



HAL
open science

La mise sur agenda d'un modèle agri-alimentaire alternatif en Guadeloupe : une fenêtre d'opportunité pour le renouvellement de l'action publique ?

Valérie Angeon, Sandrine Fréguin-Gresh

► To cite this version:

Valérie Angeon, Sandrine Fréguin-Gresh. La mise sur agenda d'un modèle agri-alimentaire alternatif en Guadeloupe : une fenêtre d'opportunité pour le renouvellement de l'action publique ?. *Géographie, Économie, Société*, 2023, 25 (2-3), pp.163-184. 10.3166/ges.2023.0008 . hal-04241896

HAL Id: hal-04241896

<https://hal.inrae.fr/hal-04241896>

Submitted on 14 Oct 2023

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

La mise sur agenda d'un modèle agri-alimentaire alternatif en Guadeloupe : une fenêtre d'opportunité pour le renouvellement de l'action publique ?

Accepté dans *Géographie, Economie, Société*, 2023/2 (Vol. 25), pp. 163-184

Valérie Angeon^{a*} et Sandrine Fréguin-Gresh^b

^a INRAE, UR Ecodéveloppement, 228 route de l'aérodrome, Domaine Saint Paul, Site Agroparc, CS 40509, 84914, Avignon

*Auteure correspondant : valerie.angeon@inrae.fr

^b CIRAD, UMR Art-Dev (Acteurs, Ressources et Territoires dans le Développement), Univ. Montpellier, CIRAD, CNRS, Univ Montpellier 3, Univ. Perpignan, Via Domitia, 34398 Montpellier

Résumé

Cet article s'intéresse au processus de mise sur agenda d'un modèle agri-alimentaire alternatif en Guadeloupe. Il montre comment le modèle agri-alimentaire véhiculé par les petites agricultures familiales a émergé comme problème public. En particulier, il analyse comment ce modèle a été le moteur de mobilisations, de médiatisation et d'une politisation récente. À partir d'enquêtes auprès d'acteurs locaux, complétées par une revue d'articles de presse et de littérature grise, l'article décrit le processus de mise sur agenda de ce modèle alternatif et interroge l'existence d'une fenêtre d'opportunité politique qui n'a pas (encore) abouti au changement.

Mots clés : petites agricultures familiales, politiques publiques, mise sur agenda, modèles agri-alimentaires.

Abstract

Setting an alternative agri-food model on the agenda in Guadeloupe : a window of opportunity for the renewal of public action?

This article focuses on the process of setting an alternative agri-food model on the political agenda in Guadeloupe. It shows how the agri-food model conveyed by family smallscale agriculture emerged as a public problem. In particular, it analyzes how this model has been the driving force behind mobilizations, media coverage and recent politicization. Based on surveys of local stakeholders, complemented by a review of press articles and grey literature, the paper describes the process of setting this alternative model on the political agenda and questions the existence of a political window of opportunity that has not (yet) led to change.

Keywords : petites agricultures familiales, politiques publiques, mise sur agenda, modèles agri-alimentaires.

Introduction

L'ambition des Objectifs de Développement Durable (ODD) a permis de réorienter les priorités de politiques publiques. C'est le cas de l'ODD n° 2 « Faim Zéro » qui consiste à éliminer la faim, assurer la sécurité alimentaire, améliorer la nutrition et promouvoir des agricultures durables. Cet objectif repositionne au cœur des défis globaux la question alimentaire qui renvoie aux besoins vitaux des populations, aux enjeux de santé, d'environnement, de justice et d'équité, invitant à analyser de manière globale et systémique les enjeux relatifs à l'agriculture, l'alimentation et l'environnement dans une perspective de développement territorial durable. Relever ces défis apporterait des réponses aux limites du modèle agri-alimentaire dominant, qui se posent en faveur de l'émergence et/ou du renforcement d'un modèle alternatif (Deverre et Lamine, 2010).

Changer de modèle agri-alimentaire se pose à la fois en termes agro-techniques, socioéconomiques et politiques. Le modèle alternatif visé doit alors intégrer plusieurs préoccupations, dont la santé des hommes et des écosystèmes, la disponibilité et l'accès à l'alimentation et le renouvellement de l'action publique. Ce dernier point accrédite le fait que les politiques publiques évoluent vers l'action publique (Messaoudene et Hernandez, 2014), qui passe, « avec un effacement partiel de la figure étatique » (ibid. : 2), par l'élaboration d'instruments activables par les acteurs locaux et par la mobilisation et la médiatisation.

Aux Antilles françaises, la question alimentaire fait historiquement débat. Elle est liée au modèle dominant, fondé sur l'agro-exportation. Beaucoup contestent ce modèle illustratif du système globalisé sur la base de trois arguments (autonomie alimentaire, pollutions environnementales, santé publique) qui font l'objet de mobilisations et de médiatisation récurrentes. Une alternative à ce modèle existe toutefois, véhiculé par les petites agricultures familiales (PAF) qui produisent des denrées pour le marché local. Les acteurs locaux se sont saisis de ce modèle alternatif qu'ils ont introduit dans le débat public et porté à l'agenda politique.

Basé sur le cas guadeloupéen, l'article analyse le processus de mise sur agenda d'un modèle agri-alimentaire alternatif véhiculé par les PAF. Ce modèle n'est pas stabilisé et fait l'objet de controverses, soulevant des ambiguïtés liées à des problèmes sociétaux plus profonds (malaise identitaire, inégalités socio-économiques, chômage, pauvreté). Envisagé comme problème public, ce modèle ouvre une boîte de Pandore reflétant un processus de construction sociale en cours. L'article part de l'hypothèse que la résistance au changement est d'autant plus forte que deux sortes de difficultés sont en jeu et s'enchevêtrent. Premièrement, les contours des PAF sont flous et leur viabilité, incertaine.

Deuxièmement, les acteurs promouvant ce modèle alternatif peinent à s'organiser pour le porter sur le devant de la scène.

L'article mobilise l'approche de la mise sur agenda (Kingdon, 1984) qui explique deux étapes du processus d'élaboration des politiques publiques : (i) pourquoi certaines questions sont inscrites à l'agenda politique contrairement à d'autres, et (ii) pourquoi certaines options politiques, parmi de nombreuses alternatives, sont envisagées et sélectionnées alors que d'autres ne le sont pas. Le cadre proposé analyse l'émergence des politiques comme la rencontre de trois courants ou flux indépendants : celui des problèmes, celui de la politique (policy) et celui du politique (politics), qui passent par la mobilisation, la médiatisation et la

politisation d'une « affaire publique » (Hassenteufel, 2010). Les phases de mobilisation et de médiatisation participent alors à la construction sociale des problèmes, processus qui s'établit rarement sans heurts et qui est le résultat de la confrontation de visions, de représentations, d'intérêts et de valeurs différenciés exprimés par les acteurs.

Pour étayer le propos, l'article s'appuie sur une enquête qualitative conduite en Guadeloupe en janvier 2020, qui a été complétée par une revue de presse et de littérature grise. Des entretiens semi-structurés et compréhensifs ont été menés auprès de 68 acteurs locaux en prise avec les questions agricoles et alimentaires de l'archipel. Ces éléments empiriques offrent une lecture du processus d'émergence du modèle agri-alimentaire alternatif comme problème public et permettent de comprendre le succès (l'insuccès) de sa mise sur agenda.

L'article est structuré en trois parties. La première partie rappelle la dualité historique des modèles agri-alimentaires en Guadeloupe et notamment, les origines et le rôle économique et social des PAF et les enjeux de société qu'elles relaient. La deuxième partie expose le cadre conceptuel utilisé qui permet, dans une troisième partie, d'analyser le processus de mise sur agenda du modèle alternatif porté par les PAF et de questionner l'existence d'une fenêtre d'opportunité politique pour une mise en œuvre effective de ce modèle.

Dualité, permanence et opposition de modèles agri-alimentaires en Guadeloupe

Les départements et régions d'outre-mer (DROM) français, dont la Guadeloupe fait partie, ont progressivement expérimenté un rattrapage économique et social (Goujeon et al., 2015) grâce à leur rattachement institutionnel à la France hexagonale et à l'Union Européenne. Historiquement, les DROM, anciennes colonies, se sont spécialisés dans l'agriculture d'exportation.

Prévue pour être une colonie de peuplement, la Guadeloupe est devenue, avec le déploiement de l'industrie sucrière, une colonie d'agro-exportation¹. Son développement a été soutenu par des institutions dites « extractrices » (Acemoglu et Robinson, 2012). Le « pacte colonial » ou « régime de l'exclusif » a structuré et accompagné l'installation d'une économie de plantation (Best, 1998) où l'activité productive (spécialisation agricole), décidée par la métropole, devait déboucher sur l'exportation. Ce régime a conféré à la métropole le droit de régir la totalité des échanges avec ses colonies, l'engageant à absorber la production venant de ces territoires (le sucre originellement), et imposent aux colonies de s'approvisionner auprès de la métropole, faisant de la dépendance alimentaire un élément constitutif de l'économie de plantation.

À l'époque, le paysage agricole était marqué par la prédominance de plantations de grande taille spécialisées en cultures d'exportation. En marge de ces plantations, existaient des jardins vivriers plus connus sur leur forme emblématique : le jardin créole. Ces jardins étaient cultivés par des esclaves installés sur des lopins concédés par leurs maîtres et par d'anciens esclaves installés dans des espaces reculés. Ces jardins s'inscrivaient dans la continuité des pratiques des premiers habitants de l'archipel (Adèle, 2016).

¹ Conquête en 1493 par Christophe Colomb, la Guadeloupe est à partir du XVIIe siècle une colonie d'exportation du sucre dont la production est fondée sur le système esclavagiste (1635-1848).

Le terme de jardin désigne depuis cette époque une unité spatiale de petite taille arborant une grande diversité de produits (Degras, 2016). Il renvoie à des associations de cultures et/ou d'élevage diversifiés et complexes, dont les produits sont destinés à l'alimentation familiale, l'échange (troc) et à la vente. Au contraire de la plantation, symbole d'un lieu déshumanisant, les jardins sont assimilés depuis l'époque coloniale à des lieux de réhabilitation sociale, des espaces où les individus peuvent se réaliser (absence de relation d'asservissement), voyant croître le fruit de leur travail et pouvant se l'approprier. Les jardins jouent encore un rôle patrimonial et mémoriel (transmission de savoir-faire, pratiques d'entraide et de solidarité). Ils ont préfiguré les systèmes de culture pratiqués par les agricultures familiales actuelles. La figure contemporaine des jardins vivriers est en effet le fait de micro et petites exploitations agricoles agro-diverses à caractère familial (Ozier-Lafontaine et al., 2018).

Aujourd'hui, le paysage agricole de la Guadeloupe a changé, mais l'histoire coloniale a laissé des traces qui le structurent encore. Il reste caractérisé par la coexistence de différentes formes de production. Ainsi, selon le dernier recensement agricole (Agreste, 2022), et malgré une baisse de plus de 10 % en 10 ans, les cultures d'exportation sont majoritaires. La canne à sucre reste la première culture (12 430 ha), suivie par la banane (2 100 ha), soit, ensemble, 45,7 % de la superficie agricole utile totale (31 800 ha pour une surface totale de 163 000 ha) et sensiblement autant d'exploitations recensées (3 290 sur un total de 7 227). En termes économiques², les micros et petites exploitations (PBS < 25 000 €) constituent la quasi-totalité des exploitations (97 %) et sont majoritaires sur l'ensemble des orientations technico-économiques (OTEX)³. Les exploitations de moyenne et grande taille (PBS > 100 000 €), peu nombreuses, sont surtout spécialisées en fruits, horticulture et maraîchage, notamment en banane et canne. Alors que les premières, qui sont au cœur de la PAF, destinent l'essentiel de leurs denrées à l'autoconsommation et au marché local, les autres sont davantage orientées vers l'exportation.

Ainsi, la structure de la balance commerciale de la Guadeloupe est largement liée à la prédominance des cultures d'exportation, ce qui a pour conséquence une forte dépendance vis-à-vis de l'extérieur, notamment de métropole (déficit chronique de la balance commerciale).

² La production brute standard (PBS) est un indicateur utilisé par la statistique nationale qui donne une valeur au potentiel de production des exploitations

³ Classification européenne permettant de qualifier les exploitations agricoles en fonction de leur production dominante

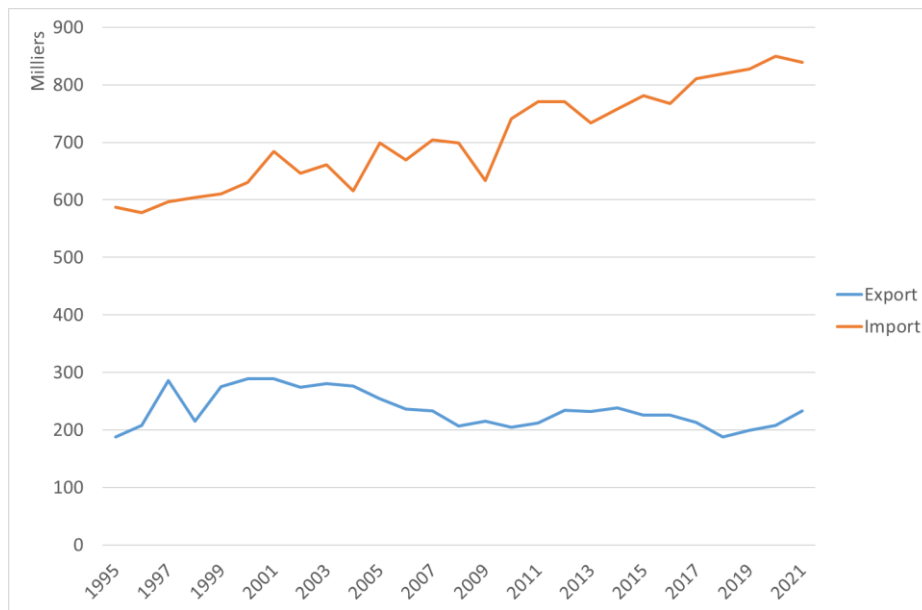


Figure 1 : Évolution des échanges agricoles et alimentaires de la Guadeloupe de 1995 à 2021

Source : Auteures à partir des données des douanes publiées par la DAAF de Guadeloupe *Commerce extérieur des produits Agroalimentaires de la Guadeloupe | DAAF Guadeloupe (agriculture.gouv.fr)*

Alors que les moyennes et grandes exploitations, largement considérées comme « exploitations professionnelles », se distinguent surtout par leurs OTEX pour l'exportation, les micros et petites exploitations (les PAF) recouvrent une grande diversité de profils dont les contours sont flous (Figure 2). L'enquête révèle que les acteurs catégorisent les exploitations selon des critères non nécessairement superposables, qui renvoient à la représentation qu'ils se font de ces agricultures. D'ailleurs, une large gamme de termes est utilisée pour les qualifier : agriculture de résistance, agriculture traditionnelle, agriculture informelle, agriculture de diversification, cultivateurs, paysans, etc.

Pour différencier les PAF, les acteurs divergent sur un élément central de la définition des exploitations : leur formalisation. Ainsi, un enquêté d'une interprofession agricole explique : « Il y a une petite agriculture familiale qui est formelle, professionnelle, qui fait tout ce qu'il faut, comme il faut » (OP4). Un enquêté des services déconcentrés de l'État en charge de l'agriculture déclare : « Dans les petites agricultures familiales, certains ne sont pas en lien avec nous [...]. Ces agriculteurs ne veulent pas être connus, ou rentrer dans le système avec la régularité des prestations sociales, de la fiscalité, du statut des exploitations [...] » (DAAF51). Le contexte historique expliquerait en partie ce choix de travailler hors du système. Ainsi, cet acteur précise : « Il y a une étude qui explique que la vente directe, c'était pour les esclaves qui, après le jardin créole, sont la deuxième phase d'autonomie car l'esclave pouvait échanger et vendre sa production librement aux marchands. Le milieu de la vente directe est quelque chose en dehors de tout système étatique et s'organise hors du système » (DAAF51).

La distinction faite autour de la formalité a des conséquences sur la reconnaissance administrative de l'existence des PAF et donc sur leur visibilité. Elle en a tout autant sur la perception que se font certains acteurs de la qualité des denrées qu'ils produisent. En effet, un enquêté d'une organisation agricole déclare : « Il existe des différences entre agriculteurs

formels et informels. Ces derniers produisent hors réglementation, et peuvent donc faire ce qu'ils veulent pour produire de manière plus performante. Cela est possible car ils utilisent des produits [phytosanitaires] interdits. Il y a un manque de visibilité sur leur activité » (OP4). Il faut souligner que dans ce discours, des acteurs font référence à des agriculteurs non déclarés, mais aussi souvent à des personnes en situation d'irrégularité administrative (personnes d'origine étrangère, haïtienne notamment).

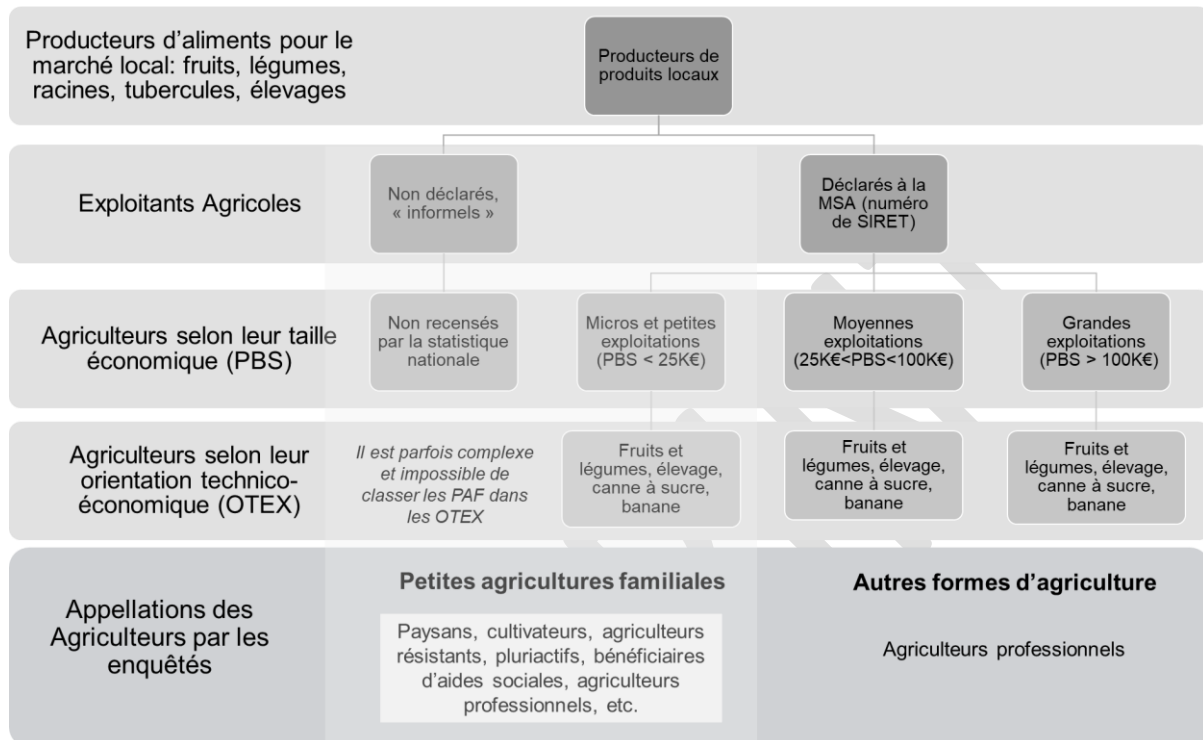


Figure 2 : Les petites agricultures familiales : une réalité plurielle

Source : Auteures

Pourtant, malgré ces divergences, un consensus émerge sur des éléments qui permettent de caractériser le modèle que véhiculent les PAF : une alternative reposant sur des formes de production où l'agriculteur travaille seul ou en famille, à petite échelle, avec un faible niveau de mécanisation et une production diversifiée dans des jardins vivriers et plus respectueuse de l'environnement. Les PAF revêtent en outre un caractère identitaire important, comme l'explique cet enquêté : « Il y a le côté patrimonial par l'histoire même du jardin créole, comme espace d'expression » (DAAF51). Un autre enquêté de la chambre d'agriculture ajoute : « On est un hotspot de biodiversité, avec plein d'arbres fruitiers qui poussent dans les jardins créoles ». Ainsi, les discours font ressortir que les PAF participent à la préservation de l'identité (savoir-faire et maintien des variétés, espèces et races locales) et au maintien de liens de solidarité entre individus (agriculture de proximité, mutualisation des moyens, troc et dons) et entre espaces (circulations entre le rural et l'urbain). En ce sens, les PAF s'inscrivent en Guadeloupe comme ailleurs (Vandenbroucke, 2021) dans une logique territoriale avec un rôle social et de cohésion territoriale incontestable, qui s'étend donc au-delà de la seule production.

Pour toutes ces raisons, le modèle agro-alimentaire alternatif véhiculé par les PAF s'est progressivement imposé comme problème public et inscrit à l'agenda politique en Guadeloupe.

L'approche de la mise sur agenda : un processus complexe et socialement ancré

Bénéficiaires d'une attention récente des acteurs locaux, le modèle agri-alimentaire porté par les PAF est un objet politique en Guadeloupe. Pour en rendre compte, cet article mobilise l'approche de la mise sur agenda (Kingdon, 1984 ; Hassenteufel, 2010) qui montre comment émergent, se construisent et sont sélectionnés des problèmes publics jusqu'à leur politisation. Cette approche, qui met l'accent sur l'introduction dans l'espace public de préoccupations portées par les acteurs locaux par la mobilisation et la médiatisation des phénomènes, procède au renouvellement du cadre d'analyse des politiques publiques.

La mise sur agenda : une approche au cœur de l'analyse des politiques publiques

La mise sur agenda (agenda setting) a émergé dans le champ de l'analyse des politiques publiques avec les travaux précurseurs de McCombs et Shaw (1972) qui postulent que les médias exercent une grande influence sur le public en ce qui concerne le choix des sujets à considérer, la prééminence, le temps et l'espace qui leur sont accordés. Par agenda, il faut entendre : « l'ensemble des problèmes faisant l'objet d'un traitement, sous quelque forme que ce soit, de la part des autorités publiques et donc susceptibles de faire l'objet d'une ou plusieurs décisions » (Garraud, 1990 : 27). Cette définition implique que les problèmes auxquels se confronte une société donnée ne font pas l'objet d'une attention particulière par les autorités et en conséquence, des politiques publiques. Il s'ensuit un processus de sélection, qui renvoie à la construction sociale des problèmes publics (Kingdon 1984). Pour Hassenteufel (2008), la mise sur agenda relève d'une sociologie politique de l'action publique au sens où les politiques sont comprises comme le fruit d'interactions entre acteurs situés (Colletis et Pecqueur, 2005) dans l'espace, le temps et dans leurs arbitrages relationnels.

L'émergence et la sélection des problèmes publics nécessitent de saisir les arènes où ils se construisent, la sphère des acteurs porteurs d'enjeux et les logiques à l'œuvre, notamment les rapports de force (Herweg et Zahariadis, 2018). Plusieurs freins s'opposent à la mise sur agenda d'un problème : les difficultés à rendre ce problème audible (distance idéologique, culturelle, technique), les frictions entre les acteurs (résistances, conflits), la coexistence des problèmes (plus ou moins nombreux) convoqués par les acteurs. Ces freins induisent une compétition entre les problèmes pour les intégrer à l'agenda, pour y rester, pour occuper un espace dans les arènes de décision.

Processus social, la mise sur agenda doit être appréhendée par une analyse des acteurs. Ces acteurs ont des ressources sociales (réseaux de connaissances et d'interconnaissances prenant part ou susceptibles de prendre part à l'action), matérielles (moyens financiers), cognitives (capacité de compréhension et d'interprétation des problèmes permettant de les rendre intelligibles) pour conduire le processus de mise sur agenda.

Selon Hassenteufel (2010), trois dynamiques sont clefs dans la mise sur agenda :

- I. La mobilisation renvoie à l'émergence du problème et est le résultat de la capacité des acteurs à attirer l'attention sur ce problème. Lors de la mobilisation, les acteurs font

valoir les enjeux qu'ils portent et font entendre leurs intérêts. Ils constituent une caisse de résonance capable de centraliser des revendications, d'émettre et de diffuser des messages percutants. Ils s'organisent en coalitions. Ils se distinguent par leurs actions (grèves, manifestations) qui sont menées sur des registres plus ou moins violents. Il n'est pas rare que les collectifs constitués entrent en conflits avec les autorités. Cette forme de mise sur agenda (Garraud, 1990) tire sa force de sa capacité à toucher et associer le plus grand nombre en termes d'effectif et de diversité (syndicats, acteurs économiques, politiques, personnalités médiatiques, représentants du monde associatif, intellectuels). Le nombre et la diversité apparaissent comme des catalyseurs de pression et de légitimation des revendications.

- II. La médiatisation est souvent appréhendée en regard des actions de mobilisation. La lecture des événements médiatisés montre que l'attention des médias se focalise souvent sur des phénomènes sociaux de grande ampleur. Toutefois, la médiatisation répond à des logiques propres (Mac Combs et Shaw, 1972). Elle est portée par des acteurs qui hiérarchisent les ordres de priorités en fonction de leurs intérêts (éditorialistes et couverture de thèmes originaux et/ou d'actualité, décideurs politiques, campagne électorale) et sélectionnent les thèmes qui vont investir la scène médiatique. La mise sur agenda d'un problème est donc le résultat d'un choix de promotion médiatique caractérisé par une large audience.
- III. La politisation, qui formalise la mise sur agenda, s'organise autour de trois types de courants ou flux indépendants : le courant des problèmes, le courant de la politique (*policy*), le courant du politique (*politics*). Le courant des problèmes renvoie à la perception des problèmes ou affaires publiques nécessitant une intervention. Le courant de la politique se réfère à des analyses continues des problèmes et des solutions proposées, des débats autour de ces problèmes et des réponses possibles. Il renvoie aux leviers directement activables, ce qui suppose qu'ils soient disponibles, techniquement applicables et socialement acceptables. Le courant du politique renvoie à des événements tels que les changements de gouvernement et les campagnes menées par des groupes d'intérêt. Il tient compte des logiques et modes de fonctionnement politique de la société, comprenant l'opinion publique, les forces politiques organisées, le pouvoir exécutif et la négociation collective. La convergence de ces courants crée une fenêtre d'opportunité politique (*policy window*), qui correspond à un moment où « un problème est reconnu, une solution est développée et disponible au sein de la communauté des politiques publiques, un changement politique en fait le moment adéquat pour un changement de politique et [que] les contraintes potentielles ne sont pas trop fortes » (Kingdon, 1984 : 174).

La mise sur agenda n'est jamais décontextualisée (Segas, 2021). Elle est fonction des représentations qu'ont les acteurs du problème (sa gravité, son urgence, le nombre de personnes concernées), de leur capacité à le rendre visible (ressources dont disposent les parties prenantes et moyens d'actions), des réponses que peut fournir l'action publique et de leur adéquation avec des valeurs dominantes d'une société. La mise sur agenda ne relève donc pas d'un processus linéaire, mécanique. Elle est le fait de rapports de forces, de logiques médiatiques, de capacité d'interprétation, d'anticipation et de résolution des problèmes qui se posent. Elle est l'expression de visions du monde qui révèlent de quelle manière sont construits et légitimés les problèmes.

La mise sur agenda : une approche centrée sur la construction et la légitimation de problèmes sociaux

Dans le processus de mise sur agenda, la mobilisation et la médiatisation renvoient aux étapes de l'émergence et de la construction du problème public qui fera (ou non) l'objet d'une attention et d'un porter à connaissance particuliers par les décideurs. En cela, ces problèmes relèvent d'une construction sociale qui bouscule l'ordre établi sur trois plans.

(i) Premièrement, la construction de problèmes sociaux est le résultat de la prise de parole de plusieurs types d'acteurs. Ces acteurs exposent leurs visions, représentations, intérêts et valeurs qui ne sont pas nécessairement compatibles. Ces débats sont souvent le reflet de crispations et d'oppositions débouchant sur l'expression de positions contradictoires et l'identification d'objets de controverse, notamment sur la gravité des problèmes et l'urgence à les résoudre.

Ces débats sont d'autant plus vifs qu'il n'y a pas d'univocité de réponses face au problème discuté. Ils renvoient à des configurations pour lesquelles l'essence même de ce qui fait problème est à définir. Il n'existe pas de consensus entre les acteurs, ni dans la formulation du problème à traiter, ni dans les solutions proposées. En effet, ces débats et les questions qu'ils soulèvent relèvent de processus ouverts à plusieurs titres : soit parce que des acteurs s'en saisissent, les portent, les font évoluer sans exclusive (ce qui signifie que d'autres acteurs peuvent relayer ces questions et contribuer à la formalisation du problème à traiter), soit parce que le problème à résoudre s'élargit autour de nouvelles questions. Ces débats font intervenir des registres d'expertise et médiatiques incluant dans l'espace social les positions d'une diversité d'acteurs. Contingentes, complexes, ces questions et leur procédure de résolution sont empreintes de complexité et d'incertitude.

(ii) Deuxièmement, les savoirs convoqués, ne sont pas toujours stabilisés et mettent en scène des conflits de paradigmes. Cela interroge plus largement la légitimité des acteurs prenant part au débat public, ce qui élargit l'analyse du processus de construction sociale des problèmes à celle du périmètre des communautés épistémiques qui sont concernées par la production et la diffusion de connaissances.

La participation d'une diversité d'acteurs à la mise en problèmes des enjeux de société et à l'élaboration des voies de réponses contribue à légitimer leurs points de vue et à en faire des formes d'autorité. Ce changement de paradigme et de posture s'inscrit dans le cadre de la science post-normale (Nowotny et al., 2001) qui formalise une stratégie de résolution des problèmes lorsque « les faits sont incertains, les valeurs sont polémiques, les enjeux sont importants et les décisions sont urgentes » (Funtowicz et Ravetz, 1994). On admet que pour éclairer et traiter de manière appropriée les problèmes, il faut considérer des communautés de pairs élargies qui saisissent ensemble une pluralité de savoirs (y compris de non-initiés), de valeurs et de croyances sans ordre hiérarchique a priori. Cette posture constructiviste marque un tournant dans la mesure où elle légitime le processus social qui permet aux parties prenantes de s'accorder sur des solutions partagées et de prendre part à la décision publique.

(iii) Enfin, la construction sociale des problèmes bouleverse la pratique de l'action publique. Les débats de société pénètrent l'arène publique par le biais des mobilisations et de la médiatisation. Le caractère vif du problème social est transposé au niveau politique, formant ainsi de nouvelles injonctions et appelant à modifier la pratique de l'action publique.

Dans sa déclinaison concrète, l'intégration d'une diversité d'acteurs aux processus délibératifs renvoie à la problématique générale de la gouvernance (Segas, 2021). Ainsi, on conçoit les politiques publiques comme étant le reflet de visions du monde portées par les acteurs. Elles sont aussi processuelles, ce qui invite à en considérer la dynamique. Dès lors, l'État et ses productions sont saisis par le haut et par le bas. Une telle pratique de sociologisation des politiques se pose en résonance d'un projet de société où les termes du progrès (scientifique, technique, social) doivent être discutés dans un cadre politique adapté.

Par les enjeux qu'il soulève, ce processus de construction sociale des problèmes publics est fondateur de projet de société. Il appelle à raisonner à des échelles temporelles où l'on interroge le futur, le changement, et la transformation des modes de pensées et d'agir.

Le processus de mise sur agenda d'un modèle agri-alimentaire alternatif : un révélateur des défis et incertitudes du renouvellement de l'action publique

L'application de l'approche de la mise sur agenda nous amène à distinguer trois étapes décisives dans la mise sur agenda du changement du modèle agri-alimentaire en Guadeloupe : la mobilisation, la médiatisation, la politisation. Sur le plan méthodologique, l'analyse s'appuie sur une enquête de terrain menée auprès de 68 acteurs locaux investis dans le monde agricole : agriculteurs, commerçants, décideurs, responsables d'organisations agricoles, chercheurs (cf. Annexe). Le discours de ces acteurs, collecté en janvier 2020, a permis de : (i) contextualiser la question agricole et alimentaire en Guadeloupe, (ii) mettre en lumière les représentations autour des PAF (et notamment leur capacité à fonder un modèle agri-alimentaire alternatif), (iii) repérer les événements marquants, (iv) identifier les actions mises en œuvre sur le plan agricole et alimentaire.

Ce matériau narratif est complété par une revue d'articles issus de la presse nationale et locale et des rapports ayant trait aux questions environnementales, agricoles et alimentaires sur la période 2006-2021. Ces documents ont été utiles pour dater les phases de mobilisation et de médiatisation, repérer comment ont été thématiques les questions agricoles et alimentaires et caractériser les arènes d'expression.

Le modèle agri-alimentaire véhiculé par les PAF : une question socialement vive à l'origine des mobilisations autour du scandale sanitaire de la chlordécone et de la cherté de la vie

Sur les vingt dernières années, trois mobilisations d'ampleur ont impacté la société et la politique locale en Guadeloupe où le rôle et la place des PAF dans le système agri-alimentaire se sont imposés en toile de fond. Les deux premières sont liées au scandale sanitaire de la chlordécone et à la grève générale contre la vie chère. La récente mobilisation (fin 2021), en réaction à la gestion de la crise liée à la pandémie de Covid-19, intègre les revendications précédentes.

(i) Les relevés de presse révèlent que le scandale sanitaire de la chlordécone est le premier facteur déclencheur d'un questionnement sociétal sur les pratiques agricoles qui a débouché sur une stigmatisation de la production conventionnelle bananière. Cette mobilisation a fait intervenir plusieurs types d'acteurs. Un premier noyau s'est formé de

scientifiques qui mettent à jour la connaissance disponible sur le pesticide et les effets de la chlordécone sur l'environnement et la santé dès 1979. Le débat reste d'abord confiné au milieu scientifique. Ce n'est que plus tard, au milieu des années 2000 et sur fond de polémique scientifique⁴, qu'un deuxième cercle d'acteurs, formé d'associations de consommateurs et d'écologistes, s'approprie la question et dénonce l'emploi massif de ce pesticide et les risques sur les milieux (Bonan et Prime, 2001). Ces deux noyaux d'acteurs font émerger, au-delà de la santé publique, des questions corrélatives, comme celles de la durabilité du modèle agro-exportateur. Ils sont à l'origine de la construction d'un discours présentant les PAF comme des réservoirs de pratiques agroécologiques (Ozier-Lafontaine et al., 2018).

En contraposition de la remise en cause des pratiques basées sur la forte utilisation de produits phytosanitaires, les arguments économiques résistent mieux à la critique. La presse mentionne régulièrement que la filière banane est un maillon clef de l'économie locale et qu'elle influence le coût des importations, notamment alimentaires, les containers exportant la banane revenant chargés d'aliments et faisant baisser les coûts d'approche. La filière, même si elle n'utilise plus la chlordécone⁵ et a réduit son usage des pesticides (Risède et al., 2018), reste au cœur du débat sur les effets pervers d'une économie extravertie et de modes de production peu durables. Des coalitions, qui dépassent la Guadeloupe, se sont formées et mobilisées pour alerter l'opinion, aux Antilles comme dans l'hexagone, pour dénoncer les pratiques agricoles conventionnelles et leur nécessaire écologisation.

(ii) La seconde mobilisation est le fait de la grève contre la vie chère de 2009 qui a paralysé la Guadeloupe. La question à l'origine des revendications est la dégradation du pouvoir d'achat, dans un contexte de chômage et d'inégalités sociales. Une forte mobilisation débute alors, initiée par une coalition formée de syndicats, partis politiques et associations. À cela, s'ajoutent des individus s'identifiant à la cause défendue. La grève générale, soutenue massivement par la population, se déroule dans un climat de tensions. L'augmentation des salaires et la question des prix de produits de base sont le moteur de la mobilisation. Ces questions sont liées à celle de la dépendance aux importations et pointent les enjeux de la reconquête du marché par la production locale, positionnant les PAF comme solution à la crise. En effet, alors que l'archipel est privé d'importations, les PAF nourrissent la population, quel que soit le statut des exploitants (professionnels ou informels) ou la nature (marchande ou non) des échanges. Les PAF induisent alors un nouveau rapport à l'agriculture dans la société, véhiculant les principes d'une alimentation locale, de qualité, socialement juste et économiquement accessible. Les propos des enquêtés le confirment (respectivement, un cadre de la DAAF, un agriculteur et un cadre d'une collectivité). « *Il y a des interrogations sur les questions d'autonomie alimentaire en réaction à la crise sociale de 2009 où là, pendant un mois, les consommateurs se sont tournés vers des pratiques de débrouillardise, de jardins créoles, de marchés spontanés où il y a eu un boom de la consommation des produits locaux.* » (DAAF 51). « *La grève de 2009 a déclenché je ne sais pas quoi ; les gens ont appris à apprécier les produits locaux. Maintenant, pratiquement tout se vend alors qu'avant les gens n'osaient pas. [...] Ils demandent vraiment d'où on vient, comment on produit et puis les gens nous connaissent* » (PROCO30). « *Il y a eu un retour de la petite agriculture de résistance et de la petite paysannerie en 2009, et de la problématique de la chlordécone. La prise de conscience que les produits agricoles pouvaient être pollués encourage de plus en plus la population à*

⁴ Affirmation de l'existence d'un lien entre la recrudescence des cancers de la prostate aux Antilles françaises et la pollution du milieu par la molécule de chlordécone sans preuve jugées suffisantes

⁵ Pratique interdite depuis 1993

s’approvisionner chez le petit agriculteur du coin où l’on est certain qu’il n’y a pas d’intrants chimiques » (MAIRIE13).

Le rôle des PAF est aussi revalorisé dans le maintien des liens sociaux et territoriaux qu’elles créent. Ce rapport renouvelé à l’agriculture aurait facilité la compréhension du travail agricole et des difficultés auxquelles les agriculteurs sont confrontés, forçant le respect. Comme l’indique un producteur : « *La Guadeloupe est très différente de la métropole, ici l’agriculteur fait partie de la société, il a quand même un mérite et on ne le met pas plus bas que terre. Il est important pour les gens » (PROCO22).*

Pourtant, des acteurs des filières structurées et de l’administration décrivent les PAF à cause du caractère instable de leur production. Les dissonances cognitives des consommateurs (discordance entre les croyances et les comportements effectifs) sont soulignées. En témoigne un cadre d’une collectivité : « *Malheureusement, la mémoire est un peu courte, il faut continuer le travail pour que la population ne se désintéresse pas de cette production et ne reprenne pas de mauvaises habitudes » (EPCI12).* Les problématiques de la non-traçabilité des produits dans des circuits non structurés et des risques sanitaires potentiels sont régulièrement évoquées. Cela pourrait expliquer la défiance des consommateurs au-delà des périodes de mobilisation. Pour d’autres enquêtés, les PAF seraient associées dans l’imaginaire populaire à un symbole du passé, ce qui justifierait le remplacement des produits locaux par les produits importés, souvent transformés (reflets de la modernité). Pour un producteur : « *Les gens n’ont plus de temps. Ils préfèrent aller au supermarché et acheter les plats déjà cuisinés » (PROCO25).*

(iii) La crise sanitaire liée à la Covid-19 et les crispations induites par sa gestion par l’État aux Antilles fin 2021 sont une autre illustration de la mobilisation. Au-delà de la politique sanitaire, les manifestants se sont aussi mobilisés contre la cherté de la vie et les pollutions (chlordécone, sargasses). La mobilisation est alors l’occasion de réaffirmer les termes du débat sociétal sur des problèmes plus profonds, pointant les enjeux d’un renouvellement de la relation avec l’État et des cadres de l’action publique. Est relancé le discours sur l’autonomie du territoire et celui de l’autonomie alimentaire et du modèle porté par les PAF. La crise sanitaire et la mobilisation sociale ont été ponctuées par des périodes de confinement qui ont réaffirmé la capacité des PAF à nourrir la population alors que le commerce international était fortement ralenti. Soutenus par les collectivités⁶, des circuits de proximité ont été privilégiés durant ces périodes de restriction de la circulation des individus et des biens. Des ventes de paniers de produits locaux à la ferme ou dans des points de ventes collectifs, à l’initiative d’organisations de producteurs (y compris celles qui écoulaient leurs produits dans les supermarchés) ont été organisées. Ces circuits se sont aussi inscrits dans l’ère du numérique : e-commerce (drives dans les supermarchés), m-commerce (vente directe d’aliments par les réseaux de producteurs).

⁶ On peut citer par exemple les initiatives de la région Guadeloupe qui a élaboré des partenariats avec l’interprofession de fruits et légumes pour approvisionner les ménages en difficulté et les personnes âgées. De même, le département de Guadeloupe a contribué à l’aide alimentaire en organisant la distribution de “paniers peyi”, en proposant des tickets aux familles pour acheter des fruits et légumes locaux

Vingt ans de (sous-)médiatisation de crises sanitaires et sociales, ayant pour fondement le besoin de changer de modèle agri-alimentaire

La question alimentaire a toujours fait l'objet d'une médiatisation importante dans l'espace public guadeloupéen. Une analyse de la façon dont les médias ont appréhendé cette question, à l'origine des mobilisations sociales, souligne leur rôle ambigu. En effet, les médias ont contribué à la fabrication d'une culture de consommation de masse qui valorise les produits importés et transformés. Mais, d'autre part, en relayant les trois mobilisations de grande ampleur qui ont marqué l'archipel, les médias ont contribué à poser les PAF dans l'espace public en communiquant sur leur capacité à refonder le modèle agri-alimentaire et sur leur potentielle dangerosité.

Le rôle des médias dans la standardisation des pratiques agricoles et la diffusion d'une culture de masse est connu. La consommation basée sur une alimentation transformée et l'évolution des modes de vie (développement des activités urbaines, modification de la structure familiale, réduction du temps pour la préparation des repas) n'a pas épargné la Guadeloupe qui connaît une transition nutritionnelle accélérée⁷ (Méjean et al., 2020) associée au développement de maladies chroniques (diabète, obésité, hypertension artérielle). Les pratiques alimentaires des Guadeloupéens se sont éloignées du régime traditionnel (ORSAG, 2010) qui correspond pourtant aux recommandations établies (Méjean et al., 2020)

Les avatars de ces modes de consommation relayés par les médias, ont alerté sur la nécessité de privilégier des modèles alternatifs. Localement, cette appropriation-médiatisation du « manger autrement » s'est faite à travers la promotion des PAF (Angeon et Barraud, 2019). Les PAF sont présentées comme la manière d'atteindre des régimes alimentaires favorables à la santé.

La crise de 2009 est, pour beaucoup, un momentum qui a permis, par la médiatisation, de donner à voir les défaillances d'un modèle insuffisamment ancré localement. La médiatisation du « manger local » a été englobée dans celle, en parallèle, de la chlordécone dans l'espace national et local.

La médiatisation du scandale de la chlordécone ne s'est pas faite en continu. Les pics médiatiques ont été entrecoupés de périodes de latence. En 2002, soit dix ans après l'interdiction de l'utilisation de la chlordécone aux Antilles, l'arrivée dans l'hexagone d'une cargaison de patates douces contaminées de Martinique rend publique l'affaire chlordécone au niveau national⁸. C'est le début de la médiatisation de cette affaire qui initie le débat sur l'utilisation des pesticides aux Antilles. Plusieurs expertises seront diligentées (Beaugendre, 2005, Belpomme, 2007 pour citer les plus marquantes). En 2018, l'affaire chlordécone est à nouveau médiatisée. Des étudiants en Martinique sont à l'origine d'une pétition sur les réseaux sociaux, ce qui permet une large diffusion avec des prises de parole quotidiennes reflétant l'anxiété de la population. Cette atmosphère anxiogène est amplifiée avec l'annonce de la modification plus restrictive des limites maximales de résidus de pesticides interprétée comme la preuve de l'inefficacité des normes en matière de sécurisation de l'alimentation. Les décideurs nationaux et locaux investissent la scène médiatique : courriers d'élus adressés aux ministres de la santé et des outre-mer, réunions entre ces représentants politiques,

⁷ La transition nutritionnelle se caractérise par une diminution des glucides complexes et une augmentation de la part des protéines et des lipides dans l'alimentation.

⁸ Des articles sont publiés dans la presse nationale

déplacement du chef de l'État et de délégations ministérielles. La responsabilité de l'État est reconnue (allocution présidentielle en 2018, commission d'enquête parlementaire sur l'utilisation de la chlordécone menée en 2019). Ces arguments médiatiques ont impacté l'image de l'agriculture antillaise, y compris les PAF car leurs produits peuvent potentiellement être contaminés par des résidus présents dans le sol et l'eau⁹. Localement, les réactions reflètent des divergences : si la gravité de la situation a immédiatement été appréciée par certains (monde médical, recherche, élus), d'autres (grand public) l'ont minimisée, arborant des thèses complotistes et avançant des informations fallacieuses. La médiatisation de la question chlordécone a aussi alimenté la défiance de la population par rapport à l'État. Cette défiance perdure et a été remobilisée dans les discours en 2009, comme fin 2021.

Les répercussions de la médiatisation de la question chlordécone sur la consommation, et par conséquent sur l'agriculture locale, sont ambiguës. Elles ont conduit à mettre les PAF à l'agenda, créant des arènes de valorisation où se reconquiert la confiance autour des questions d'identité, de savoirs et de pratiques, mais aussi d'autres arènes où se construit un discours contraire autour de l'informalité, de la toxicité potentielle des produits phytosanitaires. En même temps, sur la scène nationale et internationale, les PAF sont consacrées (2014 était l'année de l'agriculture familiale des Nations Unies) en particulier avec la montée des références à leurs modes de production agroécologiques et à leur contribution aux circuits de proximité.

La lecture de la médiatisation des PAF et des controverses liées aux manifestations sociales montre l'enchevêtrement des échelles. La plausibilité d'un modèle agri-alimentaire basé sur les PAF est thématisée au niveau national mais aussi dans l'espace local étendu (Antilles). Ce ne sont pas les mêmes médias à l'œuvre (médias nationaux, réseaux sociaux) ni les mêmes acteurs. La médiatisation de la relocalisation de l'alimentation et de sa durabilité sont portées par des acteurs qui hiérarchisent les événements et leur porter à connaissance. Au cours de ces phases de mobilisation-médiatisation, deux types d'acteurs se démarquent sur le long cours : le grand public avec la démocratisation des médias (utilisation des réseaux sociaux et constitution d'une large audience) et les décideurs qui invitent, à travers la mise sur agenda du changement de modèle agri-alimentaire, à créer une fenêtre d'opportunité politique.

La politisation du changement de modèle agri-alimentaire : de la mise en œuvre, à la réalité du (non)renouvellement de l'action publique

Dernière étape de la mise sur agenda, la politisation est celle par laquelle la mise en œuvre de la politique publique est rendue effective. Nous analysons dans quelle mesure le triptyque de courants (des problèmes, de la politique, du politique) débouche sur un renouvellement de l'action publique autour d'un modèle agri-alimentaire alternatif porté par les PAF.

Le flux des problèmes : des documents de politiques intégrant le nouveau paradigme, difficiles à mettre en œuvre

On observe une évolution des politiques nationales repositionnant le secteur agricole au centre de dynamiques économiques locales pour une alimentation saine et durable. C'est le cas de la Loi d'Avenir pour l'Agriculture, l'Alimentation et la Forêt de 2014, des plans d'action nationaux (Plan d'action global pour l'agro-écologie, EcoPhyto, Ambition Bio 2022, Plans

⁹ Les racines et tubercules sont très sensibles à la molécule.

Santé-Environnement), la Loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous (Egalim), le Programme National pour l'Alimentation (PNA) ou encore le Programme National Nutrition Santé. Ces documents s'appliquent en Guadeloupe où se déploient aussi dans des dispositifs régionaux. Ces politiques se rajoutent à d'autres plus classiques de soutien à la production (exemple, les mesures du programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité, POSEI)¹⁰ qui pour beaucoup, ne sont pas adaptées à la réalité guadeloupéenne, et notamment celles des PAF diversifiées, de petite taille, et souvent informelles et pluriactives. Un agriculteur, responsable d'un groupement de producteurs, indique : « *[les décideurs politiques] doivent s'adapter à nous. Et la réglementation européenne, singulièrement française, cela fait des lustres que l'on en discute. [...] Le mode de production est différent. Je veux bien me mettre en règle avec votre législation, mais il faut adapter votre législation aux spécificités locales. [...] Mais je pense qu'ils ne sont pas encore prêts à cela* » (OP16). De la même manière, un cadre de la DAAF confirme que la marge de manœuvre pour adapter les règles à la réalité agricole locale est faible : « *Le système est complexe, il découle de lois européennes et de règles qui découlent des réglementations comme l'OMC aussi. [...] On a des lois françaises aussi, et le département de la Guadeloupe doit se conformer aux lois françaises. [...] Il y a beaucoup de réglementations inadaptées à la Guadeloupe. D'un côté, on nous reproche de complexifier en spécifiant le territoire mais, en même temps, on demande de généraliser* » (DAAF51). Pour un acteur de la Région : « *Si on veut accompagner le développement [des agricultures familiales], il faut créer des politiques qui prennent en charge les exploitations de petite surface. On doit aussi essayer d'adapter les politiques publiques car on a un problème de stabilité de l'activité [...] On ne peut concevoir des politiques sans prendre en compte ce qui forme une majeure partie de l'agriculture : les agricultures familiales* » (RÉGION 45).

Ainsi, de nombreux obstacles à la construction d'un modèle alternatif fondé sur les PAF sont énoncés. L'un d'entre eux est lié à l'inégale distribution des aides publiques qui s'explique par un ensemble de facteurs. Les critères d'attribution des aides européennes imposent des conditions impossibles à remplir pour plusieurs petits agriculteurs, comme par exemple répondre aux critères d'éligibilité des aides¹¹. Un représentant de l'interprofession indique : « *[Structurée,] la filière canne rhum touche beaucoup de POSEI, mais celle qui en touche le plus, c'est celle de la banane* » (OP4). En outre, les démarches pour accéder aux aides seraient pour certains, complexes, lentes et infructueuses. L'accompagnement des PAF dans ces démarches semble aussi être insuffisant : « *Il faut remplir un dossier qui est compliqué. [...] C'est tout à fait logique que certains producteurs ne se sentent pas accompagnés. On manipule des aides publiques importantes, on ne peut pas donner de l'argent public à des gens qui ne respectent pas la loi* » (DAAF51). De plus, une fois l'aide accordée, les PAF n'ont pas de trésorerie suffisante pour avancer les montants et ensuite être remboursées. De fait, les agriculteurs choisissent de ne pas solliciter des aides (non-recours) pour ne pas être contraints.

¹⁰ Ces mesures soutiennent la production à la transformation ou la vente des produits agricoles et consistent en des paiements directs aux agriculteurs

¹¹ Les aides du POSEI sont attribuées aux exploitants en fonction du volume de leur production par rapport à leurs déclarations de surface. Les aides à l'installation sont conditionnées par un projet légitimant une surface minimale, une PBS minimum, le capital humain (compétences et niveaux de qualification), un âge maximum (moins de 40 ans), une activité agricole à temps plein

Le flux de la politique : une multitude de leviers d'action publique peu activés ou non encore activables car en cours de construction

Plusieurs leviers d'action publique existent pour inciter au changement de modèle et soutenir le développement des PAF. Néanmoins, ils demeurent peu activés. C'est le cas des aides POSEI pour les productions de diversification végétale et animale (qui représentent 8 % de l'enveloppe en Guadeloupe) et d'autres soutiens aux activités d'animation, concertation et communication dans les filières de diversification. Il en est de même pour des dispositifs cofinancés sur fonds européens et régionaux (conversion en agriculture biologique, développement de l'agroécologie, promotion de la production de diversification et l'agrotourisme, installation de jeunes agriculteurs).

D'autres leviers sont en cours de construction et donc, encore non actionnables. C'est le cas de projets visant à la promotion d'une alimentation (re)territorialisée, de qualité et durable parmi lesquels certains reposant sur la commande publique pour la restauration collective. L'exemple d'un Projet Alimentaire Territorial (PAT) porté par une collectivité a été source de discussions. Financé en 2020 dans le cadre du PNA, il vise l'approvisionnement en produits locaux et de qualité des cuisines centrales de la restauration scolaire via la création d'une usine d'agro-transformation (LizinSantral). La création de cette usine est une idée ancienne qui a émergé dès les années 1990. Ce projet au processus de maturation long, bien qu'associé à d'autres initiatives sur le territoire (sensibilisation et éducation au goût des enfants pour limiter le gaspillage alimentaire et influencer le changement d'habitudes alimentaires) a suscité des doutes au moment de son démarrage : surdimensionnement et manque de cohérence, schéma financier incertain (délais importants de paiements des producteurs par les collectivités), manque de consultation des groupements de PAF hors OP, inadaptation du projet aux contraintes locales de la production de diversification. Un cadre de la DAAF dit : « *Sur les projets d'agro-transformation, il y a une grosse question de cohérence, [...] et, d'après ce qu'on entend, cela aurait été surdimensionné par rapport aux réelles capacités du territoire [...]* » (DAAF51). Un responsable du département émet les mêmes doutes : « *On a un gros projet [...]. Pourquoi pas, on verra comment cela avance. Mais il faut que tout le monde soit sérieux dans l'affaire. Il ne faut pas que ce soit surdimensionné car ici, on aime faire des grands trucs que l'on ne peut pas alimenter... Et après, les cantines ne paient pas et voilà, c'est vite fait pour que cela ne marche pas* » (DEP44).

Les mêmes appréhensions pour deux autres projets d'envergure promouvant la valorisation de la production locale sont relevées : le projet AgroParc financé par la Région et porté par la Communauté d'Agglomération Cap Excellence et le projet de Marché d'Excellence Régional (MER), cofinancé par la Région et des fonds européens. AgroParc est un projet d'agro-transformation de produits locaux qui envisage la mise à disposition d'une plateforme facilitant l'accès à la transformation des produits des PAF. Il a fait l'objet de doutes (choix de localisation, coûts, rentabilité), d'autant que l'informalité d'une partie des PAF leur restreindrait l'accès. Le MER est pensé pour centraliser l'offre en produits locaux, et en particulier les segments de produits de qualité (d'où l'appellation d'excellence). Conçu comme une vitrine des PAF, il a pour vocation d'alimenter le marché local avec une emphase sur la traçabilité. Ce projet est aussi source de doutes et de critiques en particulier sur la nécessité au préalable d'établir des contrôles et d'appliquer la réglementation pour réduire l'informalité.

Toutefois, pour d'autres enquêtés (la Région, la chambre d'agriculture et des collectifs d'agriculteurs hors organisations professionnelles), ces projets s'inscrivent dans une phase de

légitimation croissante et seraient la pierre angulaire de la territorialisation des politiques agricoles et alimentaires. « *Il n'y a pas un projet qui va résoudre tous les problèmes, mais on essaie d'avoir une stratégie globale avec 3 projets structurants : le MER, LizinSantral et l'AgroParc. Le MER a pour objectif d'avoir une production locale de qualité. Il est pensé pour approvisionner les deux autres projets. [...] Le projet de Lizin rentre vraiment dans le cadre d'un système alimentaire territorialisé, c'est tout le territoire qui est mis en avant pour promouvoir une alimentation locale, saine et de qualité. Le projet AgroParc a pour finalité la mise en valeur, avec une valeur ajoutée, des produits transformés. [...] C'est une pépinière d'accompagnement des agrotransformateurs. [...] Pour tous ces projets structurants mis sur la table, l'objectif est d'avoir des revenus stables et des projets d'agrotransformation qui devraient devenir viables* » (REGION 45).

Le flux du politique : une opinion publique attentive mais pas encore convaincue, des forces politiques désorganisées et une négociation collective déficiente

La question d'un modèle agro-alimentaire alternatif en Guadeloupe se configure, se structure et évolue sous l'effet d'un ensemble d'acteurs et d'interrelations entre eux. Ils peuvent être porteurs de visions convergentes ou différentes et pas nécessairement compatibles, d'ambitions explicites ou non, de projets matures ou à faire éclore. Comme l'explique cet enquêté de la DAAF : « *On a fait le constat selon lequel on a plein d'acteurs qui travaillent chacun sur l'alimentation, sans cohérence et sans coopération, ni entre les politiques ni pour les financements. L'idée était donc de faire un état des lieux de ce qui se passe en Guadeloupe sur ces questions-là, pour avoir une vision commune co-portée par les différents acteurs, avec deux objectifs : le premier était la relance du comité régional de l'alimentation [CRALIM] pour travailler sur les enjeux stratégiques de façon participative ; et le deuxième était de stimuler des projets concrets sur le territoire avec une vision multisectorielle et multi-acteurs* » (DAAF51).

Malgré un point d'attention réel, illustré par l'existence de multiples dispositifs, les discours n'ont pas nécessairement été constants dans le temps et n'ont pas par conséquent donné lieu à des lignes d'action suivies. « *Il y a quand même un retrait des services de l'État, car ce n'est pas aux services de l'État de gérer l'activité agricole de Guadeloupe ni l'alimentation. Les services de l'État mettent tout en œuvre pour que les acteurs guadeloupéens décident eux-mêmes de ce qu'ils veulent produire et consommer* » (DAAF51). Si les mobilisations ont entraîné pour certains acteurs des bifurcations dans les modes de pensées et d'agir, ils ont certainement aussi accru la confusion entre les stratégies des différentes parties prenantes de l'action publique. Les temporalités des différents types d'acteurs, leurs capacités d'appropriation et de réaction face aux mobilisations ont contribué à générer des divergences entre eux, rendant difficile l'action collective et la définition de fins partagées. Parmi les visions les plus tranchées, on trouve celle des services de l'État qui avancent des arguments sur la nécessaire professionnalisation de l'activité agricole, sur la structuration des filières et une posture prescriptive en matière de normes et de respect de la réglementation encadrant les pratiques agronomiques et commerciales des PAF, soutenant ouvertement certains types de PAF par rapport à d'autres : les agriculteurs déclarés, dont les exploitations de taille satisfaisante, spécialisés dans des filières, adhérant à des organisations, inscrits dans des circuits d'encadrement technique et de commercialisation. À l'opposé, on trouve celle de la Région qui, avec un discours identitaire, promeut les PAF et la production locale. Comme la Chambre d'Agriculture, elle peine à mettre en œuvre de nouveaux dispositifs innovants et à

mieux accompagner les PAF par des infrastructures adaptées nécessitant la création d'outils d'ingénierie financière, technique et institutionnelle. À ce propos, un agent de la région indique : « *Dans la décision politique, la région met en place sa stratégie globale de l'exécutif. [...] Cela a été relativement facile de porter ces projets forts car l'exécutif régional actuel, lors de sa première mandature, avait un programme où il a porté fortement l'idée de croissance verte et bleue, même si, au-delà du slogan, il n'y avait pas d'emblée une mise en œuvre opérationnelle* » (RÉGION 45).

Plus généralement, l'enquête montre que les acteurs qui portent le modèle fondé sur les PAF éprouvent des difficultés à s'organiser pour imposer ce modèle, alors que les défenseurs du modèle dominant sont structurés, convoquent des arguments constants dans la durée et sont proches du pouvoir, local, national, et européen (lobbys agricoles historiques). Les réactions manifestées par les représentants du modèle dominant à l'issue des résultats du rapport de la mission du Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (Thibault et Bastoc, 2021) quant à l'évocation de la possible réduction des aides versées aux cultures d'exportation pour les réorienter vers les productions destinées au marché local ont été perçues comme vives et en opposition à l'objectif de l'autonomie alimentaire des DROM d'ici 2035. Cette lecture des événements souligne l'existence de dynamiques de verrouillage qui rendent difficile la création d'une fenêtre d'opportunité politique permettant d'impulser le changement.

Conclusion

Les mobilisations sociales qui ont secoué la Guadeloupe au cours des vingt dernières années réaffirment la nécessité de faire évoluer le modèle agri-alimentaire dominant, incapable de contribuer au renforcement de l'autonomie alimentaire et insuffisamment durable, malgré des efforts pour verdir ses pratiques agronomiques. Les enjeux d'une transition réussie vers un modèle alternatif fondé sur une agriculture vivrière, pour le marché local et respectueux de l'environnement, sont pluriels avec ce que cela implique en termes : (i) d'innovations agro-techniques mais également organisationnelles, institutionnelles et territoriales,

(ii) de refondation de paradigmes, de construction individuelle et collective de nouvelles représentations, de projections dans le futur, de stratégies, (iii) de conflits. Les transitions s'établissent rarement sans confrontations. Porteuses de changement, elles génèrent des moments de crispation et d'opposition de modèles, de valeurs, d'intérêts.

L'analyse présentée dans cet article montre que la refondation du modèle agri-alimentaire guadeloupéen est une question sociale régulièrement débattue, à propos de laquelle il est pertinent de comprendre comment elle est portée à l'agenda politique. L'affirmation du besoin de faire évoluer le modèle agri-alimentaire en Guadeloupe révèle des tensions, des rapports de force, des jeux de coalition et de pouvoir qui rendent difficile le changement. Les différentes initiatives relevées pourraient permettre, si elles sont coordonnées, de créer une véritable fenêtre d'opportunité pour valoriser et renforcer les PAF à travers un cadre d'action publique renouvelé.

Remerciements

Les travaux présentés dans cet article sont issus du projet GAPRA « Gouvernance alimentaire et pratiques des ménages agricoles : une approche par les flux d’approvisionnement alimentaire et la multi-localisation familiale » qui s’inscrit dans le Métaprogramme GLOFOODS cofinancé par INRAe et le CIRAD et du projet « Systèmes agroalimentaires et politiques publiques : théories et méthodes pour l’analyse d’expériences nationales et internationales », financé par le Programme CAPES-COFECUB.

Bibliographie

Acemoglu D., Robinson J.A., 2012. *Why Nations Fail : The Origins of Power, Prosperity and Poverty*. Crown Publishers, New York.

Adèle M., 2016. *Le jaden dans la Martinique d’aujourd’hui : Une approche historique et anthropologique d’un objet culturel au cœur des enjeux de développement économique, patrimonial et écologique*. Thèse de doctorat en Langues et Cultures Régionales, Université des Antilles, 398p.

Agreste, 2022. *Les visages de l’agriculture dans les départements d’Outre-mer*. Ministère de l’Agriculture et de l’Alimentation, mars 2022, n° 4, Paris.

Agreste, 2017. *Commerce extérieur agroalimentaire. 1995 – 2015 : Vingt ans d’échanges*, 8. Ministère de l’Agriculture et de l’Alimentation, Pointe à Pitre.

Angeon V., Barraud E., 2019. « Manger autrement » dans le cadre de la transition agro-écologique ». *Socioanthropologie* 39, 115-128.

Beaugendre J., 2005. *Rapport d’information déposé en application de l’article 145 du Règlement par la commission des affaires économiques, de l’environnement et du territoire sur l’utilisation de la chlordécone et des autres pesticides dans l’agriculture martiniquaise et guadeloupéenne, en conclusion des travaux d’une mission d’information présidée par P. Edmond-Mariette*. Présidence de l’Assemblée nationale le 30 juin 2005.

Belpomme D., 2007. *Rapport d’expertise et d’audit externe concernant la pollution par les pesticides en Martinique. Conséquences agrobiologiques, alimentaires et sanitaires et proposition d’un plan de sauvegarde en cinq points*. Association pour la Recherche Thérapeutique Anti-Cancéreuse, Paris.

Benoît C., 2000. *Corps, jardins, mémoires*. *Anthropologie du corps et de l’espace à la Guadeloupe*. CNRS Éditions/Éditions de la Maison des sciences de l’homme, Paris.

Best L., 1998. *Outlines of a Model of Pure Plantation Economy (After Twenty-Five Years)*, In Pantin D., Mahabir D., (Eds.) *Plantation Economy Revisited*, *Marronage* 1, 1, 27–40.

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.

Bonnefoy S., Brand C., 2014. *Régulation politique et territorialisation du fait alimentaire: de l’agriculture à l’agri-alimentaire*. *Géocarrefour* 89, 12, 95-103.

Colletis G., Pecqueur B., 2005. *Révélation de ressources spécifiques et coordination située*. *Revue Économie et Institutions* 6-7, 445-463.

- Degras L., 2016, Le jardin créole. Repères culturels, scientifiques et techniques. Jasor (nouvelle édition).
- Deverre C., Lamine C., 2010. Les systèmes agroalimentaires alternatifs. Une revue de travaux anglophones en sciences sociales. *Économie Rurale* 3, 2017, 57-73.
- Fréguin-Gresh S., Angeon V., Cortès G., 2020, Les petites agricultures familiales en Guadeloupe : une contribution à l'ancrage de l'alimentation ? Rapport final de l'Atelier professionnel du Master EDEV 20192020. Montpellier, Petit Bourg, CIRAD, INRAe, Université Paul Valéry de Montpellier.
- Funtowicz S., Ravetz R., 1994. Uncertainty, Complexity and Post Normal Science. *Environmental Toxicology and Chemistry* 13 (12), 1881-1 884.
- Garraud P., 1990. Politiques nationales : l'élaboration de l'agenda. *L'Année sociologique*, 17-41.
- Goujeon M., Hoarau J-F, Rivière F., 2015, Vulnérabilités comparées des économies ultramarines. Document de travail AFD (Agence Française pour le Développement).
- Hassenteufel P., 2008. Sociologie politique : l'action publique. Armand Colin, Paris.
- Hassenteufel P., 2010. Les processus de mise sur agenda: sélection et construction des problèmes publics, *Informations sociales*, 50-58.
- Herweg N., Zahariadis N. 2018. The multiple streams approach In N. Zahariadis, L. Buonanno, *The Routledge Handbook of European Public Policy*, Routledge, London, 32-41.
- Kingdon J.K., 1984. *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Little Brown and Company, Boston.
- MacCombs M., Shaw D., 1972. The Agenda Setting Function of the Mass-Media. *Public Opinion Quarterly* 36, 176-187.
- Marzin J., Fréguin-Gresh S., Angeon V., Andrieu N., Banoviez Urrutia V., Cerdan C., Cialdella N., Huat J., Daviron B., 2021. Étude sur les nouveaux modèles agricoles des départements d'Outre-mer. Rapport final. CIRAD, AFD, 226 p. + annexes.
- Méjan C. et al., 2020. Alimentation et nutrition dans les départements et régions d'Outre-mer. Ed. C.E. collective, 210. IRD Éditions, Marseille.
- Messaoudene, L. Hernandez, S. 2014. La politique alimentaire française (2000-2013) : une analyse de la combinaison des instruments publics, entre coopération et concurrence des acteurs publics et privés. Congrès de l'IISA-IIAS 2014 « Repenser la responsabilité et la reddition des comptes de l'administration publique à l'heure de la globalisation, la décentralisation et la privatisation ». Université Al Akhawayn, Ifrane, Maroc, 13-17 juin 2014. 31p.
- Nowotny H., Scott P., Gibbons M., 2001. *Re-Thinking Science : Knowledge and the Public in an Age of Uncertainty*. Polity Press, Cambridge.
- ORSAG, 2010. Typologie des comportements alimentaires en Guadeloupe, 8. Basse-Terre, Observatoire régional de la santé de Guadeloupe.
- Ozier-Lafontaine H., Joachim R., Bastié J-P., Grammont A., 2018. De l'agroécologie à la bioéconomie : des alternatives pour la modernisation du système agricole et alimentaire des

Outre-Mer. Note d'orientation sur les agricultures des outre-mer, 48, Académie d'Agriculture de France.

Poirine B., 1995. Les petites économies insulaires : théories et stratégies de développement. L'Harmattan, Paris.

Risède J.-M., Achard R., Brat P., Chabrier C., Damour C., de Lapeyre L., Loeillet D., Lakhia S., Meynard P., Tixier P., Tran Quoc H., Salmon F., Côte F-X., Dorel M., 2018. La transition agro-écologique des systèmes de culture de bananes Cavendish aux Antilles françaises In F.-K. Côte ; E. Poirier-Magona ; S. Perret ; B. Rapidel ; P. Roudier ; and M.-C. Thirion, La transition agro-écologique des agricultures du Sud, Agricultures et défis du monde, AFD, Cirad, Editions Quae, Versailles, 368.

Ségas S. 2021. Territoire et fabrication des problèmes publics. Revue Gouvernance 18 (1), 1–9.

Thibault H-L, Bastoc J., 2021. Évaluation de l'ensemble des politiques de soutien en faveur de l'agriculture des régions ultrapériphériques et proposition de scénarii objectivés de transformation agricole de ces territoires permettant d'atteindre une autonomie alimentaire, Ministère de l'agriculture et de l'alimentation, CGAER, Rapport 20088, juillet 2021.

Vandenbroucke P., 2018. L'exploitation familiale et son rapport au territoire de 1960 à aujourd'hui, Bulletin de l'association de géographes français [En ligne], 92 (3), 306-321

Annexe. Méthodologie d'enquêtes

La phase de collecte de données sur le terrain s'est déroulée du 28 janvier au 5 février 2020. Le choix a été celui d'une méthodologie qualitative, fondée sur la conduite d'entretiens semi-structurés et compréhensifs individuels ou collectifs – et sur l'observation sur le terrain (lieux de vente ou de production).

Pour étudier la mise à l'agenda d'un modèle agri-alimentaire alternatif en Guadeloupe, il est apparu pertinent d'interroger plusieurs catégories d'acteurs. Ainsi, 68 entretiens ont été menés auprès d'acteurs de la production agricole familiale, de la commercialisation, de la consommation de produits locaux mais également auprès d'acteurs impliqués dans la gouvernance du système alimentaire.

Tableau 1 : Répartition des entretiens par types d'acteurs

Catégories d'acteurs	Nombre d'entretiens	
Acteurs administratifs, chercheurs et membres de groupements de producteurs et de commerçants	Organismes publics et collectivités territoriales	9
	Organisations de producteurs (OP), interprofessions ou groupements de producteurs	5
	Organismes de recherche	2
Acteurs impliqués directement dans le système alimentaire (producteurs, commerçants, consommateurs)	Producteurs	2
	Producteurs-Commerçants	22
	Commerçants	23
	Consommateurs	5
TOTAL	68	