

LA CDOA lieu des controverses et de production des normes : le cas de la construction des CTE à La Guadeloupe

Eduardo CHIA , Michel DULCIRE¹

Résumé : La Loi d'Orientation Agricole (LOA), au travers de l'élaboration et la mise en place des Contrats Territoriaux d'Exploitation (CTE) outils de sa mise en œuvre, a non seulement accéléré, provoqué la rencontre entre agriculteurs, techniciens des organismes (d'Etat et professionnel) d'encadrement, chercheurs, voire même salariés agricoles et organismes économiques (coopératives, banque), représentants des consommateurs ou encore défenseurs de l'environnement). Elle a aussi permis la mise en place d'un dispositif, pouvant faciliter la gouvernance du développement rural : la Commission Départementale d'Orientation Agricole (CDOA). Son rôle de coordination des actions de "fabrication" des CTE et des mesures correspondantes, d'évaluation et de contrôle ainsi que sa composition font qu'elle pouvait devenir un lieu privilégié pour la gestion des controverses sur les savoirs techniques implicites et tacites. En effet, la création de la CDOA, puis son élargissement aux catégories d'acteurs non agricoles, marque un changement dans le mode d'intervention de l'Etat dans le secteur agricole. On passe d'une situation où l'État, via ses organismes liés au Ministère de l'Agriculture, de la Recherche, etc., définissait les actions qu'il jugeait convenable, à un mode de "gouvernance" où sont associés des acteurs locaux à la définition et à la mise en place des actions représente un changement important : ce que certains dans le domaine politique appellent la "démocratie participative". A la Guadeloupe, dans le cadre des recherches sur la multifonctionnalité de l'agriculture, nous avons analysé la façon dont les CTE ont été élaborés : par qui ? A partir de quel référentiel ? En mobilisant quels types d'acteur ? C'est à cette occasion que nous nous sommes intéressés à la CDOA en tant que dispositif de gestion des controverses et donc de fabrication des actions. L'objectif de cet article est de contribuer, à partir des points de vue de l'agronomie et des sciences de gestion, à la compréhension du rôle de la CDOA dans la fabrication des nouvelles pratiques de gouvernance de l'agriculture et du développement rural, ce que Rémy appelle la co-institution des politiques publiques. Après un rappel rapide des recherches sur les dispositifs de gestion et de ce que nous entendons par controverse, de la composition de la CDOA et de son fonctionnement, (première partie) nous analyserons, en partant d'un travail à la Guadeloupe, comment la CDOA a réglé la controverse à propos de l'identification des différents territoires dans l'Ile et les fondements des CTE Banane Pérenne d'Altitude. En conclusion nous voudrions, sous la forme d'un plaidoyer, insister sur la nécessité de continuer à analyser le fonctionnement de ce type de dispositif afin non seulement d'éclairer les décideurs publics mais aussi de produire des connaissances sur les dispositifs de gouvernance territoriale.

Mots clefs : dispositifs, controverses, apprentissages, CTE, multifonctionnalité

Dispositif et controverse : un premier cadrage.

Des recherches anciennes sur les organisations et plus récentes ont mis en évidence le rôle qui jouent les outils, instruments et dispositifs² de gestion dans le fonctionnement des organisations et dans la coordination des actions entre les acteurs.

Berry a souligné l'importance des **outils**, instruments, dispositifs dans la conduite des organisations. « La conduite des organisations publiques ou privées mobilise des instruments de gestion »³. Les outils peuvent être : (i) matériels, comme un ordinateur par exemple, (ii) conceptuels comme un taux d'actualisation, (iii) des outils d'aide à la décision complexes comme un modèle de marketing pour étudier le marché potentiel d'un nouveau produit. « Le dirigeant de l'organisation, ou plutôt son équipage car la conduite des grandes organisations

¹ Eduardo Chia, INRA-SAD, CIRAD-TERA, BP 5032, TA 60/15, F34398 Montpellier Cedex 5, chia@ensam.inra.fr

Michel Dulcire, CIRAD-TERA, BP 5032, TA 60/15, F34398 Montpellier Cedex 5, michel.dulcire@cirad.fr

² La majorité des définitions ou des réflexions sur les dispositifs s'inspirent des travaux de Foucault.

³ Berry Michel, (1983), *Une technologie invisible. L'impact des instruments de gestion sur l'évolution des systèmes humains*, CRG, Paris, 39 p.

dépasse les capacités d'un homme seul, apparaît alors souvent comme un pilote d'avion ayant à sa disposition toute une série d'indicateurs » (id.). Les instruments de gestion peuvent être analysés comme une réponse à la complexité car « toute situation de gestion est d'une complexité dépassant les capacités d'analyse des hommes et ceci prend un relief particulier dans les grandes organisations où l'encombrement du temps des agents et l'urgence des choix poussent aux outils simples, aux idées simples, aux critères de jugement expéditifs »(id.), ou encore considérés comme un "ensemble de raisonnements et de connaissances reliant de façon formelle un certain nombre de variables issues de l'organisation [...] destiné à instruire les divers actes classiques de la gestion [...] prévoir, décider, contrôler"⁴.

Les **dispositifs de gestion**, « constituent un concept plus large [que les outils de gestion], spécifiant quels types d'arrangements des hommes, des objets, des règles et des outils paraissent opportuns à un instant donné » (id.), pour planifier, coordonner les actions, définir les objectifs et déterminer les moyens à mettre en oeuvre. Au sein de ces dispositifs il existe non seulement des règles mais également des outils qui le cas échéant, donnent naissance à de nouveaux dispositifs et de nouveaux outils. Les dispositifs de gestion, depuis la sociologie, sont d'abord des "assemblages disparates et complexes d'outils techniques, de règles, des procédures, mais aussi d'acteurs, de discours, de représentations et de visions étroitement imbriqués les uns dans les autres, s'étayant les uns les autres, et visant la conduite des organisations »⁵. Le regard que nous portons ici aux dispositifs est plus en terme de révélateur des oppositions, compromis entre les acteurs qu'en terme d'action collective, en tant que processus de conception⁶.

Dans le domaine de l'environnement, Mormont avait analysé l'Agenda 21⁷ à travers les dispositifs que les acteurs avaient mis en place pour en gérer les actions⁸. Il définissait alors le dispositif comme des arrangements institutionnels qui mettent en relation des représentations, des normes, des pratiques et des acteurs. Dans un travail plus récent⁹ il insiste aussi sur la nécessité de prendre en compte dans les analyses le fait que les dispositifs se construisent dans l'urgence et donc dans des situations d'incertitude radicale. Ceci implique, effectivement, de prendre en compte les apprentissages des acteurs et les ajustements, dus aux apprentissages, sur les dispositifs à leur tour : les dispositifs ne sont pas des objets figés ils se construisent, se déconstruisent et se (re)définissent chemin faisant.

La controverse, du latin controversia "choc" signifie, selon le Petit Robert, discussion argumentée et suivie sur une question, une opinion, donc débat, polémique. Elle suppose une attitude critique; qui vise à une discussion vive ou agressive. En suivant Latour¹⁰ la controverse se transforme en controverse scientifique lorsque des groupes et des arguments scientifiques sont mobilisés pour contribuer à résoudre une tension ou en conflit.

Nous voulons traiter ici la controverse au sein du dispositif de mise en place la Loi d'Orientation Agricole (LOA 1999, enc. 1) en Guadeloupe, et de son instrument. Cette LOA résulte de la volonté des pouvoirs publics de mieux prendre en compte la "demande sociétale"

⁴ Moison Jean-Claude (dir.), (1997), *Du mode d'existence des outils de gestion, Les instruments de gestion à l'épreuve de l'organisation*, Séli Arslan, Genève, 286 p.

⁵ Maugeri Salvatore (dir), (2001), *Délict de gestion*, La Dispute, Paris, 247 p.

⁶ Hatchuel Armand, (1994), *Apprentissages collectifs et activités de conception*, Revue Française de gestion, Juin-août 1994, pp. 109-120.

⁷ Programme d'actions pour le 21^{ème} siècle orienté vers le développement, issu de la déclaration de Rion de Janeiro (juin 1992)

⁸ Mormont Marc, (1996), *Agriculture et environnement : pour une sociologie des dispositifs*, Économie rurale, Paris, 236, 28-36.

⁹ Mormont Marc, (2003). *Dispositif : Concept et méthode de recherches*. Intervention au séminaire PIU RIDT-INRA SAD. 16 pages

¹⁰ Latour Bruno, (1989), *La science en action*, La Découverte, Paris, 451 p.

en redéfinissant les instruments et mécanismes d'orientation et d'aides à l'agriculture. Ces attentes vis-à-vis de l'agriculture concernent les fonctions qu'elle remplit en plus de celle de production, la seule appuyée jusqu'ici. La loi reconnaît la multifonctionnalité de l'agriculture, "activité aux multiples facettes, que le seul marché – ouvert ou régulé - ne peut gérer en totalité"¹¹. Cette reconnaissance impose donc aux agriculteurs mais aussi aux autres acteurs du développement de prendre en compte des dimensions jusqu'ici peu présentes, comme la gestion des paysages et des ressources naturelles, la territorialisation des activités, les coordinations avec les autres usagers de l'espace. La CDOA (Commission Départementale d'Orientation de l'Agriculture, enc. 1) doit donner un avis sur le bien-fondé des actions proposées : le Contrat Territorial d'Exploitation (CTE), projet individuel élaboré dans un cadre collectif, en est l'instrument. Les mesures agri-environnementales (MAE) et d'investissement qui le composent doivent refléter de nouvelles façons de produire, vers une agriculture plus respectueuse des hommes et de l'environnement.

Analyser la façon dont les acteurs vont argumenter, régler les tensions voir les conflits nous permettent de comprendre le fonctionnement et le rôle de la CDOA et les possibilités qu'elle a de se transformer dans un dispositif de gouvernance du développement rural et de l'agriculture en particulier.

D'un point de vue méthodologique nous nous appuyons sur deux types de données : les compte rendus des réunions de la CDOA ainsi que les notes de collègue y ayant assisté ; des entretiens ouverts que nous avons réalisés auprès des acteurs du développement rural et agricole en Guadeloupe¹². Ces entretiens avaient un double objectif : comprendre la représentation qu'ils avaient du passé, du présent et du futur de leur agriculture, d'une part, et analyser comment ils avaient vécu, comme agriculteur¹³ ou encadrement agricole, la mise en place des CTE d'autre part¹⁴.

La CDOA au service de la « rationalisation » de l'agriculture : un nouveau dispositif de gouvernance ?

La CDOA : sa composition, ses rôles.

Elle avait été créée par la LOA de 1995¹⁵ afin d'assurer une meilleure cohérence au plan départemental entre tous les aspects de la politique agricole. Elle était composée principalement des acteurs du monde agricole. La LOA de 1999 élargit sa composition aux représentants des artisanat, des consommateurs et des associations agréées de protection de l'environnement (enc. 1). C'est le préfet qui préside la commission, qui peut déléguer à la Direction de l'Agriculture et de la Forêt (DAF), et fixe par arrêté sa composition. Elle a uniquement un rôle consultatif dans les différents domaines d'intervention de l'Etat en matière agricole : l'installation des jeunes, la politique de modernisation, les CTE... Il est prévu que celle-ci fonctionne en commission plénière pour donner son avis sur le projet

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

¹² Qu'ils soient ici remerciés pour leur disponibilité et pour la qualité des informations qui nous ont fourni.

¹³ Gimenez Gabriel, (2003), *Les CTE en Guadeloupe : impact sur les exploitations et conséquences pour le développement de l'agriculture*, CIRAD-ENESAD, Dijon, 53 p.

¹⁴ Chia Eduardo, Dulcire Michel, (2003), *La mise en œuvre de la LOA en Guadeloupe : moyens, conditions, conséquences. Le point de vue des institutions*, CIRAD-INRA, Montpellier, 63 p.

¹⁵ Loi n° 95-95 du 1 février 1995 art. 10 Journal Officiel du 2 février 1995. Elle remplace les commissions : mixte départementale, la départementale des structures agricoles et la départementale des agriculteurs en difficulté.

départemental d'orientation de l'agriculture, pour informer sur les aides publiques, pour donner son avis sur le schéma directeur des structures agricoles et en commission restreinte (CTE, Installation...), elle peut constituer des groupes de travail en instruction de dossier.

Encadré 1 : Loi n° 99-574 du 9 juillet 1999 art. 8 Journal Officiel du 10 juillet 1999

Instituée par la LOA de 1995, la Commission départementale d'orientation de l'agriculture (CDOA) regroupe l'ensemble des partenaires agricoles. Elle est consultée sur les politiques d'orientation des productions et d'aménagement des structures d'exploitation au niveau départemental

L'innovation principale de la LOA de 1999 est d'élargir sa composition aux acteurs non agricoles, représentants de la société civile. Son domaine de compétences a également été élargi, et elle donne son avis sur les CTE types, les mesures types et les projets de contrats individuels. *"Il est institué auprès du représentant de l'État dans le département, qui la préside, une commission départementale d'orientation de l'agriculture composée notamment de représentants des ministres intéressés, de la production agricole, des propriétaires et des fermiers-métayers, de la transformation et de la commercialisation des produits agricoles, de l'artisanat et du commerce indépendant de l'alimentation, des consommateurs et des associations agréées pour la protection de l'environnement, ainsi que d'un représentant du financement de l'agriculture. Sa composition est fixée par décret. La commission est consultée sur le projet, élaboré par le représentant de l'État dans le département, qui détermine les priorités de la politique d'orientation des productions et d'aménagement des structures d'exploitation au niveau départemental. Elle donne son avis sur les projets de contrat type susceptibles d'être proposés aux exploitants, en application des dispositions de l'article L. 311-3 [du Code Rural]" :*

Trois fonctions sont dévolues à la CDOA. La première fonction que l'on peut qualifier de "cadre stratégique" consiste à élaborer (proposer et organiser) les stratégies à moyen et long terme dans le cadre de la politique agricole : les modèles de développement. La deuxième "opérationnelle" consiste dans la mise en place des actions : la contextualisation des actions de politique publique comme les CTE par exemple. La troisième d'évaluation et contrôle, elle concerne l'organisation du système de contrôle de l'application des mesures, du respect des engagements. Pour réaliser ces tâches la CDOA peut déléguer le travail à des commissions ou groupes de travail : elle reste cependant consultative

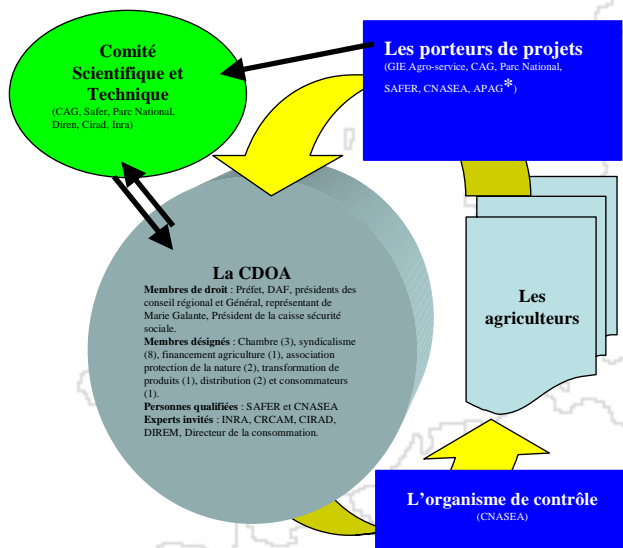
La composition de la CDOA même élargie (enc. 1) donne un poids important à la profession agricole, à ses représentants et aux organisations (de l'Etat et de la profession) en charge de l'application des actions et mesures de politique agricole. Les acteurs non-agricoles ne sont pas nombreux. En Guadeloupe par exemple seul un représentant des consommateurs y participe. En ce qui concerne les institutions "politiques" seuls 3 représentants sont membres de droit : présidents des conseils Régional et Général et de communauté des communes de Marie Galante (qui joue le rôle du conseil général) et un représentant des organisations sociales, le président de la caisse de Sécurité Sociale.

Avec la désignation de représentants des organisations de consommateurs à la CDOA, les pouvoirs publics veulent rapprocher la "société" des agriculteurs en les faisant participer aux décisions (au moins aux discussions) sur les actions de politique publique qui vont orienter et définir les modèles agricoles. Ils doivent donc veiller à ce que ces actions, ces mesures respectent la santé des consommateurs ainsi que l'environnement. C'est aussi le rôle des représentants des associations de protection de la nature, au nombre de 2 en Guadeloupe mais absentes aux réunions. Remarquons que si parmi la liste des experts (certes non limitative) on trouve seulement un représentant des organismes de l'administration non-agricole. On peut aussi constater l'absence de l'enseignement (Lycée Agricole et Université) parmi les experts.

Le fonctionnement de la CDOA : élaborer les CTE et gérer les controverses.

La principale caractéristique, outre la pratique contractuelle, de la nouvelle loi d'orientation est le fait que les CTE fixent la "façon de produire des agriculteurs", et non les quantités à produire. En tant que principal dispositif de gestion de CTE il nous paraît important de porter un regard sur son fonctionnement. "Aussi, après avoir recueilli l'avis de la CDOA vous [il s'agit des préfets et des DAF] établirez au niveau départemental un ou des contrats types d'exploitation, constitué(s) de mesures types, répondant aux problématiques locales. La CDOA doit pour cela être un lieu privilégié de débat avec les acteurs locaux, permettant le rapprochement entre la société et l'agriculture"¹⁶.

Tableau 1 : acteurs et fonctionnement des CTE en Guadeloupe



Rémy¹⁷ considère que la CDOA est un lieu où se construit la demande sociale. Elle permet aux "divers acteurs de se rencontrer, s'affronter et élaborer des compromis qui se traduisent par de nouvelles normes ou référentiels qu'adoptent les agriculteurs contractants en échange de rémunérations compensatrices". Bien que peu représentés, les acteurs non-agricoles participent aussi à la construction de la demande sociale et surtout aux normes et aux nouveaux référentiels. "Il pourra être décidé par le Préfet, après avis de la CDOA, de passer de manière prioritaire des contrats avec plusieurs agriculteurs qui se mobilisent sur un même contrat type afin d'amplifier les effets territoriaux ou de filière ou d'emploi" (MAP, 1999).

La CDOA est surtout le lieu, actuellement, où les agriculteurs négocient, d'une part, avec des acteurs de plus en plus divers leur métier et leurs pratiques de production, à travers l'élaboration des cahiers des charges et, d'autre part, leur rôle dans le développement local ; en définissant les nouvelles relations que l'agriculture doit entretenir avec la société.

La CDOA évalue l'acceptabilité des contrats proposés, sur des critères de cohérence entre projet individuel et projet territorial, entre les mesures du contrat et le projet individuel, et en appréhende les conséquences sur la viabilité et l'évolution résultante. Sur la base de ses propositions, "il revient au Préfet d'agréeer ou non le projet" de CTE.

Le comité scientifique et technique de la CDOA en Guadeloupe : lieu possible de "fabrication" d'un langage et d'un projet commun

En décembre 1999 la CDOA a mis en place le comité scientifique et technique (CST-CTE), animé par le Président de la Chambre d'Agriculture de la Guadeloupe (CAG) à la demande de la DAF. Le rôle de la CAG fait l'objet d'une convention CTE avec le préfet. Peu

¹⁶ Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, circulaire Depse/SDEA/C99-7030, sept. 99, désigné MAP à la suite

¹⁷ Rémy Jacques, (2003), *Révéler ou construire la demande sociale ? Les contrats territoriaux d'exploitation*, <http://www.ceri-sciences-po.org>, juillet-août 2003

de monde a participé à la réunion de lancement du CST : 5 chercheurs (2 de l'Inra¹⁸ et 3 du Cirad), 2 de l'ACED¹⁹, 3 de la CAG ainsi que le Directeur de la Politique Agricole et Rurale de la CAG, un représentant de la DIREN²⁰ et du GIE A-S²¹. Le mandat est "d'augmenter le panier" des mesures agri-environnementales. Le Directeur de la Politique Agricole de la CAG précise que la mission confiée au CST est d'assurer que les concertations professionnelles doivent se faire au sein d'un Comité CTE des organisations professionnelles. Par ailleurs il rappelle les anciennes mesures agri-environnementales ainsi que les enjeux que la DAF voit pour l'agriculture de la Guadeloupe, et présente la circulaire CTE.

La démarche que se propose de suivre le CST, afin d'identifier et de mettre en œuvre les mesures type qui vont constituer l'architecture des CTE, a été la suivante : i) Recensement des informations disponibles immédiatement, ii) Définition des enjeux territoriaux et iii) Etablissement des recommandations en matière de bonnes pratiques culturelles

En ce qui concerne les enjeux économiques et sociaux d'une part, et ceux environnementaux et territoriaux d'autre part, les acteurs locaux considèrent que certains enjeux définis au niveau national, intéressent particulièrement la Guadeloupe comme par exemple l'eau, le sol, la biodiversité, le paysage et le patrimoine culturel ainsi que les risques naturels. Pour le volet économique les enjeux pour la Guadeloupe sont l'emploi et le maintien du revenu.

La Recherche propose que les agriculteurs et les organisations professionnelles et économiques participent activement à la définition des enjeux et que les agriculteurs puissent composer eux-mêmes leurs contrats à partir des mesures types.

Enfin, le CST propose de mettre en place trois groupes de travail avec une coordination assurée par des organismes différents : CIRAD en charge du travail sur les systèmes de production ; INRA en charge du travail sur la dynamique de l'eau et la pédologie ; ACED en charge du travail sur : le fonctionnement et préservation des écosystèmes ; la multiplication des espèces en voie de disparition, les aspects Agro-foresterie ; la valorisation des produits (cultures de vanilliers en forêt) et Valorisation des déchets en agriculture. Ces groupes de travail ont eu une existence très brève.

Une deuxième réunion du CST, tenue le 17 février 2000, a réuni un plus grand nombre des personnes : 5 représentants du l'enseignement agricole ; 2 du Parc National ; 2 Cirad, 2 Diren, 1 ONF²², 2 Safer, 6 CAG. L'Inra et la Daf se sont excusés. Dans ce deuxième CST il est précisé que la démarche à suivre dans la mise en place des CTE est :

Informations des agriculteurs

Délimitation des zones

Diagnostic territorial et agriculteur-environnemental

Elaboration des mesures type (actions types et indicateurs)

Temps

Le Lycée Agricole présenté sa capacité d'expertise en matière de diagnostic territorial, à partir de son travail avec des étudiants techniciens (BTS) dans le Nord Basse Terre. Cependant cette expérience n'a pas permis un apprentissage collectif en matière de diagnostic territorial.

Dans l'urgence et la pression de l'administration pour faire signer rapidement des CTE, la CAG propose de "fabriquer" des outils communs à l'ensemble des techniciens en matière

¹⁸ Institut National de la Recherche Agronomique.

¹⁹ Association Conseil Environnement Développement Durable : créée en 1999 à l'instigation de Félix Lurel, chercheur universitaire en écologie et biologie végétale, cette structure favorise conseils et échanges sur le Développement Durable. Les adhérents (trentaine) proviennent d'horizons très variés, enseignants, ingénieurs, techniciens et toute personne désirant s'instruire, partager des connaissances et agir en faveur de l'environnement.

²⁰ Direction Régionale de l'Environnement

²¹ Groupement d'Intérêt Économique Agro Services, créé en 1999 afin d'encadrer les producteurs de banane

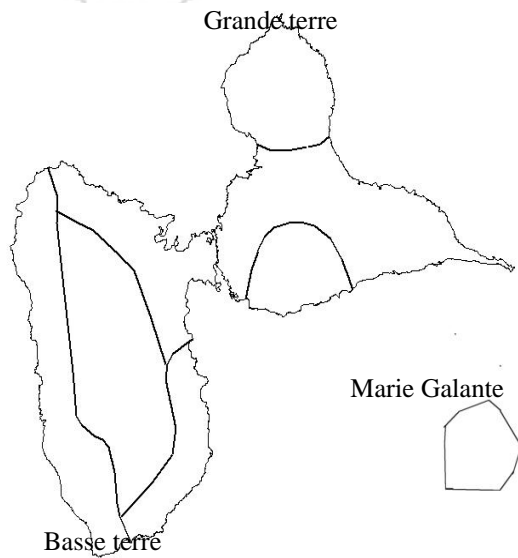
²² Office National des Forêts

d'analyse de l'exploitation agricole. Ils sont conscients que jusqu'ici l'analyse des exploitations a consisté en analyser les données comptables et que tous les aspects organisationnels, familiaux et sociaux ont été délaissés. Il est proposé de s'inspirer de l'Approche Globale de l'Exploitation Agricole (AGEA)²³.

Les controverses

La définition des territoires : une controverse entre l'administration et la profession.

Tableau 2 : les territoires du CTE, projet de la CAG



Pour la CAG, le projet de mise en œuvre des CTE a comporté un premier travail d'identification de territoires, pour y réaliser un diagnostic des atouts et contraintes. Elle a préparé et présenté au CST un document concernant le zonage (ci-contre) du territoire et la caractérisation de ces territoires. Il devait permettre d'apporter un éclairage sur les contrats types (donc des mesures et cahiers des charges) par zone.

Elle propose 9 zones qui sont en réalité les petites régions agricoles. Il s'agit d'une transposition des Plans Régionaux de Développement Agricole (PRDA) de la CAG. Les territoires sont : Marie-Galante ; Le Nord Basse-Terre (BT) ; La Côte sous le Vent (BT) ; La Côte au vent (BT) ; Le Centre Grande Terre (GT) ; Le Nord (GT) ; Le Sud (GT) ; La Désirade ; Saint-Martin.

Mais la décision prise en 2000, à l'initiative de la DAF, a été d'identifier un seul territoire et un seul CTE type : personne ne voulait se risquer à prioriser les zones et pire à rentrer en conflit avec l'administration. Il faut aussi signaler le manque des ressources humaines et les outils nécessaires pour réaliser le travail : « on a travaillé dans l'urgence ». Les institutions (SAFER²⁴, CAG, et CNASEA²⁵) qui se sont emparé de l'outil ne l'ont fait que tardivement, et pour des publics très ciblés (GFA²⁶). La profession n'a pas été pour sa part force de proposition. Identifier des territoires auraient, certes, provoqué des controverses importantes mais permis de jeter les bases d'un projet commun pour l'agriculture guadeloupéenne.

Pour la DAF il n'y pas eu un progrès significatif à l'arrêt de la procédure²⁷. Les quelques mesures nouvelles ont été réalisées par la DAF (*infra*). Elle signifie par là qu'il n'y a pas eu de dynamique créée à partir de la mise en place des CTE.

Le Gie agro-service : le CTE Banane Pérenne d'Altitude

Le GIE A-S a été créé en juillet 1999 à l'initiative de la DAF, avec la mission d'apporter aux producteurs de banane un accompagnement technique et économique, afin

²³ Brossier Jacques, Chia Eduardo, Marshall Eric, Petit Michel, (1997), *Gestion de l'exploitation agricole*, ENESAD-CNERTA, Dijon, 215 pages.

²⁴ Société d'aménagement Foncier et Établissement Rural, chargée du suivi des GFA

²⁵ Centre National d'Aménagement des Structures d'Exploitations Agricoles, chargé de l'instruction des contrats

²⁶ Groupements Fonciers Agricoles, issus de la Réforme Agraire des années 80

²⁷ en 2002 le nouveau gouvernement suspend la procédure. Les Contrats d'Agriculture Durable s'y substitueront.

d'augmenter les rendements tout en garantissant la qualité. Il était à ce titre plus courroie de transmission de l'administration qu'organisation de défense des intérêts ou force de proposition des producteurs. Face aux attermolements des différents acteurs, et contraints par la pression au nombre de signatures, le préfet et la DAF ont décidé d'accélérer le processus de démarrage d'élaboration des CTE et lui ont demandé de proposer aux bananiers de signer des CTE autour de la mesure dénommée "Maintien de la Bananeraie Pérenne d'Altitude" (MBPA, enc. 2). Cette opération permettait en outre à cette structure récente, créée depuis l'extérieur, de se faire reconnaître comme "le" interlocuteur technique des bananiers. Cependant, la démarche individuelle d'une application indifférenciée de la MBPA a été privilégiée, alors que l'esprit de la loi incitait à démarrer une réflexion qualitative et collective sur d'autres façons de produire un fruit à forts niveaux d'intrants, dans l'objectif de construire un label qualité "banane d'altitude".

Encadré 2 : la mesure "complexe" Maintien de la Bananeraie Pérenne d'Altitude (MBPA).

- Elle répond principalement aux enjeux 'sol' et 'paysage', et ne peut s'appliquer qu'en zone de "montagne" (plus de 200 m. d'altitude).
- Elle implique les éléments suivants :
 - interventions exclusivement manuelles (dont remplacement des pieds manquants)
 - lutte raisonnée contre les parasites, basée sur observation et comptages
 - collecte des gaines plastiques des régimes
 - cultures associées autorisées dans limite de 25% de la surface
 - tenue d'un cahier des interventions
 - adhésion à une démarche qualité
 - suivi par le GIE Agro Service
 - si nécessaire, implantation nouvelle sur litière des résidus culturaux.
- L'aide correspond au maximum légal par ha, soit 899,91 €/ha
- La justification de l'aide est :
 - coût du travail supplémentaire, 0,3 UTH/ha,
 - production étalée nécessitant un passage hebdomadaire,
 - perte de rendement de 15%,

L'exclusivité de la MBPA se traduit également par la rareté d'autres mesures agro-environnementales (ce qui contraste avec les autres, qui possèdent généralement trois ou quatre mesures agro-environnementales, voire plus²⁸). En effet, la moitié des 37 CTE "banane" ne possède que la mesure BPA, et treize autres dossiers se limitent à deux mesures agro-environnementales. En association avec cette constatation, on peut observer que les diagnostics agri-environnementaux des dossiers CTE portés par le GIE A-S très succincts et standards. La description sommaire des principales caractéristiques de l'exploitation tient de la formalité administrative pour justifier le choix de la mesure.

Cette "pauvreté" apparente des CTE "banane", associée aux points de vue d'acteurs du développement, laisse penser que la construction de ces dossiers, faite dans l'urgence par le GIE Agro-service, a consisté en l'application standardisée d'un CTE "type". Ce modèle de CTE, constitué de cette mesure et éventuellement d'une autre mesure agri-environnementale, aurait été appliqué dans les exploitations agricoles sans réelle démarche de projet individuel. Une première explication de cette attitude peut se trouver dans le fait que l'aide associée à la mesure BPA atteint déjà le montant maximum autorisé à l'hectare (900 €/ha/an). Il peut donc paraître superflu, financièrement parlant, de passer du temps à faire un diagnostic approfondi pour inclure d'autres mesures.

Du fait de la pression exercée sur le GIE Agro-service au départ, on peut également se

²⁸ Chia Eduardo, Dulcire Michel, (en instance), *La vitrine ou l'arrière boutique ! Le rôle des Contrats Territoriaux d'Exploitation en Guadeloupe*, Gérer et Comprendre, Paris

demander s'il n'y a pas eu avec le temps une appropriation grandissante du dispositif par les techniciens, ce qui aurait conduit à une utilisation de plus en plus efficace et des dossiers de plus en plus complets. Si l'on s'arrête à la composition des CTE pour évaluer cette évolution, l'amélioration n'est que très légère: on constate juste, vers la fin de l'année 2001, l'apparition de quelques dossiers comprenant trois ou quatre mesures agro-environnementales²⁹, alors que dans le même temps plusieurs dossiers avec seulement une ou deux mesures continuaient à être présentés en CDOA. L'amélioration observée devient plus significative à partir du moment où on s'intéresse aux techniciens qui ont monté les dossiers. En effet au GIE Agro-service chaque technicien s'occupe d'une zone précise, et parmi les six dossiers CTE les plus complets, quatre ont été suivis par le même technicien. On constate donc, à ce niveau, l'importance des techniciens (et plus généralement des organismes agricoles d'encadrement) dans la diffusion du CTE (id.).

Au total 85 contrats seulement ont été signés. On peut constater qu'à part le GIE Agro-Service les autres porteurs de projets sont des institutions de développement ou d'encadrement. Le GIE à lui tout seul a présenté plus de 40% des contrats ayant été signé avant l'arrêt des CTE (id.).

En guise de conclusion : l'intendance n'a pas suivi !

La LOA de 1999 a instauré la CDOA pour gérer le développement rural. Cependant pour que la CDOA devienne un dispositif de gouvernance il faut que les acteurs s'engagent, se l'approprient et qu'ils mettent en place des apprentissages multiples : sociotechnique et organisationnels.

Notre analyse montre que la CDOA, sous la pression de la mise en place de la LOA, n'a pas pu ou su créer en Guadeloupe une situation ou dynamique permettant de construire ou définir un projet commun mais avant un langage commun et des pratiques organisationnelles commune : c'est à dire une dynamique d'apprentissage. Les membres de la CDOA ont seulement procédé à des ajustements dans leur mode de fonctionnement et dans leurs pratiques tant au sein des organisations qu'entre les organisations. En Guadeloupe le porteur de projet collectif est resté une simple réalité administrative et le processus n'y a pas donné lieu à une dynamique collective. Un seul contrat-type a été proposé et validé au niveau de l'île. Par ailleurs les premiers CTE y ont été construits autour d'une seule mesure, "complexe", appuyant la production bananière. Les acteurs hors zone bananière ne se sont emparés que tardivement de l'instrument ; une petite minorité d'agriculteurs et d'institutions en ont été à l'initiative. Les seules démarches collectives mises en œuvre ont concerné l'élaboration de diagnostics d'exploitation dans les GFA, pour les derniers CTE signés. Enfin la mise en place des CTE en Guadeloupe n'a pas été traduite en "stratégies de changement" des systèmes d'action³⁰ hormis une amélioration sensible dans les pratiques relationnelles entre agriculteurs et surtout entre agriculteurs et conseillers, là où elles n'existaient que peu ou pas auparavant : les CTE ont rapproché les conseillers des agriculteurs et revalorisé leur métier.

Le détournement des objectifs de la LOA au profit d'objectifs contraires à son esprit peut

²⁹ Dulcire Michel, Piraux Marc, Chia Eduardo, (soumis), *Du contournement de la LOA au détournement des CTE : les exploitations agricoles à l'épreuve de la multifonctionnalité dans les DOM insulaires*, Cahiers Agricultures, Paris

³⁰ Défini comme un "ensemble humain structuré qui coordonne les actions de ses participants par des mécanismes de jeux" et régule "la stabilité de ses jeux et les rapports entre ceux-ci". Crozier Michel, Friedberg Erhard, (1992), *L'acteur et le système*, Seuil, Paris., 500 p.

aussi être lu positivement, comme une forme d'appropriation³¹. Les "fonctions cognitives de la démarche"³², même dévoyée, ont renforcé les capacités d'adaptation. Une "routine défensive" afin de "digérer" un processus conçu dans et pour des conditions métropolitaines, et qui interpelle directement les modèles de développement productivistes prégnants dans l'Île, une "créolisation" des modèles³³. Les pratiques des acteurs ont de fait esquissé une évolution, et la CDOA commence à être considérée comme un nouvel agora, dispositif facilitant d'action et d'apprentissage collectifs. Les diagnostics collectifs pour certains, les dynamiques individuelles chez d'autres, mais aussi la co-construction de mesures propres en fin du processus, illustrent ces processus d'apprentissage, vers un point de vue partagé sur la "nouvelle" agriculture en réponse aux exigences de la société. C'est un travail que la recherche, dans une démarche de recherche-action, pourrait entreprendre afin de co-élaborer un langage commun et définir la démarche nécessaire à l'élaboration d'un projet en commun.



³¹ Dulcire Michel, Chia Eduardo, (en instance), *Le poids des représentations dans la mise en place des CTE : le cas de la Guadeloupe*, Ruralia, Paris

³² Rémy Jacques, (2001), *La co-institution des contrats territoriaux d'exploitation*, Ingénieries, n° spécial Multifonctionnalité, Paris, pp. 45-54.

³³ Glissant Edouard, (2004), *La créolisation du monde est irréversible*, Le Monde 2, 46, pp. 26-9.