ont insisté sur le rôle de l’outil CTE dans l’appui aux petites exploitations, contrairement à la stratégie défendue par la coopérative, porteuse du projet.

1.3.4. La perception et les motivations des porteurs de projet

Au cours de ce paragraphe, nous analysons successivement (1) les motivations des porteurs de projet, (2) les points novateurs de l’outil, les éléments négatifs et leurs propositions d’amélioration, (3) la mise en œuvre concrète du projet et enfin (4) l’impact de la mise en place des CTE sur le fonctionnement de l’organisme.

1.3.4.1. Les motivations des porteurs de projet

La synthèse des motivations des porteurs de projet figure dans le tableau ci-dessous.

TABLEAU V-3. Motivation des porteurs de projets (% de citations)

	% de citations
Survie de la filière	19
Défense ou promotion d'un ou de types d'exploitation	19
Défense ou promotion d'une organisation	13
Promotion d'une démarche qualité	13
Elaboration d'un projet global agri-environnement	13
Promotion de solutions environnementales	13
Promotion d'un système technique biologique	5
Promotion d'une démarche d'intervention territoriale	5

Les résultats montrent que les motivations des porteurs de projet les plus fréquemment évoquées pour lancer une procédure CTE sont liées à la sauvegarde d'une filière (canne, géranium). Ainsi, l'objectif affiché de la Chambre d'Agriculture est de concourir à une augmentation de la production de canne à sucre, afin de parvenir au seuil de viabilité de la filière, estimé à 2 500 000 T de canne. Cet objectif se traduit par la préservation d'une catégorie d'exploitations performantes. De la même manière, la stratégie de la Caheb est de fidéliser, par les CTE, un noyau de producteurs professionnels susceptibles de stabiliser la production de géranium. Dans ce cas, la valorisation de l'environnement constitue une porte d'entrée à une stratégie de soutien aux revenus.

Pour d'autres coopératives, comme la Provanille, il s'agit avant tout de défendre leur propre organisation. Les revenus dégagés par les CTE qu'ils vont promouvoir auprès de leurs adhérents seront un avantage pour garder l'assurance d'un approvisionnement en vanille devenu difficile par la concurrence d'autres opérateurs économiques. Il en est de même pour le Civam qui veut garder sa prérogative sur l'agriculture biologique.

La promotion de la qualité (qui correspond à 13 % de l'ensemble des réponses citées) n'est pas ou très peu liée à une démarche territorialisée. Elle fait plutôt référence à une démarche globale concernant une filière au niveau de l'île.

On constate que la promotion d'une démarche d'intervention au niveau territorial est faible. Elle ne correspond qu'aux objectifs affichés de la démarche de l'APR et du Chai de Cilaos.

Selon les propos d'un grand nombre de porteurs, le CTE ne faisait que poursuivre une dynamique déjà lancée. Les modèles développés s'accordent selon eux avec des objectifs de création d'emplois, d'aménagement du territoire et de promotion de la qualité, objectifs liés directement à la multifonctionnalité.

L'initiative de lancer la procédure est le plus souvent le fait des administratifs au sein des coopératives ou des associations. C'est rarement le cas à partir d'une demande des agriculteurs. Au début du processus de mise en œuvre des CTE, les informations relatives au dispositif, qui ont constitué la base sur lesquelles les porteurs ont construit leur démarche, ont été pour la plupart obtenues à partir des réseaux métropolitains et plus rarement à partir des instances locales.

Le rôle du CTE affiché par les porteurs de projet et les possibilités que leur offre l'outil sont en général plus larges que les motivations qui les ont poussés à se lancer dans la mise en place d'un contrat-type. C'est en particulier le cas chez les coopératives liées au géranium et à la vanille dont les structures sont en péril (due à une surproduction ou à des marchés à l'exportation difficiles à conserver, ou à une concurrence interne dans l'approvisionnement de la coopérative). Comme nous l'avons vu, le CTE est dans ce cas un outil de défense et de promotion de la coopérative. Le cas de la Chambre d'Agriculture est encore plus caractéristique. La promotion de la multifonctionnalité et de l'environnement sont des rôles du CTE défendus par ses responsables alors que les motivations qui les ont poussés à lancer un CTE « canne » sont avant tout liées à la sauvegarde de la filière (avec néanmoins une prise en compte environnementale).

On constate donc une plus grande motivation des différentes filières dans les CTE. En complément de leur programme sectoriel, le CTE assure des rémunérations intéressantes pour assurer leur survie et pour augmenter les revenus des producteurs. On peut postuler l'hypothèse d'une différence marquée avec les démarches territoriales dont les nombreux dispositifs d'intervention possibles au sein du Plan d'Aménagement des Hauts ont limité la promotion. Ces démarches nécessitent également des moyens humains qui apparaissent trop importants.

1.3.4.2. Points novateurs et éléments négatifs

Points novateurs

Selon les dires de l'ensemble des porteurs de projet, la promotion de **l'environnement** est sans conteste le point novateur le plus marquant du CTE. Elle se fait au travers de la rémunération de pratiques agricoles plus raisonnées et d'une contribution à une amélioration des paysages par l'embellissement des abords de l'exploitation, par la création de haies ou la restauration des andains, murets ou fossés. La coopérative vanille souligne l'intérêt du CTE pour financer le suivi et l'entretien des parcelles, financements qui sont difficilement permis par les programmes sectoriels.

L'approche globale de l'exploitation est citée chez 6 porteurs sur 9 comme un autre point innovant. Elle est liée au diagnostic agri-environnemental qui doit, selon les porteurs de projet, aborder le domaine économique, social et environnemental. Comme ce diagnostic prend en compte les possibilités de diversification des exploitations, il est nécessaire d'en comprendre le fonctionnement. Cette approche n'est toutefois pas aisée car elle suppose une évolution des métiers des techniciens. Elle est même refusée par certains porteurs de projet, comme la Caheb, jugeant que ce n'est pas de leur compétence ni de leur mandat.

Le **diagnostic territorial** est jugé novateur pour 5 porteurs sur 9. Certains (FRCA, APR) le trouvent fondamental pour adapter au mieux les mesures aux besoins des agriculteurs et de replacer ces besoins par rapport à des enjeux de développement territorial. Les procédures sont d'ailleurs inversées selon eux, le contrat-type étant souvent défini avant que le diagnostic soit posé (ou que les contraintes administratives l'ont contraint). La Chambre d'Agriculture privilégie des diagnostics communaux. Elle lui semble l'échelle pertinente pour décliner le contrat-type départemental notamment au regard des problèmes fonciers qui sont de la compétence de la Commune. Des diagnostics avaient aussi été réalisés à cette échelle pour la définition des zones prioritaires canne. D'autres diagnostics ont été conduits dans le cadre des programmes sectoriels (vanille, CPPR), qui ont constitué la base du diagnostic du CTE. A ce titre, le diagnostic de la filière territorialisée prévu dans le cadre de la démarche reste, pour 4 porteurs sur 9, une obligation administrative qui n'apporte rien de nouveau.

L'importance accordée au diagnostic de territoire est directement liée à la définition du **territoire d'actions** du porteur de projet qui reste très différenciée selon les organismes. Seulement 3 porteurs sur 9 considèrent cette approche comme innovante. Le caractère territorialisé des actions n'est revendiqué que chez quatre porteurs de projet. Toutefois, pour trois d'entre eux, le territoire est celui de la zone de production qui, par ses caractéristiques, lui confère une spécificité (cas de la zone de production du géranium ou de la vanille sous-bois). Le Civam a connu une difficulté dans la définition de son territoire de projet, considérant que le contrat-type « Aménagement durable de l'exploitation » pouvait, contrairement à ce que pensaient les membres de la CDOA, s'appliquer à toute l'île. L'association s'est finalement limitée à la zone de St-Philippe (Sud sauvage) dont les caractéristiques écologiques sont effectivement bien adaptées aux mesures du contrat-type. Le cas de la FRCA (qui porte les contrats-type CPPR et Sica-revia) est particulier. Elle avait défini des territoires spécifiques en relation avec une appellation porc de montagne pour la zone des Hauts et un CTE « systèmes herbagers » pour les Hautes Plaines. La nécessité de prendre en considération l'ensemble des producteurs de l'île a fait évoluer le projet vers un contrat-type unique. Le discours explicite de la Sica-revia, qui privilégie une démarche ISO au détriment des labels, considérés comme moins structurants, reflète la difficulté de passer à la délimitation d'un territoire en relation avec les fonctions et les actions des organismes. Le modèle tendanciel (idéal) reste pourtant territorial pour la majorité des porteurs de projet. Pour beaucoup toutefois, c'est l'île dans sa globalité qui est un territoire spécifique. Pour la Chambre d'Agriculture, nous avons déjà vu qu'elle privilégiait le territoire communal relié à la définition des zones prioritaire canne. Enfin, la cellule Irrig-ouest a défini logiquement son territoire d'action comme la zone concernée par l'irrigation même si elle envisage, en fonction des résultats du diagnostic, la possibilité de décliner son CTE à l'échelle de chaque antenne qui en comporte 8 au total.

L'innovation que procure le **contrat** est beaucoup plus controversée. Il constitue tout d'abord un avantage indéniable pour parvenir aux objectifs des porteurs de projets préoccupés par le maintien d'un volume de production (Chambre, Caheb). Le CTE constitue ainsi une garantie du respect des engagements. Pour la majorité des porteurs de projet, le contrat manque d'efficacité et de pertinence au regard des spécificités sociales des producteurs. Un contrat suppose une compréhension partagée des engagements pris. Or, ce n'est pas, aux yeux des porteurs de projet, le cas d'un grand nombre d'agriculteurs. Pour eux, ce serait une simple signature sans compréhension de la réelle nature des engagements. La CPPR et surtout la Sica-revia dont le public est plus professionnel ont logiquement un avis différent. Pour plusieurs organismes et surtout la Chambre (et vu le nombre de CTE qu'elle aurait été amenée à traiter), il faut nécessairement renforcer les modalités de contrôle si

l'on ne veut pas connaître des dérives trop importantes. D'autres solutions envisagées sont de limiter les CTE à un public qui en comprend les exigences ou de passer davantage de temps avec l'agriculteur afin de lui expliquer les termes de son contrat. La responsabilisation des producteurs est notamment la base de l'intervention de l'APR.

La **dégressivité des aides** est aussi jugée très intéressante pour 2 porteurs sur 9 et devrait d'ailleurs être mise en place dès les premiers ha afin d'en faire bénéficier les petites exploitations.

Le **montant des aides** satisfait la plupart des porteurs de projets. C'est surtout la partie investissements qui leur semble intéressante, les montants alloués au niveau des actions agri-environnementales étant jugés faibles au regard des surfaces réduites des exploitations.

Eléments négatifs

Le premier élément négatif des CTE, souligné par tous les porteurs de projet, est lié à la lourdeur administrative et aux procédures longues et compliquées qu'il nécessite. L'outil souffre d'un manque de souplesse et d'une difficulté à faire évoluer le contrat, notamment par la nécessité des avenants. La proposition d'amélioration unanimement reconnue par les porteurs de projet est de fixer un cadre réglementaire moins rigide.

Le deuxième élément qui pose problème est la faible capacité des CTE à intégrer les spécificités sociales des producteurs et les caractéristiques des exploitations à la Réunion. Outre la faiblesse des montants à l'ha pour les actions agri-environnementales et un doute important sur la notion de contrat que nous venons de préciser, d'autres points sont évoqués qui illustrent cette inadaptation :

- la coopérative vanille considère qu'il est difficile de rendre transparent les aides accordées par le CTE avec des exploitants désirant garder le RMI alors que ce public constitue 60% de ces producteurs ;
- le problème de la main-d'œuvre temporaire souvent non déclarée lors de la récolte de canne et qui pose problème à la Chambre d'Agriculture (toujours dans un souci de transparence) ;
- le problème de l'absence de trésorerie sur les investissements pour des exploitations peu performantes économiquement (comme c'est le cas pour la Provanille ou la Caheb).

Le troisième élément négatif, qui n'est pas lié à l'outil lui-même mais à la procédure, est celui du rôle joué par la CDOA. Ce dernier est unanimement reconnu comme très peu efficace. Son fonctionnement est jugé peu satisfaisant, soit par le manque de compétence des personnes qui y siègent, soit par le temps très court accordé à l'analyse des dossiers, soit par l'envoi trop tardif de ces derniers qui limite le temps de leur analyse préalable. Par contre, la CDOA est jugée parfois trop pointilleuse dans certains domaines, par exemple, l'examen des devis de matériel.

1.3.4.3. La conduite des diagnostics, la construction des mesures et les stratégies de partenariat

Parmi les porteurs de projet qui reconnaissaient l'importance de conduire un diagnostic, peu d'entre eux l'ont finalement conduit. Nous avons déjà vu que deux diagnostics CTE ont repris les résultats des études conduites dans le cadre des programmes sectoriels (Provanille, CPPR). Le diagnostic réalisé par l'APR au niveau du Cirque de Cilaos et celui conduit par le Cnasea pour le compte de la Caheb ont été l'occasion de démarches plus lourdes. Pour la Caheb (et la DAF), il s'agissait d'une démarche ayant valeur de test. Pour l'APR, le diagnostic était un préalable avant toute définition du contrat-type. Il en constituait l'essence même. De ce fait, un temps important (un an pratiquement) a été accordé à sa conduite. Quoiqu'il en soit et y compris dans cette dernière expérience, le diagnostic environnemental a souvent fait défaut, hormis pour le Civam qui a alimenté ses deux projets par son étude sur la filière biologique et par l'expérience de plusieurs années de son dispositif agri-environnement service.

La construction des mesures-type environnementales a par contre fait l'objet d'une plus grande mobilisation. Les démarches ont le plus souvent privilégié la recherche des mesures susceptibles d'être financées par le dispositif CTE, au regard des motivations du porteur de projet et des aides déjà existantes, sans faire référence aux diagnostics. Les deux seules exceptions sont l'APR et la Caheb dont le diagnostic a permis la définition des enjeux de développement de la zone ou de la filière territorialisée servant ensuite de cadre de référence pour l'émergence des mesures. La construction des mesures a, pratiquement dans tous les cas, suivi la démarche suivante :

- travail interne au sein de l'organisme associant, à des degrés divers, les producteurs et permettant de faire émerger un ensemble des mesures ;
- tri parmi les mesures entre le porteur, la Daf et le Cnasea ;
- validation par la direction de l'organisme ;
- ouverture à une discussion plus large avec les partenaires ;
- restitution aux agriculteurs.

Ces éléments étaient accompagnés de la mise en place d'un comité de pilotage assez fermé (Chambre d'Agriculture) ou plus ouvert (APR, Caheb). Pour d'autres, cela n'était pas le cas (Civam, Provanille, CPPR). Parfois, des groupes de travail spécifiques ont approfondi des mesures (comme pour la CPPR, l'APR ou le Chai de Cilaos). Les références utilisées dans la construction des mesures-type étaient bien entendu axées sur le contrat-type départemental ainsi que sur les cahiers des charges nationaux existants (agriculture biologique, élevage porcin), qu'il fallait adapter aux spécificités locales.

1.3.4.4. Impact sur le fonctionnement de l'organisme

La mise en place des CTE a eu des répercussions importantes sur l'organisation des coopératives, des associations et des institutions. L'impact sur le fonctionnement de l'organisme, outre le temps accordé par les responsables du pilotage du projet CTE, s'est traduit de manière différente :

- conduite de formations internes par des experts extérieurs ou réalisées sur la Métropole pour le Civam (réseau national du Civam), la FRCA, la Chambre d'Agriculture (ENESAD de Dijon) ;
- réorientation du travail des techniciens vers des approches globales à la Chambre d'Agriculture et à la Caheb ;
- recrutement ou affectation d'un animateur à une mission CTE (Chambre, CPPR, APR, Civam, ce dernier a pu toutefois bénéficier du recrutement d'un animateur dans le cadre du programme agriculture biologique) ; cet animateur a aussi une fonction de formation et d'encadrement auprès des autres techniciens ;
- investissement en temps important pour le travail d'information sur les CTE auprès des coopératives en ce qui concerne la FRCA ;
- création de module de formation au CTE pour les agriculteurs (7 demi-journées) et décloisonnement des services de la Chambre d'Agriculture avec un travail de collaboration plus soutenu entre techniciens thématiques et conseillers de gestion.

Au niveau de la Chambre d'Agriculture, l'objectif fixé en terme de nombre de CTE à monter au niveau de chaque technicien montrait l'impact important qu'à eu cet outil dans l'organisation du travail, l'évolution du métier et l'évaluation des agents.

1.3.5. *Analyse de la cohérence horizontale*

Différentes analyses sont conduites afin de vérifier la cohérence horizontale entre les différents points de vue des porteurs de projets et des agriculteurs.

1.3.5.1. Relation entre les modèles idéels et les modèles favorisés par le CTE

La comparaison entre les modèles favorisés par les CTE, appréciés au travers des exploitations aidées, et les modèles idéels des porteurs de projet est particulièrement intéressante. Ces derniers ont avant tout un modèle agricole professionnel territorialisé, tel qu'il a été décrit au sein du chapitre 3 pour les acteurs institutionnels. Le Civam et la Chambre d'Agriculture y font exception en faisant la promotion d'un modèle environnementaliste professionnel.

Les exploitations qui sont favorisées par le CTE ou qui, selon le discours du porteur, le seront, sont globalement en adéquation avec les modèles idéels, exception faite pour la Chambre d'agriculture et la Provanille. Ces deux organismes détiennent des modèles idéels déconnectés de ceux privilégiés par les CTE. La Chambre privilégie en effet une approche filière classique, non territorialisée et non biologique et le public visé par la coopérative visent avant tout des modèles combinant transfert sociaux et activités agricoles (et donc « non professionnelles »).

Ce constat souligne que les modèles sous-tendus ont une certaine difficulté à être décliné de manière opérationnelle par certains porteurs de projets, surtout lorsque l'on s'adresse à la canne, culture la plus emblématique de l'île. On revient alors à des positions ou à des mandats plus classiques, orientées vers l'augmentation de la production ou la promotion des exploitations auxquelles on a toujours eu affaire.

1.3.5.2. Relation entre la motivation du porteur de projet et la mise en œuvre des CTE individuels

La relation entre les motivations et la mise en œuvre concrète des projets CTE n'est pas en cohérence chez les deux porteurs de projet qui ont pu, jusqu'à ce jour, signer des CTE. La Caheb élabore, en effet, des CTE à des petits agriculteurs, ce qui est tout à son honneur mais qui ne correspond pas à la stratégie annoncée ; la Chambre d'Agriculture, car finalement l'environnement est peu pris en compte dans les CTE individuels, contrairement à ce qui était recherché.

1.3.5.3. Cohérence entre le projet des agriculteurs et leur CTE

Les projets des agriculteurs ne sont pas souvent en cohérence avec les objectifs de leur CTE. C'est le cas pour un des producteurs cannières enquêtés, qui nous a fait part de son projet de diminuer la sole cannière de son exploitation, en contradiction avec l'engagement qu'il avait pris dans le contrat. Un autre agriculteur désirait se lancer dans un projet de diversification, projet non pris en compte dans le CTE.

Les objectifs des exploitants sont en général en cohérence avec les motivations des deux porteurs de projets (Caheb et CA), à savoir contribuer à une stabilisation ou à une augmentation de la production de géranium ou de canne (exception faite pour le cas cité ci-dessus). Les agriculteurs ne partagent pas toujours les choix faits par les structures porteuses du projet. C'est le cas pour la promotion d'exploitations performantes au niveau de la Caheb (géranium) au détriment des exploitations défavorisées et sur la facilité de monter un CTE pour les cannières, qui évolue, aux yeux des agriculteurs, vers une simple subvention sans changer grand chose au système de production et aux pratiques agricoles. L'avantage cité par beaucoup d'agriculteurs, outre les aides financières, se limite finalement aux visites plus fréquentes du technicien.

Nous avons toutefois constaté que les projets CTE sont très peu appropriés par les exploitants. Ces derniers n'ont en effet pas la capacité de décliner les mesures qu'ils ont prises. Cela pose un problème de fond sur la manière dont ils ont été réellement associés à la mise en œuvre de leur CTE et du degré d'implication des techniciens. Le CTE n'a pas été une opportunité pour analyser le fonctionnement de l'exploitation et les projets des agriculteurs. Une analyse plus fine de leur demande aurait permis de mieux adapter le contrat à leurs attentes et à la situation de l'exploitation. Il ne faudrait toutefois pas, à partir de cette constatation, émettre des reproches aux techniciens comme s'ils étaient incapables de mettre en pratique une stratégie définie par leur organisme. Leur rôle n'est pas aisé. Conduire un CTE individuel n'est pas chose facile. Il demande de dépasser une logique sectorielle, de construire un projet cohérent au regard d'un diagnostic agri-environnemental réalisé d'une manière globale sur l'exploitation. Cela requiert une compétence spécifique qu'un technicien spécialisé ne dispose pas forcément. Des objectifs déclinés en terme de nombre de CTE peuvent aussi conduire à de tels résultats.

Ces éléments montrent finalement la dérive progressive vers une gestion instrumentalisée de l'outil CTE.