

## **L'agriculture biologique peut-elle être une réponse adaptée aux enjeux territoriaux et environnementaux de qualité de l'eau ?**

*Les termes du débat national et les jeux d'acteurs  
autour des captages de La Rochelle*



*Etude commandée par le Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, Secrétariat Général,  
Service de la statistique et de prospective*

*Travail en groupe d'élèves de première année de l'ENGREF 2008-2009.*

*Encadrement : Nathalie JOLY de l'ENESAD et Armelle CARON de l'ENGREF*

1. <u>Introduction</u>	3
1.1. Question posée et contexte motivant la commande	3
1.2. Cadrage de l'étude	3
1.3. Méthodologie suivie	4
2. <u>Les termes du débat national</u>	5
2.1. Principaux questionnements	5
2.2. Prise de connaissance de différentes initiatives locales	6
2.3. Formulation des premières hypothèses	7
2.4. Choix du territoire d'étude	10
3. <u>Etude de cas</u>	11
<b>3. 1. Eléments de contexte</b>	11
3. 1. 1. Contexte agricole et environnemental régional	11
3. 1. 2. Contexte politique	11
3. 1. 3. Alimentation en eau de La Rochelle	11
3. 1. 4. Données sur l'agriculture et la qualité de l'eau sur le territoire	12
<b>3. 2. Présentation du projet de La Rochelle</b>	12
3. 2. 1. Historique du projet de La Rochelle	12
3. 2. 2. Premières démarches et état d'avancement du projet	13
3. 2. 3. Premiers résultats du projet	14
<b>3. 3. Modes d'intervention des acteurs en terme de prévention des pollutions</b>	14
<b>3. 4. Résultats de l'étude de cas</b>	16
3. 4. 1. Agir en curatif ou en préventif ?	17
3. 4. 2. Quels types de changements agricoles envisager ?	20
3. 4. 3. Politiques agricoles territorialisées ou uniformisées ?	23
3. 4. 4. Vers une agriculture biologique territorialisée ?	25
4. <u>Conclusions</u>	26
<u>Bibliographie</u>	28
<u>Annexes</u>	29

# 1. INTRODUCTION

## 1. 1. Question posée et contexte motivant la commande

La qualité de l'eau se dégrade en France depuis plusieurs années. Les pollutions diffuses agricoles en sont l'une des causes. Le contexte législatif a fortement évolué récemment tant au niveau européen que national. La Directive-cadre sur l'eau de 2000 fixe pour la première fois des objectifs de résultats sur l'état écologique des masses d'eau. La loi sur l'eau et les milieux aquatiques de 2006 prévoit la mise en place de programmes d'actions sur les bassins d'alimentation de captage jugés prioritaires. Ces actions peuvent devenir obligatoires après évaluation des programmes. Parallèlement, on assiste à une montée en puissance de l'enjeu lié aux pesticides, leurs impacts sur la santé et l'environnement. Un important programme de diminution de l'utilisation des produits phytosanitaires a vu le jour récemment : il s'agit du plan EcoPhytos 2018.

Le contexte réglementaire et politique lié à l'eau est donc marquée par la recherche de résultats, la prise en compte grandissante de l'enjeu pesticides et la territorialisation des actions par la notion de bassins d'alimentation de captage.

En outre, la production agricole biologique française est peu développée (2 % de la SAU), alors que la demande ne cesse de s'accroître. L'agriculture biologique est de plus en plus couplée aux enjeux environnementaux, comme l'attestent les objectifs de développement de l'agriculture biologique inscrits dans les conclusions du Grenelle de l'environnement. Michel Barnier, Ministre de l'agriculture, a lancé en 2008 un plan de relance de l'agriculture biologique.

Le couplage entre recherche de qualité de l'eau et développement de l'agriculture biologique est au cœur de nombreux débats et réflexions, en particulier pendant et après le Grenelle. Localement, le mode de production biologique semble être privilégié par plusieurs collectivités sur des bassins d'alimentation de captage présentant des problèmes de qualité de l'eau.

Dans ce contexte, le service de la statistique et de la prospective du Ministère de l'agriculture et de la pêche cherche à mieux comprendre si l'agriculture biologique est une réponse adaptée aux enjeux liés à la qualité de l'eau.

## 1. 2. Cadrage de l'étude :

Un certain nombre de travaux et d'études sont en cours autour de la problématique de l'agriculture biologique et de la qualité de l'eau. Nous avons donc pris contact avec les personnes travaillant sur cette problématique afin de préciser les objectifs de notre étude et de la rendre complémentaire des travaux en cours.

Parmi les travaux en cours ou projetés, on peut citer :

- le projet CASDAR piloté par la FNAB, qui vise à définir et identifier les conditions nécessaires pour développer le bio de manière durable sur certains captages prioritaires,
- le projet de thèse à l'INRA SAD-APT portant sur l'analyse de l'influence de la gestion technique et du mode de commercialisation des produits sur l'évolution des exploitations agricoles vers l'agriculture biologique. Cette thèse portera en particulier sur le cas des bassins d'alimentation de captage en Ile de France,

- le projet d'ingénieur d'étudiants d'Agroparistech sur le thème du développement d'une agriculture économe en intrants sur les périmètres de captage en Ile de France,
- l'étude de faisabilité réalisée par des étudiants de la Sorbonne sur le développement du bio sur un bassin d'alimentation de captage des Yvelines, pour le compte de l'Agence de l'eau Seine-Normandie.

Les principales études en cours ont donc une entrée plutôt agronomique et économique. Par ailleurs, les premiers contacts que nous avons eus en phase initiale de notre travail nous ont laissé entrevoir l'importance des jeux d'acteurs autour de la problématique du couplage eau et bio. Nous avons ainsi choisi d'orienter notre travail sur une approche sociologique, centrée autour des jeux d'acteurs.

### 1. 3. Méthodologie suivie :

Cette étude peut être vue comme une succession de trois grandes phases. Nous nous sommes concentrées en premier lieu sur l'étude bibliographique du contexte réglementaire dans lequel s'inscrit la commande, du contexte scientifique (efficacité environnementale du bio) ainsi que sur quelques exemples d'initiatives locales (Vittel, Munich, Lons le Saunier...).

Nous avons ensuite réalisé une série d'entretiens au niveau national, qui nous a permis de mieux cerner les principales questions qui se posent sur ce sujet à cette échelle. A partir de l'analyse de ces premiers entretiens, nous avons émis un certain nombre d'hypothèses que nous souhaitons vérifier et alimenter par une étude de cas local.

Nous avons choisi de nous intéresser plus précisément au cas de La Rochelle. Des entretiens sur le terrain ainsi que par téléphone ont été réalisés avec différents acteurs impliqués dans le projet mené par la ville pour reconquérir la qualité de ses ressources en eau. Ces entretiens nous ont aidés à analyser les jeux d'acteurs autour du projet.

Cependant, nous tenons dès à présent à préciser que ce travail a été réalisé dans des délais restreints. Les réflexions que nous présentons dans ce rapport n'ont donc pas la prétention d'être exhaustives. En effet, après avoir identifié les termes du débat national, nous avons centré notre étude sur l'analyse sociologique des jeux d'acteurs. Les questions de facteurs facilitateurs à un développement de l'agriculture biologique sur un territoire ou la question de l'efficacité environnementale de l'agriculture biologique sur la qualité de l'eau ne seront que très brièvement évoqués.

Par ailleurs, il est à préciser que le temps disponible pour cette étude, ne nous a pas permis de rencontrer tous les acteurs impliqués directement et indirectement dans le projet. Nous n'avons eu qu'une vision partielle du projet, relativement influencée par les personnes rencontrées. Des points de vue supplémentaires auront pu contribuer à enrichir l'analyse des jeux d'acteurs.

Enfin, malgré l'aide précieuse de Nathalie JOLY, nous n'avons pas étudié la sociologie dans notre formation initiale, aussi les cadres théoriques prévalant à nos analyses ne sont pas cités ni décrits car mal connus

## 2. LES TERMES DU DEBAT NATIONAL

### 2. 1. Principaux questionnements

Les acteurs rencontrés au niveau national sont des personnes des ministères, de la recherche, de la gestion de l'eau, du développement agricole et du développement de l'agriculture biologique :

- MAP-Bureau des sols et de l'eau : Kristell Cohu.
- MEEDDAT-Bureau des ressources naturelles et de l'agriculture : Philippe Nouvel.
- FNAB : Olivier Clément.
- ITAB : Johannie Leroyer.
- INRA : Marc Benoit et Christine Aubry.
- FNSAFER : Sophie Elie.
- Agence de l'eau Seine-Normandie : Sarah Feuillette.
- GAB Ile de France, Gabnor et Biosèvres

Quatre grands axes de questionnements ont semblé se dégager de cette première série d'entretiens (cf. compte-rendus d'entretiens en annexe 6, page 37) :

- L'efficacité environnementale du bio :

De part l'interdiction de l'utilisation d'intrants organiques de synthèse, l'efficacité environnementale de l'agriculture biologique ne fait aucun doute en ce qui concerne les produits phytosanitaires. Toutefois, la question de l'efficacité par rapport aux résidus de nitrates dans l'eau est remise en question par certains acteurs. D'autres formes d'agriculture, telle que l'agriculture intégrée pouvant être parfois plus respectueuses de l'environnement que l'agriculture Bio.

- La stratégie qui doit être adoptée pour le changement :

Les acteurs se posent la question de la nature du changement à préconiser. Ce changement doit-il être progressif ou radical ? Doit-on passer à l'obligatoire pour plus d'efficacité ? Doit-on passer forcément par la maîtrise foncière ?

- La question de la territorialisation de l'agriculture biologique :

Des divergences ont été observées. Certains voient dans la mise en place du bio sur les territoires à enjeux fort en eau une opportunité pour le développement de l'agriculture biologique et un moyen pour améliorer la qualité de l'eau. D'autres refusent une telle démarche et estiment que l'agriculture biologique ne doit pas se limiter aux territoires à enjeux environnementaux.

- La coordination et le pilotage des actions préventives mises en place pour la lutte contre les pollutions diffuses :

Des questions se posent sur la nature de la structure qui pourrait jouer ce rôle. Les collectivités semblent les plus à même à se déclarer "porteur de projet". Toutefois, celles-ci n'ont en général aucune compétence en agriculture et ont besoin d'être accompagnées. Seules, elles ne peuvent aujourd'hui se lancer dans une action préventive pour préserver leur ressource en eau.

### 2. 2. Prise de connaissance de différentes initiatives locales :

L'entretien avec Marc BENOIT de l'INRA de Mirecourt nous a donné un premier aperçu d'une initiative bien particulière, celle de l'entreprise Vittel, qui a pris forme il y a une quinzaine d'années. Nous avons cherché à confronter cet exemple d'initiative privée par l'étude bibliographique d'autres projets, tels que celui de la ville de Munich, prise

régulièrement comme exemple, ou d'autres moins connus comme le cas de Lons le saunier, de Pontivy, de la région Ile de France, du département des Deux Sèvres et enfin de la Ville de La Rochelle.

Nous cherchions à travers l'étude de ces exemples à connaître la nature des actions qui peuvent être engagées pour lutter contre les pollutions diffuses, à mieux comprendre les relations entre les différents acteurs, et à avoir en tête des situations contrastées pour mieux analyser les spécificités du cas de La Rochelle.

Cette étude nous a permis de dégager un certain nombre de facteurs de réussite communs aux différents projets, tels que l'importance de l'existence d'un porteur de projet, la mobilisation de moyens financiers importants et le recours fréquent à la maîtrise foncière.

On note toutefois certains grands points de différenciation. Selon l'état de dégradation de la ressource, alors que certains tentent de préserver la qualité de l'eau, d'autres tentent de la reconquérir. Le type de productions agricoles présentes localement semble également fortement influencer les modes d'action choisis par les porteurs de projet.

De ces deux premières phases de notre travail, sont ressorties un certain nombre de réflexions partagées par différents acteurs et alimentées par l'étude de plusieurs initiatives locales. Nous tentons dans cette seconde phase de formuler ces réflexions sous forme d'hypothèses que nous avons entrepris de vérifier ensuite sur un cas local.

## 2. 3. Formulation des premières hypothèses :

Suite aux entretiens nationaux, nous avons cherché à regrouper les acteurs par grands types. Ainsi, nous distinguons trois groupes d'acteurs :

- Les acteurs de l'eau : Services de l'Etat (DIREN, DDASS, MISE, Service eau des DDAF) Agence de l'eau et collectivités territoriales.
- Les acteurs agricoles conventionnels (Chambre d'Agriculture, SAFER, coopératives, Service d'économie agricole des DDAF, agriculteurs, ...),
- Les acteurs agricoles bio (FNAB, GAB, ITAB, agriculteurs bio...).

Nous avons donc distingué les acteurs de l'eau et les acteurs sectoriels agricoles, en différenciant parmi ces derniers les bio des conventionnels car les bio occupent une place particulière dans le jeu entre acteurs de l'eau et ceux de l'agriculture.

Les hypothèses suivantes se basent sur l'analyse des jeux d'acteurs, en étudiant les alliances qui peuvent se créer entre ces trois groupes. La figure 1 schématise les groupes d'acteurs en présence et leurs interrelations. C'est ce système d'interrelations que nous allons étudier.

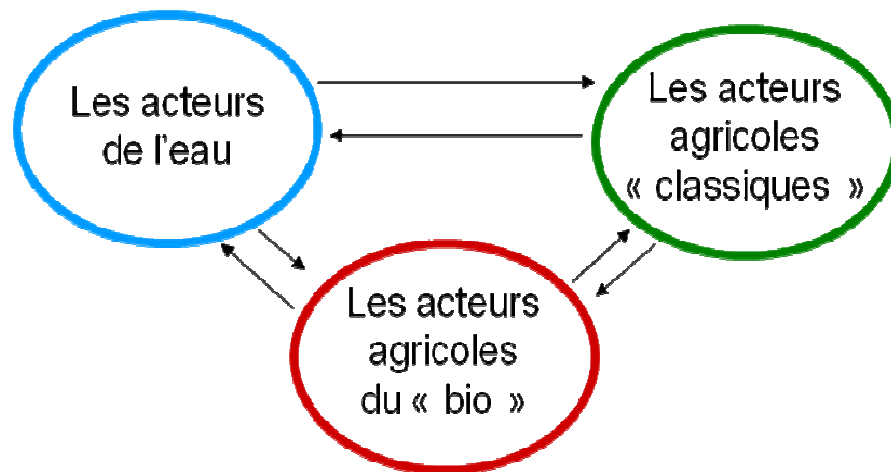
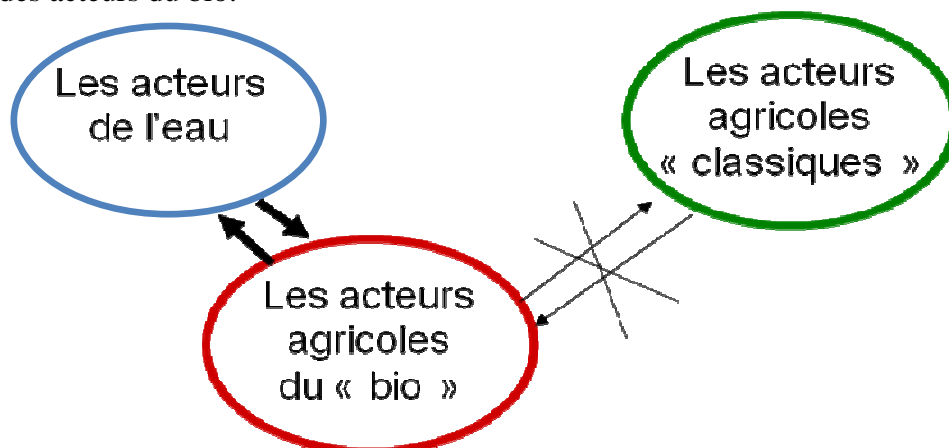


Figure 1 : les jeux d'acteurs

- **Hypothèse 1 : Alliance acteurs de l'eau - acteurs du bio (cf. figure ci-dessous)**

Les réflexions nationales nous ont amenés envisager de très près une potentielle alliance entre les acteurs de l'eau et les acteurs du bio. En effet, constatant que les mesures actuelles ne permettent pas de lutter de manière efficace contre les pollutions diffuses, il n'est pas déplacé de supposer que les acteurs de l'eau se tournent progressivement vers les acteurs du bio pour parvenir à leurs fins.

Une forte alliance entre les acteurs de l'eau et les acteurs du bio risque cependant de les éloigner des acteurs agricoles conventionnels. En effet, si les acteurs de l'eau choisissent de ne plus impliquer les agriculteurs conventionnels dans la prévention, ceux-ci risquent de se sentir exclus et de verrouiller les outils de développement agricoles classiques dont les agriculteurs bio ont actuellement besoin pour se développer. Outre le risque de marginaliser les acteurs de bio, se pose la question de savoir si ceux-ci parviendront un jour à s'affranchir des outils de développement agricole de la Chambre d'Agriculture (C.A.). S'ils le parviennent, on peut se demander si le rapport de force peut s'inverser en faveur des acteurs du bio.

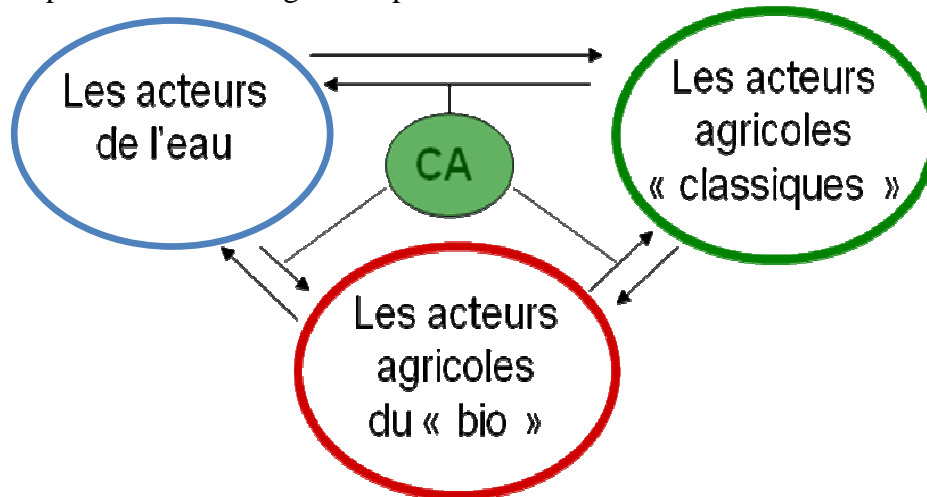


**Hypothèse 2 : Les chambres d'agriculture sont susceptibles de réguler le ménage à trois**

Un élément important à prendre en compte semble être le rôle de la chambre d'agriculture. Elle semble être capable à elle seule d'influer sur l'ensemble des interactions eau-agriculture bio-agriculture classique et donc de jouer un rôle important de régulateur potentiel entre les différents acteurs.

Selon son positionnement par rapport à la prise en compte des problématiques environnementales, trois situations peuvent être observées :

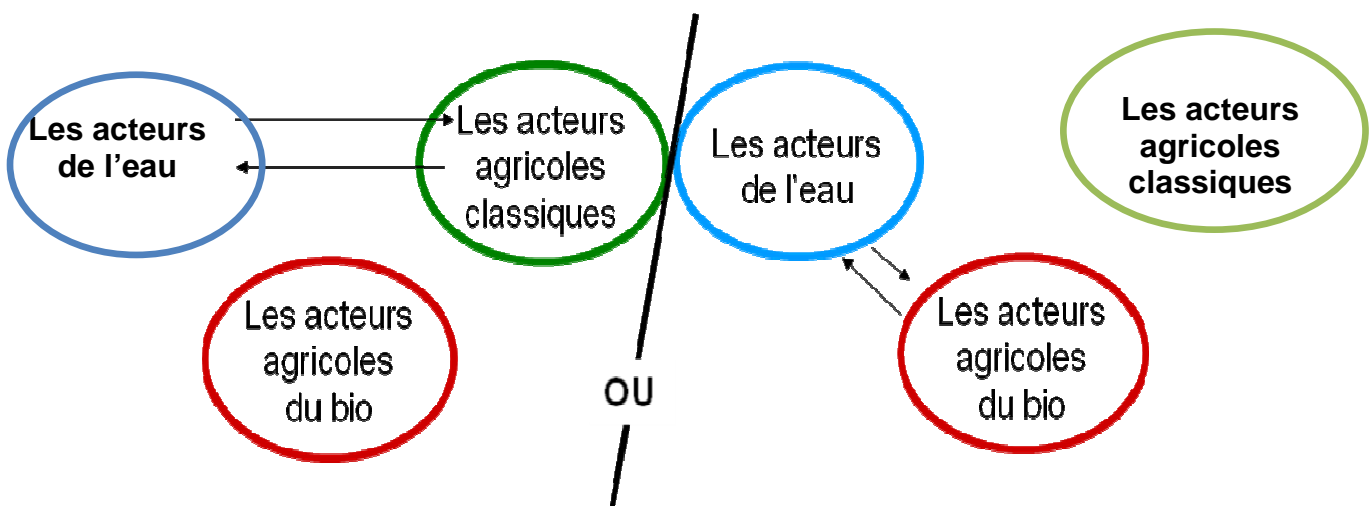
- Si la Chambre est peu impliquée dans les problématiques liées à la qualité de l'eau : une alliance acteurs de l'eau - acteurs du bio peut se créer;
- Si la Chambre est plus impliquée dans les problématiques liées à la qualité de l'eau mais peu impliquée par rapport à l'agriculture bio : une alliance acteurs de l'eau- acteurs agricoles conventionnels peut se créer. Les bios se trouvent ainsi en situation vulnérable.
- Si la chambre est impliquée dans les problématiques liées à la qualité de l'eau et dans l'agriculture bio : Il en résulte soit une alliance entre les trois groupes d'acteurs, soit l'absorption des acteurs agricoles par les acteurs du bio.



### Hypothèse 3 : Changement de pratiques (MAE) et changement de système (bio) sont rarement couplés

Les porteurs de projet semblent privilégier l'une ou l'autre voie de changement, mais pas simultanément les deux voies à la fois. La question est de savoir les raisons qui motivent ce choix (volonté de s'impliquer ou non dans la filière, la recherche d'un cahier de charge unique...).

IL faut cependant souligner que dans les mesures agri-environnementales, sont compris les budgets de soutien à l'agriculture biologique.



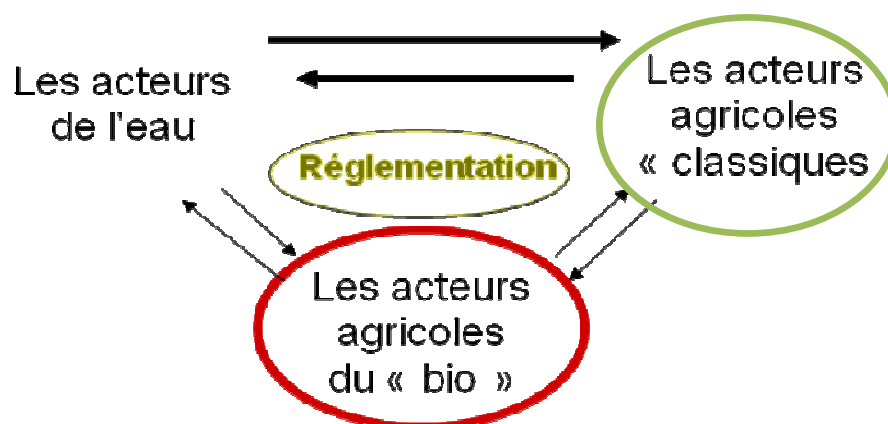
### Hypothèse 4 : La réglementation influe les jeux d'acteurs

Si la réglementation évolue en rendant certaines pratiques relativement exigeantes obligatoires, un rapprochement entre les acteurs de l'eau et les acteurs agricoles



conventionnels semble être évident. En effet, dans ce cas, les acteurs de l'eau n'auront plus besoin des bio pour atteindre leurs objectifs.

Cependant, en fonction du niveau d'exigence des mesures prises, l'alliance entre les acteurs de l'eau et les acteurs agricoles conventionnels peut se transformer. Si le niveau d'exigence est faible, les acteurs de l'eau pourront se tourner également vers les acteurs du bio.



#### 2. 4. Choix du territoire d'étude

Suite à notre série d'entretiens réalisée à l'échelle nationale, nous avons choisi de vérifier sur un cas local, certaines hypothèses découlant de la compréhension et de l'analyse des termes du débat national.

L'étude bibliographique ainsi que la phase initiale de prospection, nous ont permis de prendre connaissance d'un certain nombre d'initiatives locales prises par des structures variées.

Pour choisir le territoire sur lequel réaliser notre étude de cas, nous avons retenu plusieurs critères :

- Un territoire déjà engagé dans ce type de réflexions
- Mais encore peu étudié
- Où la qualité de l'eau constitue un enjeu prioritaire, en particulier en ce qui concerne les produits phytosanitaires
- Où l'initiative est portée par une collectivité
- Où les jeux d'acteurs sont suffisamment lisibles
- Sur lequel l'agriculture est assez intensive
- Où une stratégie retenue par la collectivité est le recours au foncier

**Nous avons finalement opté pour le bassin d'alimentation de captage de La Rochelle (Préfecture de Charente-Maritime). Les cas les plus connus en France et régulièrement évoqués sont ceux de Munich et Vittel qui sont des cas tous deux bien particuliers et nullement généralisables. Nous souhaitons étudier un cas tout à fait différent de ces deux cas, d'initiative publique (La Rochelle) sur un territoire où les agriculteurs sont a priori peu enclins à adopter de nouvelles pratiques plus exigeantes en terme d'environnement.**

### 3. 1. Éléments de contexte

#### 3. 1. 1. Contexte agricole et environnemental régional

L'agriculture céréalière de la région Poitou-Charentes constitue le second pôle céréalier français. Il s'agit globalement d'une agriculture intensive performante et souvent irriguée. En terme de chiffre d'affaire et de valeur ajoutée en agriculture, la viticulture se positionne comme la première ressource de la région (Cognac). Même si la tendance des exploitations régionales est actuellement vers un agrandissement et à la monoculture de céréales, des exploitations d'élevage se maintiennent et restent diversifiées (bovin lait et viande, ovin, caprin).

La SAU en bio à l'échelle régionale se chiffre à 1,4 % de la SAU régionale, elle est donc encore moins que la moyenne nationale (2%), comme en Ile de France

La région est touchée par des problèmes de pollutions diffuses d'origine agricole, à la fois en terme de produits phytosanitaires et de nitrates. En effet, 80% de la région se situe en zone vulnérable (notre territoire d'étude est en zone vulnérable). (cf. Annexe 1).

#### 3. 1. 2. Contexte politique

Le contexte politique régional et local est particulièrement riche, ce qui n'est sans doute pas sans conséquence sur les jeux d'acteurs que nous allons observer sur la problématique de la préservation de la qualité de l'eau et le développement de l'agriculture biologique.

La présidente du Conseil régional de Poitou-Charentes n'est autre que Ségolène Royal, candidate socialiste aux dernières élections présidentielles. Cette situation laisse entrevoir des relations Etat-Région tendues.

Autre ténor politique local : Dominique Bussereau de l'UMP, président du Conseil général de Charente-Maritime, actuel Secrétaire d'état aux transports et ancien Ministre de l'agriculture. Quant à la Ville de La Rochelle, son maire est Maxime Bono du PS et l'adjoint en charge des questions environnementales et de l'agriculture biologique appartient au parti des Verts. A cet échiquier, on peut ajouter le président de l'important Syndicat départemental des eaux, sénateur-maire UMP.

Côté syndicalisme agricole, la FDSEA a obtenu une majorité importante aux dernières élections de la Chambre départementale d'agriculture.

Enfin, les débats environnementaux en Charente-Maritime sont très imprégnés du cas Marais Poitevin, très conflictuel depuis plusieurs années et qui oppose en particulier intérêts environnementaux et intérêts agricoles.

#### 3. 1. 3. Alimentation en eau de La Rochelle

La ville de La Rochelle est alimentée en eau potable par deux voies différentes (cf. annexe 2) :

- Les captages de Varaize, Fraise, de Bois Boulard, et d'Anais (couvrant une superficie de 233 km<sup>2</sup>) fournissent 30% des besoins de la ville et des communes avoisinantes ce qui représente près de 100 000 habitants.

- L'usine de COULOGNE/CHARENTE assure le reste des besoins en prélevant l'eau de la Charente.

Les captages de Fraise et de Bois Boulard situés sur les communes de Vérines, Anais, St Christophe et St Médard d'Aunis fournissent un volume de 1 000 000 m<sup>3</sup>/an ce qui représente à peu près 40% des volumes prélevés par les captages d'eau potable.

La surface du bassin d'alimentation de Fraise/Bois Boulard, c'est-à-dire de notre zone d'étude est de 14 000 ha (cf. annexe 3).

### 3. 1. 4. Données sur l'agriculture et la qualité de l'eau sur le territoire

- **Qualité de l'eau :**

L'altération de la qualité de l'eau souterraine au niveau de ces captages suite à la diffusion des nitrates et des produits phytosanitaires, a poussé la ville à essayer de trouver des solutions pour remédier à ce problème.

La vulnérabilité de l'eau souterraine n'est pas homogène pour tout le bassin d'alimentation, celle-ci est plus faible dans les fonds de vallée où la nappe est captive et la filtration est limitée.

La pollution par les nitrates est considérée comme modérée. Sur le captage de Fraise, les concentrations moyennes ont diminué régulièrement variant entre 60 mg/l en 1991 à 40 mg/l en 2006. Sur Bois Boulard, les concentrations moyennes sont proches de 40 mg/l depuis 2004. On note un pic de pollution par les nitrates pendant les périodes pluvieuses (automne et hivers) à cause du lessivage. Cependant les teneurs maximales sont en baisse depuis 1991 au niveau de tous les captages (en 2006, on a mesuré 60 à 65 mg/l).

En ce qui concerne les produits phytosanitaires, la pollution des eaux souterraines est importante. Des dérivés d'atrazine ont été détectés sur la période 2001-2006. D'autres molécules actives sont souvent détectées mais à des teneurs non significatives.

- **Pratiques agricoles :**

La SAU au niveau du bassin d'alimentation de Fraise/Bois Boulard est de 10 590 ha exploités par 132 agriculteurs.

Au niveau du bassin d'alimentation de Fraise, l'agriculture est orientée vers la production de céréales (blé, maïs, orge) et d'oléoprotéagineux (tournesol, pois, colza) avec de l'élevage (bovins lait). L'irrigation est très utilisée par les agriculteurs.

La répartition des agriculteurs selon le type de culture montre une dominance des productions céréalières par rapport aux oléoprotéagineux et aux prairies permanentes.

## **3. 2. Présentation du projet de La Rochelle**

### 3. 2. 1. Historique du projet de La Rochelle

Il y a une dizaine d'années, suite à de mauvais résultats d'analyse de la qualité de l'eau sur le territoire, dans un contexte de contentieux européens touchant la région, la préfecture et la DDASS, ont souhaité fermer les captages de la ville de La Rochelle existant depuis 1925. Etaient alors envisagées pour la Ville des solutions curatives (raccordement au réseau du syndicat départemental des eaux de Charente-Maritime, lui aussi davantage favorable à la recherche de nouvelles masses d'eau plutôt que de réhabiliter les captages de la Rochelle, pour amortir l'usine de traitement). Ces solutions ne tiennent pas compte de l'évolution probable des caractéristiques des eaux à traiter ni de l'évolution réglementaire

Le maire-adjoint de La Rochelle, en charge des problématiques liées à l'eau depuis 1998, a poursuivi la volonté de son prédécesseur en affichant sa détermination à réhabiliter les captages de la ville à travers la prévention des pollutions diffuses d'origine agricole. Il est parvenu à obtenir un arrêté préfectoral autorisant la ville de La Rochelle à continuer à exploiter ses captages.

En 2002, la création de la cellule Re-Sources, programme multi-partenaire à l'initiative de la Région, regroupant des partenaires financiers et techniques, a traduit une volonté partagée d'agir sur les pollutions diffuses par des moyens préventifs impliquant l'agriculture. A travers une convention cadre, les partenaires de ce programme se sont mis d'accord sur la méthode à développer sur chaque territoire candidat.

En se portant candidate à ce programme, La Rochelle s'est dotée de moyens financiers et humains pour concrétiser son projet. Selon la méthode instaurée par ce programme, un diagnostic territorial a été réalisé par un bureau d'étude, chargé également de proposer une série d'actions potentielles, par la suite discutées par l'ensemble des partenaires du projet.

Un animateur, dont les financements associés à ce programme ont permis l'embauche, se charge de la mise en œuvre sur le terrain de ces actions.

### 3. 2. 2. Premières démarches et état d'avancement du projet

#### Une politique d'acquisition foncière :

Les premières actions de prévention des pollutions menées par La Rochelle ont démarré fin 2005-début 2006, avec l'acquisition de 50 ha à proximité directe du captage, suite au départ à la retraite d'un agriculteur. La ville reste vigilante et cherche à acquérir de nouveau. Cette maîtrise foncière lui permet d'être libre du choix du type d'exploitation sur ces zones de captages. Ici, le maire adjoint a tenu à ce que des agriculteurs bio exploitent ces terres.

L'exploitation a été achetée par la Ville directement auprès de l'agriculteur, sans passer par la SAFER au moment de l'acquisition. Sur ses terres, la Ville a développé plusieurs types d'usages :

- boisement sur 2 ha à proximité immédiate du captage (ces 2 ha étaient auparavant en maïs),
- remise en herbe sur 18 ha avec un broyage annuel réalisé par les employés de la Ville travaillant sur le captage (le broyat reste sur place). 4 ha sont fauchés une fois par an par un éleveur,
- 30 ha exploités en bio par deux agriculteurs. L'un a 20 ha en céréales et luzerne. L'autre a 10 ha de luzerne. Cette exploitation passe par deux contrats de mise à disposition par la SAFER (2 fois 6 ans, dénonçable tous les ans, cahier des charges bio).

En outre, la Ville monte un partenariat avec la Ligue de protection des oiseaux (LPO) pour adopter des pratiques agricoles favorables aux oiseaux.

#### La mise en œuvre des actions préventives dans le cadre du programme Re-Sources :

Les premiers contacts que l'animateur mandaté par la ville a eus avec les agriculteurs locaux se sont passés dans le cadre de l'établissement du périmètre de protection, qui n'avait pas encore été mis en place en 2005. L'animateur a animé les réunions avec les agriculteurs.

Il n'y avait jamais eu de projets MAE sur le secteur. Les MAE sont historiquement menées dans les marais charentais.

Dès lors que le programme d'actions a été validé par les partenaires Re-Sources, l'animateur s'est chargé de les mettre en œuvre localement. Ce programme regroupe une proposition d'une dizaine d'engagements volontaires à des changements de pratiques, via les mesures agri-environnementales territoriales (MAEt) ainsi que des études et actions de sensibilisation auprès des agriculteurs conventionnels (simulation de conversion en bio, réunion d'information aux pratiques bio...).

Concernant les actions de sensibilisation, la ville a souhaité diversifier ses partenaires en faisant jouer entre eux la concurrence par le biais d'appel à projets. L'objectif étant de s'entourer d'un maximum de partenaires sur ce sujet sensible. Ils ont également fait appel à la LPO et à la *FNCFS*.

### 3. 2. 3. Premiers résultats

Seuls six agriculteurs ont contractualisé une MAEt sur le territoire. Une dizaine devrait les rejoindre en 2009. Sur les 6 contrats, 3 sont en CIPAN (cultures intermédiaires pièges à nitrates), mesure qui va devenir obligatoire dans toutes les zones vulnérables au titre de la Directive Nitrates. Trois contrats concernent la gestion extensive des prairies. Aucun agriculteur n'a pris de mesure directement liée à la fertilisation ou aux traitements phytosanitaires.

Il faut cependant rappeler que les MAE sont financées par le fond européen FEADER pour 50%. Sur la part nationale, ces MAE sont financées par l'Etat, et les Agences de l'eau, le Conseil Régional peut compléter pour tenir compte des spécificités régionales ou de ses priorités.

### **3. 3. Les modes d'intervention des acteurs en terme de prévention des pollutions**

Nous cherchons à représenter à travers ce tableau l'ensemble des actions qui sont menées sur le territoire d'étude en lien avec le projet mené par La Rochelle.

En effet, ce projet s'inscrit dans le cadre d'un certain nombre d'actions menées par les autres acteurs du territoire. Ces actions sont pour certaines concertées, lorsqu'elles se font dans le cadre du programme Re-Sources, et pour d'autres à partir d'initiatives individuelles. On constate que de par sa position en tant que porteur de projet, La Rochelle se positionne très souvent en partenaire, sa position apparaît centrale.

Acteurs	Mode d'actions	Destinataires	Partenaires
Cellule Re-Sources	<ul style="list-style-type: none"> <li>• appel à projet</li> <li>• diagnostic territorial, proposition d'actions</li> <li>• embauche d'un animateur par bassins</li> <li>• validation et choix des actions par les financeurs (MAE, sensibilisation, formations)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• collectivités (La Rochelle) et distributeurs d'eau</li> <li>• agriculture « durable »</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• DIREN, Agence de l'eau Loire-Bretagne, CR, CA, CG</li> </ul>
Conseil Régional	<ul style="list-style-type: none"> <li>• plan Bio et promotion d'une agriculture économe en intrants</li> <li>• PVE</li> <li>• cofinancement des MAE conversion et maintien</li> <li>• financement de l'animateur Re-Sources</li> <li>• orientation des financements du développement de l'ABio vers les GAB</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• agriculteurs Bio</li> <li>• cellule Re-Sources</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• partenaires Re-Sources</li> <li>• convention GAB</li> </ul>
Agence de l'eau	<ul style="list-style-type: none"> <li>• contrats de bassins → cofinancement du programme d'actions validé par les partenaires Re-Sources : MAE t, sensibilisation aux pratiques bio...)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La Rochelle</li> <li>• agriculteurs</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• partenaires Re-Sources</li> <li>• GAB / Agrobio</li> </ul>
Chambre d'agriculture	<ul style="list-style-type: none"> <li>• diagnostic individuel préliminaire à la MAE t</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• agriculteurs</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La Rochelle</li> </ul>
GAB 17	<ul style="list-style-type: none"> <li>• simulations de conversions</li> <li>• Visite de fermes Bio</li> <li>• sensibilisation aux pratiques bio</li> <li>• Structuration des filières bio</li> <li>• animation du réseau des AMAP</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• agriculteurs</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La Rochelle</li> <li>• Conseil Régional et Général 17</li> </ul>

Acteurs	Mode d'actions	Destinataires	Partenaires
Agrobio	<ul style="list-style-type: none"> <li>simulation de conversions</li> <li>production de références technique bio</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>agriculteurs conventionnels</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>La Rochelle</li> </ul>
Conseil Général 17	<ul style="list-style-type: none"> <li>finance le fonctionnement du syndicat départemental des eaux</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>syndicat départemental des eaux</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>autres communes du département</li> </ul>
Syndicat départemental des eaux	<ul style="list-style-type: none"> <li>gestion du traitement et de l'approvisionnement en eau des communes départementales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>autres communes du département</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Conseil Général 17</li> </ul>
DIREN	<ul style="list-style-type: none"> <li>cofinancement via le fond européen FEDER du programme d'actions validé par les partenaires Re-Sources</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>La Rochelle</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>partenaires Re-Sources</li> </ul>
DDAF/DRAF	<ul style="list-style-type: none"> <li>instruction des dossiers MAEt</li> <li>cofinancement via le fond européen FEADER</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>agriculteurs</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>La Rochelle</li> </ul>
DDASS	<ul style="list-style-type: none"> <li>délimitation des périmètres de protection</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>La Rochelle</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>l'animateur terrain</li> </ul>

### **3. 4. Premiers résultats de l'étude de cas**

A partir de la problématique initiale de notre étude « L'agriculture biologique est-elle une réponse adaptée aux enjeux territoriaux et environnementaux de la qualité de l'eau ? », l'étude de cas fait apparaître quatre questionnements dominants observés chez les acteurs locaux (cf. compte-rendus d'entretiens en annexe 7, page 56) :

- la question du mode d'action choisi pour résoudre les problèmes de qualité de l'eau, c'est-à-dire la question du **choix entre un mode curatif et un mode préventif**.

Nous constatons en effet que les acteurs du territoire se positionnent différemment sur cette première question. Toutefois, ces positionnements peuvent évoluer notamment au gré des relations et partenariats entre ces acteurs. Ceux qui privilégiaient le curatif pourraient être amenés à privilégier le préventif. Quelles forces motrices pourraient déclencher ce passage ?

- la question de la **territorialisation des politiques et des actions sur l'agriculture**, qui pose la question du traitement différencié des agriculteurs en fonction de leur localisation sur un territoire à enjeu particulier.

En effet, le discours de certains agriculteurs et élus ruraux va dans le sens d'une incompréhension et d'un rejet d'un traitement différencié des agriculteurs considéré comme injuste.

- la question du **niveau d'exigence environnementale des pratiques agricoles** lorsque le mode d'action choisi est le préventif.

En effet, impliquer l'agriculture dans la préservation de la qualité de l'eau peut se faire sous différents degrés d'exigences. On peut encourager des changements de pratiques agricoles qui vont plus ou moins loin dans l'atteinte de résultats environnementaux, on peut par ailleurs encourager des changements de systèmes tels que l'agriculture biologique ou l'agriculture intégrée.

- La question de la **territorialisation de l'agriculture biologique**, qui pose la question du choix du territoire favorable au développement de l'ABio et des conditions à réunir pour que cette territorialisation de l'ABio soit pertinente et réussie.

### 3. 4. 1. Agir en curatif ou en préventif ?

Suite à notre série d'entretien sur le territoire de la Rochelle, nous avons constaté un positionnement parfois très divergent des différents acteurs sur cette question du mode de traitement du problème de qualité de l'eau. Nous voyons deux grands groupes d'acteurs, ceux qui préconisent un mode d'action curatif, d'autres qui préconisent un mode d'action préventif.

Or les deux modes d'action sont bien différents. Lorsqu'un acteur choisit l'un ou l'autre des modes de traitement du problème de qualité de l'eau, son choix implique un certain nombre d'éléments. En effet, lorsqu'un acteur privilégie l'approche curative, l'acteur s'intéresse à l'eau en terme d'eau distribuée pour des préoccupations de santé publique. L'acteur qui opte pour le préventif fait ce choix davantage pour des raisons environnementales en considérant l'eau comme une ressource naturelle.

D'autre part, le choix du préventif implique nécessairement l'agriculture dans la préservation de la qualité de l'eau ce qui se traduit concrètement par un encouragement vers des changements de pratiques voire de systèmes. En revanche, le choix du curatif n'implique aucune prescription sur l'agriculture. Au contraire, le curatif permet de conserver l'eau captée localement pour l'irrigation.

En pratique, choisir le mode curatif implique que La Rochelle ferme ses captages situés sur les communes voisines pour se raccorder au circuit d'approvisionnement du syndicat départemental des eaux. La Rochelle perd son indépendance dans la gestion de l'eau. Le choix d'un mode préventif implique donc de rechercher des solutions techniques plus adaptées aux caractéristiques locales (l'animation...).

Enfin, en terme de relations ville-campagne, le choix d'un mode préventif signifie pour les communes voisines de La Rochelle, que la ville empiète sur leurs territoires pour mener à bien ses actions. Les relations ville-campagne peuvent s'avérer tendues. Le captage peut être interprété par ces communes comme une captation des ressources, tant que les pesticides dans l'air ne sont pas perçus par la population comme un danger pour la santé de tous.

Toutefois, dans le cas du curatif, les consommateurs citadins perdent le lien entre l'eau consommée et les territoires producteurs d'eau.

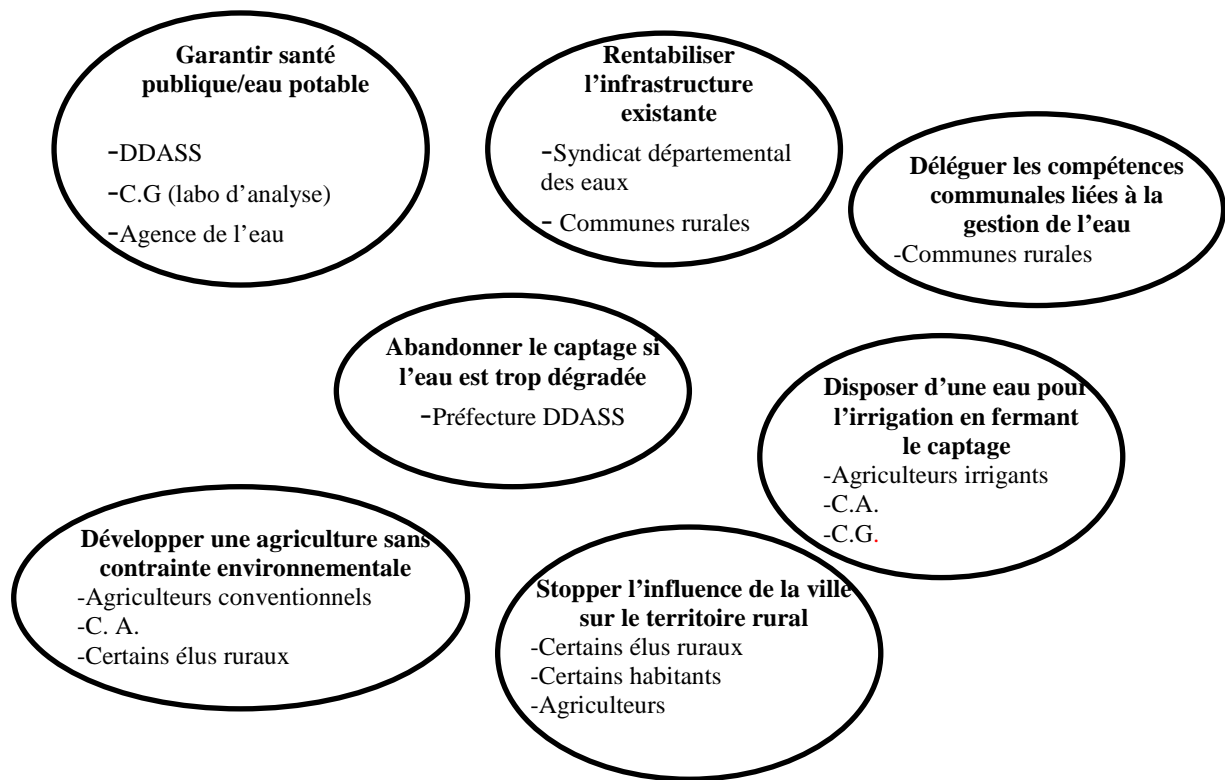
#### Les enjeux autour du curatif

Nous avons cherché à regrouper les acteurs favorables à un mode curatif. Les objectifs des acteurs positionnés sur les modes curatifs appartiennent à trois grandes sphères :

- santé publique et responsabilité de gestion de l'eau : garantir la potabilité de l'eau distribuée, abandonner le captage si l'eau est trop dégradée, déléguer les compétences communales au syndicat départemental,
- économique : rentabiliser les structures de traitement de l'eau,
- « politico-professionnelle » : limiter l'influence de la ville sur le territoire rural, développer une agriculture avec peu de contraintes environnementales, disposer d'eau pour l'irrigation en fermant le captage.

Le schéma suivant représente les acteurs selon les catégories d'objectifs sous-tendus derrière la bannière du curatif.





### Les jeux d'acteurs autour du curatif

Au centre de ce système d'action, on trouve les communes rurales, qui ont la responsabilité de la qualité de l'eau distribuée sur leur territoire. Cette responsabilité se joue en termes de santé publique, les communes rurales ont donc naturellement tendance à se tourner vers des actions curatives, d'autant plus que le Conseil général et le Syndicat départemental des eaux, par leurs objectifs et intérêts propres, les y incitent.

Dans ce système d'action curatif, le Syndicat départemental des eaux est dans une situation de quasi monopole de fourniture d'eau potable (seules quelques villes sont en dehors, dont La Rochelle).

Privilégier les modes d'action curatifs revient à rester sur des modes de développement agricole classiques puisque choisir de traiter l'eau n'interpelle pas les pratiques agricoles. Dans ce schéma, on note donc une coalition forte entre trois acteurs : les agriculteurs conventionnels, le Conseil général qui finance le Syndicat départemental des eaux.

Ce jeu ne tient pas compte des objectifs de la DCE et de la responsabilité essentiellement financière qui en découle pour l'Etat et les agences de l'eau qui sont chargés de la mise en application.

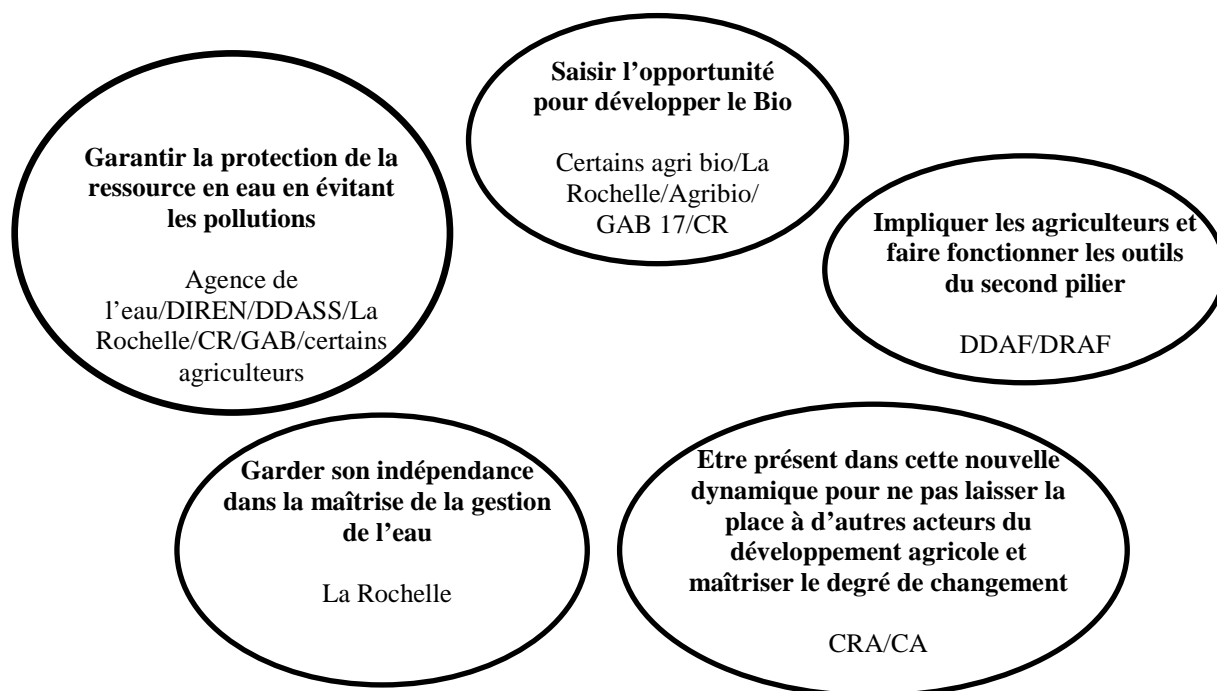
### Les enjeux autour du préventif

Les modes d'action préventifs sont motivés par des objectifs environnementaux touchant à la qualité des eaux brutes et non pas des eaux distribuées comme c'est le cas pour le curatif. Derrière la bannière du préventif, on retrouve donc les acteurs travaillant à la protection de la ressource en eau.

La Rochelle gérant en régie directe son approvisionnement en eau, rester sur du préventif lui permet de ne pas investir dans une usine de traitement ni de se rattacher aux usines du syndicat départemental des eaux.

Enfin, choisir la voie du préventif, c'est lutter contre les pollutions, notamment les pollutions diffuses agricoles. Derrière les enjeux à se positionner sous la bannière du préventif, nous retrouvons donc des enjeux relevant du développement agricole.

Le schéma suivant replace les différents acteurs sous les différents enjeux observés autour des modes d'action préventifs :



#### Les jeux d'acteurs autour du préventif

Agir en préventif revenant à agir sur les pratiques agricoles, on trouve au centre du système d'action « préventif » les agriculteurs.

Contrairement au système d'action « curatif », nous n'observons pas de coalition forte entre acteurs mais plutôt des partenariats d'opportunité et des rapports de force prononcés. Dans le système d'action « curatif », les acteurs ont tous intérêt à faire du curatif, même si c'est pour des raisons différentes. Alors que dans le système d'action « préventif », les acteurs ont parfois intérêt à faire partie des débats pour maîtriser la nature des actions préventives plus que par intérêt à faire du préventif. Le système d'action « préventif » apparaît donc plus fragile et « sous tension ».

Une alliance potentielle apparaît toutefois sur le préventif entre La Rochelle, le Conseil régional et les acteurs de l'agriculture biologique.

A la lumière de cette analyse, faire le choix du préventif c'est devoir gérer les changements, la complexité du système d'action et les tensions entre acteurs.

### Quels glissements possibles du curatif vers le préventif ?

La problématique de notre étude est clairement positionnée dans le champ du préventif. Aussi, nous pouvons nous interroger sur deux points :

- quels sont les acteurs qui peuvent passer de la sphère curative à la sphère préventive ?
- qu'est-ce qui pourrait amener ces acteurs à passer d'une sphère à l'autre et quelles sont les forces motrices pour que le système d'action « curatif » glisse vers le préventif ?

Pour un passage du curatif vers le préventif, nous avons vu deux principales voies possibles :

- glisser de la préoccupation de santé publique à la préoccupation environnementale,
- passer d'une agriculture conventionnelle à une agriculture plus environnementale.

Le premier glissement peut s'opérer principalement par la réglementation. La Directive-cadre donne des objectifs d'atteinte du bon état écologique des masses d'eau en 2015, ce qui mobilise l'Etat et les Agences de l'Eau en particulier. La réglementation relative aux périmètres de protection de captage impose aux DDASS de définir des périmètres éloignés où l'on s'occupe des pollutions diffuses. Enfin la dernière loi sur l'eau et ses décrets d'application prévoient la mise en place de programmes d'actions pour limiter les pollutions diffuses d'origine agricole. Aux DDEAF de piloter cette politique et aux communes de la mettre en œuvre. Ce glissement de la santé publique à l'environnement est donc actuellement en marche.

Quant au passage vers une agriculture plus respectueuse de l'environnement, elle dépend de nombreux facteurs (choix réalisés dans la PAC, politique agricole nationale, orientations régionales et locales, financements mis à disposition, modes de développement agricole). Les parties suivantes abordent cette question-là en analysant les jeux d'acteurs observés autour des changements agricoles.

### 3. 4. 2. Quels types de changements agricoles envisager sur les bassins d'alimentation de captage (BAC) ?

La ressource en eau du captage étant dégradée et La Rochelle souhaitant garder son captage ouvert, se pose la question de savoir comment lutter contre les pollutions diffuses : quelles pratiques ou systèmes de production sont les plus efficaces ? Mais aussi quelles sont les stratégies d'action les plus gagnantes pour obtenir des changements de la part des agriculteurs ?

Ces questions amènent des positionnements et des jeux d'acteurs complexes que nous avons tenté d'analyser. Un élément important à garder en tête en préalable à cette analyse : les agriculteurs locaux sont perçus globalement comme réticents aux changements pour adopter des pratiques ou des systèmes plus respectueux de l'environnement.

### Le choix des moyens conditionne les partenariats et réciproquement

Derrière les objectifs de prévention des pollutions, des moyens sont à mettre en œuvre en mobilisant différents dispositifs et outils. L'Etat met à disposition une palette d'outils pour les porteurs de projets locaux. En outre, dans le programme Re-Sources, des objectifs de lutte contre les pollutions diffuses sont affichés mais aucune préconisation sur les moyens n'y figure. Le choix des moyens à mettre en œuvre revient donc en premier lieu à La Rochelle, qui va devoir les négocier avec les acteurs agricoles locaux.

Or tous les acteurs agricoles ne sont traditionnellement pas positionnés sur le même type de moyens à mettre en œuvre. Pour La Rochelle, le choix des moyens va donc conditionner le choix de ses partenaires agricoles. Et inversement, en choisissant tel ou tel partenaire agricole,

La Rochelle va être influencé à choisir tel ou tel moyen et un niveau d'exigence environnemental.

#### Le positionnement des acteurs évolue

En construisant son projet de prévention des pollutions diffuses agricoles, La Rochelle s'intègre dans le jeu d'acteurs agricole local pour la première fois. Par le choix de ses actions, elle va donc bousculer le système d'action en place.

Traditionnellement la Chambre d'agriculture accompagne des programmes tels que Fertimieux et Phytomieux où les changements opérés sont des changements de pratiques agricoles, ne remettant pas en cause le système de production. Tandis que le GAB accompagne des changements de système de production, des conversions d'exploitations à l'agriculture biologique.

En début de projet, La Rochelle affiche une priorité sur l'agriculture biologique en louant à des agriculteurs bio les terres acquises à proximité du captage. Son partenariat est donc orienté vers le GAB dans cette phase. Puis La Rochelle joue sur deux tableaux : elle choisit d'encourager le bio sur le BAC tout en construisant un programme agroenvironnemental basé sur des changements de pratiques. La Rochelle mise toujours sur une maîtrise foncière couplée à des installations ou agrandissements en bio dans une politique de long terme tout en cherchant à atteindre un maximum d'agriculteurs à plus court terme via les MAE territorialisées.

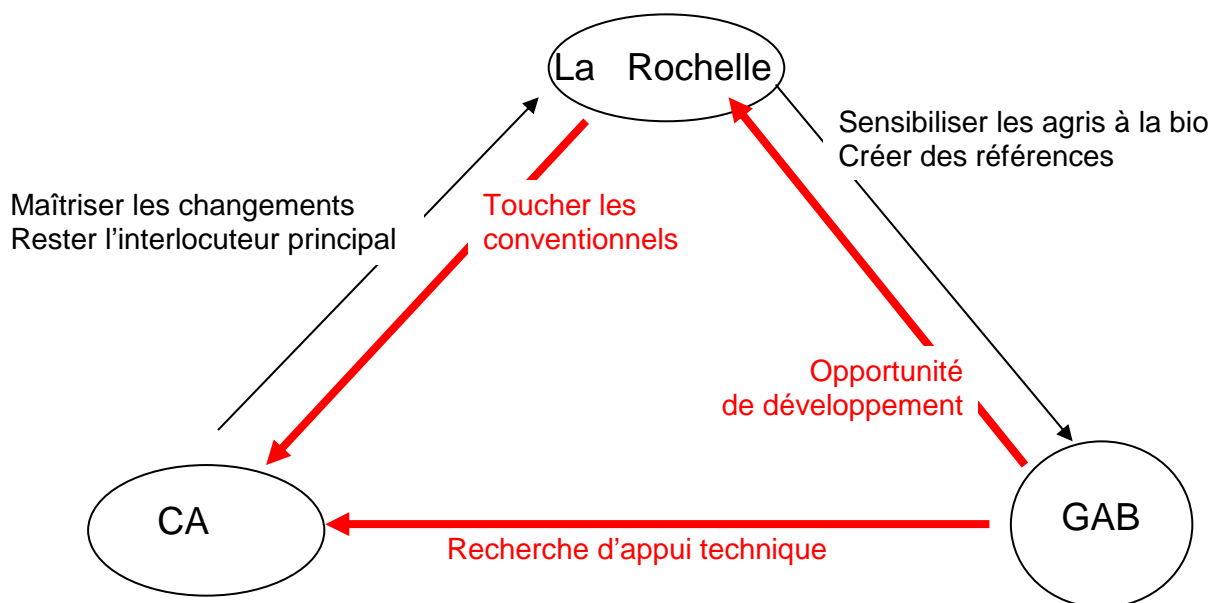
En choisissant ces deux types de changements, La Rochelle remet la balle au centre. Ce positionnement amène les deux acteurs agricoles à se repositionner dans le système d'action. Ainsi, la Chambre d'agriculture fait un pas vers le bio en réalisant un appui technique sur l'agriculture biologique. Et le GAB fait un pas vers le changement de pratiques en diffusant des références sur les pratiques de l'agriculture biologique pouvant faire évoluer les systèmes de production conventionnels.

Le positionnement du nouvel acteur qu'est La Rochelle conduit donc à un repositionnement de la Chambre d'agriculture et du GAB. Ce nouveau jeu d'acteurs mérite d'être analysé.

#### Un jeu à trois entre La Rochelle et les acteurs agricoles

La figure suivante traduit la nature des relations entre les trois acteurs. Les flèches rouges indiquent une relation plus forte que les flèches noires.

La Rochelle distribue les rôles en choisissant le GAB pour sensibiliser les agriculteurs à la bio et créer des références technico-économiques et en choisissant la Chambre d'agriculture pour toucher les agriculteurs conventionnels. La Rochelle n'étant pas habitué à s'adresser aux agriculteurs et la Chambre d'agriculture étant la structure référente pour les agriculteurs conventionnels, la Chambre d'agriculture s'impose de fait comme le relais agricole principal de La Rochelle.



Le GAB quant à lui voit dans le projet de La Rochelle des opportunités de développement de l'agriculture biologique localement. Le GAB étant traditionnellement surtout dans des rôles d'animation et d'accompagnement, il a besoin de partenaires techniques pour réaliser un appui technique plus poussé aux agriculteurs dans cette phase de développement. Ce partenaire technique est la Chambre d'agriculture. Le GAB est donc dans un positionnement de recherche de partenariats.

La Chambre d'agriculture développe donc un appui technique sur le bio face au positionnement grandissant d'un certain nombre d'acteurs sur ce mode de développement. Ce nouveau positionnement semble aussi être motivé par la volonté de rester l'interlocuteur principal pour les agriculteurs et également par le souhait d'être dans les débats pour maîtriser les changements agricoles demandés et parfois limiter les risques pour les agriculteurs.

Cette analyse du jeu entre La Rochelle, le GAB et la Chambre d'agriculture fait apparaître un rapport de force en faveur de la Chambre d'agriculture.

#### Retour sur les hypothèses de départ

Après la phase d'entretien au niveau national, nous avons émis quatre hypothèses (cf. pages 7 à 9 du présent rapport) :

- Hypothèse 1 : une alliance forte se crée entre acteurs de l'eau et acteurs du bio,
- Hypothèse 2 : le positionnement de la Chambre d'agriculture influence fortement les interactions eau-bio-conventionnels,
- Hypothèse 3 : les changements de pratiques agricoles et les changements de systèmes de production sont rarement couplés,
- Hypothèse 4 : la réglementation a une influence importante sur les jeux d'acteurs.

L'analyse du jeu entre La Rochelle et les deux acteurs agricoles permet d'apporter des éléments de réponse aux trois premières hypothèses :

- l'hypothèse 1 se trouve plutôt invalidée car La Rochelle a une forte volonté d'indépendance et ne privilégie aucun interlocuteur. De plus, elle mène une stratégie à deux échelles de temps différentes et souhaite s'adresser à l'ensemble des agriculteurs. Elle a donc besoin à la fois du GAB et de la Chambre.
- L'hypothèse 2 est validée. La Chambre d'agriculture se retrouve au centre du jeu en étant le principal relais agricole pour toucher la « masse »,

- L'hypothèse 3 est invalidée : La Rochelle fait bien le choix des deux types de changement.

On peut se demander si cette stratégie de jouer sur les deux tableaux est une stratégie gagnante en terme d'efficacité environnementale. Cette problématique pourrait faire l'objet d'une autre étude. Mieux vaut-il jouer la carte de changements progressifs susceptibles d'emmener un plus grand nombre ou de changements plus radicaux susceptibles de toucher moins d'agriculteurs mais de façon plus pérenne par exemple ? Des changements radicaux en petit nombre sont-ils capables de tirer l'ensemble vers le haut ? A l'inverse, jouer sur les deux tableaux ne conduit-il pas à tirer le niveau d'exigence environnemental vers le bas ? Ou bien à prendre la voie d'un changement de système de type intégré ? Quels acteurs agricoles alors pour conseiller et accompagner vers des systèmes intégrés ?

### 3. 4. 3. Politiques agricoles territorialisées ou uniformisées ?

Derrière la question « L'agriculture biologique est-elle une réponse adaptée aux enjeux territoriaux et environnementaux de la qualité de l'eau ? » le débat sur la territorialisation des politiques agricoles est présent.

#### Une politique agro-environnementale qui se territorialise

Le acteurs de l'environnement s'accordent aujourd'hui à dire qu'agir à l'échelle des territoires est une bonne garantie d'efficacité environnementale, en concentrant spatialement les actions et en les adaptant aux problèmes locaux.

Les politiques environnementales européennes fonctionnent majoritairement par zonage (zones vulnérables de la directive Nitrates, sites Natura 2000 pour les directives Oiseaux et Habitats,...) et contribuent donc à cette territorialisation. Le plan de développement rural hexagonal, traduction française du règlement de développement rural (2<sup>ème</sup> pilier de la PAC) a mis en place des mesures agroenvironnementales territorialisées dont la construction et l'animation sont du ressort de porteurs de projets locaux. On assiste donc à une territorialisation des politiques environnementales et agroenvironnementales.

Toutefois le 1<sup>er</sup> pilier de la PAC, politique agricole dominante par les financements qu'elle génère, est très peu territorialisé. Les agriculteurs ont donc des schémas de production et des orientations très « centralisés ». Une tension forte existe entre les politiques agricoles dominantes et les politiques environnementales et agroenvironnementales portées en particulier par les collectivités. Ce constat est important dans l'analyse du jeu d'acteurs entre agriculteurs conventionnels et collectivités.

Trois voies principales conduisent à la territorialisation :

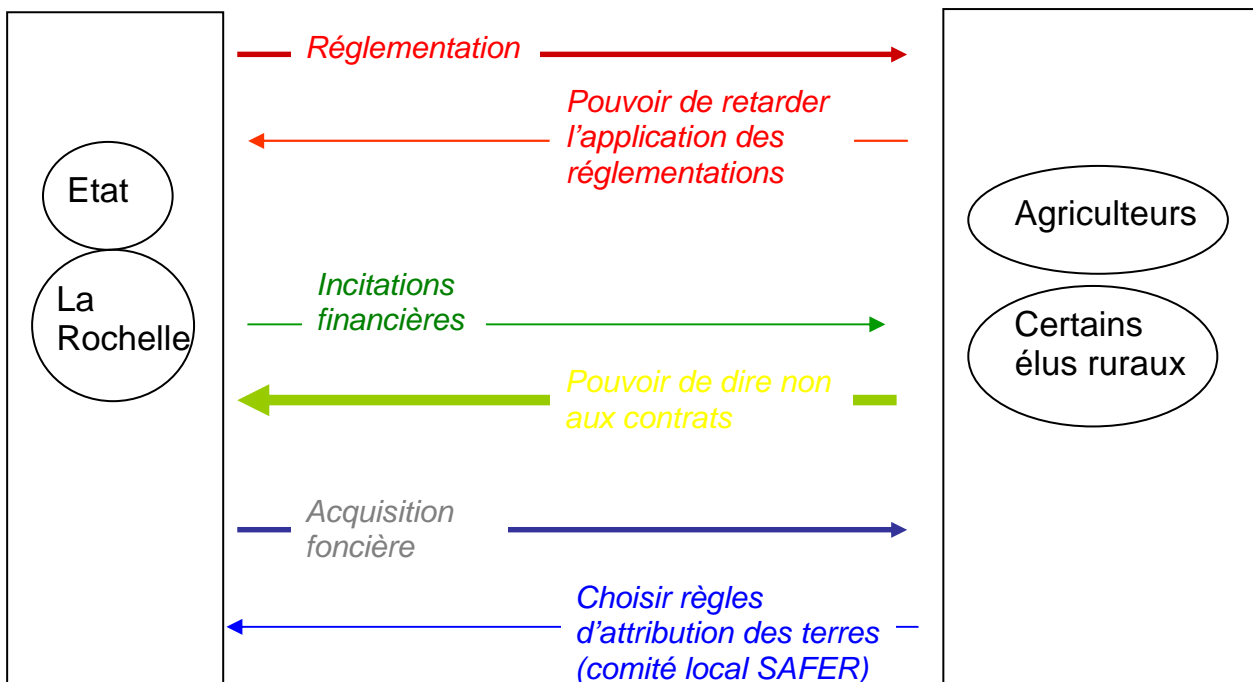
- la voie réglementaire : mesures obligatoires dans certaines zones,
- la voie contractuelle : mesures et financement proposés aux agriculteurs seulement dans certaines zones, démarche volontaire,
- la voie du foncier : la collectivité peut chercher à maîtriser le foncier pour ensuite avoir plus de latitude pour choisir les modes d'exploitation agricole de ses terres.

Les deux premières voies, réglementaire et contractuelle, sont aux mains de l'Etat, législateur et constructeur de la politique agricole. Seul le foncier est aux mains du porteur de projet.

Le jeu d'acteurs peut ici être analysé avec d'un côté l'Etat et La Rochelle, capables d'influencer la territorialisation et de l'autre côté les agriculteurs directement concernés par la territorialisation des politiques agricoles.

### Le contractuel domine les jeux d'acteurs locaux

Le schéma ci-après résume les relations entre agriculteurs d'une part et Etat et La Rochelle d'autre part :



Face au pouvoir réglementaire, les agriculteurs ont le seul pouvoir de faire retarder l'application des réglementations. Face à l'acquisition foncière, les agriculteurs, par le biais des comités locaux de la SAFER, peuvent orienter les choix d'attribution des terres et le choix des candidats agricoles. Face aux incitations financières des mesures agroenvironnementales, les agriculteurs ont le pouvoir de ne pas souscrire de contrat.

Dans l'équilibre des forces entre Etat et collectivité face aux agriculteurs, on pourrait résumer les choses ainsi :

- elles sont en faveur de l'Etat et des collectivités par la réglementation,
- elles sont relativement équilibrées sur le foncier,
- elles sont clairement aux mains des agriculteurs sur la contractualisation.

Plus le niveau d'exigence de la réglementation sera fort et/ou plus la capacité à mobiliser les terres sera facile et moins la collectivité devra avoir recours au contrat pour atteindre ses objectifs environnementaux. La dépendance de La Rochelle vis-à-vis du monde agricole est donc très liée à la réglementation et au foncier.

Or la capacité à maîtriser le foncier pour des projets d'agriculture biologique dépend comme on l'a vu des décisions prises en comité local SAFER. On peut donc supposer que les arbitrages faits dans ces comités locaux seront en faveur de La Rochelle si des relations de confiance règnent entre la Ville et les acteurs agricoles conventionnels. Or cette relation de confiance est souvent instaurée lors de la co-construction de programmes d'actions de type MAE. Ainsi, le contractuel apparaît comme un passage obligé dans le jeu d'acteurs présent sur la question de la territorialisation des politiques agricoles.

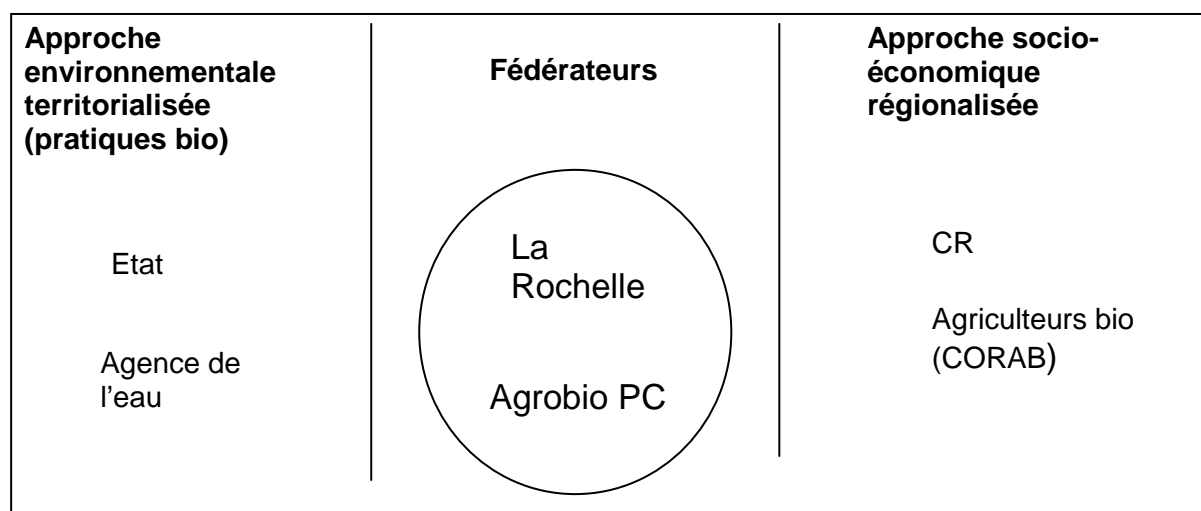
Enfin, le dernier axe de débat et de questionnement que nous avons pu percevoir localement est celui de la territorialisation de l'agriculture biologique.

#### 3. 4. 4. Vers une agriculture biologique territorialisée ?

Cette question semble animer quelques débats localement : doit-on développer l'agriculture bio sur des territoires particuliers ? Lesquels ? De quelle bio veut-on pour notre territoire ? Ces débats existent entre les différentes sphères d'acteurs mais aussi à l'intérieur même de la sphère du bio.

Nous avons vu précédemment que la territorialisation des actions émanait principalement des acteurs de l'environnement en recherche d'efficacité. Du côté des agriculteurs biologiques, la principale coopérative céréalière bio (la CORAB) cherche à construire une filière régionale. Le Conseil régional affiche une politique de soutien à la filière bio régionale. Dans ce contexte, la territorialisation du bio apparaît en bonne voie.

Les acteurs en position de pouvoir rapprocher les tenants d'une approche environnementale territorialisée et les tenants d'une approche socio-économique régionalisée sont La Rochelle et Agrobio Poitou-Charentes :



Autour de la question de la territorialisation de l'agriculture biologique, on observe donc des alliances potentielles confortées par des acteurs fédérateurs.



## 4. Conclusions

Les porteurs de projet de prévention des pollutions diffuses sur les bassins d'alimentation de captage semblent miser à la fois sur des changements de pratiques agricoles et sur des conversions à l'agriculture biologique. Munich et Vittel, les deux cas les plus souvent cités pour leur efficacité environnementale, ont par contre privilégié un changement de système pour tous les agriculteurs du territoire : bio pour Munich, « intégré » pour Vittel. Ce constat peut amener à s'interroger sur les stratégies les plus gagnantes en terme de qualité de l'eau.

Par ailleurs, l'analyse des jeux d'acteurs fait apparaître clairement que les systèmes d'action en place influent directement sur la nature du projet et par conséquent sur les impacts environnementaux. Le montage d'un projet agroenvironnemental mérite donc une réflexion technique sur le choix des actions mais aussi une approche sociologique sur le choix des partenaires.

Une piste d'étude serait d'analyser de façon approfondie deux configurations d'acteurs contrastées (cf. exemple de situations contrastées en annexe 8). Il n'existe pas de configuration-type de système d'action efficace dans toutes les situations. Il semble donc nécessaire que le porteur de projet cerne bien les jeux d'acteurs locaux et en particulier le positionnement des acteurs agricoles.

Approche technique, approche sociologique : les collectivités sont face à des projets complexes. La question de l'accompagnement des collectivités face à la prévention des pollutions diffuses est au cœur de la problématique. A défaut d'assistance solide, la question posée est de savoir si le mode partenarial est un moyen pour la collectivité de parvenir à atteindre ses objectifs en terme de qualité de l'eau.

Cette notion de temps est essentielle dans la conduite des projets sur la qualité de l'eau. Il est à noter que cette notion d'urgence semble assez subjective chez les porteurs de projet. Ceux pour qui la restauration de la qualité de l'eau est nécessaire dans un laps de temps court sont tiraillés sur les choix à prendre : choisit-on l'agriculture biologique qui apparaît comme plus efficace mais où il faut du temps pour toucher un assez grand nombre d'agriculteurs ? Ou bien choisit-on des changements plus progressifs susceptibles de toucher plus d'agriculteurs mais où on prend le risque d'être inefficace ?

L'une des conclusions de l'étude est également que le développement de l'agriculture biologique nécessite plus qu'une approche environnementale. Les conversions en bio sur un territoire à enjeu eau sont facilitées si l'agriculture biologique est confortée par différents leviers. Les collectivités qui souhaitent mobiliser l'agriculture biologique sur un BAC semble donc avoir intérêt à agir sur la demande locale (bio dans la restauration collective par exemple), à aider à la construction de la filière et à conforter les structures de conseil, d'animation et d'accompagnement. L'agriculture biologique semble donc mobilisable plus rapidement pour une problématique environnementale sur un territoire où le développement de l'agriculture biologique a été consolidé localement.

En outre, le rôle de l'Etat dans ces projets mérite d'être abordé. L'Etat nous a paru à la fois absent et omniprésent dans le jeu d'acteurs local. Absent car il est très peu cité par les autres acteurs dans les entretiens. Omniprésent car il détient les outils et dispositifs par lesquels passe l'action. L'Etat crée ainsi des passages obligés. Selon queles dispositifs créés sont réglementaires ou contractuels, selon leur niveau d'exigence, selon les modes de partenariats

auxquels ils incitent, le mode d'action et les alliances entre acteurs sont différents. L'Etat agit donc fortement sur les systèmes d'action locaux.

Enfin, la problématique de cette étude mérite d'être posée au regard du devenir de la politique agricole commune. En effet, les jeux d'acteurs autour de l'eau et de l'agriculture sont déterminés par trois grands facteurs :

- les mécanismes de la PAC et ses aides financières,
- le niveau d'exigence de la réglementation,
- la dynamique du marché du bio.

Dans l'éventualité d'une disparition des aides PAC, le couple moteur serait la réglementation et le marché. Dans un tel schéma, le jeu d'acteurs serait complètement transformé. On peut s'interroger sur les formes de partenariats que rechercheraient les collectivités et en particulier sur la place des structures de développement agricole.

- Agra presse hebdo, 2008. Le secteur bio compte sur la restauration collective
- Agra presse hebdo, 2008. La barre des 2% de surfaces en bio atteinte depuis 2007.
- AFSSA, 2003. Evaluation nutritionnelle et sanitaire des aliments issus de l'agriculture biologique
- Barbier.M., 2008. Bottling water, greening farmers : the socio-technical and managerial construction of a dispositif for underground water quality protection
- Barbier.M., Chia.E., 2001. Negotiated agreement on groundwater quality management : a case study of a private contractual framework for sustainable farming practices
- Barbier.M., Chia E. Gestion de la qualité de l'eau : apprentissage collectif et rôle des prescripteurs
- Barbier M., Lemery B., Learning" through Processes of Change in Agriculture: a methodological Framework
- Bellon.S., Lamine.C. , 2008. conversion to organic farming : a multidimensional research object at the crossroads of agricultural and social sciences
- Benoit.M., 1992. Un indicateur des risques de pollution azotée nommé "Bascule"
- Brossier.J., Chia.E., 1989. Pratiques agricoles et qualité de l'eau Construction d'une R&D dans le cas d'un périmètre hydrominéral
- Cabinet Gressard, 2008. Le secteur des produits biologiques en Italie
- Caplat J. , 2006. Mise en place et analyse d'une collecte de données agro-environnementales sur les pratiques de l'agriculture biologique. Rapport provisoire, FNAB, 69 p.
- Clerc.F., Gauthier.F. and Knochel.A., 1995. Deux grands principes de gestion de la ressource en eau
- Conan E., 2008. Des produits meilleurs et moins chers près de chez soi
- De Mey M. , 2004. Les impacts de l'agriculture biologique sur la qualité de l'eau. Mémoire de fin d'étude, ISA, 38p.
- Depres C. et al. Contracting for Environmental Property Rights : The Case of Vittel
- Duriez J.L, Gagey. D, et Soyeux A. août 2007. Rapport sur l'Agriculture bio pour les débats sur le "Grenelle" de l'environnement
- El-Hage Scialabala N., 2007. Agriculture biologique et sécurité alimentaires : international conference on organic agriculture and food security
- Évaluation ex-post du PDRN 2000-2006, 2008. Partie sur le soutien à l'agro-environnement Annexe Etude de cas "Mesure de Conversion à l'agriculture biologique" AND Ernst&Young Somival Gab nord, 2008. La bio : un choix pour une eau de qualité. ALTER AGRI, n°82
- Girardin P., Sardet E. Impacts environnementaux des prescriptions du cahier des charges de l'agriculture biologique.
- INRA-SAD-VDM, 1996. Rapport de synthèse (cas Vittel)
- Leblanc Cuvillier A., 2008. En Allemagne, l'eau coule de source
- MAP CGAAER Agence Bio. Situation comparée de l'agriculture biologique en Italie, Allemagne et Espagne par rapport à celle de France 2007-2008
- Michelsen J., 2001. Recent development and political acceptance of organic farming in Europe
- Mission Agrobiosciences, 2008. "Ca ne mange pas de pain" "on a bio dire, quel méli-mélo"
- Mission d'Animation Prospective et Stratégie du MAP, 2007. Pesticides : l'émergence d'une catastrophe annoncée
- Naaman R., 2008. Un film événement sur l'agriculture biologique
- Ostel S., Thompson B.H., 2005. Watershed protection : Capturing the benefits of nature's water supply services
- Reibel.C. , 1996. L'option zéro plait à Vittel
- Zakeossian.M., 2008. Eau des villes, eau des champs

## ANNEXES

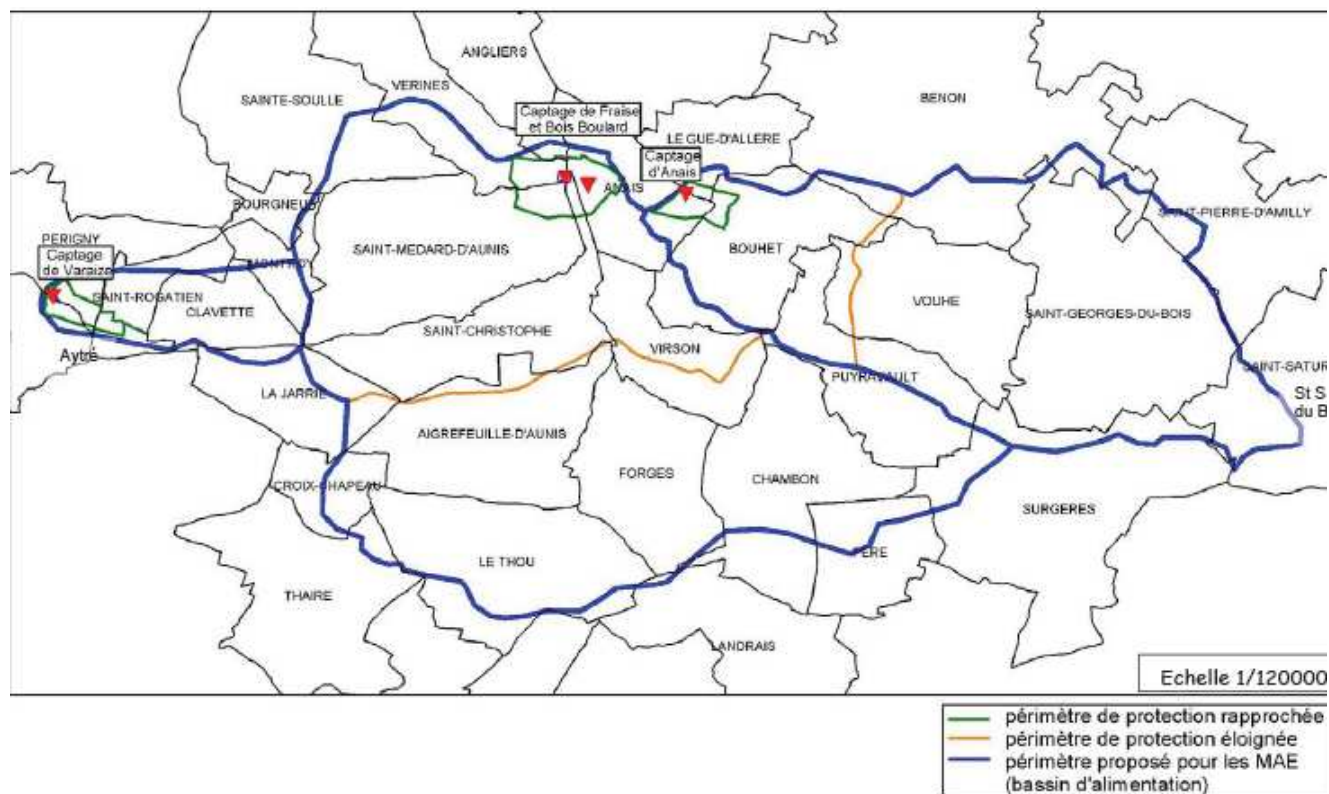
Annexe 1 :		
Carte des communes en zones vulnérables en Poitou-Charentes		p30
Annexe 2 :		
Schéma de principe d'alimentation en eau de La Rochelle		p31
Annexe 3 :		
Délimitation des périmètres de protection et des bassins d'alimentation de captage de La Rochelle		p32
Annexe 4 :		
Liste des personnes contactées ou enquêtées		p33 et 34
Annexe 5 :		
Grilles d'entretien		p35 et 36
Annexe 6 :		
Compte-rendus des entretiens avec les acteurs nationaux		p37 à 55
Annexe 7 :		
Compte-rendus des entretiens avec les acteurs locaux		p56 à 95
Annexe 8 :		
Deux configuration d'acteurs contrastée : une piste d'étude ?		p96

**ANNEXE 1**  
**Carte des communes en zones vulnérables en Poitou-Charentes**



### ANNEXE 3

## Délimitation des périmètres de protection et des bassins d'alimentation de captage de La Rochelle



## ANNEXE 4

### Liste des personnes contactées ou enquêtées

Pour connaître les études en cours :

Nom	Structure	Email	Réalisation d'un entretien
Christine AUBRY	INRA SAD APT	christine.aubry@agroparistech.fr	Non
Edith MARTIN et Sarah NOCKWOOD	Etudiantes Agroparistech en projet d'ingénieur	050140@agroparistech.fr	Non
Mathieu RIOS	Etudiant à la Sorbonne	mathieu.rios@gmail.com	Non
Caroline PETIT	INRA SAD APT	caropetit84@gmail.com	Non

Pour connaître des expériences locales :

Nom	Structure	Email	Réalisation d'un entretien
Maureen DEMAIS	GAB Nord	info@gabnor.org	Non
Elsa CHANEL	FRAB Bretagne	frab@agrobio-bretagne.org	Non
Bénédicte REBEYROTTE	GAB Ile de France	territoires@bioiledefrance.fr	Oui (par téléphone)

Pour des connaissances générales sur l'agriculture biologique :

Nom	Structure	Email	Réalisation d'un entretien
Marianne MONOD	MAP	mariane.monod@agriculture.gouv.fr	Non
Sarah LE DOUARIN	Agence Bio	sarah.le-douarin@agencebio.org	Non
Pierre NOTABILI	Agence Bio	pierre.notabili@agencebio.org	Non

Pour un appui méthodologique, des apports bibliographiques :

Nom	Structure	Email	Réalisation d'un entretien
Marc BARBIER	INRA de Mirecourt	marc.barbier@grignon.inra.fr	Non
Bernard BARRAQUE	ENGREF	barraque@engref.fr	Non
Aline CATTAN	ENGREF	cattan@engref.fr	Non
Gilles GROLLEAU	INRA Montpellier	grolleau@supagro.inra.fr	Non
Laurent MERMET	ENGREF	mermet@engref.fr	Non



Pour comprendre les termes du débat national :

<b>Nom</b>	<b>Structure</b>	<b>Email</b>	<b>Réalisation d'un entretien</b>
Marc BENOIT	INRA de Mirecourt	marc.benoit@mirecourt.inra.fr	Oui
Olivier CLEMENT	FNAB	oclement@fnab.org	Oui
Kristell COHU	MAP (Bureau des sols et de l'eau)	kristell.cohu@agriculture.gouv.fr	Oui
Sophie ELIE	FNSAFER	sophie.elie@safer.fr	Oui (par téléphone)
Sarah FEUILLETTE	Agence de l'eau Seine Normandie	feuillette.sarah@aesn.fr	Oui
Joannie LEROYER	ITAB	joannie.leroyer@itab.asso.fr	Oui
Philippe NOUVEL	MEEDDAT (Direction de l'eau)	philippe.nouvel@developpement-durable.gouv.fr	Oui

Pour l'étude de cas :

<b>Nom</b>	<b>Structure</b>	<b>Email</b>	<b>Réalisation d'un entretien</b>
Philippe BAILLY	Agriculteur	fermedumaraichal@aol.com	Oui
Babette BERNIER	Biosèvres, Agrobio Poitou-Charentes	biosevres@wanadoo.fr	Oui
Julien BERNARDEAU	Chambre d'Agriculture Charente Maritime	julien.bernardeau@charente-maritime.chambagri.fr	Oui (par téléphone)
Alain BUCHERIE	Maire-Adjoint de la Rochelle	alain.bucherie@wanadoo.fr	Oui (par téléphone)
Didier DORIN	Agriculteur	didier.dorin@wanadoo.fr	Oui
Séverine FARINEAU	Agence de l'eau Loire-Bretagne	severine.farineau@eau-loire-bretagne.fr	Oui (par téléphone)
Cyril GOMEL	DIREN, chef du service aménagement durable	cyril.gomel@developpement-durable.gouv.fr	Oui (par téléphone)
Yannick MERLET	DIREN, service eau et milieux aquatiques	yannick.merlet@developpement-durable.gouv.fr	Oui (par téléphone)
Julien MONTEPINI	Animateur ressource	j.montepini@cr-poitou-charentes.fr	Oui (par téléphone)
Emmanuel PHELUT	Ville de La Rochelle, service eau	emmanuel.phelut@ville-larochelle.fr	Oui
Edouard ROUSSEAU	Agriculteur	ed.rousseau@wanadoo.fr	Oui
Jean-Jacques SAMZUN	DRAF	jean-jacques.samzun@agriculture.gouv.fr	Oui (par téléphone)
Karine TROUILLARD	GAB Charente Maritime	gab-17@wanadoo.fr	Oui (par téléphone)
Michel VARLET	Conseil Régional, responsable du service eau	m.varlet@cr-poitou-charentes.fr	Oui (par téléphone)

## ANNEXE 5 Grilles d'entretien

### Guide d'entretiens auprès des agriculteurs

- 1) Données sur l'exploitation : SAU, UTH, type de production, Labels ?
- 2) Quel mode de commercialisation utilisez-vous ? Directe, indirecte ?
- 3) Quels sont vos interlocuteurs privilégiés ? Qui vous apporte conseils et accompagnement dans vos projets ?
- 4) Avez-vous entendu parler de problèmes environnementaux en terme de qualité de l'eau sur votre zone ?
- 5) Comment considérez-vous vos pratiques vis-à-vis de la ressource en eau ?
- 6) D'après vous, l'agriculture doit-elle être impliquée dans la gestion de ce problème environnemental ?
- 7) Comment doit-elle être impliquée ? Par quels types d'actions ? Le Bio ?
- 8) Qu'est-ce que le bio représente pour vous ? Vous seriez prêt à envisager une conversion sur votre exploitation ?
- 9) Si non, pourquoi ? Quelles sont vos craintes par rapport au mode de production biologique ? Sont-elles économiques ?
- 10) Avez-vous entendu parler de la nouvelle réglementation découlant de la loi LEMA 2006 ?
- 11) Comment voyez-vous l'agriculture locale dans 10 ans, dans 20 ans ? Et votre exploitation ?

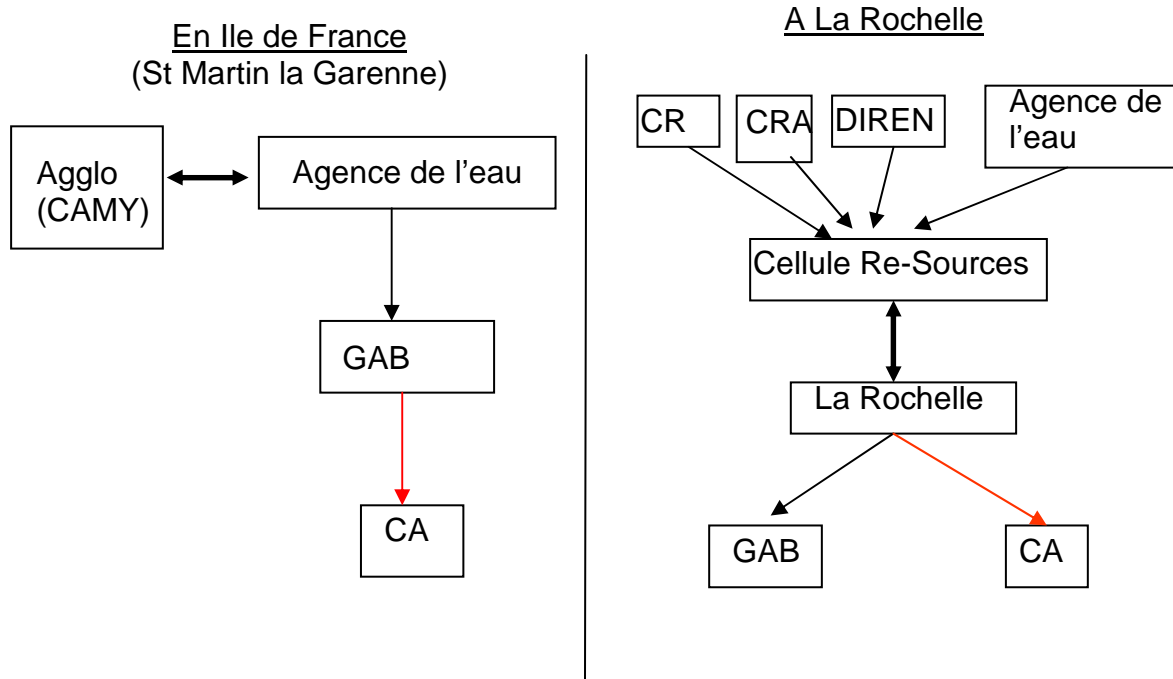
## **Guide d'entretien auprès des collectivités**

- 1) Sur votre territoire, y a-t-il des problèmes liés à l'eau ? Quels sont-ils ? Quelles sont les principales sources de pollution ?
- 2) Quelles actions sont mises en œuvre ?
- 3) Vous avez opté pour une méthode préventive, pourquoi ? Quels en ont été les éléments déclencheurs ? facilitateurs ?
- 4) Pour quelles raisons avoir choisi le cahier des charges Bio ? Avez-vous pensé ou incité à l'Agro-environnement ?
- 5) Quels sont les moyens dont vous disposez ? (structuration de la filière, demande locale ?)Quels sont les outils que vous avez mis en oeuvre ?
- 6) Pourquoi avez-vous choisi ce territoire comme lieu d'action ? Les actions menées sont-elles identiques sur l'ensemble du BAC ou les moyens sont-ils sectorisés ? Menez-vous des actions sur d'autres BAC ?
- 7) Quels sont vos interlocuteurs agricoles ? Avec qui avez-vous des partenariats (agricoles et autres), des objectifs communs ?
- 8) Quelles difficultés avez-vous rencontrées ?
- 9) Quels ont été les éléments facilitateurs ?
- 10) Ressentez-vous un clivage entre les agriculteurs Bio et conventionnels sur votre territoire ?
- 11) Comment envisagez-vous la perspective de réglementation liée à la LEMA ?
- 12) Quels étaient vos objectifs environnementaux au départ avant le lancement de ce projet ?

## ANNEXE 8

### Deux configurations d'acteurs contrastées : une piste d'étude ?

#### Exemple :



Cette figure représente les deux situations contrastées que l'on observe en Ile de France et à la Rochelle. En Ile de France, le porteur de projet est l'Agence de l'eau, en partenariat avec la communauté d'agglomération, tandis qu'à La Rochelle, le porteur de projet est la Ville, soutenue par la cellule multipartenariale Re-Sources.

Par ailleurs, en Ile de France, l'Agence de l'eau mandate le GAB pour accompagner les changements agricoles. Et c'est le GAB qui sollicite la Chambre d'agriculture pour toucher les agriculteurs conventionnels. Dans le cas de La Rochelle, la ville s'adresse conjointement au GAB et à la Chambre d'agriculture.

Réaliser une étude portant sur de tels contrastes de jeux d'acteurs nous semblerait intéressant. Leur efficacité environnementale mériterait d'être analysée plus finement.