

Vers une agriculture insulaire durable : prise en compte des spécificités insulaires dans la définition de dispositifs locaux inspirés de politiques nationales et européennes intégrant le concept de « service environnemental ».

Daré W., Bonin M., Augusseau X., Queste J., Michalski J., Valette E., Antona M.¹

Auteur correspondant :

William's Daré, Dr.

CIRAD/UR Green

Station de la Bretagne, Chemin Grand Canal, BP20

97408 Saint-Denis Messagerie cedex 9 (France)

Mail : williams.dare@cirad.fr

Résumé :

La notion de service environnemental (SE) permet d'analyser la prise en compte de la question environnementale dans les politiques publiques. Nous avons conduit cet exercice dans deux territoires insulaires tropicaux soumis à la législation européenne, la Réunion et la Guadeloupe. Nous avons décrit le paysage général des instruments de politiques agricoles qui visent à protéger l'environnement puis nous avons reconstruits la trajectoire de l'un de ces dispositifs : les mesures agri-environnementales. Le bilan de l'appropriation des dispositifs et de leur nouvelle philosophie reste mitigé et paradoxal. Afin de répondre facilement aux exigences administratives européennes, les institutions réunionnaises et guadeloupéennes continuent de promouvoir, l'intensification de ces agricultures insulaires. Nous discutons enfin de l'intérêt d'une appropriation du concept de SE pour conduire davantage ces agricultures dans la voie du développement durable.

Mots clés : Service environnemental, agriculture, mesures agri-environnementale, politique agricole, Réunion, Guadeloupe

Abstract :

The concept of Environmental Services (ES) is helpful to analyse how environmental issues are tackled by public policy. We conduct our analysis in two small French tropical islands where European Laws are applied : Réunion and Guadeloupe. We described the general landscape of rural political tools developed to protect environment. Thanks to interviews we built the history of one of these tools : Agri-environmental measurement. The assessment of these AEM is quite paradoxical as regards to the appropriation of the AEM and their new rationale. In the Réunion Islands and Guadeloupe, the agricultural institutions are still promoting intensification to fulfill easily the european administratives requirements. We discuss how the appropriation of the ES concept is a way to sustainable agricultural development.

Keywords: Environmental service, agriculture, Agri-environmental measurement, rural policy, Réunion, Guadeloupe

1-: DEFINITION DU CONCEPT DE SERVICE ENVIRONNEMENTAL ET LIENS AVEC LE DEVELOPPEMENT D'UNE AGRICULTURE DURABLE

La contribution de l'agriculture à la fourniture de services environnementaux (SE) est devenue une question majeure des politiques agricoles. En France, cette question est à relier à l'ensemble des dispositifs qui, depuis les années 1990, traduisent la prise en compte de l'environnement dans les discours publics national, depuis les plans de développement durable jusqu'à l'apparition du concept de multifonctionnalité de l'agriculture inscrit dans la Loi d'Orientation Agricole de 1999.

En 2003, le Millenium Ecosystem Assessment a proposé une définition des *ecosystem services* comme

¹ Ce travail a été réalisé dans le cadre du projet Serena, financé par l'Agence Nationale de la Recherche en France.

« *the benefits people obtain from ecosystems* » (MEA, 2003) et établi 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...), ou les services culturels (patrimoniaux, récréatifs, symboliques)² (MEA, 2003). Dans son analyse, le MEA souligne que l'agriculture a développé les premiers au détriment des 2 autres. Comment favoriser les autres services car à terme leur disparition joue sur la productivité agricole via la pollution, la raréfaction des ressources en eau, la dégradation des sols et la disparition de la biodiversité ? Comment les agriculteurs peuvent contribuer à la production de ces services ? sont des questions qui s'imposent dans l'agenda politique (FAO, 2007).

Modifier l'équilibre des services environnementaux produits par l'agriculture apparaît donc comme un enjeu des politiques, notamment dans les économies insulaires des Départements d'OutreMer français (DOM^o où les cultures agricoles d'exportation ont impulsé le développement économique. Cette modification peut avoir un effet à terme sur les rendements de terres, les coûts et avantages de certaines formes d'agriculture et sur la main d'œuvre utilisée (FAO, 2007). Cela suppose d'identifier des pratiques et des formes d'agriculture qui auraient comme « produits joints » des services environnementaux. Il peut s'agir de services qui contribuent directement au revenu agricole ou indirectement (en améliorant le fonctionnement de l'écosystème) ou des services hors fonctionnement agricole (CO₂, maintien d'un paysage support d'écotourisme par ex.)

L'économie des services a été le cadre d'analyse privilégié pour notre recherche. En effet, ce courant de l'économie permet de préciser la relation de service entre un bien support et des acteurs en interaction, et insiste sur le caractère intentionnel de l'échange (Aznar, 2002 ; Aznar et al., 2005). Tout SE met ainsi en jeu un bien support de la manière suivante : à la demande d'un demandeur agissant pour le compte d'un bénéficiaire, un prestataire effectue une transformation d'un bien support en vue de répondre à au moins un des cinq³ enjeux : sol (lutte contre l'érosion, maintien de la fertilité), paysage (entretien des espaces, amélioration de la beauté scénique), biodiversité, eau (qualité, quantité, ...), carbone (séquestration ou limitation des émissions) (Michalski ; 2009.)

Ce travail s'inscrit dans la première année du projet Serena, Services environnementaux et usages de l'espace rural, financé par l'Agence nationale de la recherche. Ce projet d'une durée de quatre ans traite des enjeux liés à l'intégration de la notion de service environnemental dans le champ des politiques publiques concernant le milieu rural. Il propose de réaliser une comparaison internationale entre France, Madagascar et Costa-Rica. Pour la France, la Guadeloupe et la Réunion, constituent deux des 3 terrains français et les seuls territoires insulaires européens.

Dans les contextes juridiques et institutionnels nationaux et européens dans lesquels évoluent ces deux îles et face aux spécificités de ces territoires insulaires, nous nous interrogeons dans cet article sur l'appropriation de la notion de service environnemental par les politiques agricoles appliquées à la Guadeloupe et la Réunion. **En quoi cette notion de SE permet-elle de repenser l'adéquation entre enjeux environnementaux et instruments de politique agricole pour une agriculture insulaire durable ?**

Pour apporter des éléments de réponse à cette question, nous présenterons tout d'abord les contextes guadeloupéen et réunionnais de production agricole, puis les éléments de méthode que nous avons mis en place pour recueillir des informations. Nous présentons ensuite nos résultats en décrivant le paysage général des instruments de politiques agricoles susceptibles de fournir des SE avant d'analyser la

² Ces 3 types de services reposent sur des services dits supports qui celle dite de soutien qui représentent des fonctions écologiques de base (pollinisation, cycles de éléments nutritifs, formation des sols)

³ 4 de ces 5 enjeux se retrouvent dans l'essentiel des travaux sur les *ecosystem services* qu'a analysés Wunder (2005)

trajectoire de l'un d'entre eux dans le détail. Dans la dernière partie nous discutons du paradoxe entre le discours politique pour une plus grande prise en compte de l'environnement et les mesures effectivement prises. Nous discuterons en conclusion l'intérêt et la difficulté à s'approprier le concept de SE pour aller vers une agriculture insulaire plus durable.

2- CONTEXTE DE PRODUCTION DE DEUX AGRICULTURES INSULAIRES

Archipel de 1 705 km² situé dans l'arc antillais et île de 2 520 km² dans l'Océan Indien, la Guadeloupe et la Réunion sont à la fois une région et un département d'outre-mer français (DOM). L'histoire agricole de ces deux îles est marquée par la colonisation qui a structuré le territoire et appuyé leur développement économique sur la production de cultures d'exportation (Laudié-Lecomte, 2003 ...). L'agriculture reste un secteur de poids -la banane et le sucre représentent les premiers postes d'exportation- en termes politique, social 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). Autre caractéristique commune, la croissance rapide de la population⁴ qui se concentre sur des parties réduites du territoire⁵, avec une répartition spatiale conforme au modèle de l'île tropicale, opposant une double dissymétrie littoral et intérieur et côte au vent et sous le vent (Brunet, 1990).

Régions ultrapériphériques (RUP) de l'Union européenne, les deux îles représentent des modèles de développement singuliers dans leur contexte régional, Caraïbes et Océan Indien (COI). Les législations françaises et européennes s'y appliquent de plein droit (principe d'assimilation). Mais une norme constitutionnelle associe ce principe à celui de l'adaptation des réglementations aux spécificités locales⁶, ce dernier relevant depuis 2003 des compétences des Conseils généraux et régionaux. Certaines mesures réglementaires ont ainsi été mises en place pour compenser les handicaps dont souffrent les RUP (éloignement et insularité, relief, climat, sous-développement). Le développement agricole de la Réunion et de la Guadeloupe a largement bénéficié des politiques publiques, dans une logique de convergence vers le modèle agricole métropolitain (Chia et al, 2003). Sur les deux îles, une agro-industrie, tournée exclusivement vers l'exportation (canne et banane) et fortement soutenue par les différentes politiques agricoles mises en œuvre, cohabite avec une agriculture orientée essentiellement vers des productions vivrières et patrimoniales (café, vanille, jardin créole,...). 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.

Ces agricultures sont confrontées à des enjeux d'aménagement du territoire caractéristiques des petits espaces insulaires. Les besoins en surfaces 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. Les Schémas d'Aménagement Régional de la Guadeloupe (2001) et de la Réunion (en cours d'approbation en 2009), traduisent les grandes orientations d'aménagement issus du consensus entre les différents enjeux de ces territoires.

⁴ 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).

⁵ 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

⁶ Par exemple, le droit commun et le droit communautaire s'appuient sur des définitions biophysiques pertinentes dans un contexte européen tempéré mais parfois inadaptées aux contextes insulaires tropicaux. L'article 8 du code du domaine public fluvial stipule ainsi que « les limites des cours d'eau domaniaux sont déterminées par la hauteur des eaux coulant à pleins bords avant de déborder... ». En milieu tropical, les fortes précipitations modifient la morphologie et le régime hydrique des cours d'eau, rendant difficile la qualification juridique des cours d'eau, et entraînant une certaine insécurité juridique (Simonet 2009)

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

- (i) 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 *
- (ii) par l'émergence des préoccupations environnementales aboutissant à des Directives Européennes qui définissent de nouvelles normes et réglementations (eau, produits phytosanitaires, nitrates, etc.).

Ainsi 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 Régional⁷ 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 s'est ainsi invitée dans les préoccupations et les pratiques des agriculteurs comme des décideurs guadeloupéens et va de pair avec une remise en cause des subventions directes sur la banane et sur le sucre⁸ et des critiques du caractère mono-culturel (banane en Basse Terre et canne en Grande Terre) de l'agriculture guadeloupéenne.

3- MATERIEL ET METHODE

Les données nécessaires à notre analyse ont été collectées différemment selon les sites.

A la Réunion, les dispositifs de politique publique appliqués dans les espaces ruraux et susceptibles d'avoir un effet sur l'environnement ont été identifiés et classés. Pour chacun des dispositifs repérés, ont été caractérisés le(s) enjeux adressé(s), la justification de leur mise en place, leurs objectifs et les indicateurs associés, les instruments mis en œuvre, les différents acteurs ou institutions qui interviennent et leurs relations. Nous avons ensuite, en appliquant notre définition, distingué dans ce paysage de mesures les dispositifs susceptibles de fournir un service environnemental. Dans un second temps nous avons sélectionné certains dispositifs afin de mieux comprendre comment la notion de SE avait émergé au cours du temps dans le contexte local par le biais d'entretiens avec des personnes ressources. Cette étape nous a permis de mieux saisir dans quelles mesures les objectifs de protection de l'environnement de ces dispositifs ont été appropriés et mis en œuvre.

A la Guadeloupe, un travail similaire à celui conduit à la Réunion est en cours⁹. Des travaux antérieurs ont été mobilisés afin d'apporter des éléments de discussion par rapport aux observations réalisées à la Réunion. Ces travaux analysent la prise en compte en Guadeloupe de la dimension environnementale dans les pratiques via (1) l'analyse de l'application du dispositif du Contrat Territorial d'Exploitation (CTE) initié par la LOA de 1999¹⁰, et (2) l'analyse des innovations agro-écologiques dans la gestion de l'eau¹¹.se focalisent sur la question du risque environnemental.

Dans le premier cas, celui 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

⁷ Ex : projet GERRI, Green Energy Revolution Reunion Island

⁸ En liaison avec les réformes des OCM (Organisations Communes de Marché), la LOA et es schémas d'orientation régionaux,

⁹ dans le cadre du projet ANR-Serena

¹⁰ Projet, « Multifonctionnalité et modèles de développement agricole dans l'outre-mer français »

¹¹ Projet Geduque, « Innovations agro-écologiques et organisationnelles pour une Gestion Durable de la Qualité de l'Eau dans des régions à forts niveaux d'intrants phytosanitaires »

métropolitain. Dans le second, la gestion du risque environnemental 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 agro-écologiques (Houdart et al., 2009).

4- RESULTATS

L'application de notre méthodologie nous a permis d'établir deux types de résultats. Nous avons pu décrire le paysage général des instruments de politiques agricoles qui contribuent à protéger l'environnement. Nous présentons ensuite la trajectoire de l'un de ces dispositifs pour expliquer comment ont émergé les enjeux environnementaux dans les politiques agricoles réunionnaise et guadeloupéenne.

Une diversité d'instruments de politiques agricoles susceptibles de fournir des SE

Il existe une grande diversité de mesures d'aides prévues pour le soutien et le développement de l'agriculture en Guadeloupe et à la Réunion. En tant que RUP, les deux DOM bénéficient des fonds structurels européens et sont éligibles aux aides pour leur retard en matière de développement. Le tableau 1 illustre en fonction de l'organisme bailleur de fonds intéressé les différentes aides présentes en Guadeloupe. Les instruments susceptibles d'encourager la fourniture de SE figurent en italique.

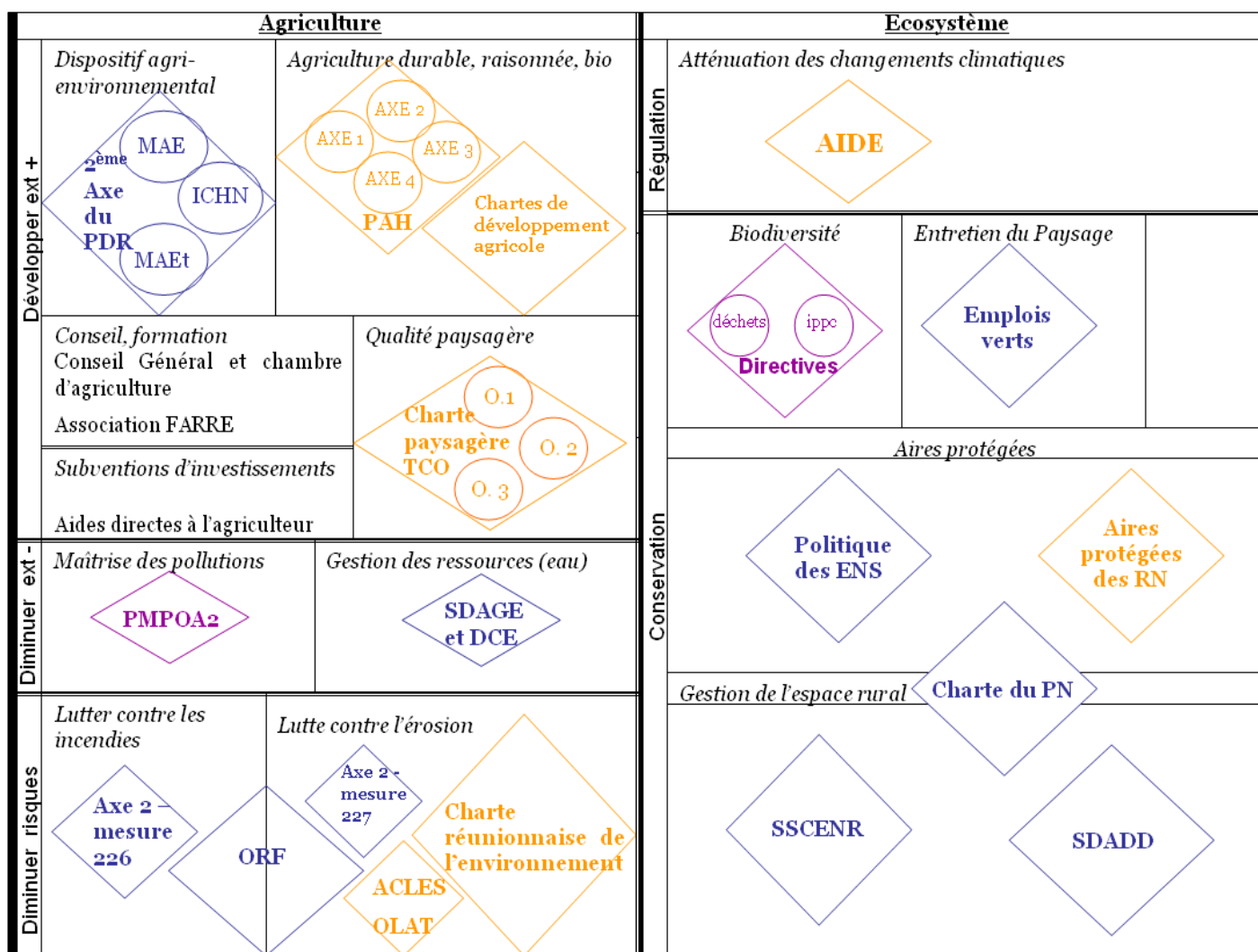
Organisme financeur	Fonds concerné	Intitulé	Objet de l'aide
Europe	FEOGA ² Section Garantie	OCM ³ - Banane - Sucre - Fruits et Légumes	Soutien à la formation du prix Assurer la pérennité de l'activité agricole
Europe	FEOGA Section Orientation	POSEIDOM ⁴	Prise en compte des handicaps structurels liés à l'insularité et l'éloignement
Europe/Etat/ Région/ Département	Fonds nationaux, régionaux et communautaires	<u>DOCUP</u> ⁵	Soutien à l'investissement productif, au respect de l'environnement – mise aux normes
Etat/Europe	MAP ⁶ / FEOGA	<u>PDRN</u> ⁷	- Prime au maintien du troupeau de vaches allaitantes - Prime spéciale aux bovins mâles - Indemnité compensatoire de handicaps naturels - Allocation préretraite - Dotation aux Jeunes Agriculteurs - Contrats Territoriaux d'Exploitation
Etat	MAP	Mesures spécifiques	Aides à la formation du prix de la tonne de canne
Conseil Régional	Budget régional	Interventions économiques	- Aide aux jardins créoles - Détaxe sur le gasoil - Prime régionale à l'agriculture - Soutien à l'organisation et au développement des filières (hors DOCUP) - Financement des foires et expositions - Financement des organismes du secteur agricole - Mesure spécifique de soutien à la Chambre d'Agriculture - Soutien au développement des cultures sous serres en hydroponie
Conseil Général	Budget départemental	Interventions économiques	Soutien aux organismes du secteur

² Fonds Européen d’Orientation et de Garantie Agricole, ³ Organisation Commune de Marché, ⁴ Programme d’Option Spécifique à l’Eloignement et à l’Insularité dans les DOM, ⁵ Document Unique de Programmation, ⁶ Crédits du Ministère de l’Agriculture et de la Pêche (MAP), ⁷ Plan de Développement Rural National

Tableau 1 : Les aides de la politique agricole à la Guadeloupe (Soret, 2001).

Une autre classification de ces différentes aides permet d’insister sur la relation entre le niveau local et les niveaux nationaux ou internationaux et de percevoir la spécificité insulaire en matière de dispositifs susceptibles de mettre en œuvre des SE. Nous avons ainsi distingué des dispositifs traduisant (i) une application stricte de réglementations nationales ou européennes (ex : le Programme de Maîtrise des Pollutions d’Origine Agricoles), (ii) une déclinaison locale de politiques pensées aux niveaux plus globaux (ex : Charte des Parcs Nationaux), (iii) des initiatives locales ou territorialisées (ex : Charte Réunionnaise de l’Environnement).

A partir de cette classification, nous avons aussi rattaché ces différentes aides aux enjeux environnementaux principaux auxquels ils répondent. La figure 1 présente les résultats obtenus. Cette figure simplifie la réalité, car bien souvent un même dispositif tente d’agir sur plusieurs enjeux environnementaux combinés et vise plusieurs objectifs. Il apparaît également que la protection de l’environnement est envisagée selon deux conceptions : soit en développant les externalités positives de certaines activités (cf. infra sur les MAE) soit en diminuant les risques ou les externalités négatives.



En violet : application directe d’une politique publique, En bleu : Moteur national et adaptation locale, En orange : initiative locale

Figure 1 : Paysage des dispositifs susceptibles de mettre en œuvre des SE, présentés ici en fonction de leurs objectifs principaux (Michalski, 2009)

Dans ce paysage, le politique est amené à jouer plusieurs rôles. Il peut ainsi reconnaître des activités ou des pratiques agricoles vertueuses (non vertueuses) du point de vue de la protection de l'environnement et les valoriser (sanctionner). Au delà, la question se pose d'un rôle du politique pour organiser le service entre les différentes parties et en inciter la fourniture par certains acteurs.

Trajectoire d'un dispositif fournisseur de SE : de l'élaboration à la mise en œuvre des MAE

Les mesures agro-environnementales (MAE) représentent un des principaux outils de la politique agricole européenne (PAC) visant à favoriser des services environnementaux rendus par les agriculteurs. Elles consistent à contractualiser avec l'agriculteur la mise en œuvre, sur son exploitation, de pratiques qui fournissent un service contribuant à un ou plusieurs enjeux environnementaux (érosion, biodiversité, ...) (cf figure 2). En retour l'agriculteur reçoit des subventions qui compensent les coûts supplémentaires et les pertes de revenu agricole éventuelles associées à ces pratiques. Le dispositif répond bien en ce sens à la définition de SE issue de l'économie des services en identifiant les 3 parties et leur rôle.

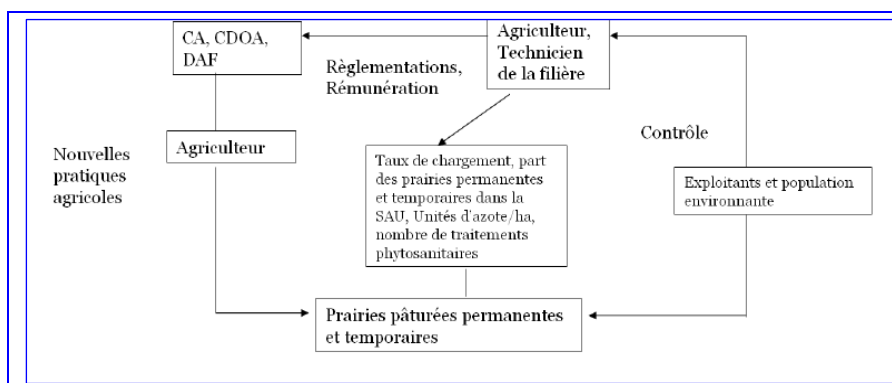


Figure 2 : principe de mise en œuvre d'une MAE : Mesure Herbagère Agro Environnemental (Michalski, 2009)

Au niveau européen, les premières MAE ont été mises en œuvre en 1992. En France c'est en 1999 que l'engagement de l'agriculteur à mettre en œuvre différentes MAE est formalisé dans le volet environnemental des CTE, impulsés par la LOA. A partir de 2002, les MAE seront mobilisées dans un nouveau dispositif contractuel : le contrat d'agriculture durable (CAD) qui remplace le CTE. Dans le dernier instrument de financement de la PAC, le FEADER (2007), le deuxième pilier de la PAC, orienté vers le développement rural, a été encore renforcé. Un des 4 axes du FEADER est consacré à l'amélioration de l'environnement et de l'espace rural et mobilise la moitié des budgets alloués (en France 54% du FEADER).

Pourtant, en Guadeloupe et à la Réunion, la structure des budgets des différents instruments de financement des politiques agricoles (DOCUP, puis FEADER) est différente de la métropole car leur objectif demeure de converger vers le niveau de développement métropolitain. Ainsi la priorité est donnée à la consolidation des différentes filières, dans une logique productiviste. Dans le Programme de Développement Rural pour la Réunion (PDRR) 2007/13, l'axe 1 « compétitivité » représente encore 72% du FEADER alloué à la Réunion. En contrepartie la commission européenne a imposé que les subventions ne soient attribuées aux exploitations que si elles élaborent un plan global d'exploitation sur 5 ans.

Dans les deux îles, les premières MAE sont mises en œuvre en 1995. Comme en métropole, les CTE puis CAD ont été des instruments privilégiés pour développer ces mesures. Néanmoins, la conception de ces dispositifs a été influencée par les enjeux et intérêts locaux. Ainsi à la Réunion, la majorité des CTE ont été construits directement par les filières (seul le CTE Cilaos était effectivement territorialisé), avec comme conséquence une priorité pour le volet économique et social du CTE, décliné en mesures « techniques » pour consolider les structures d'exploitation. Au final, de 2000 à 2002, seuls 150 dossiers CTE ont été contractualisés, majoritairement avec des exploitations cannières, ce qui représente moins de 2% du nombre d'exploitations totales (Piroux et al., 2005). En Guadeloupe, le bilan est encore plus mitigé avec seulement 85 contrats orientés vers les planteurs de banane et de canne (Gimenez, 2003).

La conception des MAE dans les CAD s'est faite collégialement à travers des groupes de travail et des techniciens mis en place, par la Direction de l'Agriculture et de la Forêt (DAF), pour identifier des mesures adaptées à l'échelle réunionnaise. Mais le plus souvent seuls les acteurs du monde agricole ont été sollicités.

En 2005, avec le bilan des CAD, les enjeux environnementaux de l'île ont été identifiés et localisés afin de définir des zones prioritaires sur lesquelles pourraient être ciblées les MAE du PDRR. Contrairement aux précédents instruments, d'autres institutions comme la DIREN ont été associées à ce diagnostic sur les enjeux biodiversité, eau, ... Cette priorisation a conduit à élaborer des MAE territorialisées (MAET) qui concerneront les agriculteurs présents sur les différentes zones d'action prioritaires définies par le diagnostic (cf. figure 3). A la Guadeloupe, même si le dispositif, en cours de mise en place, n'a pas été encore évalué, on constate cependant que les nouvelles MAET reconduisent pour la majorité d'entre elles les actions des CTE précédents.

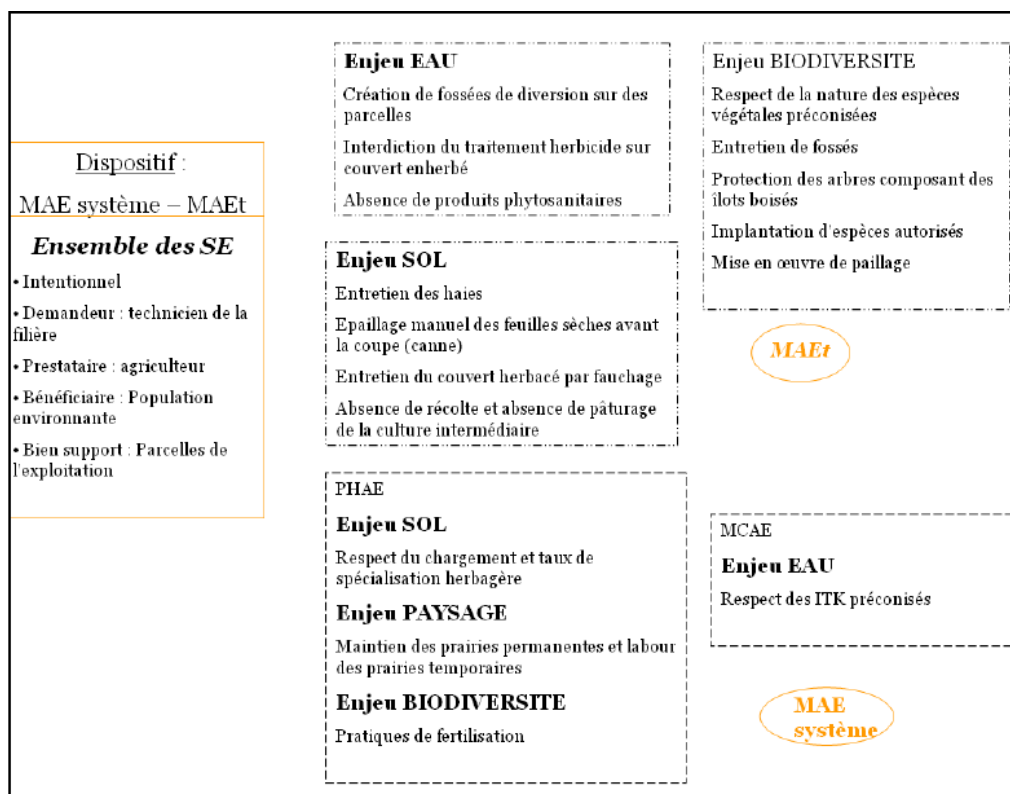


Figure 3 : Mise en évidence des mesures susceptibles d'être assimilées à des SE présentes au sein des MAE à la Réunion (Michalski, 2009)

Au final, quel bilan pouvons-nous tirer quant à l'appropriation des MAE ?

En Guadeloupe, dans les objectifs de l'axe agriculture du DOCUP, élément essentiel de l'ensemble du dispositif d'aide mis en place pour assurer le développement de l'agriculture, figure explicitement celui de « diminuer sensiblement les impacts négatifs sur l'environnement ». L'aide aux jachères/vitroplants est une des mesures répondant à cet objectif. Or de 2003 à 2005, les surfaces subventionnées dans ce cadre pour la jachère représentaient à peine 2 à 4% des surfaces déclarées en banane. Ce faible taux de surfaces subventionnées soulève des interrogations quant au degré d'utilisation de ces aides quand environ 40 à 55% des demandes effectuées pour l'aide à la jachère avaient reçu un accord favorable (Roquelaure, 2008). Avec la quasi reproduction des MAE du cadre CTE vers celui du CAD, le processus d'innovation que les CAD souhaitent impulser pour l'agriculture guadeloupéenne peut être interrogé.

A la Réunion les agriculteurs, par le biais de leurs organisations, se sont approprié l'outil CTE. 40 % des 44 MAE du contrat type ont été construites localement (Dulcire et al., 2006). Cette dynamique locale se

retrouve dans la mise en place des CAD. Néanmoins le bilan le plus récent de la DAF à la Réunion montre que cette volonté de priorisation vers les zones à fort enjeu, n'est pas encore suivie d'effet. En 2008, ce sont les mesures cannières agro-environnementales (MCAE) et les primes herbagères agro-environnementales (PHAE) qui constituent l'essentiel des engagements, comme pour les instruments précédents. Les MAE territorialisées ne représentent que 4% des surfaces. Le bilan de l'appropriation des dispositifs et de leur nouvelle philosophie paraît donc mitigé.

5- CONCLUSION/DISCUSSION

Les MAE impliquent une relation de service entre les institutions (Chambre d'agriculture, Agence de Service et de Paiement -ex CNASEA- et DAF) qui instruisent les dossiers pour l'Europe et l'agriculteur à qui il est demandé de modifier ses pratiques culturales afin de prendre en compte les enjeux environnementaux liés à son exploitation (plantation et entretien des haies, réhabilitation des fossés, entretien des mares, etc). Le technicien de la filière dans laquelle se trouve l'agriculteur apparaît comme un intermédiaire dans la relation de services entre les institutions agricoles et l'exploitant. Le mode de rémunération du service passe par une subvention liée à la surface concernée par la mesure. Les bénéficiaires sont l'agriculteur lui-même et l'ensemble de la population environnante. Les MAE contribuent donc à fournir des services environnementaux suivant la définition que nous avons proposée. Cependant, la question demeure quant aux modifications réelles que la mise en œuvre de ces mesures implique : qu'en est-il réellement de l'adoption de pratiques favorisant une agriculture plus durable à la Guadeloupe et à la Réunion ?

De l'appropriation des dispositifs à l'appropriation du concept de SE ?

Les analyses conduites sur le dispositif CTE en Guadeloupe ou sur l'appropriation des MAE à la Réunion montrent comment ce dispositif destiné à valoriser la multifonctionnalité de l'agriculture et à rémunérer les services environnementaux rendus par les agriculteurs dans le cadre des contrats a été marginalement mobilisé. En fait paradoxalement, il a contribué principalement à reproduire un modèle productiviste tourné vers l'exportation, sans véritablement opérer de changement des pratiques agricoles ni susciter de nouveaux projets (Dulcire et Chia, 2004 ; Dulcire et al., 2006 ; Michalski 2009).

A la Guadeloupe, la déclinaison locale du dispositif national a conduit à mettre en avant la fonction de production de l'agriculture tant pour le marché local que pour l'exportation. Celle-ci est considérée comme importante et devant être reconnue au même titre que les autres fonctions de l'agriculture (Piroux et al., 2003). Le volet environnemental semble toujours être très marginal dans le total des aides attribuées aux filières guadeloupéennes. Par ailleurs, le montant alloué aux planteurs pour l'aide à la jachère (1575 euros en moyenne par hectare) est jugé trop faible par ces derniers, tandis que les délais de versement de l'aide sont quant à eux trop longs (Roquelaure, 2008).

A la Réunion, la dimension environnementale a été intégrée progressivement dans la mise en place des dispositifs considérés, des CTE au PDRR actuel. Néanmoins nous constatons le même paradoxe entre le progrès observé dans la démarche d'identification et de territorialisation des enjeux environnementaux et le statu quo sur les mesures mises en place. Ainsi les MAET qui concernent surtout les bassins maraîchers proposent des subventions à la surface qui ne peuvent intéresser les agriculteurs. Le montant proposé ne pèse rien au regard des marges réalisées dans le maraîchage. La logique de « guichet » paraît prédominer. La priorité des institutions semble être la mise en place d'outils faciles à gérer, selon des procédures déjà en place. C'est le cas de la majorité des subventions allouées au cannier et aux éleveurs. Ainsi pouvons-nous expliquer que la filière canne reste la filière privilégiée, bien qu'elle soit considérée comme étant la culture « la moins polluante » à la Réunion et qu'elle produise des externalités positives (puits à effluents, érosion, biomasse) revendiquées par la filière. Pour l'élevage, la mesure phare qui concerne la gestion des pâturages, occulte d'autres mesures qui pourraient contribuer à améliorer le bilan environnemental des exploitations d'élevage.

Ainsi, les politiques réunionnais et guadeloupéens continuent de promouvoir, afin de répondre facilement aux exigences financières de l'Europe, l'intensification de ces agricultures insulaires. Le contexte local d'attribution de ces subventions ne favorise donc pas l'émergence, la valorisation ou la diffusion de

pratiques agricoles vertueuses protégeant l'environnement (diminution des externalités négatives des productions maraîchères, développement d'une agriculture biologique mieux structurée, etc). Dans un tel contexte, il apparaît à la Réunion que la notion de SE n'est pas mobilisée dans le discours politique (Michalski, 2009). A la Guadeloupe, il semble que le dispositif de MAE n'ait pas été mis en place en référence à ce concept. Pourquoi une si faible appropriation au niveau local d'un concept qui semble pourtant en phase avec le discours politique sur l'agriculture et la prise de conscience citoyenne de l'importance des enjeux environnementaux ? La notion semble rester dans le champ scientifique et dans les champs politiques nationaux ou européens sans se diffuser au niveau local sans doute en raison de l'importance de la représentation du rôle productiviste de l'agriculture..

En quoi la mise en œuvre du concept de SE peut-il être opérant pour des agricultures insulaires plus durable ?

Face à ce constat d'une difficulté d'appropriation de la notion dans les politiques agricoles locales, plusieurs pistes de réflexion peuvent être évoquées pour promouvoir une agriculture insulaire plus durable.

La première est liée à l'apparition de crise environnementale importante comme c'est le cas à la Guadeloupe avec la pollution au chlordécone. Dans une telle situation, les actions peuvent être radicales. Lors de la découverte de la contamination de l'eau, des arrêtés ont été pris pour fermer des captages contaminés (Beaugendre, 2005). Les parties prenantes sont alors sollicitées non seulement pour évaluer l'ampleur des contaminations, la chaîne de responsabilité, les coûts économiques, sociaux et sanitaires mais également pour mettre en place une série de mesures ciblées pour chaque type d'acteurs impliqué. On peut alors imaginer que soit mis en place une relation de service entre un demandeur - les institutions en application des lois sur l'eau pour protéger les personnes et les milieux- un prestataire - les agriculteurs des filières concernées- et des bénéficiaires – les populations riveraines. Deux questions se posent : celle du rôle de ces populations avec l'inscription de la relation environnementale dans le champs social et les rapports de force, et celle du contrôle de la fourniture du service. Cependant, cette relation de service pourrait participer à une plus grande prise en compte de l'aspect environnemental dans le triptyque du développement durable.

Une autre piste de réflexion concerne la faible prise en compte de la dimension sociale dans la notion même de service environnemental. Dans la définition, la relation économique est la première mise en évidence. Les aspects sociaux sont quelques peu occultés alors que l'enjeu social occupe une place importante dans le discours politique local pour le développement rural (Plan de Développement des Hauts Ruraux à la Réunion, Emplois Verts, etc). Aussi, il nous semble que le concept de SE doit évoluer pour mieux prendre en compte les enjeux sociaux et ainsi participer à la promotion d'une agriculture insulaire durable.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Aznar O., 2002, *Services environnementaux et espaces ruraux : Une approche par l'économie des services*, Université de Bourgogne, Thèse de doctorat, UFR de Sciences économiques, 274 p
- Aznar O., G. M., Perrier-Cornet P, 2005, « Agriculture de service, services environnementaux et politiques publiques : Eléments d'analyse économique », *Revue d'économie régionale et urbaine*.
- Balland P., Mestres R., Fagot M., 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., Peplow S., Rausser G., Simon L., 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.

Bonan H., Prime J.-L., 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.

Brunet, R. (1990) « Un modèle récurrent : l'île tropicale », *Mondes nouveaux*, tome 1, Géographie Universelle, p. 120.

Chia E., Choisis J.P., Piraux M.. 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.

Dulcire M., Chia E., 2004. « Le poids des représentations dans la mise en place des Contrats territoriaux d'exploitation (CTE) : le cas de la Guadeloupe », *Ruralia*, 2004-15, [En ligne], mis en ligne le 1 juillet 2008. URL : <http://ruralia.revues.org/document1034.html>. Consulté le 30 septembre 2009.

Dulcire M., Piraux M., Chia E., 2006. « Stratégie des acteurs face à la multifonctionnalité : le cas de la guadeloupe et de la réunion. *Cahiers Agricultures*, 15(4), pp.363-370.

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.

Houdart M., Bonin M., Temple L., 2009. « Dynamique d'acteurs (agriculteurs et institutions) et innovation agro-écologique pour la gestion des risques environnementaux en Guadeloupe ». *Vertigo*, 9, 1-7.

INSEE, RP 2006 à la Réunion,

<http://www.recensement.insee.fr/chiffresCles.action?codeMessage=5&zoneSearchField=REUNION&codeZone=974-DEP&idTheme=2&rechercher=Rechercher>, en Guadeloupe, <http://www.recensement.insee.fr/chiffresCles.action?zoneSearchField=GUADELOUPE&codeZone=01-REG&idTheme=2>

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.)

Millennium Ecosystem Assessment. 2003. *Ecosystems and Human Well-being: A Framework for Assessment*. Washington: Island Press.

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.

Piroux M., Aubert S., Bonin M., Chia E., Dulcire M., 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., Dulcire M., Chia E.. 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..

Roquelaure C., 2008. *Impact des outils de formation et d'information sur les changements techniques pour diminuer l'utilisation des pesticides en Guadeloupe*. Master 2 d'Information et Ingénierie Economique et Financière des Projets de l'Université de Montpellier 1, 98p.

Soret O. *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