

Le développement territorialisé de l'AB pour protéger la qualité de l'eau : Un nouvel enjeu

Vincent A.¹, Fleury Ph.¹

¹ ISARA-Lyon, Département ASTER (agriculture, systèmes alimentaires et territoires), Laboratoire d'Etudes Rurales, Agrapole, 23 rue Jean Baldassini, F-69364 Lyon Cedex 07.

Correspondance : avincent@isara.fr

Résumé

Les initiatives visant à développer l'agriculture biologique (AB) pour répondre à un problème de qualité de l'eau se multiplient. Cet article propose une étude comparée de 4 projets s'appuyant sur 42 entretiens semi directifs auprès d'acteurs institutionnels (agents des services de l'Etat, des collectivités locales, des agences de l'eau), d'élus locaux, d'animateurs agricoles, d'acteurs des filières et d'agriculteurs. Nous avons identifié deux logiques d'action publique. La première vise à concentrer les actions sur les zones à enjeu eau et s'appuie principalement sur les mesures agri-environnementales territorialisées « conversion à l'agriculture biologique ». La seconde logique est davantage pensée dans une perspective de développement de l'AB ; elle est mise en œuvre dans des territoires considérés comme pertinents pour cet objectif. Les principales actions concernent ici l'animation, la sensibilisation des acteurs agricoles à l'AB et l'appui à la structuration de filières pour la mise en marché de produits biologiques. Nos résultats montrent aussi que les réseaux d'acteurs diffèrent selon les contextes locaux, les porteurs de projets et leurs objectifs et tendent à se complexifier au cours du temps. Ceci explique que de tels projets soient complexes et longs à mettre en place. Pour autant la préservation de l'eau est devenue un enjeu pour le développement de l'AB. Ceci nous amène à revisiter les modèles théoriques de développement de l'AB pour les enrichir d'une dimension territoriale.

Mots-clés : agriculture biologique, qualité de l'eau, politique publique, développement territorialisé

Abstract: A localised development of organic farming as a response to the problem of water quality: a new challenge

Initiatives aiming at developing organic farming (OF) to meet water quality stakes are increasing. This article is a comparative study of four such projects. It is based on semi-structured interviews. Two logics for public action are implemented to foster the development of OF in areas facing water quality problems. The first one aims at concentrating actions in water sensitive areas. The main tool that is then mobilized is the use of localized agri-environmental measures supporting conversion to organic farming. The second logic aims at implementing actions for organic development at a geographical scale considered as relevant for developing OF and differing from water sensitive areas. The main actions that are then activated are coordination, consciousness-raising about OF for agricultural stakeholders and structuring of processing and distribution chains for organic products. Our result showed that the actor networks differ according to local contexts, project leaders, and objectives. They tended to expand and become more complex over time. This explains why such projects are difficult and slow to put in place. Nevertheless, water conservation has now become an asset for the development of OF. This entails reconsidering the theoretical development models for OF, thus enriching them with a territorial dimension.

Keywords: Organic farming, water quality protection, public policy, territorial development

Introduction

La préservation des ressources en eau est devenue un enjeu majeur pour les collectivités. En effet, la Directive Cadre Européenne sur l'Eau fixe des objectifs ambitieux aux Etats membres en termes de reconquête de la qualité de l'eau en imposant de revenir au bon état écologique des eaux et milieux aquatiques d'ici 2015. Dans cette perspective, les différents acteurs de l'eau réfléchissent à la mise en place d'actions préventives pour faire face à ces pollutions. Face à cette obligation de résultats, l'agriculture biologique (AB), dont le cahier des charges proscrit le recours aux engrais et aux pesticides de synthèse, apparaît de plus en plus comme une solution possible pour répondre à des enjeux de qualité de l'eau (Lamine et Bellon, 2009 ; Fleury, 2011). Ainsi, la loi Grenelle 1¹ met l'accent sur la nécessité de privilégier le développement de l'AB dans les aires d'alimentation de captages (AAC)².

C'est donc cette équation reliant « développement de l'AB et protection de la qualité de l'eau » qui est le point de départ de cette recherche. Cette équation pose des questions nouvelles en particulier du point de vue des conceptions du développement de l'AB. En effet, face à cet objectif de préservation ou de restauration de la qualité de l'eau, le développement de l'AB doit être envisagé dans une perspective territoriale. C'est à dire qu'il s'agit à la fois de localiser le développement de l'AB sur des zones à enjeu de qualité de l'eau et de parvenir à un taux de surface en AB suffisamment élevé pour espérer avoir un impact sur la qualité de l'eau. C'est un enjeu nouveau, le développement de l'AB ayant revêtu jusqu'ici une dimension plutôt individuelle centrée autour de la décision de conversion de l'agriculteur et son accompagnement par les politiques publiques. Le développement territorialisé de l'AB nécessite de repenser les stratégies de développement en s'orientant davantage vers des actions et dispositifs collectifs, en impliquant de nombreux acteurs (les acteurs économiques des filières, les collectivités territoriales etc...) et en établissant des rapports nouveaux entre ces acteurs.

L'enjeu du développement territorialisé de l'AB pour préserver la qualité de l'eau pose donc des questions nouvelles. L'objectif de cet article est de les identifier et de les discuter. Pour cela, après avoir présenté notre cadre méthodologique, nous nous appuyons sur l'étude de 4 projets territoriaux qui associent objectif de reconquête de la qualité de l'eau et développement de l'AB. Nos résultats concernent les réseaux d'acteurs impliqués dans la gouvernance de ces projets et les outils politiques mobilisés. Enfin, nous mobilisons les modèles théoriques existants d'analyse des trajectoires de développement de l'AB pour discuter en quoi la dimension territoriale incite à en repenser les conceptions.

1. Matériel et méthodes

1.1 Cadre théorique

Saisir la question du développement de l'AB en réponse à un enjeu de qualité de l'eau suppose de se situer dans une perspective large. L'AB va en effet au-delà d'un simple ajustement de pratiques agricoles mais consiste bien, pour les agriculteurs, en un changement de mode de production et de conception du métier. Elle nécessite souvent des changements de fond dans l'organisation du système technique, dans les pratiques mais aussi dans les connaissances et la conception du métier d'agriculteur (Darnhofer *et al.*, 2005 ; Bellon et Lamine, 2009). Le passage à l'AB suppose également l'accès à des systèmes de transformation et de distribution des produits biologiques. En d'autres termes, développer l'AB sur un territoire peut nécessiter la mise en place de synergies entre des acteurs très nombreux, bien au-delà des seuls acteurs de l'eau et des agriculteurs.

¹ Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'Environnement, dite « Loi Grenelle 1 ».

² L'aire d'alimentation d'un captage (AAC) est définie comme étant la surface sur laquelle tout goutte d'eau qui tombe au sol rejoindra le captage.

Pour conduire notre recherche, nous faisons l'hypothèse que le développement de l'AB par rapport à un enjeu eau se traduit par la création de systèmes d'action locaux (Lascoumes et Le Galès, 2009) qui sont la résultante de conjugaisons complexes entre politiques publiques, modes d'appropriation et de mise en œuvre de celles-ci par les acteurs et enfin contexte territorial. Dans cette analyse de la production de différents systèmes d'ordre locaux d'action publique, nous nous appuyons sur la sociologie de l'action organisée.

La sociologie de l'action organisée est un corpus sociologique très mobilisé et s'étant largement structuré depuis ses origines dans les années 1970 (Crozier et Friedberg, 1977 ; Friedberg, 1993). Elle cherche à rendre compte des processus organisationnels à l'œuvre dans un système d'action plus ou moins organisé. Elle s'attache à en découvrir son fonctionnement réel au-delà des règles formelles qui la codifient (Barthélémy, 2011). Elle aborde ces organisations comme des « construits sociaux » produits et actualisés par les relations entre acteurs. La notion de stratégie d'acteur rend compte du fait qu'il agit en fonction à la fois des opportunités, de ses atouts et du comportement possible des autres. Il s'agit bien alors de mettre au jour les différences entre objectifs des individus et objectifs de l'organisation et la façon dont ceux-ci interagissent et se transforment.

Musselin (2005) insiste sur les apports de la sociologie de l'action organisée dans l'analyse des politiques publiques. Elle discute en particulier la notion de référentiel proposée par Muller (1985). Un référentiel est un cadre interprétatif par rapport auquel des individus, ou un groupe, orientent leurs actions et défendent leurs intérêts. Pour cela, ils s'appuient sur des stratégies d'argumentation destinées à rendre légitime leur référentiel, les valeurs, normes et relations causales de leur système d'explication du monde (Muller, 2005). En réponse à la proposition de Muller de distinguer deux types de référentiels, le « référentiel global » qui correspond à la vision dominante du monde à une époque et les « référentiels sectoriels » qui rendent compte des représentations et principes d'action d'un secteur d'activité, Musselin (2005) montre l'intérêt, dans la mise en œuvre locale d'une politique, de s'intéresser aussi à la diversité des représentations des différents acteurs et aux processus de leurs transformations.

Nous mobilisons donc à la fois les concepts de la sociologie de l'action organisée et celui de référentiel pour rendre compte, dans les projets étudiés, des interrelations entre la construction progressive d'un système d'acteurs et l'évolution des objectifs et des référentiels des acteurs comme de ceux affichés à l'échelle du projet.

1.2 Inventaire et analyse de projets

Depuis 2008, divers projets de développement de l'AB ont été mis en place en France, en intégrant un enjeu de qualité de l'eau. Les outils mis en œuvre varient fortement selon les projets, les contextes locaux, les porteurs de projet et les acteurs impliqués. Dans une première étape, nous avons réalisé en 2010, un travail de recensement des projets français en cours associant développement de l'AB et protection de l'eau. Pour chaque projet repéré, soit 15 projets, nous nous sommes appuyés sur une recherche bibliographique et internet complétée d'une quinzaine d'entretiens semi-directifs auprès des porteurs de projets et des principaux acteurs pour identifier : les acteurs impliqués, les actions prévues et en cours, les étapes du projet, les outils politiques mobilisés. Ces projets diffèrent notamment par les porteurs de projet, qui peuvent être des collectivités (assurant la gestion de l'eau), des acteurs économiques des filières, des agriculteurs ou encore des acteurs du développement agricole. Cette analyse de la diversité des projets nous a permis de rendre compte de la diversité des outils mobilisés par l'action publique pour associer développement de l'AB et préservation de la qualité de l'eau.

Dans un second temps, nous avons sélectionné quatre de ces projets. Notre objectif a été ici d'analyser les réseaux d'acteurs impliqués et les modes de coordination de ces projets. Pour ces quatre cas, nous avons réalisé une étude bibliographique des documents disponibles (coupures de presse, dossiers descriptifs des projets, plans d'actions locaux, rapports d'avancement, expertises techniques...). Celle-

ci a été complétée par la réalisation de 42 entretiens semi-directifs auprès des principaux acteurs impliqués : acteurs institutionnels (agents des services de l'Etat, des collectivités territoriales ou des Agences de l'eau), élus locaux, animateurs et conseillers agricoles, responsables professionnels agricoles. Les entretiens ont porté sur la description des projets et des actions mises en œuvre, sur les motivations des acteurs et enfin sur leur vision des conditions d'élaboration et de mise en œuvre du projet. Nous avons également participé à des réunions de comités de pilotage locaux des projets.

1.3 Les quatre projets analysés

Les quatre projets retenus pour cette analyse comparée illustrent la diversité des moyens et des logiques d'action publique mis en œuvre : deux d'entre eux sont portés par des acteurs de l'eau tandis que les deux autres sont portés par des acteurs agricoles.

1. Le premier projet concerne la protection d'un captage assurant l'alimentation en eau potable de l'agglomération de Villefranche sur Saône (Rhône). L'AB est une des actions envisagées dans le programme d'actions, via l'ouverture possible d'une MAET « conversion à l'AB ».
2. Le second est un projet de développement d'une filière de meunerie biologique via la création d'un outil de transformation (le moulin d'Aiserey en Côte-d'Or). L'objectif est de favoriser le développement de l'AB dans une zone élargie au sein de laquelle se trouvent des aires d'alimentation de captage (AAC).
3. Le troisième projet est porté par le gestionnaire de l'eau de la Ville de Paris qui a mis en place plusieurs actions visant au développement de l'AB sur une de ses AAC (Vallée de la Vanne, dans les départements de l'Yonne et de l'Aube) et s'appuie aujourd'hui sur des actions impliquant des partenariats avec les acteurs de filières biologiques.
4. Le quatrième projet est porté par un groupe d'agriculteurs de l'Ardèche (le GIE DAD, Groupement d'Intérêt Economique Développement d'une Agriculture Durable) qui, épaulé par un animateur agricole, a débuté une réflexion autour de la réduction de l'utilisation de produits phytosanitaires et qui ouvre progressivement ses réflexions vers l'AB.

Pour permettre une analyse comparée, la même méthode a été mise en œuvre pour étudier chacun des quatre projets : identification des acteurs impliqués, analyse des relations et des modes de coordination qu'ils développent, caractérisation des différentes étapes du projet et des outils de l'action publique mobilisés.

2. Résultats

Les résultats sont présentés en deux temps. Tout d'abord, nous rendons compte de la diversité des outils mobilisés par l'action publique pour associer développement de l'AB et préservation de la qualité de l'eau. Ensuite, en nous appuyant sur l'analyse comparée des 4 projets étudiés finement nous nous intéressons aux façons dont ceux-ci envisagent et mettent en place progressivement une dynamique locale de développement de l'AB.

2.1 Logiques d'action publique et outils mobilisés pour inciter au développement de l'AB dans les zones à enjeu eau

Deux logiques d'action publique sont déployées pour favoriser le développement de l'AB dans les zones à enjeu eau. La première est pensée dans une perspective de protection de l'eau. Elle consiste à concentrer les actions dans les zones les plus sensibles et donc les plus contributives à la qualité de l'eau. Elle s'inscrit dans un cadre réglementaire défini. La seconde est davantage pensée dans une perspective de développement de l'AB et est mise en œuvre à l'échelle de territoires pertinents pour mener des actions de développement et qui souvent dépassent, ou tout au moins ne coïncident que partiellement, avec les zones à enjeu eau.

2.1.1 Actions menées sur des territoires prioritaires pour la protection de la qualité de l'eau

Les réglementations récentes relatives à la protection des ressources en eau potable ont conduit à l'identification de ressources prioritaires sur lesquelles des actions doivent être mises en place pour protéger ou reconquérir le bon état de la ressource. Des captages d'eau potable ont été identifiés comme prioritaires dans le cadre des Schémas Directeurs d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE) des Agences de l'eau ou encore dans le cadre du Grenelle de l'Environnement. L'objectif est de mettre en œuvre des actions de lutte contre les pollutions diffuses de manière préférentielle sur un territoire ciblé, identifié comme pertinent autour de ces captages, et ce, à plus ou moins brève échéance (2012 pour les captages Grenelle et 2015 pour les captages prioritaires au titre du SDAGE). Une procédure en trois temps doit être mise en œuvre par les collectivités en charge de la gestion de ces captages prioritaires :

- Il s'agit tout d'abord de délimiter l'AAC (ou « aire d'alimentation du captage »). La délimitation d'une AAC fait suite à une étude hydrogéologique confiée à des bureaux d'études ; elle vise à comprendre le fonctionnement du système aquifère et à identifier les zones les plus vulnérables au sein de l'AAC.
- Dans un deuxième temps, un recensement des pressions polluantes agricoles et non agricoles existantes sur la zone doit être mené afin de mieux cerner les enjeux. Sur le volet agricole, il consiste en la réalisation d'un diagnostic territorial des pressions d'origine agricole qui doit conduire à l'identification de zones d'action prioritaires.
- Enfin, un programme d'actions doit être élaboré puis mis en œuvre en concertation avec les acteurs du territoire. Les actions peuvent être menées sur les zones les plus vulnérables ou à l'échelle de toute l'AAC. Elles visent à réduire les pressions polluantes liées aux pesticides et aux nitrates. L'AB est une des actions qui peuvent être proposées. D'autres actions relevant davantage de l'ajustement des pratiques comme la réduction de la fertilisation, le fractionnement des apports, la réduction de l'utilisation des pesticides ou encore la remise en herbe de certaines parcelles sont souvent envisagées.

Dans le cas des captages Grenelle, la délimitation de l'AAC et le volet agricole du programme d'actions doivent faire l'objet d'arrêtés préfectoraux. De plus, le dispositif Grenelle peut être renforcé par le dispositif réglementaire relatif aux Zones Soumises à Contraintes Environnementales (ZSCE). Issu de la Loi sur l'eau (Loi n°2003-1772, 30 Décembre 2006), ce dispositif donne la possibilité à l'autorité administrative (préfet) de rendre obligatoire, tout ou partie de ce programme d'actions dans un délai de trois ans si les mesures du programme d'actions ne sont pas mises en œuvre de manière volontaire par les agriculteurs.

2.1.2 Actions menées sur des territoires pertinents pour le développement de l'AB

Cette logique d'action publique se réfère aussi au contexte législatif issu du Grenelle de l'Environnement qui fixait des objectifs de développement de l'AB mais elle s'éloigne, dans sa mise en œuvre, du cadre réglementaire prévu pour les AAC. L'objectif est ici de mettre en place des actions à l'échelle de territoires plus vastes que les seules AAC mais jugés pertinents pour le développement de l'AB. Cela traduit une vision différente et nouvelle de l'action publique sur l'eau. C'est une logique très en amont des pratiques en cause dans la dégradation de la qualité de l'eau et qui vise à agir à une échelle territoriale élargie sur les motivations des agriculteurs, les orientations productives des exploitations voire jusque sur la structuration des filières et la mise en marché des produits.

Certaines des actions envisagées dans ce cadre relèvent de l'animation locale. Leur objectif est de sensibiliser à la problématique de la qualité de l'eau et aux potentialités qu'offre l'AB. Plusieurs agences de l'eau ont ainsi passé des conventions avec les groupements de développement de l'AB pour financer des actions de sensibilisation et de vulgarisation à destination des agriculteurs ou des techniciens de coopératives agricoles.

D'autres actions visent à créer des filières permettant la mise en marché des produits biologiques. Il s'agit d'impulser une dynamique locale de conversion en accroissant la demande en produits. Cette stratégie cherche à garantir la pérennité de l'engagement des agriculteurs dans des pratiques favorables à la qualité de l'eau en leur assurant une valorisation économique de leur production.

Par rapport à leur mission de réduction des pollutions et de protection des ressources en eau et des milieux aquatiques, les six agences de l'eau françaises s'intéressent de plus en plus à cette forme innovante d'action publique. Après avoir longtemps concentré leurs financements sur des territoires à enjeu eau, plusieurs soutiennent aujourd'hui des projets relatifs à la structuration de filières biologiques. Une des figures centrales de ce nouveau mode d'action publique est l'appel à projets innovants de l'agence de l'eau Rhône-Méditerranée Corse lancé en 2009. L'objectif de cet appel à projets destiné aux collectivités et à l'ensemble de la filière agricole est de soutenir des projets globaux permettant d'impliquer les acteurs économiques des filières (de l'approvisionnement jusqu'à la collecte) ou les collectivités territoriales et a pour finalité le développement de l'AB (ou la réduction de l'utilisation des produits phytosanitaires). Ces actions sont mises en œuvre à l'échelle de territoires qui dépassent les seules AAC (tout en englobant souvent plusieurs) et qui peuvent être assimilés à des territoires de projet pouvant ainsi prendre la forme de territoires d'animation agricole ou de bassins de collecte de produits agricoles par un acteur économique.

2.1.3 Les outils de l'action publique mobilisés pour associer développement de l'AB et préservation de la qualité de l'eau

Le travail d'inventaire à l'échelle nationale des projets en cours montre que les outils politiques mobilisés sont différents selon que l'on se situe dans une logique se focalisant sur les territoires à enjeu de qualité de l'eau ou dans une logique raisonnant la dimension territoriale par rapport au développement de l'AB (Figure 1). La première cherche à concentrer les actions sur les territoires d'AAC, mobilisant préférentiellement des outils d'intervention qui permettent de cibler les parcelles situées dans les AAC. La maîtrise foncière est mobilisée presque uniquement pour les parcelles à proximité des points de captage, très sensibles à la pollution de l'eau. La mesure agri-environnementale territorialisée « conversion à l'agriculture biologique » (MAET-BioConv) est fréquemment utilisée. Accessible uniquement pour les parcelles situées sur des zones à enjeu eau, elle permet un accompagnement financier plus élevé que celui de l'aide à la conversion classique accessible sur l'ensemble du territoire national.

Dans les projets pensés dans une optique de développement de l'AB et qui concernent des territoires souvent plus larges que l'AAC, d'autres outils d'action publique sont mobilisés : actions d'animation, de sensibilisation ou de structuration de filières biologiques. Trois types d'actions visant au développement de filières biologiques ont été identifiés :

- Le premier type d'action est porté par des collectivités qui ont décidé de développer ou de promouvoir les filières biologiques locales. Cet engagement peut prendre diverses formes. Certaines collectivités ont ainsi fait le choix de privilégier un approvisionnement local en produits biologiques pour leur restauration collective.
- Certains acteurs économiques des filières, coopératives agricoles de collecte par exemple, peuvent également être porteurs de projets visant à développer des filières biologiques au sein de leur structure. En offrant des potentialités de valorisation, ces projets permettent une structuration de la demande susceptible d'inciter des agriculteurs à s'engager dans l'AB. Ces projets portés par des acteurs économiques de grande taille offrent des potentialités importantes en termes de volumes valorisables et donc de surfaces visées.
- Enfin dans le cadre de leur démarche de reconquête de la qualité de l'eau, certains gestionnaires de l'eau sont à l'initiative d'actions visant à mettre en contact agriculteurs et acteurs économiques disposant de filières biologiques. Ainsi, sur sa zone de captage située

dans la Vallée de la Vanne, la ville de Paris mène en partenariat avec le groupement d'agriculture biologique des actions de sensibilisation à l'AB auprès des agriculteurs du territoire et elle y associe régulièrement les acteurs économiques capables de collecter des matières premières biologiques sur la zone.

Dans les projets étudiés, dès lors que la notion de territoire de développement de l'AB apparaît ou se juxtapose à celle de territoire d'AAC, la diversité des moyens mobilisés et des acteurs engagés se multiplie, d'où l'intérêt d'une approche en termes de dynamique d'acteurs et de gouvernance territoriale.

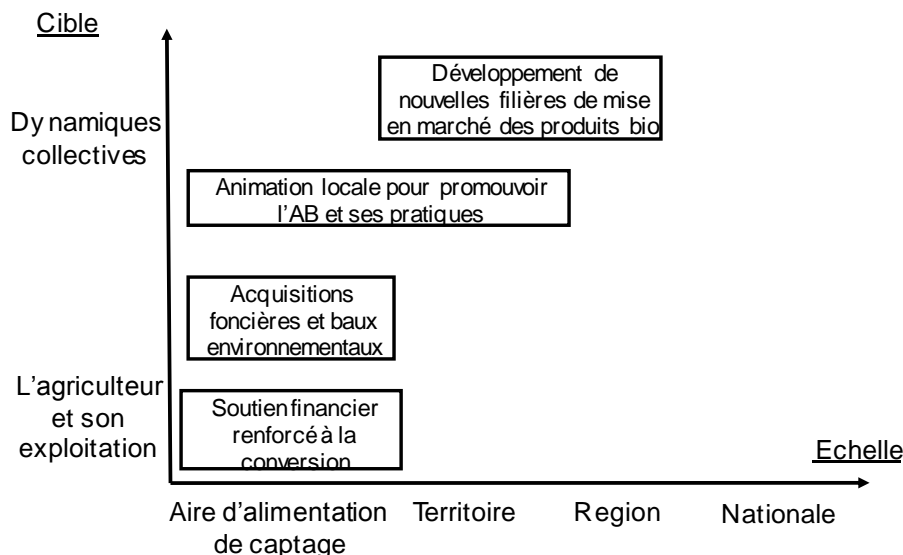


Figure 1 : Diversité des outils mobilisés pour favoriser le développement territorialisé de l'AB dans les zones à enjeu « eau ».

2.2 Logiques d'acteurs, gouvernance territoriale et dynamique locale de développement de l'AB

2.2.1 Interactions entre réseaux d'acteurs et référentiels

L'analyse de ces quatre études de cas montre que des interrelations fortes existent entre objectifs des projets et acteurs impliqués.

La démarche de la collectivité de Villefranche sur Saône, est une illustration typique de la mise en place du dispositif « captage prioritaire Grenelle » qui concerne 507 captages en France. Il y a une obligation de mise en œuvre d'une procédure définie nationalement. Les acteurs au cœur de la démarche sont ceux de l'eau. On observe une difficulté pour les gestionnaires de l'eau à sortir de leur logique sectorielle pour intégrer les perspectives agricoles. La confrontation à l'enjeu de l'évolution des pratiques agricoles est souvent nouvelle pour les collectivités. Leur faible connaissance du fonctionnement des exploitations agricoles les amène souvent à sous-estimer l'ampleur du changement que constitue aux yeux des agriculteurs la conversion à l'AB tant du point de vue de l'organisation des systèmes d'exploitation et du travail que de celui de la vision qu'ils se font de leur métier.

Dans les projets du Moulin d'Aiserey et du GIE DAD, les acteurs des filières jouent un rôle important. Dans les deux cas, les projets, portés par des acteurs agricoles, associent acteurs des filières et acteurs du développement agricole et ont obtenu le soutien de l'agence de l'eau. Pour autant, les gestionnaires locaux de l'eau sont absents ou restent peu impliqués. Au-delà des objectifs affichés, qui établissent dans leurs intitulés un lien entre développement de l'AB et protection de la qualité de l'eau, on note sur le terrain une réelle difficulté à faire se rencontrer acteurs économiques et acteurs locaux de

l'eau. Malgré l'affichage de pratiques de coopération, les acteurs économiques restent souvent sur leur référentiel sectoriel, voyant avant tout l'AB comme un marché émergent tandis que les acteurs de l'eau sont, au travers de l'AB, à la recherche de l'excellence environnementale. La coopération entre les gestionnaires de l'eau, les acteurs économiques et les acteurs du développement de l'AB est longue à mettre en place même si on observe un mouvement d'ouverture entre mondes. Cette tendance au décloisonnement se traduit par une évolution des référentiels sectoriels des acteurs, qui tous évoquent la nécessité de travailler avec d'autres. Le décloisonnement est par contre encore peu présent dans les pratiques, la mise en place de liens nouveaux entre acteurs étant émergente et restant limitée.

Le projet d'Eau de Paris sur la Vallée de la Vanne diffère des trois autres du fait d'une coopération aujourd'hui assez aboutie. Gestionnaires de l'eau, acteurs des filières biologiques et acteurs du développement de l'AB interviennent conjointement sur le terrain et réfléchissent collectivement aux actions à mener. Cette pratique est le fruit d'un processus d'apprentissage mutuel et d'évolution des référentiels de chacune des parties prenantes. A l'origine, le gestionnaire de l'eau voyait seulement l'AB comme un ensemble de pratiques agricoles permettant de concilier maintien d'une activité agricole et protection de la qualité de l'eau. Ses contacts avec les acteurs du développement agricole, des filières et avec les agriculteurs l'ont amené à appréhender globalement la question du développement de l'AB, en intégrant notamment les dimensions relatives à l'existence de filières locales structurées et en ne l'envisageant plus uniquement comme l'accompagnement d'un cheminement individuel d'agriculteur (Lamine *et al.*, 2009). De même, les acteurs agricoles ont adapté leurs stratégies. Le groupement régional d'AB a renforcé ces actions d'animation dans l'AAC et la coopérative spécialisée en AB y a augmenté sa capacité de collecte. Or, cette adaptation des stratégies de développement de l'AB aux contextes et enjeux locaux est un phénomène nouveau (Michelsen *et al.*, 2001). En effet, si quelques analyses du développement de l'AB ont montré que certaines étapes de ce développement avaient été largement marquées par une dépendance à un contexte local particulier (comme par exemple avec la mise en place de dynamiques ou de mouvements locaux) (Kjeldsen et Ingemann, 2009), le développement de l'AB n'avait jusqu'à présent pas été pensé pour répondre à des enjeux locaux spécifiques. La profession a ainsi longtemps mis en avant le fait que l'AB a vocation à se développer dans tous les territoires et qu'il n'y avait pas à établir de hiérarchie en matière d'accompagnement entre les agriculteurs désireux de s'engager vers l'AB. Mais ces évolutions prennent du temps car elles requièrent un processus d'apprentissage entre les acteurs impliqués pour que ceux-ci puissent progressivement se retrouver autour de référentiels partagés. Si ce projet est le plus abouti des quatre, c'est aussi le plus ancien. De plus, le gestionnaire de l'eau est doté de moyens importants lui permettant de s'entourer de personnes ayant une connaissance fine de l'agriculture.

2.2.2 Des projets dynamiques dont les objectifs évoluent

L'analyse des quatre études de cas montre également que les trajectoires des projets associant développement de l'AB et protection de la qualité de l'eau sont variées et imprévues. Si les objectifs initiaux des projets dépendent des éléments de contexte locaux, ils sont aussi empreints des référentiels et représentations des porteurs de projets. Les trajectoires des projets traduisent ensuite les évolutions des volontés mais aussi des visions c'est-à-dire des référentiels des acteurs, qui bougent au cours du temps du fait des échanges entre acteurs. Ces projets mettent en effet en relation des acteurs issus d'horizons différents. La construction progressive de réseaux d'acteurs de plus en plus complexes et étoffés se traduit par des évolutions dans les objectifs des projets. Des projets initialement pensés par rapport à une problématique « eau » peuvent ainsi évoluer vers la prise en compte d'enjeux de « filière », comme dans le cas des actions menées par Eau de Paris. A l'inverse, des projets de développement ou structuration de filières peuvent s'ajuster à des problématiques environnementales locales comme le moulin d'Aiserey. Cette association des enjeux « eau » et « filière » est de plus en plus fréquente et de plus en plus mise en avant par les personnes que nous avons interviewées.

Au final, les projets associant développement de l'AB et protection de la qualité de l'eau sont de plus en plus nombreux et les plus anciens commencent à porter leurs fruits. Il est encore trop tôt pour évaluer

leur impact environnemental, mais pour un certain nombre d'entre eux le rythme des conversions à l'AB s'y est largement amplifié. La mise en place de tels projets suppose d'impliquer et de motiver un large éventail d'acteurs : agriculteurs biologiques et conventionnels, organisations environnementales et agricoles, collectivités territoriales, transformateurs et distributeurs de produits biologiques, etc. Ceci pose des questions opérationnelles en termes d'animation et de conduite de projet, comme ceci nous invite à revisiter les modèles théoriques de développement de l'AB.

3. Discussion

3.1 Les questions opérationnelles posées par une perspective territoriale de développement de l'AB

La perspective territoriale dans laquelle se situent les projets associant qualité de l'eau et AB renvoie aux stratégies de développement de l'AB à adopter et au rôle que joueront les acteurs nouveaux que sont les collectivités territoriales et les gestionnaires de l'eau. Du point de vue de l'action publique, les responsables et les animateurs des différents projets qui démarrent dans différentes régions françaises sont confrontés à différentes interrogations :

- Quelles sont les conditions à réunir pour assurer la faisabilité technico-économique de tels changements dans l'agriculture ?
- Comment mettre en place une démarche collective pour apporter aux agriculteurs une animation et un soutien adaptés ?
- Quelle gouvernance territoriale mettre en place pour associer collectivités territoriales, gestionnaires de l'environnement, agriculteurs biologiques et conventionnels ?
- Comment assurer en parallèle le développement des structures d'approvisionnement, de transformation et de commercialisation nécessaires à la production et à la mise en marché des produits biologiques ?
- Quelles sont les logiques d'action publique à privilégier et quels sont les outils politiques à mobiliser ?

3.2 Enrichir les modèles théoriques de développement de l'AB d'une composante territoriale

Il existe différents modèles théoriques pour rendre compte du développement de l'AB. Le modèle diffusion/adoption (Padel, 2001) s'intéresse aux facteurs qui conditionnent la diffusion d'une innovation et son adoption par les agriculteurs. Ce sont la dimension individuelle de l'agriculteur, de ses motivations et les facteurs à l'origine du changement qui sont considérés, comme dans de nombreux travaux sur la conversion à l'AB (Lamine et Bellon, 2009). Le modèle de Michelsen (Michelsen, 2001 ; Michelsen *et al.*, 2001) s'intéresse au développement institutionnel de l'AB et identifie six étapes, qui se retrouvent dans différents pays européens, même si leur ordre n'est pas toujours le même :

1. Naissance d'un mouvement militant biologique (d'abord mouvement social puis création d'un cadre formel incluant une définition de l'AB et une ébauche d'un dispositif de certification) ;
2. Reconnaissance politique des standards de l'AB et de sa certification ;
3. Mise en place de mesures de soutien financier à l'AB ;
4. Instauration de relations non conflictuelles avec les organisations professionnelles agricoles (organisations du développement agricole « conventionnel » notamment) ;
5. Développement d'un marché pour les produits biologiques ;
6. Etablissement d'un cadre ou dispositif institutionnel réunissant les conditions nécessaires à la promotion et au développement de l'AB. Michelsen *et al.* (2001) concluent que celui-ci passe

par la mise en œuvre d'actions relatives à la fois à la profession agricole, aux politiques publiques agricoles ou encore aux filières ou au marché.

Ce modèle se fonde sur des dynamiques internes aux organisations de l'AB, puis aux organisations et aux politiques agricoles prises dans leur ensemble. Il ignore la dimension territoriale du développement de l'AB. Mais cette dimension devient centrale lorsque le développement de l'AB est envisagé pour répondre à certains enjeux environnementaux (eau, biodiversité) ou encore lorsqu'il s'agit de répondre à une demande marchande localisée et de garantir un approvisionnement local (Geniaux *et al.*, 2009).

Il y a peu de travaux scientifiques sur la dimension territoriale du développement de l'AB même si cette question n'est pas absente de la littérature. Kjeldsen et Ingemann (2009) ont ainsi montré qu'à certaines étapes, les formes prises par le développement de l'AB ont été très marquées par la dimension locale voire par une dépendance à un contexte local particulier. Plusieurs publications ont également montré, en France comme à l'étranger, que l'AB ne se développe pas de manière homogène dans l'espace. Des phénomènes d'agrégation spatiale des conversions à l'AB à l'échelle régionale ou locale ont été décrits (Ilbery *et al.*, 1999 ; Bichler *et al.*, 2005 ; Gabriel *et al.*, 2009 ; Allaire *et al.*, 2013).

Ces auteurs se sont attachés à en identifier les facteurs explicatifs. Gabriel *et al.* (2009) soulignent que les conversions à l'AB concerneraient plus fréquemment des exploitations de petite taille ou de polyculture-élevage. Des facteurs externes à l'exploitation et relatifs au contexte local ont également été identifiés (Bichler *et al.*, 2005 ; Gabriel *et al.*, 2009). Ainsi, des variables environnementales (topographie, pédologie...) se traduisant par des potentialités agricoles faibles sont des facteurs prédisposant à la conversion. En d'autres termes, selon ces auteurs, l'AB a plus de chances de se développer dans les zones à faible potentiel de production et dans les secteurs où les exploitations de petite taille et de polyculture-élevage sont nombreuses. En effet, dans ces contextes, l'impact de la conversion sur le niveau de production serait *a priori* moindre, ce qui pourrait faciliter le passage à l'AB.

La proximité d'une zone à forte densité de population semble également être un facteur contribuant à faciliter le développement de l'AB, même si parfois il a été montré que la pression foncière de ces zones pouvait constituer un obstacle. Ces concentrations spatiales sont également expliquées par des critères sociologiques, du fait d'effets de voisinage, parfois appelés « effet tache d'huile ». Ainsi, un agriculteur a plus de chance de s'engager dans une conversion si dans son voisinage il a des collègues en AB (Gabriel *et al.*, 2009). Enfin, la présence d'opérateurs économiques de l'aval des filières (transformateurs ou distributeurs) peut être aussi un élément expliquant la concentration géographique des conversions (Bichler *et al.*, 2005 ; Geniaux *et al.*, 2009). Pour autant, ce phénomène dépend des types d'opérateurs. Il a par exemple été observé en Allemagne à proximité de laiteries collectant le lait biologique tandis qu'il était absent autour de moulins biologiques (Bichler *et al.*, 2005).

Ces travaux permettent d'identifier des conditions dans lesquelles on observe des phénomènes de concentration des conversions à l'AB. Pour autant, ils ne permettent pas de saisir les dynamiques territoriales de transition vers l'AB. Les tentatives d'analyse de ces dynamiques restent rares. On peut citer les travaux de Lamine *et al.* (2011) qui ont mobilisé le concept de ressource territoriale (Gumuchian et Pecqueur, 2007) pour analyser les liens entre territoire et construction de la filière Plantes à Parfum, Aromatiques et Médicinales biologique dans le Diois (Drôme).

Leurs résultats, comme ceux que nous présentons dans cet article, montrent l'importance pour le développement de l'AB des réseaux dans lesquels s'inscrivent les agriculteurs et les différents acteurs du développement de l'AB. C'est en partie dans ces réseaux que se constitue une dynamique de développement de l'AB, plus ou moins marquée selon les territoires et les projets. La complexité des réseaux d'acteurs que l'on observe dans les projets associant protection de l'eau et développement de l'AB montre que nous sommes dans une phase intense de renouvellement des acteurs mobilisés autour de l'AB. Ainsi, la convocation de l'agriculture biologique pour répondre à un enjeu « eau » se traduit par l'implication d'acteurs nouveaux comme les acteurs de l'eau (collectivités gestionnaires de captages,

agences de l'eau etc...). Ces acteurs non agricoles n'intervenaient jusqu'ici pas ou peu dans les dynamiques de développement de l'AB.

Conclusion

La thématique de la protection de l'eau n'est pas la seule pour laquelle l'AB est interpellée au niveau territorial. En effet, l'AB est de plus en plus souvent envisagée comme un outil efficace pour répondre à des enjeux de développement local, qu'ils soient environnementaux, économiques ou sociaux : contribution de l'AB à la résolution de problèmes d'environnement (eau, mais aussi biodiversité), fourniture en produits biologiques pour la restauration collective, éducation à l'alimentation et aux produits de l'AB... Dans ces situations, le territoire devient facteur de développement de l'AB et inversement l'AB est attendue pour ses contributions au développement durable des territoires. Pour comprendre ces dynamiques de plus en plus nombreuses, il est important d'enrichir nos modèles de représentation du développement de l'AB d'une composante territoriale. Pour ce faire, les solutions sont bien sûr plurielles. Nous proposons de nous appuyer sur le concept de « système d'ordre local d'action publique ». Ce concept a été proposé par Lascoumes et Le Galès (2009) pour saisir la mise en œuvre de l'action publique « par le bas ». Un système d'ordre local d'action publique se caractérise par différents éléments en interaction, des acteurs individuels et collectifs, leurs représentations, des institutions (normes, règles et procédures), des processus qui entraînent une recomposition du système dans le temps et des résultats ou outputs. Concept de la sociologie de l'action organisée, le système d'ordre local d'action publique nous invite à comprendre la mobilisation des acteurs et ses résultats en s'appuyant sur une contextualisation précise et une analyse fine des enjeux, des rapports de pouvoir et des processus.

Remerciements : ce projet de recherche a bénéficié de l'appui de l'agence de l'eau Rhône Méditerranée Corse et de la région Rhône-Alpes.

Références bibliographiques

- Allaire G., Cahuzac E., Poméon T., Simioni M., 2013. Approche spatiale de la conversion à l'agriculture biologique : les dynamiques régionales en France. *Economie rurale* à paraître.
- Barthélémy F., 2011. *Sociologie de l'action organisée. Nouvelles études de cas*. Editions De Boeck, Bruxelles.
- Bellon S., Lamine C., 2009. Conversion to organic farming: a multidimensional research object at the crossroads of agricultural and social sciences. A review. In E. Lichtfouse et al. (eds). *Sustainable Agriculture*, Springer - EDP Sciences, 653-672.
- Bichler B., Häring A.M., Dabbert S., Lippert C., 2005. Determinants of spatial distribution of organic farming in Germany. *Researching sustainable systems*. ISOFAR, Adelaide, pp. 304-307.
- Crozier M., Friedberg E., 1977. *L'acteur et le système*. Editions du Seuil, Paris.
- Darnhofer I., Schneeberger W., Freyer B., 2005. Converting or not converting to organic farming in Austria : Farmer types and their rationale. *Agriculture and Human Values* 22, 39-52.
- Fleury, P., 2011. *Agriculture biologique et environnement : des enjeux convergents*. Éducagri éditions - ACTA Publications, Paris.
- Friedberg E., 1993. *Le Pouvoir et la Règle. Dynamiques de l'action organisée*. Editions du Seuil, Paris.
- Gabriel D., Carver S.J., Durham H., Kunin W.E., Palmer R.C., Sait S.M., Stagl S., Benton T.G., 2009. The spatial aggregation of organic farming in England and its underlying environmental correlates. *Journal of Applied Ecology* 46, 323-333.

Geniaux G., Lambert M., Bellon S., 2009. Analyse de la diffusion spatiale de l'agriculture biologique en région Provence-Alpes-Côte d'Azur (Paca): construction d'une méthodologie d'observation et de prospective. *Innovations Agronomiques* 4, 417-426.

Gumuchian H., Pecqueur B., 2007. *La ressource territoriale*. Economica, Paris.

Ilbery B., Holloway L., Arber R., 1999. The geography of organic farming in England and Wales in the 1990s. *Tijdschrift voor economische en sociale geografie* 90, 285-295.

Kjeldsen C., Ingemann J.H., 2009. From the social to the economic and beyond? A relational approach to the historical development of Danish organic food networks. *Sociologia Ruralis* 49, 151-171.

Lamine C., Bellon S., 2009. *Transitions vers l'agriculture biologique. Pratiques et accompagnements pour des systèmes innovants*. Educagri Editions, Paris.

Lamine C., Landel P.-A., Duffaud-Prevost M.-L., 2011. Dynamiques territoriales de transition vers l'agriculture biologique. Colloque SFER/RMT DevAB/Laboratoire Cultures et sociétés en Europe "Les transversalités de l'agriculture biologique", Strasbourg, p. 15p.

Lamine C., Meynard J.-M., Perrot N., Bellon S., 2009. Analyse des formes de transition vers des agricultures plus écologiques : les cas de l'Agriculture Biologique et de la Protection Intégrée. *Innovations agronomiques* 4, 483-493.

Lascoumes P., Le Galès P., 2009. *Sociologie de l'action publique*. Armand Colin, Paris.

Michelsen J., 2001. Development and Political Acceptance of Organic Farming in Europe. *Sociologia Ruralis* 41, 3-20.

Michelsen J., Lynggaard K., Padel S., Foster C., 2001. Organic Farming Development and Agricultural Institutions in Europe: A Study of Six Countries. *Organic Farming in Europe: Economics and Policy* 9, 1-179.

Muller P., 1985. Un schéma d'analyse des politiques sectorielles. *Revue française de science politique* 35, 165-189.

Muller P., 2005. Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique : structures, acteurs et cadres cognitifs. *Revue française de science politique* 55, 155-187.

Musselin C., 2005. Sociologie de l'action organisée et analyse des politiques publiques : deux approches pour un même objet ? *Revue française de science politique*, pp. 51-71.

Padel S., 2001. Conversion to Organic Farming: A Typical Example of the Diffusion of an Innovation? *Sociologia Ruralis* 41, 40-61.