



**HAL**  
open science

## **Loi d'appui à l'agriculture biologique au Costa Rica : d'une élaboration réussie à une mise en oeuvre partielle**

Muriel Bonin, Fernando Saenz, Jean-François Le Coq

### ► **To cite this version:**

Muriel Bonin, Fernando Saenz, Jean-François Le Coq. Loi d'appui à l'agriculture biologique au Costa Rica : d'une élaboration réussie à une mise en oeuvre partielle. *Économie rurale*, 2020, 372, pp.85-101. <10.4000/economierurale.7763>. <hal-05177341>

**HAL Id: hal-05177341**

**<https://hal.science/hal-05177341v1>**

Submitted on 22 Jul 2025

**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.



Copyright - All rights reserved



## LOI D'APPUI À L'AGRICULTURE BIOLOGIQUE AU COSTA RICA. D'UNE ÉLABORATION RÉUSSIE À UNE MISE EN ŒUVRE PARTIELLE

[Muriel Bonin](#), [Fernando Saenz](#), [Jean-François Le Coq](#)

Société française d'économie rurale | « [Économie rurale](#) »

2020/2 n° 372 | pages 85 à 101

ISSN 0013-0559

Article disponible en ligne à l'adresse :

-----  
<https://www.cairn.info/revue-economie-rurale-2020-2-page-85.htm>  
-----

Distribution électronique Cairn.info pour Société française d'économie rurale.

© Société française d'économie rurale. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

---

## Loi d'appui à l'agriculture biologique au Costa Rica. D'une élaboration réussie à une mise en œuvre partielle

*Costa Rica's Organic Farming Support Law: From successful design to partial implementation*

Muriel Bonin, Fernando Saenz et Jean-François Le Coq

---



### Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/economierurale/7763>

DOI : 10.4000/economierurale.7763

ISSN : 2105-2581

### Éditeur

Société Française d'Économie Rurale (SFER)

### Édition imprimée

Date de publication : 30 juin 2020

Pagination : 85-101

ISSN : 0013-0559

Distribution électronique Cairn



CHERCHER, REPÉRER, AVANCER.

### Référence électronique

Muriel Bonin, Fernando Saenz et Jean-François Le Coq, « Loi d'appui à l'agriculture biologique au Costa Rica. D'une élaboration réussie à une mise en œuvre partielle », *Économie rurale* [En ligne], 372 | Avril-juin, mis en ligne le 03 janvier 2022, consulté le 10 septembre 2020. URL : <http://journals.openedition.org/economierurale/7763> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/economierurale.7763>

---

# Loi d'appui à l'agriculture biologique au Costa Rica

## *D'une élaboration réussie à une mise en œuvre partielle*

**Muriel BONIN** • CIRAD, UMR Tetis, Montpellier  
muriel.bonin@cirad.fr

**Fernando SAENZ** • CINPE / UNA, Université du Costa Rica

**Jean-François LE COQ** • CIRAD, UMR ART-Dev ; CIAT / DAPA, Cali, Colombie  
Jflecoq@cirad.fr

Cet article analyse l'émergence puis la mise en œuvre de la loi d'appui à l'agriculture biologique au Costa Rica à partir d'une revue des travaux antérieurs et des textes de loi ainsi que d'entretiens conduits au niveau national. Le processus d'élaboration de la loi est marqué par la capacité des mouvements sociaux de l'agroécologie, alliés à des agents du ministère de l'Agriculture, à influencer son contenu et à aboutir à sa promulgation en 2007. La mise en œuvre de la loi a été freinée par un système dominé par l'agriculture conventionnelle, par des divisions internes aux mouvements sociaux et des actions non coordonnées avec le ministère de l'Agriculture, liées à des visions divergentes de l'agriculture biologique et de l'agroécologie. La création récente d'un département dédié à l'agriculture biologique au sein du ministère de l'Agriculture laisse espérer un dépassement des blocages identifiés.

**MOTS-CLÉS** : politiques agricoles, agriculture biologique, agroécologie, Costa Rica

### ***Costa Rica's Organic Farming Support Law: From successful design to partial implementation***

*This article analyzes the design and implementation of Costa Rica's Organic Farming Support Law based on a review of previous work and legal texts, as well as interviews conducted at the national level. The policy-making process was marked by agroecology social movements and Ministry of Agriculture staff influencing the content of the law, which culminated in its promulgation in 2007. The implementation of the law has been hampered by a system dominated by conventional agriculture, by divisions within social movements, and uncoordinated actions with the Ministry of Agriculture, linked to conflicting visions of organic agriculture and agroecology. The recent creation of a department dedicated to organic agriculture within the Ministry of Agriculture is hoping to overcome the stumbling blocks that have been identified. (JEL: Q18)*

**KEYWORDS**: agricultural policies, organic farming, agroecology, Costa Rica

**P**etit pays d'Amérique centrale d'une superficie de 51 100 km<sup>2</sup> et d'une population totale de 5,034 millions d'habitants (INEC, 2019), dont 1,1 % de communautés indigènes en 2011 (INEC, 2013), le Costa Rica est connu pour ses espaces protégés, parcs nationaux et réserves naturelles qui représentent plus du quart de la superficie du pays et la richesse de sa

biodiversité. Pays de contraste, le Costa Rica est également premier exportateur mondial d'ananas. La production, comme celle de la banane, aux mains de grandes compagnies multinationales, utilise massivement les pesticides qui ont des effets néfastes sur la santé humaine et l'environnement (Thrupp, 1988). Pays de climat tropical propice au développement

de maladies et ravageurs des cultures, la production agricole pour l'exportation et pour le marché interne dépend des pesticides et l'agriculture biologique peine à se développer. Elle émerge et se renforce cependant grâce aux initiatives de producteurs convaincus et de mouvements sociaux.

Le Costa Rica a connu une transition d'une structure productive d'autoconsommation et de commercialisation des excédents à un système agro-exportateur. Ce système atteint des performances économiques (importance des exportations de produits agricoles dans la balance commerciale), mais présente des limites notamment sur les plans social (Paniagua Arguedas, 2007) et environnemental (Galt, 2008). Les politiques environnementales sont anciennes et ont été bien étudiées (Alonso *et al.*, 2011), mais elles n'ont eu que tardivement un impact sur les politiques agricoles (Le Coq *et al.*, 2010). Cependant, une loi d'appui à l'agriculture biologique a été approuvée dès 2007.

Cet article analyse le processus d'émergence puis d'institutionnalisation de politiques et d'instruments de politique en faveur de l'agroécologie et de l'agriculture biologique au Costa Rica. Nous analysons plus particulièrement l'élaboration, puis la mise en œuvre de la loi d'appui à l'agriculture biologique de 2007 (Asamblea legislativa de la República de Costa Rica, 2007).

À partir d'une revue de littérature, d'entretiens avec des acteurs clés de l'élaboration, ainsi que de la mise en œuvre de la loi, nous montrons l'importance des mouvements sociaux de l'agroécologie et de l'agriculture biologique dans l'élaboration et l'adoption de la loi. Cependant, sa mise en œuvre limitée s'explique par des dissensions au sein de la coalition d'acteurs de l'agroécologie et de l'agriculture biologique, leurs faibles ressources face aux tenants de l'agriculture conventionnelle et à la rigidité des institutions étatiques.

Après avoir présenté le cadre d'analyse et la méthodologie, nous présentons l'évolution des politiques agricoles au Costa Rica et de l'insertion de la dimension environnementale. Le processus d'émergence de la loi d'appui à l'agriculture biologique est ensuite analysé, ainsi que la mise en œuvre des instruments prévus par la loi. Nous discuterons enfin des freins à la mise en œuvre concrète de la loi.

## Cadre d'analyse et méthodologie

Le cadre théorique et les grilles d'analyse utilisées intègrent à la fois des approches en science politique et des grilles de lecture spécifiques à l'agroécologie en Amérique latine.

Palier et Surel (2005) proposent d'analyser conjointement le poids des Idées, des Intérêts, et des Institutions (les 3 « I ») sur la genèse, l'élaboration et la mise en œuvre de politiques publiques. Les Idées renvoient aux éléments cognitifs et normatifs de l'action publique. Il s'agit de paradigmes, de référentiels et de systèmes de croyances. Sabatier et Weible (2007) distinguent le *deep core* qui regroupe les valeurs, croyances, principes et le *policy core* qui est formé de diagnostics et de prescriptions relatifs à un domaine particulier de l'action publique. Des images, modèles qui seraient à suivre résumant et représentent le cadre cognitif et normatif. Les discours sont des « révélateurs » des représentations véhiculées par les acteurs publics et privés de l'action publique. L'analyse des Intérêts implique dans un premier temps d'identifier les acteurs en présence puis leurs logiques d'action et leurs stratégies. Les Institutions constituent un tissu de règles, formelles et informelles, de pratiques qui pèsent sur le comportement des acteurs publics et privés (Palier et Surel, 2005). Mahoney et Thelen (2009) montrent que les changements institutionnels sont graduels et progressifs. Enfin, le cadre d'analyse des coalitions

Tableau 1. Caractéristiques de deux modèles de production agricole

Modèle agroécologique	Modèle agro-industriel
Science de la complexité, multi- et interdisciplinaire	Science spécialisée, analytique et réductionniste
Autosuffisance technologique	Dépendance technologique
Dialogue de savoirs	Domination épistémologique
Petite échelle	Grande échelle
Diversifié	Spécialisé
Basé directement ou indirectement sur des sources naturelles d'énergie : solaire, éolien, hydraulique, animal, humain	Basé sur l'énergie fossile (pétrole et gaz)
Réciprocité avec les processus naturels	Contrôle des processus naturels

Source : traduit par les auteurs de Toledo (2012).

de cause (Sabatier et Weible, 2007) permet d'appréhender le rôle des coalitions, unies par des croyances et des stratégies, avec des ressources variables. Ces coalitions influencent les décisions en matière de politique publique. Ces différents courants théoriques en science politique nous apportent des éclairages complémentaires pour caractériser les évolutions institutionnelles et de politique, et les expliquer. Ils nous permettent de construire des grilles d'analyse de nos observations empiriques.

Toledo (2012) dans son analyse des évolutions de l'agroécologie en Amérique latine met en évidence l'opposition entre modèle agroécologique (caractérisé notamment par les petites exploitations, les productions diversifiées, l'adéquation avec les processus naturels) et modèle agro-industriel (grandes propriétés, production spécialisée, contrôle des processus naturels) (voir *tableau 1*).

L'agroécologie et l'agriculture biologique sont des termes aux définitions variables selon les auteurs. Dans la suite de cet article, nous adoptons une posture constructiviste, attentive aux représentations sociales (Jodelet, 2003) et consistant à retenir les définitions qui sont données et utilisées par les acteurs eux-mêmes. Ainsi, nous ne posons pas de définition *a priori*, mais nous analyserons les sens et usages des termes par les personnes interrogées.

Une révision d'information secondaire a été réalisée à partir d'une sélection de 31 documents (lois, règlements, documents de projets, bulletins techniques...); les trois principaux documents étant la Loi n° 8591 du 28 juin 2007, *Ley de Desarrollo, Promoción y Fomento de la Actividad Agropecuaria Orgánica*, le Règlement de la loi 8591, n° 35242-MAG-H-MEIC, et le rapport de consultance sur la mise en œuvre de la loi d'appui à l'agriculture biologique (IBS, 2013).

Cette analyse de document a été complétée par une série d'entretiens (7) auprès d'acteurs clés. Les entretiens ont été conduits auprès des responsables des organisations de producteurs en agriculture biologique et agroécologie (MAOCO<sup>1</sup> et COPROALDE), du directeur du département Développement durable du ministère de l'Agriculture, de responsables d'agence de certification et auprès d'un acteur académique actif sur la question des Organismes génétiquement modifiés (OGM). Il s'agit des acteurs clés, aux postes à responsabilité, et/ou ayant eu une influence lors de l'élaboration et de la mise en œuvre de la politique d'appui à l'agriculture biologique.

Nous disposons ainsi d'informations précises et actualisées sur la loi. Les

1. *Movimiento de Agricultura Orgánica Costarricense*.

entretiens ont été conduits à partir d'un guide d'entretien commun divisé en plusieurs parties : 1) les définitions et conceptions de l'agriculture biologique et de l'agroécologie ; 2) la participation dans le processus de formulation et de conceptions politiques publiques ; 3) l'application et l'évaluation de ces politiques. Les sept entretiens ont été enregistrés, retranscrits et les éléments de discours relatifs aux différents points de la grille d'analyse (Idées, Intérêts, Institutions, Croyances et ressources des coalitions de cause) ont été mis en perspective de manière qualitative.

### Évolution des politiques agricoles et insertion de la dimension environnementale

Entre 1821 (indépendance) et 1948 (guerre civile), le Costa Rica traverse une période libérale caractérisée par une économie ouverte et basée sur la production primaire, dont l'objectif est la génération de devises. Les structures capitalistiques de monocultures orientées vers l'exportation commencent à s'implanter (banane en zone de plaine ; café dans la vallée centrale).

De 1949 à 1980, le pays passe d'un modèle d'économie ouverte à celui d'une industrialisation pour la substitution des importations avec une forte intervention de l'État. Ce modèle visait également à moderniser le système éducatif et de santé publique. Le secteur agricole doit fournir les aliments nécessaires à une classe moyenne urbaine croissante. L'État accompagne et soutient la production nationale de culture vivrière de base (*granos básicos*) (riz, maïs, haricot). La frontière agricole s'est étendue durant cette période et le pays a connu une déforestation marquée. Les systèmes de production des principales cultures se sont développés selon le paradigme de la révolution verte, avec un usage intensif de produits chimiques. À partir de 1980, un changement total de paradigme sur le rôle

de l'État dans l'économie est observé. La crise de la dette externe et l'instabilité économique consécutive ont conduit le pays à adopter les programmes d'ajustements structurels conçus par les organisations internationales (Banque mondiale, Fonds monétaire international).

Ces politiques structurelles d'ajustement ont induit des changements profonds dans le secteur agricole : les systèmes de commercialisation, crédit, services de conseil technique, assurance étatique qui appuyaient essentiellement la petite agriculture ont été en grande partie démantelés (Faure et Samper, 2005). Une production agricole pour l'exportation selon une logique d'agro-négoce (café, banane, ananas) s'est développée. Les surfaces en ananas sont passées de 7 000 ha en 1993 (Bertsch, 2006) à 37 660 ha en 2014 (INEC, 2015). Cette évolution s'inscrit dans une tendance régionale en Amérique latine à l'expansion de cultures mises en place par les grandes transnationales de l'agro-négoce (Hidalgo, 2014). Selon les mêmes sources, les surfaces en haricot au Costa Rica étaient de 59 030 ha en 1993 et 19 470 ha en 2014. Le Costa Rica se dirige ainsi vers une dépendance de l'achat de l'alimentation de base sur les marchés étrangers. Les structures agraires évoluent de petites exploitations agricoles à de grandes exploitations avec main-d'œuvre salariée (Bertsch, 2006). L'utilisation de pesticides est importante dans la production pour l'exportation comme pour le marché interne (Galt, 2008).

À partir des années 1990, le Costa Rica a fait le pari de la biodiversité et du développement durable, fortement influencé par les préoccupations environnementales internationales (Commission Brundtland, Sommet de Rio, protocole Kyoto, etc.). Le Programme national d'agriculture biologique est créé en 1994 ; la loi organique de l'environnement en 1995 ; la loi de conservation des sols en 1998 ; la

loi forestière débouchant sur l'instauration du Programme national de paiements pour services environnementaux en 1996 (Le Coq *et al.*, 2012).

Jusqu'aux années 2003 environ, le secteur agricole était quasiment absent des principales politiques publiques à dimension environnementale (Le Coq *et al.*, 2010). Le paradigme dominant était celui de l'agro-exportation. Les actions liées à l'utilisation de fertilisants non chimiques, à l'agriculture biologique, aux certifications et labels répondaient plus à des initiatives internationales publiques/privées qu'à des politiques nationales de l'État. L'objectif était de positionner les produits agricoles sur le marché international et de donner au pays une image de « pays vert » (Sáenz-Segura et Chaves Moreira, 2014).

Les premières expériences d'agriculture biologique apparaissent au Costa Rica dans le canton de Zarcero dans la fin des années 1980, en réaction à l'usage excessif de pesticides en production horticole. ECOLOGICA, créée en 1997, est la première agence de certification nationale au Costa Rica, reconnue également au niveau international. La reconnaissance du Costa Rica comme pays tiers par la Commission européenne a également facilité les processus de certification (Soto, 2003). En 1988, le réseau COPROALDE a également été créé avec une logique de mouvement social qui défend une vision intégrée de l'agriculture en opposition au paradigme de l'agro-négoce.

À partir des années 2000, une série d'événements internationaux et nationaux a favorisé l'agenda agroécologique (figure 1). Au niveau international, les accords sur le climat et la biodiversité ainsi que l'essor des marchés des produits ayant des certifications socio-environnementales offrent de nouvelles perspectives pour l'agroécologie. Au niveau régional centro-américain, la *Estrategia Regional Agroambiental y de Salud* (ERAS) pose

un cadre pour relier agriculture, forêt, environnement et santé publique. Enfin, au niveau national, une meilleure intégration entre les secteurs environnemental et agricole dans le cadre d'un agenda de coopération entre le ministère de l'Agriculture et le ministère de l'Environnement est mise en place à partir de 2003.

Dans un tel contexte, le pays qui cherche à donner une image « verte » au modèle agro-exportateur (hérité des politiques antérieures), adopte la *Ley de fomento de la producción Sostenible* (Ley n° 8408) en 2003. Cette loi est à l'origine à partir de 2005 du *Programa de Fomento de la Produccion Agropecuaria Sostenible* (Programme d'appui à la production agricole durable [PFPAS]) qui fait l'objet d'un prêt entre l'État du Costa Rica et la *Banco Interamericano de Desarrollo* (BID) pour l'introduction de technologies et de systèmes de production innovants et durables.

### L'agriculture costaricienne et la place de l'agriculture biologique

À la suite de l'abolition de l'armée et à des investissements dans le « capital humain » (éducation et santé) depuis les années 1960, le Costa Rica a atteint un niveau de développement humain plus élevé que d'autres pays d'Amérique centrale et d'Amérique latine (PNUD, 2019) : son Indice de développement humain (IDH) en 2018 est de 0,794, alors que l'IDH du Salvador, du Honduras et du Nicaragua se situe entre 0,667 et 0,651. L'IDH du Costa Rica est également légèrement supérieur à celui du Brésil (0,761). Cependant, les inégalités restent importantes et la pauvreté, en particulier rurale, persiste. 7,9 % des ménages en zone rurale sont en situation de pauvreté extrême en 2017 (SEPSA, 2018).

À partir des années 1980, l'agriculture n'est plus considérée comme un moteur de l'économie. Le pays cherche à diversifier

son économie en attirant des investissements étrangers directs, tout d'abord dans le secteur industriel, puis dans les services. Les zones rurales cessent d'être des économies locales fortes, ce qui engendre du chômage et de grandes inégalités sociales. L'agriculture concerne 13,1 % de la population active du pays en 2017 (SEPSA, 2018) et représente 4,6 % du PIB en 2018 d'après les données de la Banque mondiale<sup>2</sup>. La part de l'agriculture dans le PIB est proche de celle du Brésil (4,4 %), alors qu'au Nicaragua, voisin d'Amérique centrale, elle est bien plus élevée (15,5 %). L'agriculture garde une importance prépondérante dans la balance commerciale au Costa Rica : la valeur des exportations agricoles représente 46 % de la valeur totale des exportations du pays en 2017. Près de 40,9 % des exportations agricoles sont constituées d'ananas et de banane. Les importations agricoles viennent principalement des États-Unis avec en première position les importations de maïs. La balance commerciale agricole du Costa Rica est celle d'un pays agro-exportateur qui exporte deux dollars pour chaque dollar importé (SEPSA, 2018).

Quelques caractéristiques de l'agriculture costaricienne sont présentées dans le *tableau 2*.

En 2018, d'après le service d'accréditation et le registre du ministère de l'Agriculture (*Servicio fitosanitario del Estado*, 2019), 8 964 ha sont certifiés en agriculture biologique dont 37 % pour la banane, 20 % pour l'ananas et 18 % pour le cacao. Les principaux produits certifiés exportés sont l'ananas, la banane et le sucre à destination de l'Europe et des États Unis.

### 1. Élaboration et approbation de la loi n° 8591 d'appui à l'agriculture biologique

Entre 2000 et 2006, deux organisations d'appui à l'agriculture biologique ont été consolidées avec l'appui de l'ONG HIVOS : MAOCO et ANAO (*Association National de Agricultura Orgánica*). Le Programme national d'agriculture biologique, rattaché au ministère de l'Agriculture devient actif et dynamique à partir de 1999.

L'année 2006 est marquée par le processus de négociation et de signature du traité de libre-échange entre l'Amérique centrale et les États-Unis. Le traité impliquait, entre

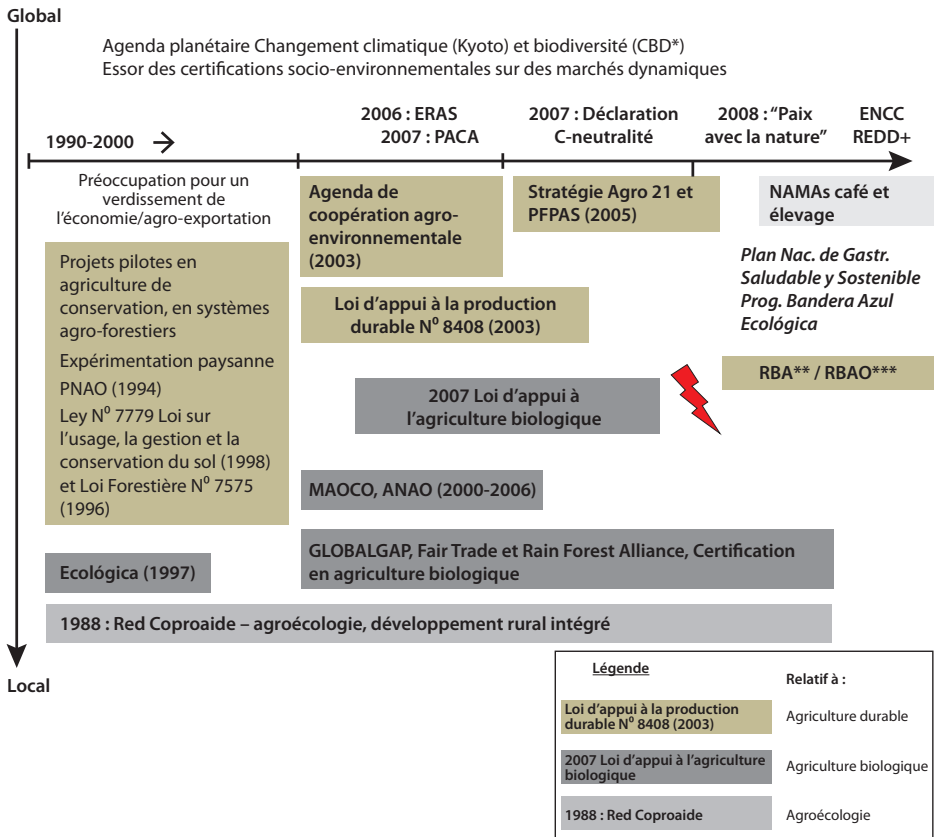
Tableau 2. Caractéristiques de l'agriculture costaricienne

Nombre d'exploitations agricoles	93 017
Évolution entre 1987 et 2015	- 8,7 %
Évolution de la superficie agricole de 1987 à 2015	21,6 %
Taille moyenne des exploitations agricoles	25,9 ha (de 9,7 à 54,6 ha selon les provinces)
Concentration foncière par les exploitations agricoles de plus de 200 ha	2,3 % du nombre total des exploitations et 46,9 % de la superficie totale
Activités agricoles principales des exploitations agricoles	Élevage (28,5 %) et café (21,7 %)
Usage des terres agricoles (en % de la superficie totale)	Pâturage : 43,4 % Forêts et plantations forestières : 30,6 %
Cultures permanentes (en % de la superficie totale)	Café (23,6 %), palmier à huile (18,8 %), canne à sucre (18,4 %), banane (14,6 %), ananas (10,6 %)
Culture annuelle (en % de la superficie totale)	Riz (43,9 %), haricot (14,6 %), maïs (11,8 %)

Source : données d'après INEC (2015).

2. <https://datos.bancomundial.org/indicador/NV.AGR.TOTL.ZS>

Figure 1. Chronologie de l'insertion dans les politiques agricoles de la durabilité, de l'agriculture biologique et de l'agroécologie



Notes : \* Convention sur la diversité biologique ; \*\* Reconocimiento de Beneficio Ambiental (Reconnaissance de bénéfices environnementaux) ; \*\*\* Reconocimiento de Beneficio Ambiental Orgánico (Reconnaissance de bénéfices environnementaux issus de l'agriculture biologique) ; les autres sigles de la figure 1 sont explicités précédemment dans le texte.

Source : auteurs.

autres, la consolidation et la globalisation de l'agriculture agro-exportatrice. Une lutte contre ce traité a été organisée par les organisations paysannes, les petits agriculteurs et les environnementalistes. Dans le cas du Costa Rica, l'Assemblée législative a mis trois ans à adopter ce traité, face à de dures négociations et luttes entre acteurs sociaux. C'est dans ce contexte de lutte contre ce traité et après de longs débats à l'Assemblée législative, que MAOCO et le Programme national d'agriculture

biologique ont obtenu l'approbation de la loi n° 8591 d'appui à l'agriculture biologique au Costa Rica.

Le contenu final de la loi est très différent de la proposition initiale qui visait à favoriser l'importation et l'exportation d'intrants biologiques. Le projet de loi favorisait des intérêts privés de producteurs et vendeurs d'engrais et produits phytosanitaires qui auraient pu obtenir l'homologation pour être utilisés en agriculture biologique. Au sujet des six articles

de la proposition de loi initiale, le responsable de MAOCO nous dit : « *D'appui à l'agriculture biologique, il ne contenait rien*<sup>3</sup>. » Mouvements sociaux, acteurs académiques, certificateurs se sont opposés à cette proposition initiale de loi.

Après plusieurs années de bras de fer et de négociations, entre 2002 et 2007, avec des points de désaccord, en particulier sur l'autorisation ou non des OGM dans l'agriculture biologique, la loi est approuvée en 2007, en intégrant un soutien à la production nationale en agriculture biologique, à la certification et la commercialisation nationale sur le marché interne. Cette approbation a été considérée comme une grande victoire des mouvements sociaux en matière d'incidence politique. Elle fait partie des récits et discours des mouvements sociaux. « *Je vais te raconter cette histoire très belle, très intéressante* »<sup>4</sup>, nous dit par exemple un responsable de COPROALDE avant de nous expliquer le processus qui a abouti à la promulgation de la loi. Des influences d'autres pays d'Amérique latine sont à noter lors l'élaboration de la loi, par l'intermédiaire de *Movimiento Agroecológico de América Latina y el Caribe* (MAELA) où l'expérience du Brésil en particulier a servi de référence.

## 2. Des instruments peu mis en œuvre

La loi n° 8591 finalement approuvée intègre un soutien à la production nationale en agriculture biologique, à la certification et la commercialisation nationale sur le marché interne. Elle prévoit des outils incitatifs, des actions visant à favoriser l'accès aux marchés et à l'information, et un renforcement institutionnel (*tableau 3*).

3. « *De fomento de agricultura orgánica, no tenía nada.* »

4. « *Te voy a contar esa historia muy bonita, muy interesante.* » Dans la suite du texte, tous les verbatims d'entretiens sont écrits en français et sont des traductions de l'espagnol des auteurs.

Un bilan de l'application de la loi a été réalisé (IBS, 2013), à la demande du ministère de l'Agriculture (MAG). Globalement, les instruments prévus dans la loi puis précisés dans le règlement sont très peu utilisés, en dehors du dispositif incitatif RBAO. Ce constat, établi par IBS (2013), est confirmé et précisé par les entretiens que nous avons conduits en 2016.

Concernant l'accès aux marchés, une certification étatique gratuite pour les producteurs a été mise en place mais le nombre d'inspecteurs accrédités reste très insuffisant. Des agents des antennes régionales du ministère ont été formés à l'inspection, mais ne la pratiquent pas dans leur activité professionnelle faute de mandat et d'insertion dans leur programme de travail par les directeurs régionaux du ministère de l'Agriculture. Des premières expériences de certifications participatives ont eu lieu. Peu d'actions de promotion des produits issus de l'agriculture biologique sur le marché local ou d'appui à la transformation de produits biologiques sont mises en place. L'assurance récolte pour les producteurs en agriculture biologique n'a pas été appliquée. Le marché étatique national reste inaccessible aux producteurs en agriculture biologique.

Sachant que la production agricole nationale dépend de semences importées (généralement dominées par des grandes compagnies), une commission nationale a été mise en place pour autoriser (ou non) les cultures OGM. Les producteurs en agriculture biologique ayant conservé des semences paysannes, il existe un grand risque de contamination de leurs semences par le matériel génétiquement modifié, comme cela est observé au Mexique. L'interdiction des OGM en agriculture biologique a finalement été obtenue, mais a donné lieu à de vifs débats et elle est le résultat de longues négociations. Par ailleurs, des municipalités ont interdit la

Tableau 3. Les instruments de la loi d'appui à l'agriculture biologique

INSTRUMENTS PRÉVUS DANS LA LOI	MISE EN ŒUVRE
<b>INSTRUMENTS INCITATIFS À LA PRODUCTION</b>	
Financement	Non
Reconnaissance des bénéfices environnementaux « organiques » (RBAO)	Mise en œuvre partielle (manque de publicité auprès des bénéficiaires) et attribution des fonds à des non-certifiés (RBA)
Exonération d'impôts	Mise en œuvre partielle
<b>ACCÈS AUX MARCHÉS</b>	
Certification en agriculture biologique	Inspection gratuite par le ministère mise en œuvre mais manque d'inspecteurs Quelques expériences de certification participative
Promotion sur le marché local	Faible mise en œuvre
Transformation, valeur ajoutée à la production	Non
Promotion des exportations	Mise en œuvre partielle
Marché étatique national	Non
Assurance récolte	Non
<b>ACCÈS ET CONTRÔLE DES RESSOURCES GÉNÉTIQUES</b>	
Accès et usage des semences paysannes	Non
Contrôle des OGM	Manque de contrôle
<b>ACCÈS À L'INFORMATION</b>	
Statistiques et informations sur le secteur	Mise en œuvre partielle
Recherche et développement	Mise en œuvre partielle
<b>RENFORCEMENT INSTITUTIONNEL</b>	
Création d'une unité exécutrice de la loi	Création d'un département dédié à l'agriculture biologique au sein du ministère de l'Agriculture en 2018 seulement.
Conventions interinstitutionnelles	Faible mise en œuvre

Source : IBS (2013) et entretiens auteurs (2016).

culture OGM sur leur territoire. Il manque un projet ou un programme qui favorise des semences autochtones et locales, pour soutenir les efforts des producteurs eux-mêmes. La mise en place d'un suivi statistique de l'agriculture biologique reste à développer, ainsi que les actions de recherche et de développement.

En termes institutionnels, la loi prévoyait la création d'un département spécifiquement dédié à l'agriculture biologique qui serait chargé de la mise en œuvre de la loi. Pendant plus de dix ans, ce département n'avait pas été créé et la loi était gérée par le département Agriculture durable du ministère. IBS (2013) explique la non-mise en œuvre des instruments prévus dans

la loi d'appui à l'agriculture biologique par la non-création de ce département. L'application des instruments incitatifs illustre bien les ambiguïtés dans l'application de la loi résultant d'une gestion par le département Agriculture durable et non par un département dédié à l'agriculture biologique. La loi 8591 prévoit un budget pour le dispositif incitatif Reconnaissance de services environnementaux de l'agriculture biologique (RBAO) issu d'une taxe sur les carburants. Cependant, le budget prévu dans la loi pour le RBAO a été de fait réparti entre RBA et RBAO, au bénéfice du premier qui soutient des pratiques dites « durables » mais pas certifiées en agriculture biologique.

Cette utilisation du budget, qui était dédié à l'agriculture biologique selon la loi, est dénoncée par MAOCO. Les premières années d'application de loi, environ 1 000 producteurs étaient bénéficiaires du RBAO ; nombre qui a diminué pour atteindre 120 producteurs au moment de l'enquête. Le ministère explique ce faible effectif et cette diminution par des conflits entre organisations de producteurs en agriculture biologique et par le fait que le soutien était limité à trois ans. L'ensemble des certifiés ayant été aidés, le nombre de bénéficiaires aurait diminué. Pour les organisations de producteurs, le ministère n'effectue pas de manière satisfaisante la promotion du dispositif auprès des bénéficiaires potentiels. Par ailleurs, les incitations financières relatives à l'agriculture biologique devaient bénéficier directement aux producteurs certifiés ; or l'argent est resté au niveau des organisations de producteurs.

L'exonération d'impôts prévue dans l'article 27 de la loi est un autre instrument qui a été mis en place (notamment pour l'achat de véhicules). Toutefois, la répartition des bénéficiaires de ces exonérations d'impôts est controversée (les exonérations bénéficient-elles aux plus grandes exploitations ?). Les informations recueillies ne nous ont pas permis de quantifier leur ampleur ni de connaître la nature des bénéficiaires. Les critères précis d'attribution des aides restent centralisés au niveau du ministère et définis sans concertation.

Une commission nationale dédiée au suivi de l'application de la loi a été créée en 2015, sous la pression d'organisations de producteurs biologiques, d'agences de certification et d'agents du ministère. Un des rôles de cette commission pourrait être un suivi plus transparent du processus d'attribution des incitations financières et des exonérations fiscales.

### 3. Mise en œuvre de la loi freinée par la dominance de l'agriculture conventionnelle

Les principaux mouvements sociaux de l'agriculture biologique et de l'agroécologie, unis pour la défense de la loi, se sont progressivement éloignés en raison notamment de conceptions différentes de l'agroécologie (tableau 4) : COPROALDE met en avant *los campesinos indígenas* (les paysans indigènes) et prône une vision intégrée, à la fois au niveau des exploitations agricoles et des territoires ruraux, en associant les dimensions culturelles, sociales, économiques et environnementales ; ils sont sceptiques sur la dimension technique de l'agriculture biologique qu'ils considèrent comme limitée à la substitution d'intrants chimiques par des intrants biologiques. MAOCO de son côté défend une agriculture biologique sans produits chimiques ni OGM et intègre agriculture biologique et agroécologie dans une stratégie d'union des forces du mouvement social en vue d'une incidence politique au niveau national.

Des tensions apparaissent également entre MAOCO et le département Développement durable du ministère de l'Agriculture sur la non-crédation du département dédié à l'Agriculture biologique au sein du ministère et sur la répartition du budget entre RBA et RBAO. Le ministère, comme la majorité du secteur agricole du Costa Rica, reste dominé par des acteurs qui défendent une agriculture conventionnelle (monoculture et usage massif de produits phytosanitaires). L'influence du collège des ingénieurs agronomes et des vendeurs de produits phytosanitaires en faveur de l'agriculture conventionnelle a été mentionnée à plusieurs reprises au cours des entretiens. Les activités de MAOCO étaient appuyées par une ONG hollandaise. MAOCO a connu des difficultés pour poursuivre ses actions sur fond propre suite au retrait de cette ONG. Si elle a ensuite

Tableau 4. Des conceptions diverses de l'agroécologie selon les acteurs

	MAOCO	COPROALDE	MAG, département production durable
Vision de l'agroécologie	Agroécologie = agriculture biologique (stratégie d'union des forces en un mouvement social)	Méfiance vis-à-vis de l'agriculture biologique considérée comme trop réduite à la substitution des intrants chimiques par des intrants naturels. L'agroécologie est plus ample (manière de produire mais aussi dimension sociale, culturelle et politique).	Mêmes principes entre agroécologie et agriculture biologique. La différence vient de la certification pour l'agriculture biologique.
Vision technique de la production agricole	Régulation naturelle Élimination de produits chimiques et d'OGM	Régulation naturelle	Agriculture durable
Vision des orientations socio-économiques	Petits producteurs	Petits producteurs dans une vision intégrée de la ferme avec ses dimensions culturelles, sociales, économiques et environnementales	Les pionniers entraînent les petits producteurs.
Modalité d'incidence politique	Incidence politique au niveau national (loi d'appui à l'agriculture biologique) Vision sectorielle (agriculture biologique et agroécologie réunies pour avoir un poids dans les politiques agricoles)	Incidence politique au niveau national (loi d'appui à l'agriculture biologique) et au niveau communautaire (influence pour l'interdiction des OGM par les municipalités) Vision d'un développement intégré	Mise en application d'outils incitatifs pour l'agriculture durable (RBA) et biologique (RBAO)

Source : les auteurs.

bénéficié de financement du PNUD et de la Fondation interaméricaine, la capacité d'agir de ce mouvement s'est fragilisée, restant dépendant de l'aide externe.

En définitive, si les mouvements sociaux ont réussi à obtenir une loi et des instruments de politiques publiques pour renforcer l'agriculture biologique, l'absence de maintien d'une coalition unie pour l'agroécologie et l'agriculture organique face à l'agriculture conventionnelle n'a pas favorisé l'application effective des différents instruments de politique prévus dans la loi.

## Discussion

Le Costa Rica s'est donc doté d'un dispositif institutionnel qui pourrait permettre l'appui à l'agriculture biologique à la suite de la mobilisation des mouvements sociaux qui ont de fait eu une incidence politique effective. Cependant, l'application réelle de la loi d'appui à l'agriculture biologique par l'État a été fortement limitée.

L'opposition entre modèles agroécologique et agro-industriel proposée par Toledo (2012) semble opérationnelle empiriquement : dans les entretiens que nous avons conduits, les défenseurs de

l'agroécologie se positionnent bien en opposition à un modèle agro-industriel :

« *L'agriculture intensive contamine les aquifères, la nature et la santé des personnes. [...] Nous ne partageons pas ce type d'agriculture.* » (Entretien, COPROALDE)

Nous avons observé lors de l'élaboration de la loi d'appui à l'agriculture biologique une convergence entre MAOCO, COPROALDE et le ministère de l'Agriculture qui étaient unis afin de définir un contenu de loi favorisant une production nationale pour le marché national. Nous avons également observé des différences de sens accordé à agriculture biologique et agroécologie entre ces acteurs. Il s'agit d'un « consensus contradictoire », permettant une « logique d'agrégation » autour de la loi selon les termes proposés par Palier et Surel (2005). En effet, « les mesures qui passent sont celles qui ménagent différents intérêts en jeu grâce à leur propre polysémie, au fait qu'elles font l'objet de plusieurs interprétations possibles » (Palier et Surel, 2005). La polysémie a permis de rassembler. C'est lors de la mise en œuvre de la loi que les tensions sont apparues, sur les budgets accordés à l'agriculture durable et non à l'agriculture biologique comme nous l'avons vu.

Au terme de cette étude, nous pouvons comprendre le succès et les limites de l'institutionnalisation de l'agriculture biologique et de l'agroécologie *via* des politiques publiques à travers les imbrications entre Idées, Intérêts et Institutions (Palier et Surel, 2005). Le poids des Idées relatives aux différentes manières de considérer l'agriculture biologique et l'agroécologie selon les acteurs est étroitement lié aux Intérêts des acteurs en jeu. En effet, MAOCO considère que l'agriculture biologique et l'agroécologie sont similaires et cherchent ainsi à réunir le plus de producteurs possible dans une organisation

pouvant influencer les politiques publiques.

Les réticences au sein du ministère de l'Agriculture concernant l'agriculture biologique (Idées) sont directement liées aux instruments de politiques publiques et aux institutions : nous avons noté l'inertie interne au sein du ministère de l'Agriculture pour la création d'un département dédié spécifiquement à l'agriculture biologique et ses conséquences en termes de promotion d'un modèle d'agriculture durable au détriment d'appui à l'agroécologie et à l'agriculture biologique. Le département d'agriculture durable « *tiene bajo su mano la agricultura orgánica* » (littéralement, « *tient sous sa main* »), d'après un responsable de producteurs en agriculture biologique et « étouffe » ainsi son développement propre. On nous dit au ministère au sujet de la création de ce département dédié à l'agriculture biologique : « *je ne pense pas que ce soit la solution* », « *cela ne va rien résoudre* ». La polysémie des termes a été utilisée pour façonner les instruments de la politique publique. Comme la loi ne dit pas explicitement que les bénéficiaires doivent être certifiés en agriculture biologique, le ministère de l'Agriculture a décidé que la RBA s'appliquera ainsi aux producteurs non certifiés en agriculture biologique.

Les intérêts de l'agriculture conventionnelle sont représentés par deux principaux syndicats<sup>5</sup> qui ont des actions de *lobbying* direct auprès du ministère. Au ministère de l'Agriculture, au département Agriculture durable, on ne croit pas que l'agriculture biologique puisse nourrir l'ensemble de la population urbaine du pays et produire suffisamment pour exporter. La mise en œuvre du programme d'appui à

5. *Cámara nacional de agricultura y agroindustria* (CNAACR) et *Unión costarricense de cámaras y asociaciones del sector empresarial privado* (UCCAEP).

l'agriculture durable puis le programme RBA ont été mis en place *via* les coopératives de café et le syndicat des éleveurs (*Cámaras de Ganaderos*). Des partenariats sont ainsi établis avec les acteurs locaux de l'agriculture conventionnelle pour la mise en œuvre des instruments de politiques publiques. Au cours des entretiens, le rôle du collègue des ingénieurs agronomes en faveur de l'agriculture conventionnelle et au détriment de l'agriculture biologique a été mentionné, ainsi que celui joué par les vendeurs de produits phytosanitaires : « *La chambre de commerce des intrants est en train de promouvoir, à travers le ministère de l'Agriculture, une nouvelle réglementation sur les pesticides.* » Les liens privilégiés du ministère avec les acteurs des marchés pour l'exportation sont également soulignés : « *Nous savons que beaucoup de ces politiques sont faites pour appuyer des transnationales qui importent des pesticides et ils ne pensent pas au producteur du pays, mais bien plutôt aux transnationales qui viennent investir dans le pays.* »

Remarquons que la situation au Costa Rica est très différente de la cogestion en France entre les pouvoirs publics et les grandes organisations professionnelles agricoles (Colson, 2008). L'agriculture française bénéficie de financements publics importants *via* la Politique Agricole Commune. Au Costa Rica, le dispositif étatique d'appui à la production et à la commercialisation des *granos básicos* (riz, maïs, haricot) a été démantelé avec les programmes structurels d'ajustement (Sáenz-Segura et Chaves Moreira, 2014). Le ministère conserve une mission d'appui aux petites et moyennes exploitations agricoles avec un budget très limité qui n'intéresse pas les grands acteurs privés.

Par exemple, le programme d'appui à la production agricole durable à partir de 2004 et pour 6 ans et demi avait un budget total de 17,6 millions de dollars (MAG, 2011). Ce budget est consacré au

programme RBA, au paiement de plans de développement de fermes intégrales pédagogiques, mais aussi à l'assistance technique, aux formations des producteurs et des techniciens, à la réalisation d'études visant à appuyer les décisions du ministère. Pour l'année 2008, un budget de 2 241 601 dollars a été distribué à 2 335 producteurs (MAG, 2011), ce qui représente une moyenne de 960 dollars par producteur et par an. Cette aide financière peut être conséquente pour de petites exploitations agricoles en difficultés mais elle n'est pas suffisante pour attirer les intérêts de grands acteurs privés. Ainsi, sans surprise, nous n'avons pas observé d'actions de *lobbying* de ces acteurs pour bénéficier des fonds incitatifs pour l'agriculture biologique.

L'agriculture conventionnelle bénéficie d'interventions de l'État (Maître d'Hôtel et Bosc, 2011) sur la régulation des prix, des droits de douane à l'importation, la fiscalité, les droits sur l'eau, mais pas de subventions. Les acteurs des filières bananières et d'ananas ont été peu présents dans le processus d'élaboration de la loi d'appui à l'agriculture biologique et ils sont absents des principaux bénéficiaires des instruments incitatifs mis en place (café et élevage sont les deux principaux bénéficiaires du RBA). En revanche, les exonérations d'impôts prévues par la loi d'appui à l'agriculture biologique ont retenu l'attention des grands producteurs dans les filières orange et ananas. Ils sont intervenus en arguant que le fait de réserver ces exonérations fiscales aux petits et moyens producteurs était anticonstitutionnel. Ils n'ont pas obtenu gain de cause.

Les lacunes dans l'application effective de la loi se situent en continuité des tendances antérieures (*path dependence*, Pierson, 2000) : instruments incitatifs (RBAO) pour l'agriculture biologique conçus comme une déclinaison d'instruments dédiés à l'appui à l'agriculture durable (RBA) ; inertie des institutions

existantes. Le cadre d'analyse des coalitions de cause (Sabatier et Weible, 2007) nous aide à identifier les raisons de ces inerties. Nos observations empiriques s'inscrivent bien dans le schéma théorique des coalitions de cause : nous observons un sous-système politique composé de participants qui cherchent régulièrement à influencer les politiques publiques. Mouvements sociaux (MAOCO, COPROALDE), agences de certification (Eco-LOGICA), acteurs académiques, agents du ministère de l'Agriculture cherchent à agir sur le contenu de la loi d'appui à l'agriculture biologique à travers diverses actions et interventions au sein de la Commission de loi (*Comisión de Ley*) et auprès de l'Assemblée.

Ce sous-système est caractérisé à la fois par son caractère fonctionnel (élaboration de la loi d'appui à l'agriculture biologique) et territorial (le Costa Rica). Au sein de ce sous-système, la coalition de l'agriculture biologique a un ensemble de croyances (*Policy beliefs*, Sabatier et Weible, 2007) autour de l'agriculture biologique et des ressources. La coalition d'acteurs autour de l'agriculture biologique disposait de ressources financières et humaines au moment de l'élaboration de la loi (personnel permanent recruté à MAOCO pour assurer la fonction de *lobbying* à l'Assemblée) grâce au soutien d'ONG internationales. Le retrait de ces soutiens financiers a fortement fragilisé les mouvements sociaux. Les faibles ressources de la coalition de cause autour de l'agriculture biologique au moment de l'application de la loi expliquent leur absence d'influence pour « exiger » l'application effective des instruments prévus par la loi. Les acteurs de l'agriculture biologique n'ont ainsi pas participé au *Policy process* dans la durée (Weible *et al.*, 2012).

Les synthèses de l'analyse des politiques publiques en Amérique latine conduite dans huit pays d'Amérique latine

(Sabourin *et al.*, 2017) nous permettent de mettre en perspective nos résultats avec les tendances régionales. Les définitions utilisées au Costa Rica de l'agriculture biologique et de l'agroécologie sont celles que l'on retrouve dans les autres pays d'Amérique latine. La circulation des concepts est facilitée par l'appartenance d'organisations nationales comme COPROALDE aux organisations régionales comme MAELA. Il existe au Costa Rica, comme au Chili et au Mexique, des lois nationales d'appui à l'agriculture durable. Contrairement au Brésil (Schmitt *et al.*, 2017) et au Nicaragua (Fréguin-Gresh, 2017) dont les lois nationales appuient explicitement l'agroécologie et l'agriculture biologique, la loi du Costa Rica se limite à l'agriculture biologique. Comme au Brésil et en Argentine (Patrouilleau *et al.*, 2017), nous retrouvons la tension entre le caractère entrepreneurial et exportateur de certaines formes de production en agriculture biologique et les productions paysannes et familiales. L'agroécologie est associée à une critique radicale du modèle d'agro-négoce. L'influence des entreprises transnationales qui commercialisent fertilisants, pesticides et semences améliorées (y compris OGM) est observée au Costa Rica, tout comme au Brésil, au Nicaragua, au Salvador et au Mexique.

De manière plus globale, Hidalgo (2014) identifie une tendance à la crise multidimensionnelle du capitalisme dans l'agriculture latino-américaine actuelle. Selon cet auteur, les mouvements sociaux, en particulier en zones rurales, ont un rôle particulier à jouer pour ouvrir des portes de changement face à un néolibéralisme dominant. Les luttes contre la ratification par le Costa Rica du traité de libre-échange entre l'Amérique centrale et les États-Unis, la construction du contenu d'une loi en appui à la production nationale d'agriculture biologique, les actions visant à ne pas autoriser les OGM dans la certification

en agriculture biologique nous semblent confirmer la tendance signalée par Hidalgo (2014).

\*

\* \*

Cet article analyse le processus d'élaboration et de mise en œuvre de la loi d'appui à l'agriculture biologique, resituant ce processus politique spécifique dans le temps long du développement agricole et des évolutions des politiques agri-environnementales au Costa Rica et mobilisant des approches cognitives de l'analyse du processus politique.

Nous montrons que les mouvements sociaux ont joué un rôle prépondérant dans la formulation de cette loi. Leur mobilisation et leur alliance avec quelques acteurs de l'administration publique agricole leur ont permis, à partir d'un texte initial pensé pour des intérêts privés de grandes entreprises (certification d'intrants agricoles) de faire approuver une loi qui promeut la production et la commercialisation nationales en agriculture biologique orientée vers le plus grand nombre de producteurs. De plus, cette loi intègre des outils incitatifs concrets pour promouvoir la production (incitations financières, exonération d'impôts), pour améliorer l'accès au marché (certification, promotion sur le marché local et à l'exportation...) et construire un cadre institutionnel spécifique pour la promotion de l'agriculture biologique (création d'un département dédié au ministère de l'Agriculture, convention interinstitutionnelle).

Toutefois, plus de dix ans après la promulgation de la loi, le bilan de son application effective est très mitigé. Seules des incitations financières sont mises en place, dont une partie est attribuée à l'agriculture dite « durable » et non à l'agriculture biologique. Cette mise en œuvre très limitée

(et décevante) de la loi apparaît comme le résultat de deux facteurs : 1) le délitement de la coalition large autour de l'agriculture biologique résultant de différences cognitives entre acteurs qui composaient cette coalition autour des concepts d'agriculture biologique, d'agroécologie et d'agriculture durable et 2) un affaiblissement des ressources des acteurs de cette coalition lié au retrait de financements internationaux qui les appuyaient. Enfin, la mise en œuvre de la loi a également été limitée par l'absence de création d'un département spécifique dédié à l'agriculture biologique au sein du ministère de l'Agriculture du fait de jeux internes à cette administration publique ; ce qui s'est également traduit par le soutien préférentiel à l'agriculture durable plutôt qu'à l'agriculture biologique.

Aujourd'hui, la valorisation du potentiel en agriculture biologique du pays passe par l'application effective de la loi d'appui à l'agriculture biologique. Elle demande de dépasser l'actuelle divergence entre les mouvements soutenant l'agriculture biologique, l'agroécologie et l'administration publique soutenant une vision d'agriculture durable. Un signal positif est venu de l'administration publique, avec un nouveau ministre de l'Agriculture proche des acteurs de l'agriculture biologique et la création, en septembre 2018, d'un département Agriculture biologique au sein du ministère. Certes, plus de dix ans après la promulgation de la loi qui l'avait prévue, l'inertie institutionnelle a été dépassée. Cette création, associée à la mise en place progressive de la certification participative et à l'existence de dispositifs incitatifs, pourra constituer un signal mobilisateur pour les acteurs de l'agriculture biologique et laisse espérer un changement graduel et progressif vers un essor de l'agriculture biologique au Costa Rica. ■

## RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Alonso-Ubieta S., Saenz-Segura F., Le Coq J. F. (2011). *Evolución y práctica de las Políticas Públicas Ambientales y Agrícolas en Costa Rica: Una revisión de 1910 al 2008*. CIRAD, Document de travail n° 2011-07, 54 p.
- Asamblea legislativa de la República de Costa Rica (2007). *Ley de Desarrollo, Promoción y Fomento de la Actividad Agropecuaria Orgánica n° 8591*, 18 p.
- Bertsch F. (2006). El recurso tierra en Costa Rica. *Revista Agronomía Costarricense*, vol. 30, n° 1, pp. 133-156.
- Colson F. (2008). Que reste-t-il de la cogestion État-profession ? *Pour*, n° 1, pp. 107-113.
- FAO (2016). *Experiencias de aplicación de políticas públicas que fomentan la agricultura sostenible en Costa Rica: Identificación, Sistematización y Análisis*. 155 p.
- Faure G., Samper M. (2005). Vingt ans d'ouverture économique : l'avenir compromis de l'agriculture familiale au nord du Costa Rica. *Tiers Monde*, vol. 3, n° 183, pp. 581-602.
- Fréguin-Gresh S. (2017). Agroecología y agricultura orgánica en Nicaragua. Génesis, institucionalización y desafíos. In Sabourin E., Patrouilleau M. M., Le Coq J. F., Vásquez L., Niederle P. (dir.), *Políticas Públicas en favor de la agroecología en América Latina y el Caribe*, Porto Alegre, Red PP-AL, FAO, pp. 311-349.
- Galt R. (2008). Pesticides in export and domestic agriculture: Reconsidering market orientation and pesticide use in Costa Rica. *Geoforum*, n° 39, pp. 1378-1392.
- Granados Rojas L., Álvarez López C. (2006). Situación actual y desafíos de la Agricultura Orgánica en Costa Rica. Presentado en el I Congreso de Agroecología y Agricultura Ecológica, España, Galicia, Mayo, 24 p.
- Hidalgo F. (2014). Contextos y tendencias de las agriculturas en Latinoamérica actual. In Hidalgo F. (dir.), *Agriculturas campesinas en Latinoamérica: propuestas y desafíos*, 1ª ed. Quito, Editorial IAEN, pp. 67-86.
- IBS Soluciones Verdes (2013). *Estudio sobre el entorno nacional de la agricultura orgánica en Costa Rica*. Retrieved from [http://www.mag.go.cr/biblioteca\\_virtual/biblioteca-virtual/prog-nac-agric-org-entorno.pdf](http://www.mag.go.cr/biblioteca_virtual/biblioteca-virtual/prog-nac-agric-org-entorno.pdf).
- INEC (2013). *Territorios Indígenas Principales indicadores demográficos y socioeconómicos*. X Censo Nacional de Población y VI de Vivienda 2011, 58 p.
- INEC (2015). *VI Censo nacional agropecuario. Resultados generales*, 147 p.
- INEC (2019). *Encuesta Continua de Empleo al primer trimestre de 2019*. Resultados generales, San José, 32 p., <http://www.inec.go.cr/sites/default/files/documentos-biblioteca-virtual/reecit2019.pdf>
- Jodelet D. (2003). Représentations sociales : un domaine en expansion. In Jodelet D., *Les représentations sociales*. Paris, Presses universitaires de France, coll. « Sociologie d'aujourd'hui », 7<sup>e</sup> éd., pp. 45-78.
- Le Coq J.-F., Alonso-Ubieta S., Sáenz-Segura F., Pesche D. (2010). Mitigation of Climate Change and Agricultural/Environmental policies: the Costa Rican paradox. Communication au 117th EAAE Seminar *Climate change, food security and resilience of food and agricultural systems in developing countries: Mitigation and adaptation options*, November 25-27, Germany, Stuttgart, University of Hohenheim.
- Le Coq J.-F., Pesche D., Legrand T., Froger G., Saenz-Segura F. (2012). La mise en politique des services environnementaux : la genèse du Programme de paiements pour services environnementaux au Costa Rica, *Vertigo*, vol. 12, n° 3, 25 p.
- Le Masne C. (2012). Les Caraïbes centraméricaines au XX<sup>e</sup> siècle : de l'enclave bananière à l'interface transnationale ? *Études caribéennes*, n° 21, pp. 1-17.
- MAG (2011). *Programa de fomento de la producción agropecuaria sostenible*. Contrato préstamo 1436/OC-CR, informe final, 62 p.
- Mahoney J., Thelen K. (2009). A theory of gradual institutional change. *Explaining institutional change: Ambiguity, agency, and power*, n° 1.

- Maître d'Hôtel E., Bosc P. M. (2011). Neither State nor Market: The Influence of Farmers' Organizations on Agricultural Policies in Costa Rica. *Oxford Development Studies*, vol. 39, n° 4, pp. 469-485.
- Palier B., Surel Y. (2005). Les « trois I » et l'analyse de l'État en action. *Revue française de science politique*, 2005/1, pp. 7-32.
- Paniagua Arguedas L. (2007). Situación sociolaboral de la población nicaragüense en Costa Rica. *Rev. Ciencias Sociales Universidad de Costa Rica*, n° 117-118, pp. 57-71.
- Patrouilleau M. M., Martínez L. E., Cittadini E., Cittadini R. (2017). Políticas públicas y desarrollo de la agroecología en Argentina. In Sabourin E., Patrouilleau M. M., Le Coq J.-F., Vásquez L., Niederle P. (dir.), *Políticas Públicas en favor de la agroecología en América Latina y el Caribe*, Porto Alegre, Red PP-AL, FAO, pp. 33-72.
- Pierson P. (2000). Path Dependence, Increasing Returns, and the Study of Politics. *American Political Science Review*, vol. 94, n° 2, pp. 251-267.
- Reglamento a la Ley n° 8591 (2008). *Reglamento para el Desarrollo, Promoción y Fomento de la Actividad Agropecuaria Orgánica*, n° 35242-MAG-H-MEIC, 31 p.
- Sabatier P., Weible C. M. (2007). The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications. In Sabatier P. (dir.), *Theories of the Policy Process*, Westview Press, pp. 189-220.
- Sabourin E., Patrouilleau M.-M., Le Coq J.-F., Vásquez L., Niederle P. (dir.) (2017). *Políticas Públicas en favor de la agroecología en América Latina y el Caribe*. Porto Alegre, Red PP-AL, FAO, 412 p., <https://www.pp-al.org/es/actualites/livre-sur-les-pp-d-agroecologie-a-telecharger>
- Sáenz-Segura F., Chaves Moreira J. M. (2014). *La Institucionalidad del Sector Agropecuario Costarricense : evolución y efectos sobre el desarrollo del sector*. XX Informe de Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Costa Rica, 69 p., <http://hdl.handle.net/20.500.12337/270>
- SEPSA (Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria) (2018). *Desempeño del sector agropecuario en el 2017*. SEPSA 2018-007, 8 p.
- Servicio fitosanitario del Estado (2019). *Agricultura Orgánica, Estadísticas 2018*. Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), Servicio fitosanitario del Estado, Unidad de Acreditación y Registro en Agricultura Orgánica, 4 p.
- Schmitt C., Niederle P., Avila M., Sabourin E., Petersen P., Silveira L., Assis W., Palm J., Fernandes G. B. (2017). La experiencia brasileña de construcción de políticas públicas en favor de la Agroecología. In Sabourin E., Patrouilleau M.-M., Le Coq J.-F., Vásquez L., Niederle P. (dir.) (2017). *Políticas Públicas en favor de la agroecología en América Latina y el Caribe*. Porto Alegre, Red PP-AL, FAO, pp. 73-122.
- Soto G. (dir.) (2003). *Agricultura Orgánica: una herramienta para el desarrollo rural sostenible y la reducción de la pobreza*. Memoria del taller, 19 al 21 mayo, Turrialba, Costa Rica, 115 p.
- Thrupp L. A. (1988). Pesticides and politics approaches to pest-control dilemmas in Nicaragua and Costa Rica. *Latin American perspectives*, issue 50, vol. 15, n° 4, pp. 37-70.
- Toledo V. M. (2012). La agroecología en Latinoamérica: tres revoluciones, una misma transformación. *Agroecología*, n° 6, pp. 37-46, repéré à: <http://aplicacionesbiblioteca.udea.edu.co:2056/servlet/articulo?codigo=4116060&info=resumen&idioma=ENG>
- Weible C., Heikkilä T., deLeon P., Sabatier P. (2012). Understanding and influencing the policy process. *Policy Sciences*, n° 45, pp. 1-21.