

Adaptations locales de dispositifs agrienvironnementaux français et européens dans deux départements d'Outre-mer français : la Réunion et la Guadeloupe

Xavier Augusseau, Muriel Bonin, Jérôme Queste, William's Dare et Martine Antona

Volume 12, numéro 3, décembre 2012

Émergence et mise en politique des services environnementaux et écosystémiques

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1022684ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Université du Québec à Montréal
Éditions en environnement VertigO

ISSN

1492-8442 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Augusseau, X., Bonin, M., Queste, J., Dare, W. & Antona, M. (2012). Adaptations locales de dispositifs agrienvironnementaux français et européens dans deux départements d'Outre-mer français : la Réunion et la Guadeloupe. *VertigO*, 12(3).

Résumé de l'article

En Europe, depuis trois décennies, la prise en compte des enjeux environnementaux dans les politiques agricoles se traduit, en partie, par la conception de Mesures agrienvironnementales (MAE), visant à promouvoir le changement de pratiques. En France, ces mesures ont été mobilisées dans différents modèles de contrats avec les agriculteurs, passant d'un paradigme basé sur la subvention de la multifonctionnalité d'une exploitation agricole à une compensation des surcoûts liés à l'adoption de nouvelles pratiques plus vertueuses au niveau des parcelles. Cet article aborde la mise en application de ce changement de paradigme et analyse l'opérationnalisation de ces mesures à la Guadeloupe et à la Réunion, petits territoires insulaires et régions ultrapériphériques européennes, qui se caractérisent par des modèles agricoles majoritairement productivistes, orientés vers l'export et largement soutenus par les politiques publiques. L'analyse présentée dans cet article montre comment, dans ces îles confrontées de façon aiguë aux enjeux environnementaux, et soumises aux normes européennes, les acteurs agricoles ont su adapter les dispositifs agrienvironnementaux pour maintenir leurs objectifs de productivité et de soutien aux filières dominantes. Ainsi, après avoir souscrit les mesures intégrées dans les dispositifs hybrides inspirés de la multifonctionnalité, la profession agricole s'est peu mobilisée pour contractualiser la dernière génération de MAE. Les observations montrent qu'il n'y a pas eu d'évolution significative dans la déclinaison opérationnelle des instruments de politique agrienvironnementale qui restent conçus et pilotés par les institutions agricoles. L'absence de coordination avec les acteurs de l'environnement et de l'aménagement constitue un frein à l'appropriation des enjeux environnementaux par les exploitations. De fait, la convergence de la production agricole et de la fourniture de services environnementaux ne peut être assurée dans une logique d'aménagement et de gouvernance de l'espace rural.

Tous droits réservés © Université du Québec à Montréal et Éditions en environnement VertigO, 2012



Ce document est protégé par la loi sur le droit d'auteur. L'utilisation des services d'Érudit (y compris la reproduction) est assujettie à sa politique d'utilisation que vous pouvez consulter en ligne.

<https://apropos.erudit.org/fr/usagers/politique-dutilisation/>

Cet article est diffusé et préservé par Érudit.

Érudit est un consortium interuniversitaire sans but lucratif composé de l'Université de Montréal, l'Université Laval et l'Université du Québec à Montréal. Il a pour mission la promotion et la valorisation de la recherche.

<https://www.erudit.org/fr/>

**Xavier Augusseau, Muriel Bonin, Jérôme Queste, William's Dare et
Martine Antona**

Adaptations locales de dispositifs agrienvironnementaux français et européens dans deux départements d'Outre-mer français : la Réunion et la Guadeloupe

Changement de paradigme et évolution de la prise en compte de l'environnement dans les dispositifs de politique agricole

- 1 En France, un ensemble de dispositifs de politique agricole visant à orienter les pratiques traduisent depuis les années 1990 la prise en compte de l'environnement dans l'espace rural. À partir de 2000, la réforme de la Politique agricole commune (PAC) se caractérise par un renforcement du second pilier (Berret-Sollicet *et al.* 2009, Deverre et de Sainte-Marie 2008) qui oriente les subventions agricoles vers le développement rural et la promotion de modèles de développement agricole plus respectueux de l'environnement (Bonnieux 2009)¹. Cette réforme se décline en France par la mise en œuvre des Contrats territoriaux d'exploitation (CTE) puis des Contrats d'Agriculture durable (CAD). L'introduction du principe d'écoconditionnalité en 2003 puis la conception d'instruments ciblant des enjeux environnementaux plus précis, les Mesures Agrienvironnementales territorialisées (MAET) en 2007 s'inscrivent dans cette écologisation, ce « verdissement » progressif des politiques agricoles françaises (Deverre et De Sainte Marie, 2008).
- 2 L'analyse proposée dans cet article vise à interroger le changement de paradigme sous-tendant ces mesures de politiques agricoles. Il s'agit dans un premier temps de caractériser les modifications des relations agriculture-environnement induites par le passage de la multifonctionnalité à un recentrage sur la protection de l'environnement et l'entretien des paysages. Nous interrogerons ces changements au regard des acteurs et institutions impliqués dans l'opérationnalisation et l'application de ces mesures. L'analyse sera menée en termes de ciblage des services et acteurs concernés, de marge de manœuvre pour ces acteurs et d'adhésion à ces mesures volontaires, en nous appuyant sur les cas de la Réunion et de la Guadeloupe.

Des CTE aux CAD : de la multifonctionnalité de l'agriculture en action à un recentrage environnemental

- 3 La mise en politique du concept de multifonctionnalité de l'agriculture en France débute en 1992 avec un premier dispositif expérimental, le Plan de Développement durable (PDD). L'originalité des PDD est d'introduire, dans une démarche contractuelle, une approche globale de l'ensemble de l'exploitation d'une part, de l'insérer dans le cadre de son territoire d'autre part. Il s'agit de croiser la réflexion agrienvironnementale avec une approche de développement local (Ambroise, *et al.*, 1998). Le concept de multifonctionnalité reformule ainsi le lien entre agriculture et société en affirmant la multiplicité des fonctions sociales, environnementales et économiques de l'activité agricole. (Hervieu 2002).
- 4 De cette expérimentation, jugée concluante va déboucher le Contrat territorial d'exploitation (CTE) qui sera le principal outil d'action publique mis en œuvre dans la loi d'orientation agricole de 1999. Le CTE représente une mise en œuvre directe du concept de multifonctionnalité de l'exploitation agricole. Ainsi ces contrats associent une partie socio-économique visant à définir un projet de développement de l'ensemble de l'exploitation et

une partie territoriale et des enjeux environnementaux (eau, sols, air, biodiversité, paysage, risques naturels, énergie) dont la mise en œuvre se base sur des mesures agrienvironnementales (MAE). La loi d'orientation agricole de 1999 évoque en effet un territoire de projet, porté par des acteurs du territoire, porteurs d'un projet collectif. Ce projet fait suite à un diagnostic de territoire, puis est traduit en un « contrat-type » rassemblant un ensemble de mesures que pouvaient choisir les agriculteurs. Les projets des exploitations agricoles individuelles doivent être mis en cohérence avec le projet de territoire grâce au choix de mesures figurant dans ce contrat type. Le territoire était alors conçu comme l'espace d'une action collective.

- 5 Les CTE sont renommés CAD en 2003. Le passage des CTE aux CAD est associé à une volonté de simplification administrative et à un recentrage environnemental. Un bilan effectué sur 50000 CTE en 2005 montre que (1) les CTE sont trop complexes à mettre en œuvre notamment dans l'élaboration des diagnostics territoriaux et l'adéquation des projets individuels, traduisant de fait une prééminence des logiques individuelles ou de filières sur l'ambition initiale de territorialisation. (2) les objectifs en termes d'emploi sont loin des attentes ; mais malgré toutes ces critiques (3), le CTE a permis de développer des pratiques plus respectueuses de l'environnement et (4) a favorisé une ouverture du monde agricole sur les autres acteurs du monde rural (Urbano et Vollet, 2005). La fin des CAD en 2006 marque la fin de la tentative d'intégrer une approche globale et multifonctionnelle de l'exploitation agricole dans les politiques agricoles et rurales (Bonnal, 2010).
- 6 La référence à la multifonctionnalité est définitivement évacuée dans les récentes lois d'orientation agricole de 2006 et 2010, ancrant l'agriculture dans la culture entrepreneuriale compétitive (Bonnal, 2010), tout en affichant une volonté de réduire les impacts de l'activité agricole sur l'environnement.

MAE et MAET : Dispositifs de paiement pour services environnementaux ?

- 7 Les MAE évoqués au sein du CTE sont des mesures dont l'origine est antérieure aux dispositifs « multifonctionnels » et qui, moyennant certaines évolutions, perdurent encore. En effet, suite à de premières expériences d'Opérations locales agrienvironnementales à la fin des années 80, les premières mesures agrienvironnementales (MAE) françaises sont apparues à l'occasion de la réforme de la PAC de 1992 (Lavoux et al, 1999). Le principe des MAE est de rémunérer le coût d'un changement de pratique agricole afin que cette pratique agricole soit plus respectueuse de l'environnement. Ces mesures sont déclinées au niveau national - la prime à l'herbe - ou dans des programmes de mesures conçues selon les enjeux locaux (gestion de l'eau, protection écologique, etc.). Mais le bilan fait cinq ans plus tard de ces premiers outils d'accompagnement est mitigé. Leur efficacité semble limitée, d'une part parce qu'ils ne s'appliquent que sur une partie de l'exploitation agricole, d'autre part du fait de la dispersion géographique des agriculteurs volontaires qui ont participé à la démarche (Jauneau et Rémy, 1999 ; ISARA/ACER Campestre, 1997). En 1999, les MAE sont alors intégrées au sein des CTE puis des CAD comme volet environnemental d'une approche transversale de l'exploitation agricole.
- 8 La nouvelle loi d'orientation agricole de 2006 s'aligne sur la vision européenne des relations entre agriculture et environnement. Les instruments de politique publique, visant à améliorer les conséquences environnementales de l'agriculture, proposés dans la nouvelle version de la Politique agricole commune introduisent le principe de conditionnalité² tout en maintenant les MAE. Pour une meilleure efficacité, une partie de ces MAE est territorialisée (MAE T). Néanmoins le sens du territoire est bien différent de celui du dispositif CTE, puisqu'il s'agit d'une zone à enjeu environnemental sur laquelle des mesures agrienvironnementales précises sont ciblées.
- 9 L'objectif d'une MAE est bien d'encourager financièrement la fourniture ou le maintien par un acteur identifié de services environnementaux³, notion souvent assimilée à celle de service écosystémique qui émerge dans la littérature scientifique dans les années 1970, principalement dans les travaux d'écologues (Antona et Bonin, 2010)⁴. Cependant, les MAE ne respectent pas toujours les conditions à remplir pour être qualifiées de paiement pour service environnemental

(Baylis *et al.*, 2008) telles que définies par Wunder (2005) , qui les formalise sous l'angle d'une transaction.

- 10 L'attribution d'une valeur monétaire permet potentiellement à ces services d'accéder à des régimes de coordination basés sur des transactions marchandes entre les bénéficiaires de ces services et ceux à même de maintenir voire d'améliorer ces services (Wunder 2005). La notion de services écosystémiques se décline alors en un outil opérationnel de gestion, le Paiement pour services environnementaux (PSE). Initialement mobilisé pour la conservation de la Nature, ce nouvel outil est proposé également pour réorienter les pratiques agricoles vers une maximisation de l'ensemble des services fournis par les écosystèmes cultivés (FAO 2007). En rémunérant l'ensemble des services rendus par ces écosystèmes et non plus uniquement le seul service d'approvisionnement, il devient possible d'agir sur les agriculteurs *via* leur rationalité économique pour les amener à limiter la pollution et la raréfaction des ressources en eau, la dégradation des sols et la disparition de la biodiversité. Dans le cadre d'un PSE, le service « rendu » du fait des pratiques agricoles doit alors être additionnel à une situation de référence et issu d'une contribution active des agriculteurs.
- 11 La question est posée de l'opérationnalisation de cet outil dans le cadre de politiques publiques, l'État assumant alors le rôle d'intermédiaire entre bénéficiaires et fournisseurs de services. Il s'agit d'identifier dans quelle mesure une politique agricole peut contribuer à restaurer ou renforcer des services environnementaux. Cette déclinaison d'une notion descriptive à un instrument de politique publique n'est pas sans poser de problèmes. Quels acteurs rémunérer pour des services rendus par des écosystèmes ? Comment chiffrer le prix de services immatériels ? Comment contrôler la fourniture effective de ces services ? Quelles conséquences sur le contexte socio-économique, sur le développement et sur la pauvreté sont associées à ces nouveaux marchés ? L'ensemble de ces questions et la difficulté à identifier des PSE qui suivent la définition canonique de Wunder amènent Muradian et al. (2010) à contester la définition « coasienne » des paiements pour services environnementaux (PSE) reposant sur une transaction associant fournisseurs et bénéficiaires. Muradian et al, étendent la définition aux différentes formes de transferts de ressources entre acteurs sociaux visant à créer des incitations au changement de pratiques en vue d'une gestion des ressources naturelles allant dans le sens de l'intérêt de la société. Les auteurs de cette définition recommandent notamment de prêter davantage attention à la construction sociale de tels dispositifs et à leur insertion dans le cadre plus général de politiques publiques combinant de multiples instruments et visant de multiples objectifs.
- 12 Le changement de paradigme, d'une vision intégrée - associant les multiples fonctions de l'agriculture et sa contribution « ...à la durabilité des territoires et des collectivités auxquelles elle appartient... » (Godard et Hubert 2002) - à un recentrage environnemental, traduit une rupture dans la façon de considérer l'environnement dans la politique agricole française. Il est alors légitime de s'interroger sur les conséquences de ce changement de paradigme sur les dispositifs d'action publique mis en œuvre pour accompagner l'orientation de l'agriculture vers un modèle plus respectueux de l'environnement. Le changement de concept théorique sous-tendant les politiques agrienvironnementales s'est-il traduit par des évolutions de la perception des relations entre agriculture et environnement susceptibles d'être mises en évidence au travers de l'opérationnalisation effective des instruments de politiques publiques par les acteurs locaux ?
- 13 Nos éléments de réponse à cette problématique s'appuient sur nos travaux qui portent sur la transformation des politiques publiques d'appui à l'agriculture et ont été menés dans deux départements de l'outremer français, La Réunion et la Guadeloupe. Le choix de ces terrains pour illustrer notre problématique sera d'abord présenté. Puis l'évolution des instruments de politiques agrienvironnementales dans ces deux DOMs permettra d'illustrer le fait que les relations entre agriculture et environnement ont évolué de façon très ténue. Nous avancerons ensuite plusieurs éléments de discussion pouvant expliquer ce paradoxe entre les actions effectivement prises et le discours politique pour une plus grande prise en compte de l'environnement.

Analyse historique de la conception et la mise en œuvre des dispositifs agrienvironnementaux en Guadeloupe et à la Réunion

14 Des travaux antérieurs ont été mobilisés afin d'analyser la trajectoire historique des dispositifs MAE. Ces travaux portent sur :

1. l'analyse de l'application du dispositif des Contrats territoriaux d'exploitation (CTE) initié par la LOA de 1999, menée conjointement sur les deux îles ; dans ce cas des CTE, -qui consistent en des engagements contractuels souscrits entre agriculteurs et pouvoirs publics-, il s'agissait de saisir comment les organisations professionnelles, organismes de recherche et institutions régulatrices se sont emparés de cet outil conçu pour un contexte métropolitain (Piroux et al. 2003). Les changements engendrés par la signature de contrats CTE dans les exploitations agricoles ont aussi été analysés (Gimenez, 2003 ; Chia et al., 2008).
2. l'analyse, en Guadeloupe, des innovations agroécologiques dans la gestion de l'eau, en se focalisant sur la question du risque environnemental. La gestion de ce a été étudiée à deux niveaux - groupe d'agriculteurs et institutions - de façon à dégager les formes d'organisation développées pour impulser ou mettre en œuvre des innovations agroécologiques (Houdart et al. 2009).

15 Dans le cadre du projet ANR Serena, des études ont été menées sur les deux territoires. En Guadeloupe, l'analyse porte sur la conversion à l'environnement de la filière bananière à partir de 19 entretiens semi-directifs avec les acteurs de la filière bananière (Cathelin, 2010), sur la place de l'environnement dans les projets des collectivités territoriales et sur la gouvernance et la mise en œuvre des MAE à partir de bilans chiffrés et d'entretiens semi-directifs avec les administrations, les structures animatrices des MAE et 44 agriculteurs ayant souscrits des MAE (Beaugendre, 2012). À la Réunion, 21 entretiens semi-directifs ont été conduits avec les personnes ressources encore présentes sur l'île et ayant joué un rôle dans les institutions (profession agricole, services de l'État chargés de la gestion de dispositifs agrienvironnementaux et collectivités territoriales). Cette étape nous a permis de saisir les modalités de construction locale et de gouvernance de ces dispositifs et dans quelles mesures leurs objectifs de protection de l'environnement ont été appropriés et mis en œuvre. En complément des enquêtes ont été réalisées auprès de 40 exploitations situées sur deux bassins versants (futur bassin d'alimentation de captage Grenelle) pour analyser comment ces agriculteurs mobilisent et intègrent des dispositifs agrienvironnementaux dans leur stratégie d'exploitation (M. Herrou, 2010).

Spécificités des politiques agrienvironnementales dans les départements d'outre-mer

16 Nous précisons ici pourquoi la réponse à notre questionnement s'appuie sur des travaux réalisés sur ces deux terrains. Il serait facile de questionner la validité de nos résultats obtenus dans les DOMs. En effet, la situation de ces DOM n'est-elle pas tellement spécifique que nos résultats ne permettent pas d'éclairer la situation de l'évolution de la perception des relations entre agriculture et environnement en France voire en Europe ? La publication de cet article dans le cadre du dossier du Volume 12 numéro 3 de [VertigO] permet de mettre en perspective nos résultats à l'aide de ceux fournis par les autres contributions (cf. notamment Valette et al, 2012 : Émergence de la notion de service environnemental dans les politiques agricoles en France : l'ébauche d'un changement de paradigme?). Précisons donc les caractéristiques de nos deux terrains.

Une diversité d'instruments de politique publique pour bâtir des politiques agricoles spécifiques à des territoires insulaires,

17 Le développement agricole de la Réunion et de la Guadeloupe est largement soutenu par les politiques publiques, dans une logique de convergence vers le modèle agricole métropolitain (Chia et al, 2003). Mais la structure des budgets des différents instruments de financement

des politiques agricoles est différente de la métropole, car leur objectif est d'assurer la consolidation des différentes filières, dans une logique de soutien à la production.

- 18 En effet, l'histoire agricole de ces deux îles est marquée par la colonisation qui a structuré le territoire et orienté leur développement économique vers la production de cultures d'exportation (Laudié-Lecomte, 2003). En dépit d'une lente érosion relative, l'agriculture reste un secteur d'activité économique important (dont banane et sucre sont les premiers postes d'exportation), mais également politique, social, historique et culturel, même si sa contribution à une économie de plus en plus tertiaisée devient marginale (5% des emplois dans le secteur agricole à la Guadeloupe et 4,2% à la Réunion contre plus de 80% pour le secteur tertiaire, INSEE-RP2006). Chacune des deux îles dispose d'une agro-industrie, tournée exclusivement vers l'exportation (canne et banane) vers l'Europe et fortement soutenue par les différentes politiques agricoles mises en œuvre, qui cohabite avec une agriculture orientée essentiellement vers des productions vivrières et patrimoniales (café, vanille, jardin créole, etc.). Ce second type d'agriculture plus familiale et pluriactive valorise des espaces souvent marginaux comme les « Hauts » de la Réunion ou la Côte sous le vent en Guadeloupe (Déméné, 2011).
- 19 Ces territoires présentent toutefois des singularités géographiques, climatiques et culturelles qui ont été reconnues dès 1957 dans le traité de Rome. Les DOM ont obtenu, depuis le traité d'Amsterdam de 1997, le statut de Région Ultra-Périphérique (RUP) européenne. Ce statut concerne huit territoires s'étendant sur 25 millions de km² et regroupant près de 4,3 millions d'habitants (Eurostat, 2006⁵). L'article 299.2, remplacé ensuite par l'article 349 du traité de Lisbonne fournit un cadre réglementaire à cette reconnaissance et à l'application de dérogations aux différentes réglementations européennes.
- 20 Ainsi, la transcription française des directives européennes s'applique de plein droit à la Réunion et en Guadeloupe du fait de leur statut de départements d'outre-mer (DOM) français et bénéficie de ce fait des aides de la PAC. Les deux îles de la Guadeloupe et de la Réunion représentent des modèles de développement singuliers dans leur contexte régional, Caraïbes et Océan Indien, mais sont illustratifs d'autres contextes européens éloignés de leur métropole.
- 21 L'essentiel des aides reçues en agriculture se trouve associé au 1^{er} pilier de la PAC. En tant que RUP, les deux DOM bénéficient des fonds structurels européens et sont éligibles aux aides pour leur retard en matière de développement, comme le Programme d'Options spécifiques à l'Éloignement et à l'Insularité des Départements français d'outre-mer (POSEIDOM). Ainsi, en 2003, les RUP ont pu bénéficier de dérogations et préserver leurs objectifs de production agricole. Et ce, alors que la réforme de la PAC visait à réguler les excédents de la production agricole européenne en introduisant d'une part, les principes de découplage et de conditionnalité des aides et d'autre part, en révisant le cadre d'intervention des soutiens aux filières agricoles. À la Réunion cela s'est traduit par la mobilisation de l'ensemble des institutions concernées (politiques, collectivités, syndicats agricoles et industriels) pour défendre les intérêts de la filière canne à sucre afin d'obtenir le maintien d'un quota de production, des compensations pour la baisse des prix garantis, la poursuite des aides à l'écoulement de la production, etc. Ces négociations ont été facilitées par la situation socio-économique difficile, mais aussi du fait des faibles volumes de production qui sont en jeu (autour de 200 000 tonnes de sucre pour la Réunion). L'État français complète les financements manquants (aide à l'écoulement, soutien au prix, par exemple). De même en Guadeloupe, la filière bananière s'est mobilisée pour maintenir les importants soutiens publics dont elle bénéficie (Cathelin, 2010).
- 22 Le 2^o pilier de la PAC, consacré au développement rural, a également fait l'objet d'adaptations, en consacrant l'essentiel de l'enveloppe financière vers l'investissement des exploitations. Ainsi l'axe n°1 « compétitivité des secteurs agricoles et forestiers » représente 72% du budget des Plans de Développement rural Réunionnais et Guadeloupéen, déclinaisons locales du FEADER, contre 35% au niveau national (source : ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt). Parallèlement, les collectivités locales contribuent également au soutien public à l'agriculture. Cependant, au regard des budgets annuels de ces collectivités, dont la grande part est consacrée aux dépenses sociales et aux investissements

d'infrastructures, l'agriculture reste cependant marginale (4% du budget du Conseil Général réunionnais et 7% du budget des 2 collectivités guadeloupéennes)⁶.

- 23 C'est dans ce contexte singulier que nous nous proposons de rendre compte de l'effet des changements de paradigme des politiques publiques « agrienvironnementales » françaises et européennes sur la mise en œuvre opérationnelle des instruments d'action publique qui y sont associés.

Deux agricultures insulaires sous la pression accrue des enjeux environnementaux

- 24 La Guadeloupe est un archipel de 1 705 km² situé dans l'arc antillais. La Réunion est une île de 2 520 km² située dans l'Océan Indien. Ces petits territoires insulaires connaissent une croissance rapide de la population⁷ qui se concentre sur des parties réduites du territoire⁸, avec une répartition spatiale conforme au modèle de l'île tropicale qui oppose une double dissymétrie littoral/intérieur et côte au vent/côte sous le vent (Brunet, 1990).

- 25 Ces agricultures sont ainsi confrontées à des enjeux d'aménagement du territoire caractéristiques des petits espaces insulaires. Les besoins en surface des filières agricoles sont concurrencés par une forte demande en terres constructibles, relayée par les collectivités territoriales qui visent un équilibre entre les besoins économiques et sociaux de la population croissante. La pression foncière sur les terres agricoles est encore exacerbée par l'importance des enjeux environnementaux qui justifie la protection stricte d'espaces via les parcs nationaux, ou les zones de protection des lagons et de leurs bassins versants. Ces deux départements concentrent en effet une grande partie de la biodiversité française. Les Schémas d'Aménagement régional de la Guadeloupe (2001) et de la Réunion (2011), traduisent les grandes orientations d'aménagement issues du consensus entre les différents enjeux de ces territoires.

- 26 Les acteurs du secteur agricole, filières, institutions et agriculteurs, doivent ainsi composer entre des intérêts et enjeux locaux, et une redéfinition de la politique agricole (PAC), à l'échelle européenne. La réforme de la PAC se traduit

1. dans la Loi d'Orientation agricole (LOA) de 1999, par une remise en cause des mesures de soutien à la production et par la reconnaissance de la multifonctionnalité de l'agriculture et des espaces ruraux ;
2. par l'émergence des préoccupations environnementales aboutissant à des Directives Européennes qui définissent de nouvelles normes et réglementations (eau, produits phytosanitaires, nitrates, etc.), et plus récemment l'introduction de l'écoconditionnalité.

- 27 De surcroît, l'agriculture réunionnaise, très engagée vers le productivisme, est de plus en plus sollicitée pour affirmer sa contribution aux grands enjeux de développement durable de l'île portés notamment par le Conseil Régional⁹ ou la mise en application locale de la Directive Cadre Européenne sur l'eau. En Guadeloupe, l'impact de certaines pratiques agricoles sur l'environnement et la santé a été mis en lumière par la révélation de la pollution des eaux et des sols par le chlordécone (Kermarrec, 1980, Balland et al, 1998 ; Bonan et al., 2001, Beaugendre , 2005), organochloré utilisé dans les bananeraies jusqu'en 1993. La médiatisation de cet événement a pointé du doigt le caractère polluant et peu durable de l'agriculture guadeloupéenne et a rendu incontournable le débat sur l'utilisation des pesticides dans les Antilles Françaises. La problématique environnementale, devenue un enjeu majeur de société, s'est ainsi invitée dans les préoccupations et les pratiques des agriculteurs réunionnais et guadeloupéens comme des décideurs et va de pair avec une remise en cause des subventions directes sur la banane et sur le sucre¹⁰ et des critiques du caractère monoculturel (banane en Basse Terre et canne en Grande Terre et à la Réunion) de l'agriculture guadeloupéenne et réunionnaise.

Évolution des dispositifs d'action publique agrienvironnementaux en Guadeloupe et à la Réunion : un bilan mitigé

Une dynamique polarisée en Guadeloupe

- 28 En Guadeloupe, les MAE sont mises en place à partir de 2000 seulement, avec l'arrivée des CTE. Mais nous pouvons observer la quasi-reproduction des MAE du cadre CTE vers celui du CAD puis vers les nouvelles MAE depuis 2007-2008.
- 29 Les premières mesures des CTE et le montage des dossiers individuels ont été mis en oeuvre par la DAF et la filière banane. D'autres acteurs (Chambre d'agriculture, SAFER) se sont ensuite organisés pour la conduite des diagnostics, le montage des dossiers en formant leurs techniciens. À partir de 2002, ils deviennent porteurs de projets de CTE individuels qui sont signés.
- 30 La dynamique de proposition de nouvelles mesures est stoppée par le remplacement des CTE par les CAD. . La principale mesure en culture bananière change : « maintien de la bananeraie pérenne d'altitude » au démarrage des CTE, « jachère-couvert banane » en 2009. Mais de nombreuses mesures restent inchangées ou sont peu modifiées : conversion à l'agriculture biologique, protection des races menacées, plantation-entretien de haies, fossés, mares... Le processus d'innovation que les dispositifs souhaitaient impulser pour l'agriculture guadeloupéenne peut être interrogé.
- 31 86 CTE ont été signés entre 2001 et 2003 en Guadeloupe. 151 CAD sont contractualisés entre 2004 et 2006. Sur 2000-2006, les opérations CTE/CAD représentent un engagement financier de 4,22 millions d'euros pour le volet MAE. Des opérations de communication-information sont lancées en 2004 et 2005 afin de sensibiliser les exploitants. La contractualisation progresse. En 2006, le manque de crédit ne permet pas de répondre totalement à la demande de contractualisation pour le volet environnemental. Une volonté de conserver cette « *impulsion mobilisatrice de l'année 2006* » est affichée dans le PDR Guadeloupe 2007-2013.
- 32 Entre 2008 et 2010, 258 dossiers MAE sont approuvés (Petit et Michel, 2011). La contractualisation est en augmentation, mais il ne s'agit plus de dossier de la même nature puisque les CTE et CAD concernait l'ensemble de l'exploitation, alors que les MAE ne sont contractualisées que sur un ensemble de parcelles de l'exploitation. Les mesures les plus sollicitées sont celles portant sur la protection des races menacées, l'apiculture, les alignements d'arbres, le développement des cultures patrimoniales, la coupe en vert de la canne, ainsi que la jachère nue pour la culture de la banane (Petit et Michel, 2011).
- 33 L'intérêt financier prime dans les motivations de souscription chez 40 % des agriculteurs interrogés (Beaugendre, 2012). L'intérêt environnemental est la seconde source de motivation citée par les agriculteurs (24%). Il s'agit dans ces cas-là, essentiellement de la mesure « Plantation et entretien d'un alignement d'arbres » utilisée en Nord Grande Terre. Les changements de pratiques sont variables selon les mesures, mais restent faibles. Pour la pratique de la coupe « mécanique en vert de la canne », sur les 15 producteurs de canne interrogés, aucun ne brûlait la canne à sucre pour la récolte avant la souscription la mesure.
- 34 Les mesures liées à la banane ont été les plus consommatrices de crédits sur les trois premières campagnes MAE. La volonté de compenser par d'autres mesures pour les années suivantes est affichée (entretiens avec les personnes chargées des MAE à l'ASP en 2012).
- 35 Avec la mise en place du nouveau dispositif de mesures agrienvironnementales territorialisées en 2007 en Guadeloupe, un appel à projet pour des opérateurs agrienvironnementaux a été lancé, mais est resté infructueux. La Direction de l'Agriculture et de la Forêt (service déconcentré de l'État) gère la mise en oeuvre des mesures agrienvironnementales, en déléguant la fonction d'opérateur à l'ASP¹¹, sans ciblage sur des zones à enjeu environnemental prioritaire. Les discussions sur le cahier des charges des mesures agrienvironnementales restent limitées au secteur agricole avec des échanges entre organisations professionnelles agricoles/structures animatrices/DAF/ASP en Guadeloupe, puis ministère de l'Agriculture à Paris et Europe.

36 Remarquons l'absence d'avis et de participation aux discussions des acteurs de l'environnement (associations de protection de l'environnement, Diren,...). L'entrée récente dans le dispositif de nouvelles institutions pourrait modifier à l'avenir les échanges et cahiers des charges : le Parc National cofinance les MAE depuis 2010 (enveloppe de 50 000€) ; la communauté de communes du Nord Grande Terre veut utiliser les MAE comme instrument pour introduire « plus d'environnement » pour l'approvisionnement en produits agricoles locaux (en attente la mise en place de la filière bio encore très peu développée).

Une réduction de la mobilisation de la profession agricole à la Réunion

37 À la Réunion, les premières mesures agricoles en faveur de l'environnement apparaissent dès 1997, date à laquelle sont mis en place deux programmes zonaux agrienvironnementaux, l'un visant à lutter contre l'érosion dans le cadre d'un projet de développement local et l'autre, porté par la chambre d'Agriculture, avec pour objectif la diminution des intrants.

38 Les CTE, inspirés de la multifonctionnalité, sont perçus comme un nouveau mode de financement agricole. Comme en métropole, les premiers CTE sont financés dans le cadre du PDR et du DOCUP (2000-2006). Le dispositif CTE est identifié comme une opportunité de financement inédite pour des petites filières en difficulté comme le géranium ou pour des projets de territoire comme le cirque de Cilaos. Mais elle apparaît aussi comme une opportunité pour conforter des filières déjà en place, en résolvant des contraintes locales de production (aménagement parcellaire, mécanisation, ...), et en anticipant ainsi le risque d'une baisse des politiques de soutien (POSEIDOM). La phase d'élaboration des CTE a ainsi été une occasion unique où de nombreux acteurs se sont mobilisés pour proposer des projets en appui à des filières traditionnellement peu concernées par les subventions publiques (Piroux et al, 2005). Plusieurs contrats type ont été déposés selon des logiques filières (canne, ananas, vanille, etc.), territoriales (Cirque de Cilaos) ou sociotechnique (installation progressive, aménagement de l'exploitation) (Piroux et al, 2005).

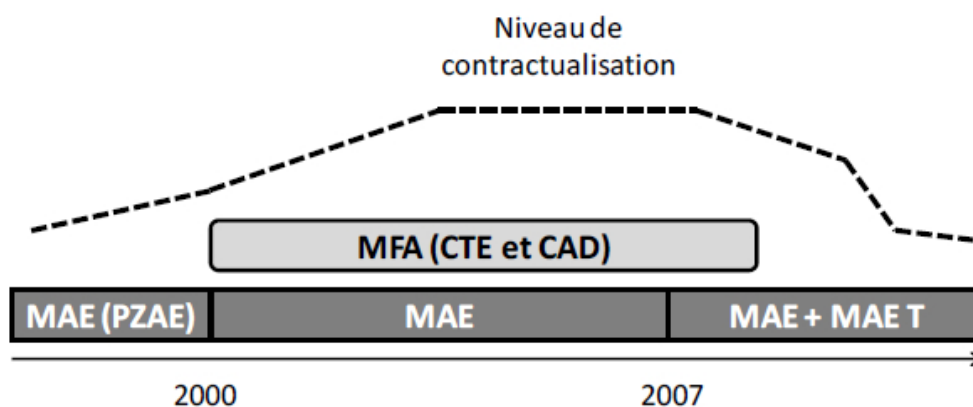
39 La profession agricole se mobilise donc fortement pour les CTE puis les CAD. À cette époque la profession agricole, bien consciente de l'émergence des nouveaux enjeux agricoles en débat (qualité, environnement, ...) et inquiète d'une remise en cause des financements publics, cherche à mobiliser ces nouveaux dispositifs. « *Il s'agit pour l'essentiel de mobiliser les financements dits du «deuxième pilier» de la PAC, et en particulier des mesures agrienvironnementales...* »¹². Ainsi, sous l'effet d'apprentissage et d'entraînement des CTE, entre 2003 et 2006, c'est plus de 330 CAD qui ont été signés contre environ 150 pour les CTE en 2003 (DAAF, 2010). Mais au final c'est la filière canne à sucre qui a bénéficié de la quasi-totalité des fonds alloués au CTE, puis aux CAD, grâce à une mobilisation des techniciens de la chambre d'agriculture chargés de l'animation et de l'appui auprès des agriculteurs.

40 L'émergence des MAE, marque une importante inflexion. Dans le Plan de Développement rural de la Réunion (2007-2013), le volet environnemental des CAD est remplacé par des MAE système et des MAE territorialisées (MAET). Ces nouveaux contrats co-construits avec les partenaires réunionnais du monde agricole visent d'une part, à corriger des pratiques à risque comme le désherbage de la canne et d'autre part, ciblent davantage les autres systèmes de culture sensibles comme le maraîchage ou l'arboriculture présentant un risque de pollution potentiel plus élevé que la canne. Ces nouvelles mesures traduisent donc une nouvelle inflexion des outils mobilisés pour la protection de l'environnement et semblent corriger certaines limites des dispositifs passés. Les MAET se focalisent sur des zones à fort enjeu environnemental (notamment en termes de protection de la qualité de l'eau). Pourtant et contrairement aux CAD, il n'y pas eu ensuite de mobilisation de la profession agricole, notamment en terme d'animation ou de formation auprès des agriculteurs pour qu'ils se les approprient, y adhèrent et finalement adoptent la nouvelle perception insufflée par ces nouveaux outils. Les premiers bilans montrent que les MAET sont aussi très peu contractualisés par les agriculteurs¹³, comme en Gaudeloupe

41 Au final le bilan est mitigé et traduit un écart entre l'évolution des instruments de politiques publiques et leur adoption et leur mise en œuvre concrète par les acteurs de nos deux terrains.

- 42 La multifonctionnalité a été, avec la reconnaissance des fonctions environnementales de l'agriculture, un bon « moteur » pour introduire l'environnement dans les dispositifs publics d'appui à l'agriculture (cf figure 1). C'est en effet grâce à ces dispositifs hybrides, CTE et CAD, qui offrent un compromis incitatif pour l'exploitation, que la plupart des contrats ont été signés. Des enquêtes récentes auprès d'exploitations cannières réunionnaises montrent ainsi que la première motivation pour signer un CAD est la garantie de bénéficier d'un suivi technique (Dare et Queste, 2011, le Herrou, 2010).
- 43 A contrario, les MAET, dispositif exclusivement orienté vers l'environnement et conçu pour modifier des pratiques à l'échelle de la parcelle, ont eu peu de succès auprès des agriculteurs qui avaient été ciblés. En effet pour les agriculteurs canniers ou les éleveurs, principaux bénéficiaires des subventions, les MAE représentent maintenant une mesure parmi d'autres au sein du dossier qu'ils doivent constituer auprès de l'administration. Pour les autres agriculteurs, maraichers et arboriculteurs, encore en marge du système administratif agricole et dont l'activité est peu extensive, les MAE qui constituent des aides en fonction de la surface sont encore moins incitatives. Même si la DRAAF a pu négocier, en 2011, avec la Commission européenne le relèvement des indemnités, jugées peu incitatives, et l'extension géographique des MAE à l'ensemble de l'île pour augmenter la « demande » (le T disparaissant), il n'est pas sûr que le bilan s'améliore, en l'absence de dispositif d'animation.

Figure 1. Évolution de la contractualisation des mesures agrienvironnementales à la Réunion



Discussion : de l'appropriation des dispositifs à l'appropriation de la notion de SE ?

Une politique de renforcement des filières

- 44 Le principal effet observé de la mise en œuvre de ces différents dispositifs est un renforcement des filières agricoles principales, sans véritable changement des pratiques agricoles ni d'un nouveau projet agricole (Dulcire et Chia, 2004 ; Dulcire *et al.*, 2006 ; Michalski 2009 ; Cathelin, 2010, Dare et Queste, 2011).
- 45 Nos observations illustrent que la déclinaison locale dans les DOM étudiés du dispositif national des CTE puis des CAD, inspirés du concept de multifonctionnalité, a donc conduit à mettre en avant la fonction de production de l'agriculture tant pour le marché local que pour l'exportation. Cette fonction de production est socialement considérée comme importante et comme devant être reconnue au même titre que les autres fonctions de l'agriculture (Piroux *et al.*, 2003).
- 46 Les analyses conduites sur l'appropriation des MAE, à la Réunion et en Guadeloupe montrent comment ce dispositif destiné à rémunérer des services environnementaux ciblés rendus par les agriculteurs dans le cadre des contrats, a été marginalement mobilisé. Le dispositif n'est en effet pas conçu pour rendre attractives les actions contractuelles (Vert et Colomb, 2009), ce qui explique des niveaux d'incitations plutôt réduits. Les actions contractuelles susceptibles d'être choisies sont alors celles à l'origine d'externalités positives, mais qui perturbent le moins l'activité agricole. Elles sont aussi les plus aisées à promouvoir.

- 47 Les différents dispositifs agrienvironnementaux mis en œuvre dans les DOM par les politiques agricoles traduisent une évolution structurelle des instruments d'action publique. D'une approche centralisée basée sur des réglementations et un contrôle étatique, ils évoluent progressivement vers des dispositifs incitatifs volontaires et facultatifs. La responsabilité d'adhérer à une démarche environnementale relève alors du professionnel et non de l'État (Daré et Queste 2011). De ce fait, les mesures agrienvironnementales transfèrent progressivement une partie des responsabilités environnementales de l'État vers des organisations professionnelles. Les filières agricoles sont associées à leur définition et sollicitées comme intermédiaires, ce qui renforce leur position stratégique. Ce transfert est théoriquement cohérent du point de vue de la participation de parties prenantes à la prise en compte des risques environnementaux, mais pose la question du choix des parties prenantes associées. Cette polarisation des mesures incitatives via les filières agricoles peut aussi être une source d'exclusion comme l'illustre le cas de la Réunion. Les agriculteurs non insérés dans des filières agricoles ne sont pas ciblés par les politiques, alors que sont rémunérées des pratiques d'agriculteurs qui respectaient déjà la réglementation environnementale puisqu'insérées dans les réseaux professionnels (Demené, 2011 ; Dare et Queste 2011).
- 48 Cependant, la déclinaison locale de ces politiques agrienvironnementales doit être analysée au regard des objectifs prioritaires de convergence des agricultures des RUP, négociées au niveau européen et qui justifient le maintien en l'état de mesures productivistes et de soutien des prix agricoles dans ces régions au faible niveau de vie. Contrairement aux politiques agricoles de l'Europe continentale qui tentent de réorienter les objectifs de la PAC vers une meilleure prise en compte de l'environnement, les DOM conservent comme priorité une augmentation du niveau de vie de leurs habitants.

Une dépendance de sentier

- 49 D'un point de vue conceptuel, le passage des premières MAE aux dispositifs CTE puis CAD, puis la séparation des dispositifs d'appui à l'agriculture et des mesures visant l'environnement constituent des évolutions importantes. L'approche multifonctionnelle consistait à inciter et accompagner l'ensemble des exploitations agricoles à améliorer au sein de chacune la prise en compte de l'environnement. Le point de départ de la définition des mesures était l'exploitation.
- 50 L'analyse des instruments définis par les Plans de Développement rural de la Guadeloupe et de la Réunion (PDRR et PDRG) met en évidence le recours à des notions intermédiaires entre les notions de multifonctionnalité et de services environnementaux : Les MAE sont définies comme des « paiements agrienvironnementaux ». Le point de départ est à présent l'enjeu environnemental ciblé et spatialement localisé, découplé de l'organisation spatiale et sociale des activités humaines, agricoles ou autres. Mais dans la mise en pratique des dispositifs, cette territorialisation peine à se concrétiser : En Guadeloupe, le dispositif CTE a utilisé les diagnostics agronomiques de filière plutôt que les diagnostics de territoire existant (Demoulière, 1999, Parc National de Guadeloupe 1999 a et b ; Etablissement public local d'enseignement et de formation professionnelle agricoles de Guadeloupe, 2000).
- 51 Comme en métropole, les CTE ont été contraints par la dépendance de sentier liée à l'organisation des filières agricoles (Léger, 2000), au détriment d'une mise en œuvre opérationnelle de projets de territoire. En pratique, les institutions ont tendance à privilégier des instruments ne requérant pas de modification majeure des circuits d'appui et des procédures déjà en place. Les porteurs de projets notamment sont restés les acteurs du secteur agricole. La possibilité ouverte dans la loi aux collectivités territoriales ou aux associations de protection de l'environnement d'être porteurs de projets de MAE ne s'est pas concrétisée ni en Guadeloupe ni à la Réunion malgré certaines initiatives intéressantes.

Une moindre articulation des instruments

- 52 Quels que soient les concepts qui les justifient et les politiques qui les orientent, ces mesures agrienvironnementales se voient appropriées, adaptées et mises en œuvre par des acteurs locaux : services déconcentrés de l'État, collectivités territoriales, organismes professionnels. À la Réunion et en Guadeloupe, cette mise en œuvre s'effectue dans un environnement institutionnel dense. Maintenir la cohérence de l'ensemble des instruments

d'action publique n'est pas chose aisée. Les mécanismes de défiscalisation par exemple sont ainsi fréquemment cités par les agriculteurs comme une source de financement alternatif non soumis au principe d'écoconditionnalité des aides européennes qui conditionnent l'ensemble des subventions européennes au respect des bonnes pratiques agricoles (Bonnieux, 2009). L'existence d'instruments d'action publique hétérogènes n'est pas forcément négative. Un exemple vertueux en est la présence d'un "bonus" au sein de mesures d'investissement productif (mise en place de serres notamment) pour les agriculteurs engagés dans une démarche de certification. Enfin, un nombre important d'agriculteurs ont déclaré souscrire à des CTE, CAD et MAE non pas pour percevoir une subvention, mais pour bénéficier d'un suivi technique de la part de la Chambre d'Agriculture et de formations.

- 53 À cet égard, les CTE et CAD proposaient un « bouquet » de mesures d'investissement productif, de mesures agrienvironnementales, et de formations au niveau de l'exploitation. Cette combinaison permettait de proposer de compenser un engagement de changement de pratique (désherbage, par ex.) par des subventions d'équipement et un suivi technique accompagné de formations. Cet outil correspondait bien aux représentations du monde agricole et a été bien approprié par les techniciens de terrain. Depuis 2006, les contrats MAE et MAET ont été séparés des opérations de suivi, de formation et des aides à l'investissement. Ils offrent de ce fait une meilleure lisibilité environnementale, mais ont été beaucoup moins mobilisés par les acteurs du monde agricole qui restent d'abord intéressés par l'augmentation des rendements et des marges. Si le contenu des mesures est resté similaire, leur promotion en a été pénalisée.

Une nécessaire coordination avec les acteurs de l'environnement

- 54 La faiblesse constatée des interactions entre les secteurs et acteurs agricoles et de l'environnement n'a pas permis la diffusion de la notion de services écosystémiques qui reste largement absente des enquêtes réalisées dans le monde agricole. La couverture territoriale des mesures comme la durée des engagements contractuels des agriculteurs ne jouent pas en faveur d'une meilleure perception d'une contribution potentielle à l'environnement, ni à la concrétisation d'un partenariat entre les domaines de l'agriculture et de l'environnement. De fait, la convergence de la production agricole et de la fourniture de services environnementaux ne peut être assurée dans une logique d'aménagement et de gouvernance de l'espace rural
- 55 Le désengagement des acteurs du monde agricole de l'opérationnalisation des MAE ne s'est pas accompagné d'une appropriation des dispositifs par des institutions responsables de la protection de l'environnement. Le rôle d'intermédiaire entre services instructeurs de dispositifs agrienvironnementaux contractuels, qu'il s'agisse de Paiements pour Services environnementaux ou non, nous semble aujourd'hui insuffisamment assuré. De nouveaux acteurs comme les Parc Nationaux, les agences de bassins versants, les Conservatoires des Espaces Naturels ou d'autres institutions préoccupées par les relations entre agriculture et environnement pourraient être incitées et accompagnées pour assurer cette fonction.

Bibliographie

- Antona, M. et M. Bonin, 2010, *Généalogie scientifique et mise en politique des SE* (services écosystémiques et services environnementaux). Document de travail n° 2010-1, Programme Serena.
- Ambroise, R., M. Barnaud et G. Vedel, 1998, Bilan de l'expérience des plans de développement durable du point de vue des relations agriculture-environnement. *Le courrier de l'environnement de l'INRA*, pp.5-20.
- Balland, P., R. Mestres et M. Fagot, 1998, *Rapport sur l'évaluation des risques liés à l'utilisation des produits phytosanitaires en Guadeloupe et en Martinique*, Paris, ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, ministère de l'Agriculture et de la Pêche, 96 p.
- Baylis, K., S. Peplow, G. Rausser et L. Simon, 2008, « Agri-environmental policies in the EU and united States: a comparison ». *Ecological Economics*, pp.753-764.
- Beaugendre, J., 2005, *Le chlordécone aux Antilles et les risques liés à l'utilisation des produits phytosanitaires. Quel bilan du passé? Quelles leçons pour l'avenir ?*, Assemblée Nationale n°2430, 167 p.

- Beaugendre, M., 2012, Les mesures agrienvironnementales en Guadeloupe : analyse, bilan et perspectives, Mémoire de Master 2, AgroParisTech, 107p.
- Berriet-Sollicec, M.; B. Schmitt, A. Trouvé et F. Aubert, 2009, *Deuxième pilier de la PAC et développement rural : le RDR est-il vraiment rural ?* In : F. Aubert, V. Piveteau et B. Schmitt (coords) 2009, Politiques agricoles et territoires, Versailles, Editions Quae, 223 p.
- Bonan, H. et J.-L. Prime, 2001, *Présence de pesticides dans les eaux de consommation humaine en Guadeloupe ?* Rapport Inspection générale des affaires sociales et Inspection générale de l'environnement n° 2001-070, 80 p.
- Bonnal, P., 2010, La brève incursion de la multifonctionnalité dans le champ politique. Quels enseignements pour le débat sur la gestion des services environnementaux (SE/PSE) ?, Programme SERENA, Document de travail n°2010-07, 14p.
- Bonnieux, F., 2009, Bilan critique de la politique agrienvironnementale et perspectives d'évolution, in F. Aubert, V. Piveteau et B. Schmitt (Ed.), Politiques agricoles et territoires, Versailles, QUAE, 141-164.
- Brunet, R., 1990, « Un modèle récurrent : l'île tropicale », *Mondes nouveaux*, tome 1, Géographie Universelle, p. 120.
- Cathelin, C., 2010, *La conversion à l'environnement de la filière banane de Guadeloupe : une stratégie de défense de ses intérêts économiques*. Mémoire de Master 2 de l'Institut d'Etudes Politiques de Lyon « Politiques publiques et gouvernement comparé », 163p.
- Chia E., J.P. Choisis et M. Piraux. 2003, « La multifonctionnalité de l'agriculture, une chance pour un développement durable de l'élevage bovin : réflexions pour les pays du Sud », In : Grimaud Patrice (ed.). *Actes du Symposium Régional Interdisciplinaire sur les Ruminants, Elevage et Valorisation*, Saint-Denis, La Réunion, 10-13 Juin 2003, 4 p.
- Chia E., M. Dulcire et M. Piraux, 2008. Le développement d'une agriculture durable a-t-il besoin de nouveaux apprentissages ? : les leçons tirées d'une recherche en milieu insulaire (Réunion). *Études caribéennes* (11) : 18 p.
- Costanza, R., R. D'Arge, R. De Groot, S. Farber, M. Grasso, B. Hannon, K. Limburg, S. Naeem, R.V. O'Neill, J. Paruelo, R. G. Raskin, P. Suttonk et M. van den Belt, 1997. The value of the world's ecosystem services and natural capital. *Nature* 387, no. 6630: 253–260. [En ligne] URL : <http://www.ecy.wa.gov/PROGRAMS/wr/hq/pdf/naturepaper.pdf>.
- Daré, W. et J. Queste, 2011, Diversité de choix et inégalités d'accès aux services publics : le paradoxe de l'écologisation de la politique agricole à La Réunion, *Lien social et Politiques*, n°66, p. 225-243, [En ligne] URL : <http://id.erudit.org/iderudit/1008880ar>.
- Demené, C., 2011. Agricultures duales et services environnementaux ; réflexions sur le cas de la vanille réunionnaise, Communication à l'atelier Serena Parc et labels, Clermont Ferrand, 5-9 decembre.
- Demouliere, F., 1999. *Diagnostic agricole de la vallée de la Grande Rivière de Vieux Habitants (Guadeloupe, Antilles françaises) : propositions de gestion et de développement*. Parc National de Guadeloupe, 92 p. + annexes.
- Deverre, C. et C. Sainte Marie, 2008. L'écologisation de la politique agricole européenne. Verdissement ou refondation des systèmes agro-alimentaires ? *Revue d'Etudes en Agriculture et Environnement*, 89, pp.83-104.
- DIREN Réunion, 2006, "Le profil environnemental de la Réunion, Partie 1", 200p, [En ligne] URL : http://www.reunion.ecologie.gouv.fr/rubrique.php3?id_rubrique=16#profil_EE
- Dufour, 1999. Intervention lors de la table ronde « la mise en place des CTE sur le terrain : quel contenu pour le Contrat ? » du colloque du 4 mars 1999 : *Le contrat territorial d'exploitation : un enjeu de société*, Salon International de l'Agriculture, Paris.
- Dulcire M., M. Piraux et E. Chia, 2006, Stratégie des acteurs face à la multifonctionnalité : le cas de la Guadeloupe et de la Réunion. *Cahiers Agricultures*, 15(4), pp.363-370.
- Etablissement Public Local d'Enseignement et de Formation Professionnelle Agricoles de Guadeloupe, 2000, Le Nord Basse-Terre, un territoire convoité, 140p. + annexes.
- FAO, 2007, *La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture : payer les agriculteurs pour les services environnementaux*. Rome: FAO.
- Gimenez, G., 2003, *Les CTE en Guadeloupe : impact sur les exploitations et conséquences pour le développement de l'agriculture*. ENESAD, Dijon, 53 p + annexes.
- Godard, O. et B. Hubert, 2002, Le développement durable et la recherche scientifique à l'INRA. Rapport intermédiaire de mission, Paris, France, 23 Décembre 2002, 58 p.

- Herrou, M., 2010. Appropriation des dispositifs agro-environnementaux par les agriculteurs : application sur deux BAC de l'île de la Réunion, IRC, Montpellier, 91p.
- Houdart, M., M. Bonin et L. Temple, 2009. « Dynamique d'acteurs (agriculteurs et institutions) et innovation agro-écologique pour la gestion des risques environnementaux en Guadeloupe ». Vertigo - la revue électronique en sciences de l'environnement, Volume 9 Numéro 1, [En ligne] URL : <http://vertigo.revues.org/8461>, DOI : 10.4000/vertigo.8461
- ISARA/ACER Campestre, 1997. *Evaluation des mesures agrienvironnementales en région Rhône-Alpes*. 87p + annexes.
- Jauneau, J.C. et J. Remy, 1999. L'application de l'article 19 dans le Parc Naturel Régional du Vercors (1991-1996). Un goût d'inachevé. *Revue d'économie méridionale*, vol.47, n°185-186, pp.143-157.
- Kermarrec, B., 1980, *Niveau actuel de la contamination des chaînes biologiques en Guadeloupe : pesticides et métaux lourds*. INRA Guadeloupe, Ministère de l'agriculture, 155 p.
- Laudié-Lecomte, N., 2003, *Le compromis agricole réunionnais : mutation sectorielle et construction territoriale à l'île de la Réunion*. Thèse de doctorat en Economie du développement agricole, agro-alimentaire et rural. Montpellier ENSAM: 594 et 443 p. (2 vol.)
- Leger, F., 2000, *Mise en œuvre territoriale de la multifonctionnalité de l'agriculture dans un échantillon de projets collectifs CTE*. Communication au séminaire « Premiers regards sur la multifonctionnalité de l'agriculture au travers de la mise en place des CTE », CEMAGREF-INRA, 12-13 décembre 2000, Clermont-Ferrand, 13p.
- Michalski, J., 2009, *Emergence de la notion de services environnementaux dans les politiques publiques des espaces ruraux réunionnais*, Mémoire d'ingénieur de l'ENITAC, CIRAD-ENITAC, Saint-Denis de la Réunion, 52p.
- Millennium Ecosystem Assessment, 2003, *Ecosystems and Human Well-being: A Framework for Assessment*. Washington: Island Press.
- Ministère de l'agriculture et de la pêche, 2000, *Guide pratique du contrat territorial d'exploitation*. Supplément au BIMA Hors-Série n°5, février 2000, 80p.
- Muradian, R., E. Corbera, U. Pascual, N. Kosoy et P. H. May, 2010, *Reconciling theory and practice: An alternative conceptual framework for understanding payments for environmental services*, Ecological Economics, 69, p. 1202–1208.
- Parc National de Guadeloupe (a), 1999, *Orientations pour un développement durable de la commune de Deshaies. Diagnostic territorial et premières orientations pour un Développement Durable*, 50p.
- Parc National de Guadeloupe (b), 1999, *Orientations pour un développement durable de la commune de Vieux-Habitants. Diagnostic territorial et premières orientations pour un Développement Durable*, 58 p. + annexes.
- Petit, P. et M. Michel, 2011, Rapport final d'exécution opérateur MAE. Campagne 2010. 18p.
- Piroux, M., D. Guilluy et L. Gency, 2000, Définition et mise en œuvre des contrats territoriaux d'exploitation à la Réunion La Réunion : cahiers de la multifonctionnalité n°7 (pp. 71-79).
- Piroux, M., S. Aubert, M. Bonin, E. Chia et M. Dulcire, 2003, « Les CTE dans les DOM insulaires : points de vue, pratiques et perspectives ». *Atelier intermédiaire de restitution du projet multifonctionnalité dans les DOM insulaires* ; Guadeloupe 17-18 septembre 2003, Cirad – Neufchâteau, 45 p, Cirad – Tera 45/03.
- Piroux M., M. Dulcire et E. Chia, 2005, « Multifonctionnalité, situation de gestion et territorialisation des politiques publiques. Le cas des CTE dans les DOM », In : INRA. *Symposium international sur les territoires et enjeux du développement régional*, Lyon, 9 au 11 mars 2005. 10 p.
- UGTG, 2009. Subventions européennes : La liste des 60 "agro millionnaires"- Dossier spécial LKP - Pwofitasyon sé Yo !, 9p.
- Valette E., O. Aznar, M. Hrabanski, C. Maury, A. Caron et M. Decamps, 2012, « Émergence de la notion de service environnemental dans les politiques agricoles en France : l'ébauche d'un changement de paradigme? », Vertigo - la revue électronique en sciences de l'environnement Volume 12 numéro 3, [En ligne] URL : <http://vertigo.revues.org/12925> ; DOI : 10.4000/vertigo.12925.
- Vert, J. et J. Colomb, 2009. La rémunération des services environnementaux rendus par l'agriculture, document de travail, Prospective et Evaluation N°2, Ministère de l'Agriculture et de la Pêche.
- Soret, O., 2001, *La politique régionale en matière agricole. Des moyens financiers et des outils d'accompagnement*. Septembre 2001, 22p.
- Wunder, S., 2005, *Payments for environmental services: Some nuts and bolts*. CIFOR Occasional Paper, N°42, 26p.

Notes

1 Le 1^{er} pilier de la PAC est relatif au soutien des marchés et des prix agricoles et le 2^{ème} au développement rural

2 L'éligibilité aux aides du 1^{er} pilier de la PAC et certaines du 2^{ème} pilier est soumise au respect de bonnes conditions agricoles et environnementales

3 La FAO définit le service environnemental comme la contribution de l'activité agricole au maintien de services rendus par les écosystèmes (services écosystémiques) (FAO, 2007)

4 En 1997, Costanza et al. (1997) proposent d'évaluer la valeur monétaire de ces services fournis par la Nature, établissant ainsi un pont entre sciences écologiques et sciences économiques : les premières sommées d'isoler les services fournis à l'Homme par les écosystèmes, les secondes en charge d'évaluer leur valeur. En 2003, le Millenium Ecosystem Assessment propose une définition des « ecosystem services » (ES) considérés comme « the benefits people obtain from ecosystems » (MEA, 2003). Il établit une typologie de ces services dépendant du bon fonctionnement des écosystèmes, depuis la production alimentaire (ou services d'approvisionnement), les services de régulation (comme la capacité de modifier le fonctionnement biophysique -climat, érosion, biodiversité...), les services culturels (patrimoniaux, récréatifs, symboliques). Ces 3 types de services reposent sur des services dits supports qui représentent des fonctions écologiques de base (pollinisation, cycles des éléments nutritifs, formation des sols).

5 Les régions ultrapériphériques sont composées des Açores et de Madère (Portugal), des Îles Canaries (Espagne), de la Guadeloupe, de Saint-Martin, de la Guyane, de la Martinique et de La Réunion (France). (http://ec.europa.eu/regional_policy/themes/rup_fr.htmmettitle=Indicateurs%20relatifs%20aux%20régions%20ultrapériphériques)

6 Le Conseil Général de la Réunion, qui a compétence sur l'agriculture, dispose d'un budget annuel de 30 M€ et cofinance des aides en faveur de la production locale (élevage, ...). La Région Guadeloupe apporte un appui au développement des filières agricoles au sein d'un ensemble d'actions économiques pour un montant de 60 M€ en 2010. Le Conseil Général de Guadeloupe contribue également au soutien de l'agriculture : « politique agrienvironnementale et équipements ruraux » pour 20 M€ en 2011.

7 Elle a plus que doublé en Guadeloupe comme en Réunion depuis 1950, pour atteindre respectivement 453 000 en 2005 et 763 000 habitants en 2004 (INSEE).

8 L'essentiel de la population réunionnaise vit sur un tiers du territoire alors que la population en Guadeloupe se concentre autour d'un même pôle s'étendant depuis les Abymes/Pointe à Pitre jusqu'à Gosier/Baie Mahault

9 Ex : projet GERRI, Green Energy Revolution Reunion Island

10 En liaison avec les réformes des OCM (Organisations Communes de Marché), la LOA et les schémas d'orientation régionaux

11 Agence de Services et de paiements

12 Caro canne n°08 p. 21 octobre 2005

13 en 2010, 0,28 millions euros contractualisés pour un budget 2007-2013 de 19 millions

Pour citer cet article

Référence électronique

Xavier Augusseau, Muriel Bonin, Jérôme Queste, William's Dare et Martine Antona, « Adaptations locales de dispositifs agrienvironnementaux français et européens dans deux départements d'Outre-mer français : la Réunion et la Guadeloupe », *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement* [En ligne], Volume 12 numéro 3 | décembre 2012, mis en ligne le 15 décembre 2012, consulté le 21 mars 2013. URL : <http://vertigo.revues.org/13139> ; DOI : 10.4000/vertigo.13139

À propos des auteurs

Xavier Augusseau

Chercheur, Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement-CIRAD, UMR TETIS, Station de la Bretagne BP 20, 97408 Saint-Denis Messageries Cedex 9, Réunion, France, Courriel : xavier.augusseau@cirad.fr

Muriel Bonin

Chercheuse, Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement-CIRAD, UMR TETIS, Avenue Agropolis, 34398 Montpellier Cedex 5, France, Courriel : muriel.bonin@cirad.fr

Jérôme Queste

Chercheur, Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement-CIRAD, UR GREEN, Station de la Bretagne BP 20, 97408 Saint-Denis Messageries Cedex 9, Réunion, France, Courriel : jerome.queste@cirad.fr

William's Dare

Chercheur, Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement-CIRAD, UR GREEN, 01 B.P. 596, Avenue Kennedy, Ouagadougou, Burkina Faso, Courriel : williams.dare@cirad.fr

Martine Antona

Chercheuse, Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement-CIRAD, UR GREEN, Avenue Agropolis, 34398 Montpellier Cedex 5, France, Courriel : martine.antona@cirad.fr

Droits d'auteur

© Tous droits réservés

Résumés

En Europe, depuis trois décennies, la prise en compte des enjeux environnementaux dans les politiques agricoles se traduit, en partie, par la conception de Mesures agrienvironnementales (MAE), visant à promouvoir le changement de pratiques. En France, ces mesures ont été mobilisées dans différents modèles de contrats avec les agriculteurs, passant d'un paradigme basé sur la subvention de la multifonctionnalité d'une exploitation agricole à une compensation des surcoûts liés à l'adoption de nouvelles pratiques plus vertueuses au niveau des parcelles. Cet article aborde la mise en application de ce changement de paradigme et analyse l'opérationnalisation de ces mesures à la Guadeloupe et à la Réunion, petits territoires insulaires et régions ultrapériphériques européennes, qui se caractérisent par des modèles agricoles majoritairement productivistes, orientés vers l'export et largement soutenus par les politiques publiques. L'analyse présentée dans cet article montre comment, dans ces îles confrontées de façon aiguë aux enjeux environnementaux, et soumises aux normes européennes, les acteurs agricoles ont su adapter les dispositifs agrienvironnementaux pour maintenir leurs objectifs de productivité et de soutien aux filières dominantes. Ainsi, après avoir souscrit les mesures intégrées dans les dispositifs hybrides inspirés de la multifonctionnalité, la profession agricole s'est peu mobilisée pour contractualiser la dernière génération de MAE. Les observations montrent qu'il n'y a pas eu d'évolution significative dans la déclinaison opérationnelle des instruments de politique agrienvironnementale qui restent conçus et pilotés par les institutions agricoles. L'absence de coordination avec les acteurs de l'environnement et de l'aménagement constitue un frein à l'appropriation des enjeux environnementaux par les exploitations. De fait, la convergence de la production agricole et de la fourniture de services environnementaux ne peut être assurée dans une logique d'aménagement et de gouvernance de l'espace rural.

Environmental stakes are partially tackled in European Agricultural Policy by promoting changes in farmers' practices through agri-environmental measures (AEM). In France, these measures are implemented in various types of contracts between farmers and government agriculture offices. The rationale of these contracts has shifted from a farm multifunctionality-grant paradigm to a new paradigm of compensating the extracosts of specific environmental

practices developed in farm plots. In this paper, we analyzed how this paradigm shift was put into practice. We studied the implementation of AEM in the Guadeloupe and Reunion Island, which are small islands and UE outermost regions. In these two islands, the agricultural productivist model is dominant, export-oriented, and actively supported by public policies. Although these islands face environmental stakes and are subject to the UE environmental standards, we showed that the agricultural stakeholders have adapted the various agri-environmental schemes in order to maintain the productivity of agriculture and the support to the dominant farming industry. In a first stage, farmers entered in the hybrid multifunctionality agreements and have subscribed the integrated measures. But in a second stage, farmers did not subscribe the latest generation of AEM. We observed that the operationalization of agri-environment policy schemes is utterly unchanged and that agricultural institutions still formulate and manage these schemes. But the lack of coordination between farming and environmental stakeholders prevents the appropriation of environmental issues by the farmers. Accordingly, this lack of coordination does not allow for the convergence of the agricultural production and the provision of environmental services in order to foster rural areas' spatial planning and governance.

Entrées d'index

Mots-clés : outre-Mer, multifonctionnalité, mesure agrienvironnementale, service environnemental, politiques publiques

Keywords : UE uttermost regions, multifunctionality, agroenvironmental measure, environmental services, public policies