

Contribution de l'agriculture biologique à la préservation de la ressource en eau

**Diversité de trajectoires pour les projets
associant développement de l'agriculture
biologique et protection de la qualité de l'eau**

Audrey VINCENT, Philippe FLEURY, Emmanuel GUISEPELLI



Ce projet a bénéficié du soutien de l'agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse

Table des matières

Introduction.....	3
1. Des projets de reconquête de la qualité de l'eau où l'agriculture biologique, initialement envisagée, n'apparaît plus.....	4
Cas 1 : disparition de l'objectif de développement de l'AB dans les programmes d'action captages	5
Cas 2 : un objectif de développement de l'AB transféré à une échelle territoriale élargie et désinvesti par les gestionnaires de l'eau.....	5
L'AB globalement peu inscrite dans les programmes d'action des captages prioritaires au niveau national.....	6
2. Les projets portés par des acteurs agricoles où l'enjeu eau est finalement peu intégré	6
Les projets de structuration de filière	7
Un lien avec l'enjeu eau potable qui ne s'est pas concrétisé.....	7
Les projets d'animation territoriale	8
Un lien ténu avec les enjeux de qualité de l'eau et les AAC.....	9
Les projets de collectifs d'agriculteurs	10
Des collectifs d'agriculteurs dynamiques mais dans lesquels il faut maintenir vivant l'enjeu eau	13
3. Les projets portés par des gestionnaires de captages qui articulent développement de l'AB et protection de l'eau	13
Des projets articulant AAC et structuration de filières longues rémunératrices	13
Des projets de construction de liens entre AAC et approvisionnement de la restauration collective	14
4. Associer « agriculture biologique » et « protection de l'eau » sur le temps long.....	16
La méthode et la plume mobilisées dans l'élaboration des projets et programmes d'action.....	16
Une implication forte des collectivités gestionnaires de captages	17
Articuler les enjeux, les échelles et les outils	19
Différentes stratégies possibles quant à la place de l'agriculture biologique dans le projet de territoire	20
Conclusion	22
Bibliographie.....	23

Introduction

La reconquête de la qualité des ressources en eau est un enjeu majeur en France. En effet, la directive cadre européenne sur l'eau publiée en 2000 a fixé aux Etats membres une obligation de résultats : l'atteinte du bon état écologique des eaux et milieux aquatiques. Or, en dépit des actions de lutte contre les pollutions mises en place au cours des dernières décennies, des problèmes de pollution persistent. La lutte préventive contre les pollutions diffuses agricoles, par les nitrates et les pesticides en particulier, est devenue une priorité pour les agences de l'eau. L'enjeu principal est d'engendrer et d'accompagner des changements de fond des pratiques agricoles pour réduire les pollutions « à la source ». La loi Grenelle 1, publiée en 2009, a mis en avant le rôle que pourrait jouer l'agriculture biologique dans la réduction des pollutions diffuses agricoles. Elle fixe un objectif de développement de l'agriculture biologique (AB) dans les zones à enjeu « eau potable », c'est-à-dire dans les aires d'alimentation de captages (AAC). L'AAC est en effet considérée depuis la loi sur l'eau et les milieux aquatiques de 2006 et le Grenelle de l'Environnement comme l'échelle d'action pertinente et à privilégier pour reconquérir la qualité des ressources en eau destinées à « l'alimentation en eau potable ».

Depuis la publication de la loi Grenelle 1 en 2009, de nombreux projets associant « développement de l'AB » et « protection de la qualité de l'eau » sont apparus. L'ISARA-Lyon, avec le soutien de l'agence de l'eau Rhône-Méditerranée Corse, a développé un projet de recherche portant sur les contributions de l'agriculture biologique à la préservation de la ressource en eau. Ce projet a notamment visé à analyser les évolutions et le devenir qu'ont connu ces projets. En d'autres termes, il s'est intéressé à la mise en œuvre de cette injonction de l'action publique à développer l'AB dans les zones de captages en eau potable.

Ce rapport traite de deux questionnements :

- Comment les projets associant AB et protection de la qualité de l'eau évoluent-ils dans le temps?
- Quelles sont les configurations qui permettent d'associer et de maintenir sur le temps long un objectif de développement de l'AB et un projet territorial de protection de la qualité de l'eau mobilisant également les agriculteurs conventionnels ?

Ce travail repose sur la mobilisation d'outils de la sociologie et de la géographie. Il s'appuie sur la réalisation d'entretiens semi-directifs auprès d'acteurs impliqués dans les projets étudiés, une présence ponctuelle dans les instances de gouvernance de ces projets (comité de pilotage, comité technique...) et au comité de pilotage national « Eau et Bio » (Ministère de l'Environnement/Ministère de l'agriculture/FNAB). Différents projets et territoires d'étude ont été analysés : des démarches de captages prioritaires, à Bourg en Bresse (Ain), Villefranche sur Saône (Rhône), Rennes (Ille et Vilaine), dans la vallée de la vanne (Yonne et Aube) ainsi que des projets ayant une dimension agricole plus affirmée comme les projets « Bio et Eau » en Rhône-Alpes et ceux de certains collectifs d'agriculteurs (GIE, GIEE...).

Nous présentons dans ce document les différents types de trajectoires que ces projets ont connus, en illustrant chacun d'entre eux par des exemples. Nous avons identifié trois types de

trajectoires de projets. Le premier concerne les projets de reconquête de la qualité de l'eau sur des captages prioritaires pour lesquels, l'AB, qui était initialement envisagée comme une solution possible, n'apparaît finalement pas dans le programme d'action à mettre en œuvre sur l'AAC. Le second type de projets correspond à des projets portés par des acteurs agricoles (du développement ou des filières) qui affichent un objectif de développement de l'AB pour protéger la qualité de l'eau mais où le lien avec les enjeux de qualité de l'eau est en fait peu intégré. Enfin, le troisième type de projets analysés concerne des projets, portés par des gestionnaires de captages, où le double objectif de développement de l'AB et de préservation de la qualité de l'eau a été maintenu sur le temps long. Nous concluons sur les configurations qui tendent à favoriser le maintien du double objectif de « développement de l'AB » et de « protection de l'eau ». Nous examinerons également les conditions et les limites qu'il y a à envisager, sur un même territoire, des stratégies associant développement de l'AB et transformation des pratiques à risque de l'agriculture conventionnelle.

1. Des projets de reconquête de la qualité de l'eau où l'agriculture biologique, initialement envisagée, n'apparaît plus

L'enjeu « eau potable » est un axe d'action prioritaire pour les agences de l'eau en France. Il a conduit à la priorisation de certaines ressources en eau potable avec le classement de 500 captages comme « prioritaires Grenelle » en 2009 et de 500 supplémentaires à l'occasion de la conférence environnementale en 2013. Les gestionnaires de ces captages prioritaires sont invités à mettre en place une démarche de reconquête (ou de préservation) de la qualité de l'eau. Pour cela, une procédure-type, articulée en 3 temps, est préconisée. Il s'agit tout d'abord de délimiter le périmètre de l'AAC (à partir d'une étude hydrogéologique), de réaliser un diagnostic territorial des pressions agricoles et non agricoles existant sur l'AAC et enfin d'élaborer un programme d'actions, en concertation avec l'ensemble des acteurs du territoire.

Dès le lancement des démarches captages prioritaires en 2009, certains élus locaux gestionnaires de captages se sont saisis de cette injonction de l'action publique et ont affirmé leur volonté de développer l'AB sur leur AAC. A ce stade initial, ces élus considéraient très fréquemment que l'AB était pertinente par rapport aux problèmes de pollutions rencontrés et était également parfois complémentaire ou cohérente avec un projet politique porté par leur collectivité sur d'autres enjeux (approvisionnement de la restauration collective en produits biologiques et locaux, éducation à l'alimentation, relocalisation d'activités agricoles en périphérie de l'agglomération...). Notre travail de suivi sur le temps long de démarches de captages nous a permis de constater que dans plusieurs cas, l'objectif de développement de l'agriculture biologique qui était initialement porté par le gestionnaire de captages n'apparaît finalement pas dans le programme d'actions. L'objectif est soit complètement abandonné soit confié à un autre acteur du territoire, qui s'engage alors dans des actions de promotion et d'accompagnement à l'agriculture biologique, menées à une échelle plus large que celle de l'AAC et parfois associées à d'autres actions agricoles.

Cas 1 : disparition de l'objectif de développement de l'AB dans les programmes d'action captages

Sur l'AAC de Villefranche sur Saône, l'agriculture biologique était initialement envisagée pour répondre aux importants problèmes de pollution par les pesticides rencontrés localement. Or elle ne fait pas partie des actions retenues dans le programme d'actions et n'est plus portée par le gestionnaire de captages. Le programme d'actions, qui a fait l'objet d'un arrêté préfectoral, préconise plutôt des ajustements de pratiques. Sur la fertilisation, les actions retenues portent sur l'enregistrement des pratiques, le recours à des méthodes et outils de pilotage de la fertilisation (tels que la méthode du bilan), le fractionnement des apports azotés ainsi que des actions de communication et de sensibilisation aux bénéfices des couverts végétaux. Sur les pesticides, les actions retenues portent sur la recherche de molécules de substitution et sur des objectifs de réduction de l'indice de fréquence de traitement (IFT). Le projet « Bio et Eau Beaujolais Val de Saône », qui visait à promouvoir le développement de l'agriculture biologique sur un territoire élargi comportant plusieurs AAC dont celle de Villefranche sur Saône et qui s'était accompagné de la création d'un poste dédié à une animation territoriale « Bio et Eau », a quant à lui également été abandonné. Différents facteurs expliquent cet abandon: les désaccords et les concurrences entre les acteurs locaux du développement agricole, les difficultés à créer du lien entre ce projet de développement et les démarches de captages prioritaires en cours et enfin, les difficultés à mobiliser et à impliquer les collectivités locales dans le projet, celles-ci ne voyant pas quel rôle elles pourraient y jouer ou ne se sentant pas légitimes pour s'y impliquer. L'objectif de développement de l'AB n'est donc plus porté localement, que ce soit à l'échelle de l'AAC, puisque l'AB n'apparaît pas dans le programme d'action ou à l'échelle territoriale plus large du Beaujolais Val de Saône où le projet « Bio et Eau » a été abandonné et aucune action n'est menée en ce sens sur ce territoire.

Cas 2 : un objectif de développement de l'AB transféré à une échelle territoriale élargie et désinvesti par les gestionnaires de l'eau

Dans le cas de Bourg en Bresse, l'objectif de développement de l'agriculture biologique qui était initialement fortement porté par l'élue en charge des questions d'eau n'apparaît pas non plus dans le programme d'actions retenu pour l'AAC. Celui-ci est principalement axé sur un meilleur raisonnement des pratiques de fertilisation azotée. Dans le cas de Bourg en Bresse, le développement de l'agriculture biologique reste un objectif présent sur le territoire mais à une échelle territoriale élargie et porté par un autre acteur. Ainsi, un projet de développement de l'agriculture biologique (lancé dans le cadre de la convention « Bio et Eau » de Rhône-Alpes) a d'abord été porté par la chambre d'agriculture et le groupement d'agriculture biologique puis repris par le syndicat mixte du bassin de vie de Bourg en Bresse. Il est toujours en cours sur le territoire du syndicat mixte, qui inclut le territoire de l'AAC mais le dépasse très largement puisqu'il couvre 83 communes (alors que le territoire de l'AAC couvre partiellement le territoire de 4 communes). L'objectif de développement de l'agriculture biologique sur l'AAC a donc été abandonné et transféré à un autre acteur, qui le mène à une échelle territoriale élargie, sans action différenciée ou spécifique pour et sur l'AAC. Si un tel projet peut permettre de générer des conversions à l'agriculture biologique et ainsi contribuer à son développement, son impact sur le territoire de l'AAC et donc sur la qualité de l'eau est très aléatoire et incertain. Ce

projet, initialement pensé par le gestionnaire de captages et par rapport à l'AAC est ainsi devenu un projet de développement agricole, sans lien direct avec les enjeux de préservation de la qualité de l'eau.

Au final dans les deux cas étudiés, l'ambition initiale de développer l'AB sur les AAC a été abandonnée au profit d'actions privilégiant une adaptation limitée des pratiques actuelles. Si ce type d'actions est potentiellement susceptible de motiver un plus grand nombre d'agriculteurs son impact potentiel sur la qualité de l'eau est plus faible et moins durable que la conversion vers l'agriculture biologique. Ce ne sont pas des raisons de faisabilité technique dans les exploitations agricoles qui expliquent ces abandons. Les explications sont d'ordre institutionnel et social. Les collectivités ont du mal à porter politiquement et à être reconnues comme légitimes sur un projet de transition agricole fort que ce soit vis-à-vis des organisations agricoles ou vis-à-vis des autres collectivités avec qui elles ont à travailler.

L'AB globalement peu inscrite dans les programmes d'action des captages prioritaires au niveau national

Des travaux récents montrent qu'en dépit de l'objectif affiché dans la loi Grenelle 1 de favoriser le développement de l'agriculture biologique dans les AAC, seule une minorité de programmes d'actions de captages prioritaires font référence à l'AB pour reconquérir ou préserver la qualité de l'eau. Ainsi, les travaux menés par Barataud *et al.* (2014) et qui visaient à faire une analyse intermédiaire du contenu des programmes d'action des captages prioritaires Grenelle a mis en évidence que sur les 137 captages prioritaires Grenelle considérés dans l'analyse, l'agriculture biologique apparaît seulement dans 30% des programmes d'action (Barataud *et al.* 2014). Ce chiffre doit être considéré comme « provisoire » car, en raison du retard pris dans la mise en place de la démarche « captages prioritaires », de nombreux programmes d'actions n'avaient pas encore été publiés au moment de la réalisation de ce travail. Il montre néanmoins que malgré les incitations formulées par l'Etat, l'agriculture biologique reste une solution qui n'a été que ponctuellement mobilisée par les gestionnaires de captages. Cette tendance a été confirmée par un travail d'évaluation récent qui montre que sur les territoires des captages prioritaires, les dynamiques et niveaux de développement de l'agriculture biologique sont plus faibles que sur le reste du territoire national (Epices et ADE, 2017).

2. Les projets portés par des acteurs agricoles où l'enjeu eau est finalement peu intégré

Nous avons identifié qu'un nombre important de projets associant agriculture biologique et protection de la qualité de l'eau sont portés par des acteurs agricoles et sont menés à des échelles territoriales élargies, dépassant très largement les seules AAC. Ces projets ont pu voir le jour dans différents contextes. Certains résultent de dispositifs d'action publique récents qui ciblent explicitement les acteurs des filières pour les inciter à s'engager dans des projets intégrant les enjeux de protection de l'eau. D'autres résultent de convention de partenariats plus classiques entre agence de l'eau et acteurs du développement agricole (chambres d'agriculture, groupements d'agriculture biologique...).

Parmi ces projets portés par des acteurs agricoles, on trouve trois grands types de projets. Le premier correspond à des projets de création ou de structuration de débouchés pour les productions biologiques (via la construction d'outils de stockage ou de transformation par exemple). Différents projets soutenus dans le cadre de l'appel à projets innovants de l'agence RMC en 2009 s'inscrivent dans cette logique (projet de moulin d'Aiserey et développement des surfaces en grandes cultures biologiques...). D'autres agences ont ouvert des dispositifs similaires pour impliquer des acteurs de la collecte ou la transformation. Le second type concerne des projets d'animation comme le projet « Bio et Eau » en Rhône-Alpes. Ils se traduisent par un renforcement d'actions de sensibilisation et d'accompagnement au développement de l'agriculture biologique. Enfin, un troisième type de projets, à l'initiative de collectifs d'agriculteurs biologiques ou non visent à une amélioration technico-économique de l'exploitation agricole tout en intégrant plus ou moins directement des enjeux de qualité de l'eau.

Les projets de structuration de filière

Le travail avec les acteurs économiques assurant la collecte et/ou la mise en marché des productions agricoles est essentiel dès lors que l'on souhaite favoriser le développement de l'AB pour préserver la ressource en eau. La réussite d'une telle démarche est en effet largement conditionnée par l'existence de filières et débouchés permettant de valoriser la qualité biologique des productions. Mais créer du lien entre gestionnaires de l'eau et acteurs économiques, entre enjeux de structuration de débouchés et ceux de protection de l'eau n'est pas évident. Le projet de moulin d'Aiserey, situé en Côte d'Or, en est une illustration. Il a bénéficié du soutien financier de l'agence de l'eau Rhône-Méditerranée Corse dans le cadre de son appel à projets innovants lancé en 2009 qui visait à soutenir des projets, portés par des acteurs économiques ou des collectivités locales, relatifs au développement de l'agriculture biologique (ou à la réduction de l'usage des pesticides). Le projet de moulin d'Aiserey, porté par une coopérative agricole, avait pour objectif de créer un outil de transformation pour valoriser des blés biologiques et de favoriser le développement des conversions localement pour permettre d'alimenter le moulin avec des productions locales. Il s'accompagnait également d'actions de sensibilisation à l'agriculture biologique et d'accompagnement des agriculteurs à la conversion. Ces actions étaient portées par les groupements régionaux d'agriculture biologique de Bourgogne et de Franche-Comté. L'objectif affiché était de cibler ces actions d'animation sur les territoires à enjeu eau comme les AAC. Des actions de sensibilisation des collectivités gestionnaires de captages sur les bénéfices potentiels de l'agriculture biologique étaient également prévues.

Un lien avec l'enjeu eau potable qui ne s'est pas concrétisé

Les postes d'animateurs dans les groupements d'agriculture biologique de Bourgogne et de Franche-Comté ont été créés mi-2010 et le moulin a ouvert en 2011. Mais au-delà de cet investissement dans un outil de transformation dédié à la production biologique, la coopérative n'a pas mené d'actions spécifiques auprès de ses adhérents pour les inciter à s'engager dans une conversion à l'agriculture biologique. De même, le conseil technique apporté aux adhérents sur la conduite des cultures n'a pas été modifié ou conduit de manière différenciée pour les adhérents ayant des parcelles situées sur des territoires d'AAC. La coopérative s'est ainsi

centrée sur son projet de structuration d'une filière blé biologique sans que celui-ci ne vienne modifier le fonctionnement d'autres secteurs de ses activités ni les messages relayés auprès des adhérents. Dans le même temps, les animateurs recrutés par les groupements d'agriculture biologique ont eu du mal à faire le lien avec l'enjeu « eau potable ». Ils n'ont pas été intégrés dans les comités de pilotage des démarches captages prioritaires du territoire. Sur certains captages, une intervention unique de l'animateur a parfois été organisée, par exemple pour lui permettre de présenter les prestations qu'il pouvait proposer pour accompagner des agriculteurs en réflexion par rapport à un passage à l'agriculture biologique. Mais les animateurs des groupements d'agriculture biologique n'ont pas été associés au pilotage et au suivi des démarches captages localement. Les liens du projet de structuration de filière avec l'enjeu « eau potable » ont donc été très limités. Le lien avec l'enjeu « eau » s'est matérialisé principalement au niveau institutionnel par la présence dans le comité de pilotage du projet « Moulin d'Aiserey » de l'agence de l'eau (financeur du projet) et d'un représentant des deux syndicats de rivières locaux.

En dépit des objectifs initialement affichés, la mise en place d'actions différenciées sur les zones de captages pour y développer l'agriculture biologique a donc disparu lors de la mise en œuvre du projet. Deux hypothèses peuvent expliquer ce constat. La première est que la coopérative n'a pas vraiment défini d'actions concrètes pour intégrer l'enjeu « eau potable » et les démarches AAC dans son projet et dans son travail. La seconde est que les gestionnaires de captages, qui n'ont pas toujours de connaissance fine des questions agronomiques et des organisations professionnelles agricoles, n'ont pas accueilli favorablement ou n'ont pas prêté attention aux sollicitations engagées par les animateurs des groupements d'agriculture biologique pour les intégrer aux discussions et démarches captages localement. Les actions menées dans le cadre du projet se sont donc limitées à la structuration de filières pour les céréales biologiques (dont une partie importante provient d'importations) et à des actions générales de sensibilisation à l'agriculture biologique, sans lien direct avec les territoires des AAC ou avec les gestionnaires de captages. Ces difficultés de mise en lien avec l'enjeu eau potable se rencontrent également dans des projets reposant uniquement sur de l'animation au sujet du double objectif de développement de l'agriculture biologique et de protection de l'eau.

Les projets d'animation territoriale

Le projet « Bio et Eau » mené en Rhône-Alpes à partir de 2010 en est une illustration. Ce projet a résulté de la signature d'une convention d'objectifs entre l'agence de l'eau et l'ensemble des acteurs intervenants dans le développement de l'agriculture biologique au niveau régional : Corabio (le groupement régional d'agriculture biologique), la chambre régionale d'agriculture de Rhône-Alpes et Coop de France-Rhône-Alpes-Auvergne. Elle visait à fixer des objectifs de développement de l'AB communs aux trois organisations et ciblés par rapport à l'enjeu eau. Le projet a été décliné au sein de quatre territoires de Rhône-Alpes, sur lesquels une animation territoriale « Bio et Eau » a été mise en place via la création de postes d'animateurs territoriaux chargés de mettre en œuvre un programme d'actions spécifique à chacun de ces territoires.

Ce projet « Bio et Eau » a évolué de manière différenciée selon les territoires. Sur le territoire du Beaujolais Val de Saône, le projet a été abandonné. Différents facteurs ont prévalu à cet abandon. La chambre départementale d'agriculture et le groupement départemental

d'agriculture biologique ont eu d'importantes difficultés à s'approprier le projet, celui-ci ayant été perçu comme imposé par le niveau régional. Des concurrences entre les deux réseaux, chambre d'agriculture et groupement d'agriculture biologique, ont également compliqué le pilotage et la mise en œuvre du projet au niveau local, les accords sur les objectifs et les actions à déployer ayant été difficiles à trouver. Mais surtout la sollicitation des collectivités locales pour les associer au projet a été très tardive et celles-ci n'ont finalement pas souhaité s'y impliquer, ne saisissant pas le sens du projet et questionnant leur légitimité à s'y investir. C'est précisément cette absence de volonté forte d'assurer le portage politique de ce projet (tant de la part des acteurs agricoles locaux que des collectivités locales) qui a conduit à son abandon.

A l'inverse, dans l'Ain, les collectivités locales ont accueilli favorablement ce projet et ont souhaité s'y investir. Alors que le poste d'animateur « Bio et Eau » a d'abord été ouvert au sein de la chambre départementale d'agriculture, il a ensuite été accueilli au sein du syndicat mixte du bassin de vie de Bourg en Bresse lorsque la chambre n'a pas souhaité se réengager dans le portage du projet. Le syndicat mixte a alors repris le portage politique ainsi que l'animation. Les actions d'animation « Bio et Eau » ont par contre été incluses dans un projet beaucoup plus global : le projet « Eau, Agriculture et Territoire » du syndicat mixte du bassin de vie de Bourg en Bresse. Celui-ci recouvre à la fois l'animation « Bio et eau », l'animation du programme d'actions captages prioritaires de l'AAC de Bourg et l'animation du PAEC du bassin de vie de Bourg en Bresse. Le développement de l'agriculture biologique a donc été conservé mais il s'agit d'un axe parmi d'autres au sein de ce projet de territoire. Il ne s'agit pas de l'axe central du projet comme c'était le cas dans le projet « Bio et Eau » initial.

La pérennité des projets basés sur des actions d'animation dépend en partie de la capacité des porteurs de projet et des animateurs agricoles à mettre en cohérence leur projet avec les préoccupations d'autres acteurs du territoire, collectivités locales en particulier. L'implication d'acteurs des collectivités locales permet en effet de légitimer les projets d'animation en leur donnant une dimension sociétale. Ce lien avec les collectivités, qui gèrent les captages, semble être un préalable nécessaire pour véritablement intégrer l'enjeu « eau potable ». Ce sont bien au final ces collectivités qui portent les enjeux de santé publique liés à la qualité de l'eau et à travers ceux-ci qui peuvent porter plus ou moins fortement une volonté politique de maîtrise des risques de pollution de l'eau et donc en particulier de changement des pratiques agricoles. Si les collectivités pour des raisons diverses ne portent pas, ou portent timidement ces enjeux, les projets d'animation « Bio et Eau » tendent finalement à rester des projets de développement agricole, reposant alors seulement sur des actions renforcées de sensibilisation et d'accompagnement individuel des agriculteurs à l'agriculture biologique.

Un lien ténu avec les enjeux de qualité de l'eau et les AAC

Dans les deux cas (animation « Bio et Eau » du bassin de Bourg et du Beaujolais Val de Saône), les liens entre ces projets territoriaux « Bio et eau » et l'enjeu de protection des ressources en eau potable ont été ténus. Les territoires de ces projets ont certes été choisis parce qu'ils présentaient un enjeu de préservation de la qualité de l'eau mais leur délimitation physique ne correspondait pas à celles des AAC du territoire. Les zonages « Bio et eau » correspondent le plus souvent à de petits territoires agricoles relativement homogènes et considérés comme pertinent pour aborder de manière cohérente l'enjeu du développement de l'agriculture

biologique. Chacun des territoires « Bio et Eau » comportait une ou plusieurs AAC en son sein mais s'étendait bien au-delà de leurs limites. Le lien entre le projet « Bio et Eau » et les démarches AAC s'est le plus souvent formalisé par le fait que l'animateur « Bio et Eau » a été convié aux réunions du comité de pilotage (ou du comité technique) de certaines démarches AAC. De la même manière, le gestionnaire de captages présent sur le territoire « Bio et Eau » (via un salarié des services techniques et/ou un élu en charge de l'eau potable) a été invité au comité de pilotage du projet « Bio et Eau ». Si ces « invitations mutuelles » ont permis aux différents acteurs d'être informés des actions en cours dans les deux projets et de suivre leur avancée, elles ne se sont pas réellement traduites par la mise en place d'actions conjointes.

En conclusion, dans les projets portés par les acteurs agricoles, l'intégration des enjeux de préservation des ressources en eau potable n'est pas évidente et la mise en place d'actions différenciées sur les territoires à l'enjeu « eau » comme les AAC est peu fréquente. En effet, la création de lien entre acteurs du développement agricole et gestionnaires de captages ne va pas de soi. Si les chambres d'agriculture sont plus régulièrement associées aux comités de pilotage des démarches captages, c'est plus rare pour les groupements d'agriculture biologique qui restent des acteurs moins connus des gestionnaires de captages. Or la présence des groupements d'agriculture biologique dans les comités de pilotage semble être un préalable nécessaire pour que des actions conjointes avec le gestionnaire de captage puissent être imaginées. Mais ce n'est pas une condition suffisante. Il est aussi nécessaire que le gestionnaire de captage porte un intérêt à l'agriculture biologique, affirme une volonté de la développer et maintienne cette volonté dans le temps, parfois au risque de se créer des difficultés politiques ou institutionnelles. La véritable prise en compte de l'enjeu de préservation des ressources en eau potable et de l'échelle de l'AAC dans des projets de développement de l'AB qui sont, ou deviennent très vite, des projets à dominante agricole n'est finalement effective que lorsque des élus ou des salariés des services techniques en charge de la gestion de l'eau y sont régulièrement présents. Ceci leur permet de rappeler les enjeux de qualité de l'eau, les exigences réglementaires et d'explicitier les limites territoriales des zones à enjeux puis par la suite de faire le suivi des actions et de faire part des évolutions de la qualité.

Les projets de collectifs d'agriculteurs

Ces projets sont le fruit de démarches ascendantes issues de collectifs agricoles engagés à la fois dans une perspective d'amélioration technico-économique de l'exploitation agricole et de réflexion sur leur responsabilité sociale et environnementale. Il y a quelques années ces groupes étaient souvent organisés en GIE (groupement d'intérêt économique) ou en groupes de développement agricole classiques (CETA, centre d'études techniques agricoles ; GVA, groupement de vulgarisation agricole). Ils prennent aujourd'hui de plus en plus la forme de GIEE (groupement d'intérêt économique et environnemental). Pour mieux connaître ce type de projet, leurs motivations et leur dynamique nous avons étudié trois GIE/GIEE différents : le GIE « Agri des Collines » (Drôme), le GIEE Agribiotech (Drôme) et le GIEE Plaine d'avenir (Loire). Ces trois collectifs, de six à neuf membres, se caractérisent par le fait qu'ils regroupent des agriculteurs conventionnels et biologiques.

D'une façon très générale les agriculteurs engagés ont une grande exploitation, de 60 à 160 hectares et tous sont en recherche d'agrandissement. Les systèmes sont intensifs et tournés vers la performance productive.

Dans la constitution de ces GIE, la place de l'enjeu de la qualité de l'eau est variable. Dans le premier cas (Agri des Collines), c'est la proximité du captage d'Albon (Drôme) à fort enjeu de qualité de l'eau en raison des problèmes de pollutions par les pesticides rencontrés qui a incité les agriculteurs à se regrouper autour d'un projet de méthanisation. Ensuite l'enjeu eau est devenu plus secondaire. Dans le second cas (Agribiotech), également situé en proximité immédiate du captage d'Albon, la question de l'eau est centrale, même si elle fait controverse au sein même du GIEE, certains agriculteurs considérant que la responsabilité des producteurs locaux n'est pas en cause dans la pollution de l'eau par les pesticides et que celle-ci est d'origine extérieure. Dans le troisième cas, le GIEE plaine d'avenir est situé dans une zone vulnérable nitrates qui prévoit déjà les restrictions réglementaires imposées par la directive nitrates. De ce fait, si la question de l'eau est omniprésente le GIEE n'a pas d'action spécifique sur ce thème.

Les finalités de ces collectifs sont essentiellement techniques : projet de méthanisation, mise en commun de matériels d'épandage des effluents organiques ou de pulvérisation des pesticides avec guidage par satellite, ... Par rapport à la question environnementale, les changements de pratiques relèvent donc essentiellement d'une logique de substitution : matériel plus efficace et précis permettant une réduction des doses employées (strip-till, guidage satellite, épandeurs performants, épandage de digestats de méthanisation, diversification des assolements avec introduction de légumineuses, ...), formations et conseils pour adapter les fertilisations et les traitements aux besoins et à l'état des cultures. Ces changements s'insèrent donc dans la logique actuelle des agriculteurs et ne demandent pas de changements profonds dans l'exploitation. C'est la dimension collective qui est au cœur du changement et des motivations.

S'engager dans un travail en commun c'est tout d'abord arriver à réaliser ou à obtenir quelque chose qui ne serait pas possible seul et qui s'inscrit dans la logique de mécanisation et de performance technique de chacun des agriculteurs :

- « *La motivation c'est côté matériel qu'on ne pourrait pas se payer autrement : une tonne à lisier avec pendillard pour épandre plus précis, avec moins d'odeur et puis c'est une machine de très haute qualité. Tout ce groupe a beaucoup de lisier. Cela a été un outil majeur dans notre réflexion* » (un agriculteur du GIEE Plaine d'avenir.)
- « *On s'est groupés ensemble parce qu'on a les mêmes questions, les mêmes objectifs. L'idée de base c'est ça : avec la méthanisation, il y aura plus d'ensilage, d'épandage etc. Et l'idée était de grouper le matériel et le travail. On est sur l'idée de s'entraider, se donner des conseils sur les unités de méthanisation et après si on peut s'entraider sur le travail et le matériel, c'est encore mieux* » (un agriculteur du GIEE agri des collines.)

Dans les trois cas, le succès et l'intérêt de ces groupes tient au fait que la question des améliorations des pratiques agricoles vis-à-vis de l'environnement a été traduite par les agriculteurs des collectifs et leur animateur en un objectif et des actions d'améliorations technico-économiques des exploitations. S'engager dans des pratiques plus favorables à l'environnement entre à la fois en synergie avec la logique productive et de performance

technique de ces agriculteurs et avec leur souhait de travailler collectivement. La prise de conscience d'une responsabilité sociétale puis la prise en compte d'enjeux environnementaux vis-à-vis de l'eau se sont faites d'autant plus facilement que ceci ne remettait pas en cause la logique de ces agriculteurs mais au contraire la confortait et leur permettait d'innover:

- « *Ils nous ont dit : il y a des problèmes dans votre secteur mais nous on peut vous apporter des solutions et des subventions pour acheter du matériel, pour améliorer vos pratiques en désherbant plus mécaniquement que chimiquement. Si vous le faites de manière collective, le fait de mutualiser réduirait vos charges et en plus de ça si on vous les subventionne l'effet sera décuplé. C'est de là qu'est venue l'idée de créer un GIEE.* » (un agriculteur du GIEE Agribiotech) ;
- « *Le GIE, c'était pour améliorer la qualité de l'eau, c'était pour pérenniser les exploitations bios qui étaient sur ces secteurs-là* » (un autre agriculteur du GIEE Agribiotech).

En ce qui concerne les relations, les échanges de savoirs, de pratiques et de matériels entre agriculteurs biologiques et conventionnels de ces GIEE ce qui rassemble c'est la recherche commune de l'efficacité et de la maîtrise techniques. La collaboration passe par là, l'agriculteur bio est vu, comme un professionnel de haut niveau, preuve en est l'utilisation optimale de matériel de haute technologie (guidage RTK, bineuse, herse étrille, ...) qu'il fait : « *La technique qu'il va choper en bio, si j'y ai accès, forcément que ça va m'intéresser, je vais essayer. C'est logique. On a tous quelque chose à apporter. On a plein d'évolutions à faire dans nos échanges* » (un agriculteur du GIEE agri des collines). Que l'on parle d'efficacité par la chimie comme le conventionnel, d'efficacité agronomique comme chez les bios, c'est toujours d'efficacité technico-économique dont il est question. C'est le substrat commun de l'entente, ici tous parlent le langage de l'excellence technique et technologique.

Ce qui rend cette entente opérationnelle est l'accès au matériel collectif grâce aux financements publics. L'accès au matériel permet l'apprentissage dans le maniement de celui-ci, l'expérimentation agronomique, et une évolution des pratiques par mimétisme. Les plus-values des GIE/GIEE relevées par les agriculteurs sont de plusieurs ordres. Tout d'abord la plus-value est sociale (rupture d'isolement, aide technique, partage d'expériences), elle est ensuite économique et technique (accès à un matériel performant, ...). Ces dispositifs sont des lieux intéressants pour échanger et expérimenter sur la faisabilité de l'agriculture biologique ou de certaines de ses techniques pour différentes raisons : 1) mutualisation des moyens matériels (réduction des coûts) ; 2) apprentissage par les pairs (échange de pratiques et observation des résultats) ; 3) expérimentation par « petites touches » qui permettent la réflexion et d'enclencher ou non un changement.

Parfois la dynamique collective permet d'aller au-delà des prévisions initiales, les échanges et le travail en commun se traduisant aussi par des engagements individuels imprévus comme des contractualisations de MAEC, y compris concernant une diminution de l'usage de pesticides.

Des collectifs d'agriculteurs dynamiques mais dans lesquels il faut maintenir vivant l'enjeu eau

Pour conclure les GIE/GIEE que nous avons étudiés s'inscrivent dans une perspective d'efficacité et de performance technico-économiques, par là ils sont bien les fidèles descendants des groupes de développement agricole, qu'ont été les CETA et les GVA. Lieux d'échanges riches et concrets y compris entre agriculteurs conventionnels et biologiques, ils motivent toujours autant les agriculteurs qui y participent mais deux points nous semblent mériter attention :

- Tout d'abord ces groupes ne peuvent concerner que certains agriculteurs, à la fois intéressés et motivés par le collectif et engagés dans une dynamique de progrès technico-économique pour leur exploitation ;
- Ensuite le statut de la préservation de l'environnement peut y être fragile et incertain. Certes les agriculteurs que nous avons rencontrés portent, à des degrés divers, une sensibilité environnementale, certes les modalités d'accès à la labellisation GIEE et aux financements publics supposent de fixer des objectifs environnementaux mais au fil du temps, cette préoccupation peut parfois s'éroder. Faute de la maintenir présente, de la faire vivre par des actions d'animation, de formation, elle arrive même à passer en arrière-plan. Ainsi, si les enjeux de qualité de l'eau ont dans certains cas étudiés motivés les agriculteurs et la création de leur collectif, il arrive qu'aujourd'hui cette préoccupation soit devenue secondaire.

3. Les projets portés par des gestionnaires de captages qui articulent développement de l'AB et protection de l'eau

En dépit de l'objectif de la loi Grenelle 1 de développer l'agriculture biologique dans les AAC, la mise en œuvre de tels projets est complexe et a donc conduit certains porteurs de projets à y renoncer. Il existe néanmoins des projets où le double objectif de développement de l'agriculture biologique pour préserver la qualité de l'eau a été maintenu. Il apparaît que dans les cas où ce double objectif perdure les porteurs de projets associent souvent cet objectif avec d'autres problématiques et enjeux locaux : développement économique local (avec la structuration de filières biologiques...), alimentation (avec le développement de l'approvisionnement de la restauration collective en produits issus des AAC...), éducation à l'alimentation (avec la mise en place d'actions de sensibilisation auprès des consommateurs etc...). En plus des actions centrées sur l'AAC qui constituent le socle du projet, cette remise en perspective de l'agriculture biologique dans un cadre dépassant l'enjeu de protection des ressources en eau potable se traduit souvent par la mise en place d'actions à une échelle territoriale élargie, dépassant les seules limites de l'AAC.

Des projets articulant AAC et structuration de filières longues rémunératrices

Différents cas peuvent illustrer cette situation. Ainsi, les actions menées par Eau de Paris sur l'AAC de la vallée de la Vanne (Aube et Yonne) étaient à l'origine centrées sur le territoire de l'AAC uniquement et elles ont été ensuite complétées par des actions menées à l'extérieur pour

parvenir à créer de nouveaux débouchés pour les productions biologiques. Les premières actions engagées par Eau de Paris sur l'AAC ont consisté en l'ouverture d'une MAET conversion à l'agriculture biologique (offrant un niveau de rémunération supérieur à l'aide à la conversion classique car couplée à une limitation de la fertilisation azotée), la réalisation d'une veille foncière et l'acquisition de parcelles sur l'AAC avec mise en place de baux environnementaux, et enfin la mise en place sur le territoire de l'AAC d'une animation territoriale « Bio et Eau » (via la création d'un poste dédié) dont les missions étaient la sensibilisation et l'accompagnement à l'agriculture biologique des agriculteurs de l'AAC.

Le gestionnaire de captages s'est par la suite engagé, avec le soutien de l'agence de l'eau, dans le financement d'une station de production de semences biologiques, comportant des infrastructures de tri, stockage et conditionnement. Ce projet de valorisation, porté par deux coopératives agricoles biologiques, permet la création d'un débouché à haute valeur ajoutée pour certaines productions agricoles. La station de semences est située à une centaine de kilomètres de l'AAC de la vallée de la Vanne et le territoire concerné s'étend sur l'ensemble du bassin de collecte des deux coopératives. Il ne se limite donc pas au seul territoire de l'AAC mais il permet d'offrir un débouché à forte valeur ajoutée aux agriculteurs situés sur l'AAC. Le gestionnaire de captages a également financé un poste d'animation et d'accompagnement à l'agriculture biologique au sein de ces deux coopératives, considérant que les opérateurs de la collecte et la mise en marché ont la capacité à « sensibiliser » des agriculteurs qui ne sont pas réceptifs aux actions des acteurs du développement agricole (chambres d'agriculture ou groupements d'agriculture biologique). L'engagement a été pris qu'une majorité des actions d'animation réalisées par ces animateurs concernent des agriculteurs ayant des parcelles sur l'AAC. Cette volonté du gestionnaire de captages de prendre en compte et d'intégrer des enjeux économiques de développement de nouveaux débouchés a motivé l'implication des opérateurs de la collecte et la mise en marché dans le projet de reconquête de la qualité de l'eau. Elle constitue aussi un atout dans les relations avec les agriculteurs de l'AAC puisqu'elle confère au projet du gestionnaire de captages une forte dimension économique et de filière.

[Des projets de construction de liens entre AAC et approvisionnement de la restauration collective](#)

De la même manière, les actions menées par Eau du Bassin Rennais sur ses AAC pour développer l'agriculture biologique et la réduction des intrants ne sont plus uniquement centrées sur l'enjeu de protection de l'eau mais font le lien avec les enjeux d'alimentation. Ainsi, Eau du Bassin Rennais a d'abord engagé des actions visant à accompagner l'amélioration des pratiques agricoles sur l'AAC. Des MAET puis des MAEC de réduction d'intrants ont ainsi été ouvertes sur l'AAC, en complément d'aides à la conversion à l'agriculture biologique « classiques », ouvertes sur l'AAC comme sur l'ensemble du territoire national (sans revalorisation du montant des aides). Des actions ciblant la réduction de l'utilisation des herbicides ont également été mises en œuvre. Eau du bassin Rennais a ainsi ouvert des aides financières pour l'acquisition de matériel de désherbage mécanique et a financé des prestations de conseil technique aux agriculteurs pour les former à l'utilisation d'un outil d'aide à la décision (Opti'maïs) pour le désherbage alterné (permettant aux agriculteurs de ne plus pratiquer systématiquement le désherbage chimique mais d'avoir également recours, au moins

en partie, au désherbage mécanique). Enfin, Eau du Bassin Rennais a mis en place une veille foncière et a réalisé des acquisitions de parcelles avec mise en place de baux environnementaux (avec limitation de la fertilisation et une interdiction d'utilisation des pesticides).

Au-delà de ces actions ciblées sur l'amélioration des pratiques agricoles, des actions portant sur les enjeux de valorisation des productions agricoles dans l'alimentation ont été mises en place dans un second temps. Eau du Bassin Rennais s'est associé avec Rennes Métropole pour lancer un marché public visant à assurer l'introduction dans la restauration collective de la métropole de denrées alimentaires issues de l'AAC (viande de porc et produits laitiers dans un premier temps) et provenant d'exploitations biologiques ou conventionnelles respectant certains critères. Parmi ces critères figurent des exigences pouvant avoir un impact favorable sur la qualité de l'eau :

- l'absence d'utilisation de pesticides susceptibles d'être tueurs de pollinisateurs (néonicotinoïdes, semences enrobées) ;
- l'absence d'utilisation de certains pesticides ayant une forte probabilité de se retrouver dans les eaux comme le métaldéhyde (anti-limaces) et les herbicides isoproturon (utilisés sur céréales), diméthénamide, métolachlore et acétochlore (utilisés sur maïs).

Les autres critères sont relatifs à la non-utilisation d'OGM (y compris dans les rations des animaux, d'huile de palme, de composants animaux (farines, graisses) dans l'alimentation animale et de traitements antibiotiques préventifs. Le premier marché public expérimental a été lancé et attribué en 2015 par la ville de Rennes pour sa restauration scolaire. Il visait à acheter des « *denrées alimentaires dont les modes de production participent à la protection des ressources en eau* » de la collectivité. En d'autres termes, ce marché a permis à la collectivité d'acheter directement aux producteurs de l'AAC certaines de leurs productions (dès lors que les critères relatifs aux modes de production étaient remplis). Trois agriculteurs de porc et de lait ont été retenus à l'issue de cet appel d'offre. Un deuxième marché public construit sur le même modèle a été lancé en 2017 par 15 communes de la Métropole de Rennes, réunies en groupement d'achat, pour leurs restaurations scolaires. Il a été étendu à d'autres produits alimentaires (fruits, légumes, céréales, bœuf...). En 2017, 20 exploitations agricoles (dont 12 en agriculture biologique) ont ainsi fourni des produits issus de l'AAC à la restauration collective rennaise. Ce nombre est à « relativiser » puisqu'environ 2000 exploitations agricoles sont dénombrées sur les deux AAC qui alimentent la métropole mais l'initiative atteste que des solutions techniques et juridiques peuvent permettre de créer et formaliser du lien entre AAC et alimentation. Un travail d'insertion de l'objectif de développement de l'agriculture biologique dans d'autres documents de planification territoriale est par ailleurs en cours (plan alimentaire territorial, plan climat énergie territorial...).

Une marque territoriale initialement appelée « Eau en saveurs » puis finalement renommée « Terres de sources® » a aussi été créée. Il s'agit de pouvoir labéliser les produits agricoles issus de l'AAC et d'exploitations ayant des pratiques vertueuses vis-à-vis de la qualité de l'eau dans l'objectif de les différencier et de les valoriser auprès des consommateurs. Les critères retenus pour juger du caractère vertueux pour l'environnement de leurs modes de production correspondent à ceux stipulés dans les marchés publics comme la non-utilisation de certains

pesticides. Cette marque territoriale pourra aussi être utilisée sur des produits vendus au grand public (hors restauration collective). Le travail de lancement de la marque doit se poursuivre en 2018. Un des enjeux réside dans la communication qui sera faite auprès du grand public pour donner du sens à la notion d'AAC ou de territoire de production d'eau potable.

4. Associer « agriculture biologique » et « protection de l'eau » sur le temps long

Sur la base des études de cas réalisées dans le projet, nous nous proposons de revenir sur les facteurs clés qui nous semblent favoriser le maintien dans le temps du double objectif de développement de l'agriculture biologique pour protéger la qualité de l'eau. Il ne s'agit pas de donner de « recettes à suivre » pour assurer la réussite des projets car il est clair que la prise en compte des spécificités propres à chaque territoire et à chaque projet est essentielle. Il s'agit de revenir sur les facteurs ayant été déterminants dans les projets étudiés.

La méthode et la plume mobilisées dans l'élaboration des projets et programmes d'action

Les recommandations de l'action publique quant à la méthode à appliquer pour mettre en œuvre les démarches captages prioritaires insistent sur l'importance de la concertation. Ainsi les différents guides méthodologiques publiés par les ministères de l'Ecologie et de l'Agriculture soulignent qu'il est nécessaire que le maître d'ouvrage organise une démarche de concertation avec les différents acteurs concernés sur le territoire (Ministère de l'écologie, de l'Energie, du Développement Durable et de la Mer et Ministère de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche, 2010 ; Ministère de l'Écologie du Développement durable et de l'Energie, Ministère de l'Agriculture de l'Agroalimentaire et de la Forêt, 2013). La pratique de la concertation peut être variable d'un territoire à un autre et dépend souvent de l'organisation (bureau d'étude, chambre d'agriculture, collectivité...) et des individus en charge de l'élaboration du programme d'action et de la méthode que ceux-ci vont mobiliser. Cette concertation se limite souvent à une consultation individuelle des différents acteurs présents au comité de pilotage ou au comité technique du projet quant aux possibles actions à inscrire dans le programme d'action puis à une éventuelle négociation, plus ou moins formalisée, quant aux actions à retenir. Une discussion collective sur le programme d'action peut aussi avoir lieu en comité de pilotage mais la version présentée en comité est le plus souvent une version déjà « négociée ».

Dans cette phase de rédaction du programme d'action, des jeux de pouvoir sur les actions à y inscrire peuvent se nouer. Dans certains cas, cette phase d'élaboration concertée du programme se traduit finalement surtout par une négociation visant à trouver les actions qui seront acceptables par tous, afin de limiter les risques de remise en cause du programme, en comité de pilotage ou lors de la phase de mise en œuvre. C'est donc parfois davantage le caractère « acceptable » ou « consensuel » des actions qui est recherché plutôt que l'ambition et la pertinence des mesures vis-à-vis de la nature et du niveau de pollutions rencontrées localement. L'agriculture biologique faisant rarement l'objet d'un consensus parmi les acteurs autour de la table, son inscription dans le programme d'actions peut être rapidement abandonnée si les porteurs de la démarche sont dans cette recherche d'actions « acceptables par

tous ». Cela explique que le contenu de certains programmes puisse apparaître comme insuffisamment ambitieux aux vues des enjeux locaux. La question de la pertinence du programme d'actions et de son niveau d'ambition n'est d'ailleurs souvent ni posée ni discutée. Le fait d'avoir « réussi à rédiger » un programme en ayant suivi les préconisations de l'action publique sur la méthode et les étapes à mettre en place pour y parvenir, apparaît pour certains acteurs locaux comme l'indicateur de réussite de la démarche (dans un premier temps tout au moins). La focalisation sur la méthode se fait parfois au détriment d'un vrai travail de réflexion sur le contenu du programme d'actions et la nature des changements à engager.

Deux aspects jouent donc un rôle majeur dans la rédaction du programme d'action et son contenu. Le premier est la composition du cercle des acteurs présents autour de la table en comité de pilotage de la démarche captage. Cette composition du comité de pilotage est déterminante. Si aucun des acteurs présents ne voit l'agriculture biologique comme une solution potentielle, celle-ci n'apparaîtra pas dans le programme d'action. Plus encore, comme nous l'avons vu, même si un ou plusieurs acteurs mettent en avant l'agriculture biologique, ils peuvent revenir sur cette position selon l'évolution des discussions. Le second est celui de la « plume » en charge de la rédaction du programme, de ses méthodes et de sa démarche. Les rédacteurs peuvent être des acteurs locaux (chambre d'agriculture, collectivité...) ou des acteurs extérieurs (experts agricoles, bureaux d'études en agronomie ou parfois spécialisés en animation voire en médiation territoriale...). Il semble essentiel que le rédacteur ait la capacité à remettre en perspective les propositions des différents acteurs locaux avec les enjeux locaux et les objectifs de qualité de l'eau à atteindre voire à confronter les propositions à des expertises extérieures. Cette mise en regard nous paraît essentielle. Elle suppose à la fois une évaluation basée sur des méthodes scientifiques et un rappel durant la négociation de cette cohérence nécessaire entre enjeux et actions. Trop souvent le plan d'action est considéré comme achevé et proposé pour validation au préfet sur la base principale d'un accord du comité de pilotage sans que celui-ci ait réellement assumé sa responsabilité sur la proportionnalité du programme d'actions par rapport aux enjeux. En d'autres termes, la démarche de concertation ne devrait pas se substituer à la réalisation d'un travail de priorisation des actions possibles, de confrontation entre problèmes de pollution rencontrés localement et impacts potentiels des actions envisagées et enfin, à un choix éclairé des actions à retenir en fonction de leur pertinence pour répondre aux enjeux locaux.

Une implication forte des collectivités gestionnaires de captages

Le degré d'implication des collectivités gestionnaires de captages apparaît également comme étant un facteur déterminant pour concevoir et mettre en œuvre une démarche de reconquête de la qualité de l'eau dans laquelle l'agriculture biologique ait une place. L'engagement d'un élu sur le dossier est nécessaire pour un aboutissement satisfaisant d'une démarche de captage. Les principales étapes qui la ponctuent sont certes souvent déléguées à des « prestataires » extérieurs qui apportent leur expertise technique, sur l'étude hydrogéologique et le diagnostic des pressions bien sûr, mais parfois également sur la rédaction du programme d'action et son animation voire sur l'animation de la démarche captage de A à Z. Mais cette délégation de toutes ou certaines étapes de la démarche ne peut pas se substituer à la présence engagée d'un élu, pour porter politiquement la démarche, expliquer les objectifs, les enjeux et les orientations

souhaitées ou prises par la collectivité. Les élus ont toute légitimité pour défendre l'objectif de préservation des ressources en eau et pour faire un travail, pouvant s'apparenter à un travail de pédagogie, sur la nécessaire gestion de l'eau comme un bien commun, en établissant des règles collectives de gestion.

Si l'agriculture biologique est envisagée ou retenue comme une solution possible aux problèmes de pollution de l'eau, il est donc important qu'un élu de la collectivité porte cet objectif de développement, l'explique aux acteurs locaux, aux agriculteurs pour le faire vivre localement et qu'il soit en mesure d'expliquer les moyens mis en place pour accompagner ce développement. L'enjeu est de porter une position éclairée et équilibrée sur l'agriculture biologique, et non une vision idéalisée qui minimiserait les difficultés inhérentes à son développement dans un territoire. Les projets dans lesquels l'objectif de développement de l'agriculture biologique pour protéger les ressources en eau potable se maintient dans le temps sont ceux de collectivités dans lesquelles un ou des élus sont fortement engagés pour porter cet objectif auprès des autres acteurs locaux, avec clarté et constance.

Ce rôle n'est pas toujours évident à jouer pour les élus, en particulier pour ceux qui n'ont pas de connaissance du monde agricole et des questions agricoles et agronomiques. Les services techniques des collectivités peuvent jouer un rôle central pour aider les élus à acquérir des connaissances techniques, que ce soit dans le champ de la gestion de l'eau ou dans celui de l'agronomie et des pratiques et filières agricoles. Cet appui des services techniques peut aider les élus à construire ou à parfaire leur argumentaire pour répondre aux demandes et inquiétudes des professionnels du territoire. Au-delà de l'appui à la construction d'un argumentaire étayé, les services techniques peuvent également faire un travail important pour rechercher ou construire des moyens d'accompagnement. Dans les cas des projets portés par Eau de Paris et Eau du Bassin Renais, les services techniques et juridiques ont fait un important travail pour concevoir des mesures d'accompagnement (conception de MAET et réalisation des démarches ayant conduit à leur ouverture sur le territoire, rédaction de l'appel d'offre destiné à l'introduction de produits issus de l'AAC dans la restauration collective etc...).

Ce travail précieux requiert du temps et des compétences techniques en agronomie et environnement, juridiques, et de montage de projet. Certaines collectivités, en particulier celles de petite taille, n'ont pas nécessairement de telles compétences au sein de leur structure. Certains syndicats d'eau potable dans les territoires ruraux ne disposent que d'un appui consistant en quelques heures de secrétariat par semaine. Dans ces circonstances, la mise en œuvre de la démarche captages par ces collectivités de petite taille et leurs élus peut se révéler compliquée. Une fois aboutie, celle-ci peut certes se concrétiser par la création d'un poste d'animateur du programme d'action qui permettra d'appuyer la collectivité pour « mettre en musique » ce dernier. Mais ces postes d'animateur, isolés, souvent pourvus par des personnes jeunes et peu expérimentées, ne sont pas propices à la conception de démarches innovantes. En effet, ils sont le plus souvent créés pour la phase de mise en œuvre du programme uniquement, lorsque ceux-ci sont déjà écrits et validés, ce qui ne laisse que très peu de liberté pour les faire évoluer et pour concevoir une démarche innovante. Il existe donc des disparités entre les collectivités disposant de services techniques et juridiques importants capables de travailler en amont sur les moyens à mettre en œuvre pour favoriser le développement de l'agriculture

biologique pour protéger la qualité de l'eau et celles de taille plus modeste qui n'en possèdent pas. Ces dernières peuvent certes disposer d'expertises et d'appuis extérieurs (conseil départemental, services de l'état, agence de l'eau, bureaux d'études, formations proposées par les établissements d'enseignement et de recherche agronomiques, ...) mais le niveau d'engagement et le temps pouvant être consacré par ces institutions extérieures sont souvent limités par rapport à ceux que peuvent fournir les services internes des collectivités de taille importante.

Articuler les enjeux, les échelles et les outils

L'analyse comparée des différents cas a montré que ceux dans lesquels le double objectif de développement de l'agriculture biologique pour protéger la qualité de l'eau se maintient sur le temps long sont des projets complexes dans lesquels les gestionnaires de captages parviennent à mettre en lien les enjeux de préservation de la ressource en eau avec d'autres enjeux locaux. Dans le cas d'Eau du bassin Rennais, l'enjeu de préservation de la ressource en eau sur l'AAC se trouve ainsi mis en lien avec les enjeux d'alimentation. Cela se traduit d'abord par une volonté d'introduire dans la restauration collective de la métropole des produits issus de l'AAC et désormais plus largement par un objectif de différenciation et de valorisation auprès des consommateurs et du grand public des produits agricoles issus de l'AAC et de systèmes de productions vertueux pas rapport à la qualité de l'eau. Dans le cas d'Eau de Paris, le gestionnaire de captages s'est attaché à travailler à la structuration de filières longues rémunératrices en construisant des partenariats avec des coopératives agricoles biologiques. Dans ces deux cas, ces expériences ont permis aux collectivités de s'engager dans la construction d'un projet plus global, dans lequel l'enjeu de qualité de l'eau est remis en perspective par rapport à d'autres enjeux d'alimentation ou de développement économique. Ces tentatives de mise en lien avec d'autres enjeux sont plus ou moins faciles et fructueuses. Par exemple, un projet d'introduction dans la restauration collective de produits agricoles issus de l'AAC peut se révéler être un débouché surtout « symbolique » si on met en regard les quantités qu'il permet de valoriser par rapport à la totalité des quantités produites par l'agriculture d'une AAC. Mais cela participe finalement à consolider le projet de la collectivité en lui donnant plus de cohérence et témoignant auprès des agriculteurs et des autres acteurs du territoire de la volonté de la collectivité gestionnaire de captages de concrétiser son objectif de développement de l'agriculture biologique.

La remise en perspective de l'objectif de développement de l'agriculture biologique pour protéger les ressources en eau avec d'autres enjeux (alimentation, développement économique...) amène le plus souvent le gestionnaire de captages à ne pas travailler uniquement à l'échelle du territoire de l'AAC. En effet, le développement économique d'un territoire, la structuration de filières agricoles, en particulier pour les filières longues, ne peuvent pas être pensés et construits uniquement à l'échelle de l'AAC car les limites de celles-ci ne correspondent pas aux territoires d'action des autres acteurs du territoire : ceux des exploitations agricoles ou encore ceux des bassins de collecte des opérateurs économiques comme les coopératives agricoles. Les gestionnaires de captages qui s'engagent dans la construction de projets complexes sont donc amenés à articuler un travail à l'échelle de l'AAC (pour la conduite de la démarche captages) avec un travail à d'autres échelles, par exemple

lorsqu'ils s'engagent sur des projets de filières longues avec des opérateurs économiques situés en dehors de l'AAC. Ils sont également amenés à actionner un large panel de mesures d'accompagnement pour permettre à leur projet de se développer. Ainsi, au-delà des mesures d'animation territoriale et de sensibilisation et des mesures agri-environnementales qui sont classiquement actionnées dans les démarches captages, on retrouve dans ces projets complexes d'autres types de mesures comme des soutiens aux acteurs des filières, pour des investissements par exemple.

Différentes stratégies possibles quant à la place de l'agriculture biologique dans le projet de territoire

L'analyse de cas réalisée dans ce travail montre qu'il existe trois stratégies possibles quant à la place à donner à l'agriculture biologique dans le projet territorial de reconquête de la qualité de l'eau. La première est celle de ne pas faire référence à l'agriculture biologique dans le programme d'action de la démarche captages. La seconde consiste à associer à la fois des actions relatives au développement de l'agriculture biologique et d'autres portant sur l'amélioration des pratiques en agriculture conventionnelle (réduction de l'utilisation des intrants par exemple). La troisième consiste à baser l'ensemble du programme d'action sur le développement de l'agriculture biologique et à mettre en place des actions d'accompagnement à l'agriculture biologique (sans proposer de mesures d'accompagnement particulières pour les solutions intermédiaires comme par exemple la réduction d'intrants). Nous nous proposons de discuter ces trois stratégies possibles en termes de risques et d'avantages.

Lorsque l'agriculture biologique n'est pas inscrite dans le programme d'action de la démarche captages, aucune action spécifique au développement de l'agriculture biologique ne se trouve mise en œuvre sur l'AAC. Si des agriculteurs de l'AAC sont intéressés par l'agriculture biologique, ils peuvent faire la démarche de solliciter des acteurs du développement agricole pour être accompagnés en ce sens (dans le cadre des mesures d'accompagnement qui existent à l'échelle de l'ensemble du territoire national). Mais il est peu probable que des agriculteurs non sensibilisés à l'agriculture biologique prennent cette initiative. L'apparition d'éventuelles dynamiques de développement de l'agriculture biologique dans ces AAC où l'agriculture biologique n'a pas été inscrite dans le programme d'action est donc très aléatoire. Dans ce type de situations les programmes d'action s'appuient principalement sur des mesures souvent limitées d'accompagnement à la réduction des intrants, phytosanitaires et engrais de synthèse. Ceci reste peu adapté à des enjeux forts de restauration de la qualité de l'eau, exception faite de cas au final assez rares où d'autres actions que l'agriculture biologique sont prévues pour inciter à des changements de fond de l'agriculture : implantation de productions à bas niveaux d'intrants, développement de filières à haute valeur environnementale (par exemple inclusion d'exigences de ce type dans un label AOC ou AOP ou encore démarche d'une entreprise ou d'une coopérative).

Sur la question du choix de promouvoir sur l'AAC soit seulement l'agriculture biologique soit d'associer l'agriculture biologique à d'autres actions concernant l'adaptation des pratiques en agriculture conventionnelle, les stratégies envisageables sont plus complexes à raisonner. Un des avantages d'associer agriculture biologique et mesures relevant de l'ajustement de pratiques

réside dans un potentiel d'intéressement d'un nombre plus important d'agriculteurs. En effet, dès lors que des changements de « petite ampleur » sont proposés, on peut penser qu'un large public d'agriculteurs peut accepter de s'engager dans la contractualisation de mesures et la mise en œuvre de changements dans leurs pratiques. Une démarche d'engagement progressif, par petits pas est également espérée. Mais cette stratégie présente également des risques.

Les risques à associer dans le programme d'action agriculture biologique et simple adaptation des pratiques sont d'obscurcir les messages de l'action publique et de voir les agriculteurs privilégier les solutions les moins engageantes pour eux (comme la réduction d'intrants) sans jamais franchir le pas pour engager des changements de fond de leur système comme le requiert une conversion à l'agriculture biologique. Ainsi sur la vallée de la Vanne, le gestionnaire de captages a, au départ, fait le choix de proposer aux agriculteurs de l'AAC la conversion à l'agriculture et la remise en herbe (une mesure agro-environnementale ayant été ouverte pour chacune de ces mesures). Après une année de mise en œuvre, le gestionnaire de captages a décidé de ne pas ré-ouvrir le mesure « remise en herbe ». Le gestionnaire de l'eau voyait dans ce choix un risque de « *retour en arrière* » à la fin de la durée de contractualisation et un risque de concurrence qui serait néfaste à la mesure de conversion à l'agriculture biologique. Ce phénomène de concurrence entre les mesures proposées aux agriculteurs a été confirmé par une analyse scientifique menée à l'échelle nationale (Allaire et al., 2013). Ces phénomènes surviennent en particulier quand des mesures jugées « *peu contraignantes* », pouvant parfois même s'apparenter au maintien de pratiques existantes, sont ouvertes en même temps que l'agriculture biologique. Les auteurs concluent que ces mesures peuvent alors constituer des sources de « *dé-incitation au changement* » (Allaire et al. 2013).

Faut-il pour autant en conclure que l'agriculture biologique doit être envisagée seule ? La réponse à cette question n'est pas aussi simple. Les cas où l'agriculture biologique est la seule solution retenue dans le programme d'action et promue localement (sans accompagnement des agriculteurs à des changements de pratiques intermédiaires) sont très rares. Le cas de la vallée de la Vanne est en ce sens un exemple singulier. Il a d'ailleurs été retenu par le gestionnaire de captages sur cette seule AAC tandis que dans les autres AAC dont il assure la gestion, ce dernier a fait le choix d'associer agriculture biologique et amélioration de pratiques en agriculture conventionnelle (via des mesures de réduction de la fertilisation et de réduction des pesticides notamment). Le gestionnaire justifie ce choix par le fait que les contextes locaux de ces autres AAC (zones de productions particulièrement intensives et profession agricole peu réceptive à l'agriculture biologique) ne lui semblaient pas favorable à la mise en place d'un programme d'action exclusivement axé sur l'agriculture biologique. Pour autant il a retenu dans ces AAC l'ouverture de mesures de réductions d'intrants plutôt ambitieuses (-40% pour les herbicides et -50% pour les autres pesticides) et offre la possibilité aux plus motivés de s'engager dans l'agriculture biologique.

La question de savoir si l'agriculture biologique doit ou non être envisagée seule est bien une interrogation pertinente. En effet, l'envisager en complémentarité avec des solutions intermédiaires d'évolution des pratiques agricoles présente le risque bien réel que les solutions intermédiaires, moins efficaces pour la qualité de l'eau, soient privilégiées par les agriculteurs. A l'inverse, proposer uniquement l'agriculture biologique fait courir le risque de laisser « à

l'écart » du processus d'amélioration des pratiques agricoles des agriculteurs prêts à changer mais peu enclins à s'engager dans l'agriculture biologique.

Mobiliser l'agriculture biologique seule ou non est une question qui ne peut donc pas être traitée a priori et de manière générale. L'agriculture biologique peut être envisagée seule si les configurations locales s'y prêtent et si l'ampleur des problèmes de pollution le justifie. Ces configurations locales ne sont pas figées et peuvent largement évoluer par exemple lorsque les gestionnaires de l'eau et les collectivités affirment leur volonté politique et s'entourent d'agents ayant des compétences sur cette thématique pour susciter des dynamiques. Pour autant, il est important de ne pas segmenter de manière dogmatique agricultures biologique et conventionnelle. Le développement de l'agriculture biologique sur un territoire à enjeu eau doit être aussi envisagé comme une manière de faire évoluer l'ensemble de l'agriculture. Dans cette perspective, la mise en place de liens, d'échanges de pratiques et de savoir-faire entre agriculteurs biologiques et conventionnels au sein de ces territoires est essentielle.

Conclusion

A la suite du Grenelle de l'environnement où l'objectif de développement de l'agriculture dans les aires de captages en eau potable a été inscrit dans la loi, de nombreux projets associant développement de l'agriculture biologique et protection de la qualité de l'eau ont émergé. Ce travail montre que ces projets ont pris des trajectoires variées. Dans certains cas, ce double objectif a disparu et le projet est devenu une démarche classique de reconquête de la qualité de l'eau sans référence ni recours à l'agriculture biologique. Dans d'autres à l'inverse, c'est le lien aux enjeux de protection de l'eau et aux territoires des AAC qui a disparu, les projets prenant alors la forme de projets de développement agricole reposant sur des actions de sensibilisation et d'accompagnement à l'agriculture biologique uniquement sans lien véritable avec l'eau.

Il existe aussi des cas où le double objectif de développement de l'agriculture biologique pour protéger la qualité de l'eau s'est maintenu au cours du temps et perdure. Les collectivités gestionnaires de captages sont dans ces cas particulièrement investies pour porter politiquement cet objectif et elles ont mis en place des projets globaux, dans lesquels l'agriculture biologique occupe une place centrale. Elles actionnent le plus souvent un panel d'actions varié pour favoriser son développement (depuis les mesures classiques d'accompagnement et de soutien financier en passant par des actions de structuration de filières rémunératrices pour les agriculteurs).

L'analyse des sites pilotes recensés par le réseau FNAB a permis de dénombrer en 2016 en France 25 sites ayant engagé un projet de territoire alliant agriculture biologique et protection de l'eau. Ce recensement est sans doute incomplet. Sur certains de ces sites pilotes, de vraies dynamiques de développement de l'agriculture biologique se sont mises en place et la part de surfaces en agriculture biologique a augmenté, dépassant parfois le seuil des 10% de la SAU (Epices, 2016), comme c'est le cas sur l'AAC de la vallée de la Vanne. Ces projets, qui se construisent sur des pas de temps longs (plus de 5 ans), produisent donc des résultats en termes de dynamiques territoriales de développement de l'agriculture biologique même si celle-ci continue à occuper une proportion restreinte de la surface agricole. Il serait important de

capitaliser sur ces expériences afin de comprendre comment d'autres territoires pourraient s'en inspirer. En parallèle, il est nécessaire d'analyser l'évolution de la qualité de l'eau dans ces territoires où des changements de fond des pratiques agricoles sont engagés afin de mesurer leur impact sur la qualité de l'eau.

Bibliographie

Allaire G., Cahuzac E., Maigné E., Poméon T., Simioni M. 2013. "Réflexion à partir d'une analyse spatiale sur les politiques de soutien et la diffusion de l'agriculture biologique." *Innovations agronomiques* 32:227-41

Barataud F., Durpoix A., Mignolet C. 2014. "Broad analysis of French priority catchment areas: A step toward adaption of the Water Framework Directive?" *Land use policy* 36(0):427-40.

Epices, ADE, 2017, Evaluation ex-post du programme de développement rural hexagonal (PDRH), programmation FEADER 2007/2013, Tome 2, 174p.

Epices, 2016, Analyse comparative des actions et dynamiques territoriales sur les sites « eau et bio », Rapport de synthèse, 29p.

Ministère de l'Écologie de l'Énergie du Développement durable et de la Mer, Ministère de l'Alimentation de l'Agriculture et de la Pêche. 2010. "Guide méthodologique pour la mise en œuvre de plans d'actions agricoles sur les aires d'alimentation de captages." 108p. Paris.

Ministère de l'Écologie du Développement durable et de l'Énergie, Ministère de l'Agriculture de l'Agroalimentaire et de la Forêt. 2013. "Protection d'aire d'alimentation de captage en eau potable contre les pollutions liées à l'utilisation de fertilisants et de pesticides." 103p. Paris.