

## L'agriculture biologique comme bien commun pour protéger la ressource en eau

Allain S.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> UMR INRA-AgroParisTech SADAPT

**Correspondance** : allain.sophie@gmail.com

### Résumé

Aujourd'hui, l'agriculture biologique devient aussi un fournisseur de biens publics, promue par un nombre croissant d'acteurs. Elle peut être vue comme un « bien commun » à faire émerger et fructifier par des engagements collectifs d'un type nouveau qu'il convient de mieux connaître. On a analysé deux expériences françaises en ce sens, motivées par le souci de préserver des captages d'eau potable et portées par des collectivités locales. L'étude montre que la collectivité intervient comme facilitatrice d'un projet de développement territorial. Elle agit par deux leviers complémentaires, la maîtrise de l'offre (foncier et bâtiments) et de la demande (restauration collective). Si l'efficacité environnementale reste à démontrer, les projets reposent sur une mobilisation collective croissante et se développent en fonction de leur capacité de bourgeonnement et d'ancrage territorial. De nouveaux modes de gouvernance apparaissent qui posent la question du positionnement d'une collectivité locale dans de tels projets et celle de l'invention d'arrangements institutionnels mixtes.

**Mots-clés** : agriculture biologique, eau, bien commun, action collective, territoire

### Abstract: Organic Farming as a Commons for Protecting Water Resources

Today, organic farming is also a provider of public goods, promoted by an increasing number of actors. It may be seen as a "commons", that has to be shaped and developed by new types of collective commitments to study. Two French experiences in that perspective aiming to protect water resources and led by local authorities have been analyzed. The study shows that the local authority behaves as a facilitator of territorial development plan. It acts through two complementary levers, the control of supply (land and ownership) and demand (institutional catering). Whereas environmental efficiency remains to be proved, the projects rely on an increasing collective mobilization and develop according to their ability for budding and territorial rooting. New modes of governance appear, that raise the questions of a local authority positioning in such plans and the invention of mixed institutional arrangements.

**Keywords**: organic farming, water, commons, collective action, territory

## 1. Contexte, problématique et démarche de travail

### 1.1 Contexte

Le règlement communautaire CE n°834/2007 prend acte du « double rôle sociétal » de l'agriculture biologique comme réponse à la demande de certains consommateurs et comme fournisseur de biens publics contribuant à la protection de l'environnement, au bien-être animal et au développement rural. Cet élargissement des finalités de l'agriculture biologique introduit des perspectives nouvelles et des exigences accrues pour cette production jusqu'alors vue comme une production de niche. Désormais considérée comme devant jouer un rôle moteur dans la mise en place d'une agriculture durable, elle est clairement encouragée par un nombre croissant d'acteurs publics au plan tant national que local. Elle

est ainsi de plus en plus envisagée comme un « bien commun » répondant à des intérêts multiples, qu'il convient de promouvoir par des engagements collectifs.

### 1.2 Problématique

L'« école des commons » (Ostrom, 1990 ; Ostrom *et al.*, 2002) a mis en évidence que des ressources naturelles exploitées par un ensemble d'acteurs pouvaient faire l'objet d'une auto-organisation collective durable et être ainsi gérées en « bien commun » (pâturages communaux, par exemple). Aujourd'hui, cette approche s'étend à des « biens communs complexes » (« complex commons »), faisant l'objet d'une multiplicité d'usages et impliquant des acteurs divers. On considère ainsi l'agriculture biologique comme un bien commun complexe et on cherche à analyser si les parties prenantes peuvent s'organiser collectivement pour la gérer de manière durable et comment. Il s'agit d'explorer un angle peu étudié de ce champ, les processus d'institutionnalisation (Dolsak et Ostrom, 2003), notamment ceux qui reposent sur des processus collaboratifs entre acteurs publics et privés (Dietz *et al.*, 2003 ; Armitage *et al.*, 2007). On rejoint par là Michelsen (2001), qui a pointé que ce qui était en jeu dans le développement de l'agriculture biologique, c'était son institutionnalisation à travers des arrangements mixtes assurant l'articulation entre des engagements individuels et le macro-contexte composé de l'Etat, du Marché et de la Société Civile. Mais il s'agit ici de dépasser le cadre institutionnaliste qui se focalise sur les résultats des processus et tend à les réduire à des accords matériels, sinon marchands, pour s'intéresser à la dynamique de ces processus et rendre plus pleinement compte de la richesse des interactions sociales à l'œuvre et de leur devenir. On adopte pour cela une perspective pragmatiste (Allain, 2008), qui vise à repérer comment une diversité d'acteurs reconnaît en un lieu donné différentes qualités à l'agriculture biologique et s'engage dans un processus d'action collective pour les faire émerger et les exploiter. On ne considère ainsi plus seulement l'action collective comme une arène de compétition entre des acteurs ne cherchant qu'à défendre leurs intérêts particuliers, mais aussi comme la construction d'une communauté sur la base de valeurs partagées. La tension entre ces deux approches de l'action collective est appréhendée à travers le concept de négociation (Allain, 2012). On cherche ainsi à saisir comment l'agriculture biologique est progressivement négociée comme un bien commun à travers l'expression de multiples intérêts qui traduisent la diversité des qualités attachées à ce bien et contribuent à faire percevoir sa valeur collective, mais qui sont aussi sources de conflits et de blocages à traiter ; dans le même mouvement, on cherche à repérer le collectif qui se forme et s'organise pour prendre en charge ce bien et comment se nouent des accords en son sein. Dans une telle approche, le bien commun ne correspond plus à une réalité externe, mais à une qualité émergente faisant l'objet d'un accord provisoire, qui doit être régulièrement révisé.

### 1.3 Démarche de travail

Dans le cadre de ce projet exploratoire, on s'intéresse à des engagements collectifs territoriaux envers l'agriculture biologique, motivés par le souci de protéger des captages d'eau potable. En effet, un nombre croissant d'acteurs publics locaux (collectivités locales, Agences de l'Eau) cherche à favoriser le développement de l'agriculture biologique pour ce motif, et des projets collectifs innovants apparaissent, qu'il convient de mieux connaître.

Deux cas ont été retenus : l'expérience de la ville de Lons-le-Saulnier (Jura), et le projet des Hauts-Prés à Val-de-Reuil, porté par la Communauté d'Agglomération Seine-Eure (CASE) (Eure). L'un et l'autre constituent de véritables entreprises locales de développement de l'agriculture biologique, qui suscitent beaucoup d'attentes, et qui ont peu ou pas été étudiées sous cet angle à la fois historique et intégrateur de la compréhension de la dynamique d'une action collective territoriale.

On a cherché à comprendre pourquoi ces collectivités ont choisi d'opter pour l'agriculture biologique pour protéger leurs champs captants, les leviers d'action qu'elles ont utilisés, les problèmes qu'elles ont rencontrés (maîtrise du foncier notamment), la manière selon laquelle s'est noué un processus collaboratif, avec quels types d'acteurs, et dans quels buts ; jusqu'où l'agriculture biologique devient

réellement un bien commun territorial ; la façon selon laquelle l'action publique dans son ensemble se trouve interrogée par ces innovations.

Les deux cas ont fait l'objet d'entretiens approfondis menés régulièrement avec une grande diversité d'acteurs impliqués (collectivités locales, administrations, profession agricole, cuisiniers...) et d'une analyse documentaire poussée (rapports d'étude, compte-rendu de réunions, textes réglementaires, presse...). Des entretiens ont aussi été menés avec des acteurs nationaux ou d'autres régions. Au total, 32 entretiens ont été réalisés. Divers débats professionnels ont en outre enrichi le travail.

## **2. Le projet des « Hauts-Prés » à Val-de-Reuil (27)**

### *2.1 Protéger un champ captant stratégique par le développement de l'agriculture biologique*

Le projet des « Hauts-Prés » est né de la volonté des élus de la CASE de préserver la qualité de l'eau sur leur territoire. Le site des Hauts Prés est en effet un champ captant de cinq forages qui fournissent de l'eau potable aux deux-tiers de la population de cette collectivité, soit 40 000 habitants. Ce champ captant est géré par la CASE au titre de sa compétence de production et distribution de l'eau potable, depuis sa création en 2001. Si la qualité de l'eau est globalement bonne (pas de nitrates, faible teneur en atrazine), la CASE a décidé de mieux protéger cette ressource stratégique, et, pour cela, de faire évoluer les pratiques agricoles. Cette zone était en effet exploitée par sept céréaliers en mode de production intensif. Vers 2005, la Chambre d'Agriculture les a incités à pratiquer une agriculture raisonnée, mais la CASE n'a pas constaté de réels progrès. Après des élections et l'arrivée d'élus des Verts, en 2008, la CASE a envisagé l'arrêt de la production agricole sur ce site. Mais, cette option n'étant pas en accord avec les orientations du Schéma de Cohérence Territoriale (SCOT), c'est un encouragement à un passage volontaire à l'agriculture biologique qui a été retenu.

### *2.2 Favoriser la reconversion grâce à la sécurisation foncière et introduire une activité de maraîchage biologique dans le Périmètre de Protection Rapproché*

Pour les agriculteurs en place, l'intérêt que comptait mettre en avant la CASE était de sécuriser leur exploitation en pouvant bénéficier de baux environnementaux, alors qu'ils ne disposaient jusqu'alors que de baux précaires annuels. Les terrains appartenaient en effet à l'Etablissement Public Foncier de Normandie (EPFN), qui les avait acquis pour accompagner le développement de Ville Nouvelle de Val de Reuil, mais le projet d'installation d'un parc d'activités s'est révélé caduque faute de l'essor escompté de la Ville Nouvelle. La création de captages d'eau potable et la mise en place d'un Plan de Prévention des Risques d'Inondations (PPRI) dans les années 1990 ont introduit de nouvelles contraintes qui expliquent que des agriculteurs n'aient pu s'installer qu'à titre précaire. La CASE a ainsi décidé de racheter à l'EPFN les 110 hectares qui constituent le Périmètre de Protection Rapproché (PPR). Ce rachat s'est déroulé sur trois ans, de 2009 à 2011, et cet investissement de 400 000 € a été financé à 80% par l'Agence de l'Eau Seine-Normandie (AESN), le Conseil Général de l'Eure et l'Etat (FNADT).

Une étude a été confiée au Groupement Régional des Agriculteurs Biologiques (GRAB) de Haute-Normandie, afin de vérifier la faisabilité de développement de l'agriculture biologique sur ce territoire. Les potentialités de la zone en termes de maraîchage biologique ayant été confirmées, la CASE a décidé de dédier 30 hectares à cette activité sur les 110 hectares récupérés.

Des pourparlers ont alors été engagés avec les agriculteurs en place pour réorganiser le parcellaire pour pouvoir constituer cette zone de maraîchage et négocier les conditions de reconversion à l'agriculture biologique sur les 80 hectares restants. Quatre exploitants ont accepté de se reconvertir sur une surface totale de 70 hectares (27 ha depuis l'automne 2010, le reste au printemps 2012), deux autres sont partis en retraite, et un seul est donc resté en mode conventionnel. De nouvelles conditions

de location leur ont été offertes, reposant sur l'octroi de baux environnementaux avec un cahier des charges incluant le passage à l'agriculture biologique. Une exonération de la part communale de taxe foncière pour cinq ans leur a aussi été accordée.

En ce qui concerne le maraîchage, la CASE a décidé de privilégier des candidats à l'installation ou des porteurs d'un projet à orientation pédagogique. Un appel à projets a été lancé au cours de l'hiver 2010-2011 via les réseaux agricoles locaux et nationaux. Celui-ci stipulait clairement qu'il s'agissait d'accueillir aussi bien des productions de plein champ que des productions destinées en priorité à « des filières courtes et locales », en particulier à la restauration scolaire du territoire communal. Les contraintes d'exploitation liées au caractère inondable du site étaient par ailleurs bien décrites : interdiction de construire des bâtiments de rangement, stockage ou conditionnement, mais étude de reprise par la CASE d'un bâtiment situé à proximité qui puisse servir à tous les exploitants ; interdiction d'aménager des serres ou tunnels, à moins qu'ils ne soient démontables ou arrimés ; interdiction d'installer des clôtures, des dispositifs anti-lapins et rongeurs, ou à maille large, pouvant toutefois être tolérés, mais sans certitude ; irrigation nécessairement collective à partir d'un forage unique. Du fait de ces contraintes, il était donc demandé aux candidats d'être capables de travailler en commun. Des réunions de travail animées par le GRAB et la CASE ont été organisées pour aider les candidats à élaborer un projet collectif, avec l'appui de conseillers agricoles de différentes structures (Chambre d'Agriculture, Centre d'Economie Rurale). Les lenteurs de mise en place du projet ont cependant conduit plusieurs candidats à se désister. Un nouvel appel à projets a donc été relancé en novembre 2011.

La CASE a pu acquérir le bâtiment envisagé en 2012. Elle a par ailleurs confié une étude à Inter Bio Normandie pour recenser les débouchés locaux possibles, notamment la possibilité pour les cantines scolaires locales d'introduire dans les menus des produits biologiques produits sur le site. En effet, la CASE n'a pas de compétence en matière de restauration scolaire et ne connaît pas ce domaine. Il s'avère qu'une cuisine centrale gérée en régie à Louviers et assurant 1000 repas par jour pourrait permettre de tenter une expérience dès 2013, avec les productions maraîchères déjà en place. Mais, comme le souligne la personne en charge du projet à la CASE, « *il s'agit déjà de démystifier des deux côtés, chez les agriculteurs comme chez les cuisiniers... Il faut déjà créer le lien* ». Courant 2012, la CASE a par ailleurs fini d'aménager la zone de maraîchage : création d'un forage en dehors du PPR et d'un réseau d'irrigation ; viabilisation des parcelles ; desserte électrique.

Fin 2012, six candidats étaient retenus et avaient commencé leur activité ou étaient sur le point de le faire : quatre maraîchers, un apiculteur et une entreprise de réinsertion sociale et professionnelle, l'association « Aurore ». Les maraîchers ont des profils professionnels très différents : si l'un d'eux est déjà en activité depuis plusieurs années et ne cherche qu'à transférer son exploitation sur le site en reprenant 6 ha, les trois autres sont des candidats à l'installation. Le premier est un jeune agriculteur d'une trentaine d'années, jusqu'alors salarié dans une entreprise de maraîchage biologique (4,5 ha) ; le second est un chef d'entreprise d'espaces verts d'une cinquantaine d'années qui a cédé son entreprise et est actuellement en reconversion professionnelle (4,8 ha) ; le troisième est un homme d'une quarantaine d'années également en reconversion professionnelle, mais extérieur au monde agricole, qui conçoit le maraîchage biologique dans le cadre d'un projet de vie global (3 ha). L'ex-chef d'entreprise a déjà commencé à produire en 2012. L'apiculteur a, lui, pour ambition d'articuler production de miel et animation pédagogique sur une parcelle de 1 ha. Quant à l'association « Aurore », elle souhaite reprendre 10 ha pour créer un parcours de réinsertion professionnelle dans le cadre d'un projet plus global : en effet, la production maraîchère sur ces 10 hectares sera gérée en lien avec celle des « Jardins de Neustrie » (4 à 5 ha), site qu'elle vient de se voir attribué sur la commune de Val-de-Reuil, et l'association envisage par ailleurs de monter une conserverie de légumes sur le site des « Hauts-Prés » ; ce volet d'activité se rattache à un volet relatif au logement, puisque l'association a par ailleurs racheté un hôtel à Evreux et projette d'y créer un restaurant qui pourrait être alimenté par la

production de légumes. Toutes les activités de maraîchage biologique et l'apiculture devaient démarrer en 2013.

### ***2.3 Créer un pôle de développement de l'agriculture biologique en s'appuyant sur la reprise d'un grand bâtiment industriel***

L'opportunité pour la CASE de pouvoir racheter un vaste bâtiment industriel, à proximité des terrains agricoles a donné une nouvelle ampleur au projet. Alors que 1000 à 1500 m<sup>2</sup> auraient suffi aux besoins des maraîchers, c'est une surface couverte de 10 000 m<sup>2</sup> qui s'est libérée en 2009, suite à la cessation d'activité d'une entreprise de production de fûts métalliques. C'est donc à un véritable pôle de développement autour de l'agriculture biologique que la CASE a commencé à penser. Cette réflexion s'est accélérée depuis le rachat du bâtiment en mars 2012, grâce à des aides de l'Agence de l'Eau, du Conseil Régional et du Conseil Général ; ces aides s'élevaient en effet à 60% du montant de cet important investissement de 1,5 million d'euros, l'Agence de l'Eau finançant à elle seule 800 000 €. La CASE recense actuellement les différents projets qui pourraient valoriser le bâtiment.

Il est déjà prévu que l'équipe d'entretien des milieux naturels de la CASE, composée d'une vingtaine de personnes, emménage dans ce lieu. Le GRAB et Inter Bio Normandie pourraient aussi s'y installer. Comme on l'a vu, l'association « Aurore » envisage de créer une conserverie de légumes. Des contacts ont aussi été pris avec la coopérative de céréales biologiques d'origine normande, Biocer, pour examiner les possibilités de développement d'une filière locale, par exemple via une meunerie. L'un des quatre céréaliers en reconversion a, lui, manifesté un besoin de surface de stockage. D'autres pistes encore sont à l'étude, Inter Bio Normandie mettant en contact les éventuels porteurs de projet avec la CASE dès qu'une idée voit le jour. S'il s'agit de promouvoir des circuits courts, le site présente aussi l'avantage d'être très bien desservi par l'autoroute A13 et la ligne SNCF Paris-Le Havre, et pourrait donc aussi alimenter des circuits longs.

Outre favoriser l'implantation d'acteurs économiques, la CASE souhaite aussi vivement « *faire en sorte que ce lieu vive* ». Des élèves du collège de Louviers sont ainsi accueillis régulièrement sur ce site qui donne matière à différents projets pédagogiques (par exemple, réalisation d'un reportage photos sur l'évolution du projet des Hauts-Prés en un an). Mais l'idée est aussi d'y attirer progressivement le public à travers diverses activités : vente directe de légumes bio ; ateliers de cuisine de légumes ; petite restauration ; expositions ; accueil de formations,... La population locale est déjà informée du projet à travers le journal de la CASE qui en a fait son fil rouge.

### ***2.4 Etendre le projet sur le Périmètre de Protection Eloigné***

Pour la CASE, il s'agit d'aller encore plus loin en étendant le projet au Périmètre de Protection Eloigné. Elle envisage ainsi d'acquérir une zone humide boisée de 40 ha, « Les Pâtures », actuellement entretenue par l'Office National des Forêts pour le compte de l'EPFN. L'objectif est de restaurer les fonctionnalités hydrauliques et écologiques de cette zone d'expansion de crues de l'Eure, tout en favorisant sa mise en valeur touristique et des projets pédagogiques à travers la création de sentiers de randonnée.

Il s'agit aussi d'inciter le Golf du Vaudreuil à mener une politique plus respectueuse de l'environnement, en réduisant l'usage des produits phytosanitaires. Le nouveau propriétaire se révèle très réceptif à cet enjeu et a financé en 2012 une étude d'entretien du golf sans produit phytosanitaire. Cette modification de pratique pourrait être un argument mis en avant pour relancer ce golf réputé comme l'un des plus beaux golfs de Normandie, avec une magnifique grange du XVII<sup>ème</sup> siècle en guise de club-house, et qui a déjà accueilli des compétitions importantes. L'activité maraîchère pourrait ainsi éventuellement trouver un nouveau débouché.

## 2.5 Un projet territorial de développement durable inscrit à l'Agenda 21 de la CASE

Au total, le projet des « Haut-Prés » apparaît aujourd'hui comme un véritable projet territorial de développement durable combinant action environnementale (protection de captage d'eau potable), action économique (développement de l'agriculture biologique et mise en place de circuits courts) et action sociale (réinsertion et activités pédagogiques). Il est d'ailleurs inscrit dans la politique de développement durable de la CASE dans le cadre d'un Agenda 21 mis en place en septembre 2010.

Cet ambitieux projet s'est construit au fil du temps, comme le résume la personne en charge du projet à la CASE : *« on a toujours navigué à vue, on n'a pas fait de gestion de projet... Au début, on avait seulement l'idée de limiter un peu les phytos... Et puis, il y a eu un changement d'élus et une prise de position pour l'agriculture biologique... On se rend compte maintenant que c'est un projet de développement territorial ».*

## 2.6 Analyse du projet

Le projet des « Hauts-Prés » a rencontré plusieurs difficultés pour voir le jour : la CASE a tout d'abord dû apprendre à travailler avec le monde agricole et sa multiplicité d'acteurs. Elle a aussi dû gérer les contraintes administratives du site, notamment le principe d'inconstructibilité. Sur la base d'une étude montrant que le site était plutôt affecté par des remontées de nappe que des débordements de cours d'eau, la DDTM a accepté de ne pas imposer des règles plus strictes comme la construction de serres dans le sens des flux possibles d'eau. Mais la CASE a aussi bénéficié de deux belles opportunités (une acquisition foncière et le rachat d'un vaste bâtiment) et reçu un fort appui financier de l'Agence de l'Eau, des aides du Conseil Général, du Conseil Régional et dans une moindre mesure de l'Etat pour ces investissements.

Ce projet enthousiasmant aux yeux de tous suscite en effet beaucoup d'attentes, notamment de la part de l'AESN, qui escompte pouvoir en faire un « projet vitrine » pour d'autres Aires d'Alimentation de Captage. Pour le moment, il est cependant encore fragile : si les bases en ont été jetées, il doit maintenant prouver sa viabilité économique et son efficacité environnementale, tout comme son intérêt social. Les années prochaines seront à cet égard cruciales, surtout l'année 2013 au cours de laquelle l'activité de maraîchage doit pleinement démarrer. L'efficacité environnementale sera de toute façon difficile à prouver dans une situation peu problématique au départ.

Une question-clé concerne par ailleurs la gouvernance de ce projet. Si la CASE a clairement su nouer des partenariats fructueux avec les acteurs économiques du Bio et la profession agricole, et si elle souhaite encore davantage impliquer les acteurs locaux, elle apparaît néanmoins à tous comme le porteur du projet. Elle se trouve en fait tiraillée entre sa volonté de promouvoir et d'organiser ce projet au cœur de sa politique et son désir de n'être qu'un simple facilitateur entre une diversité d'acteurs. Il est ainsi difficile de tracer la limite entre ce qui relève du domaine public et de la volonté d'une collectivité territoriale et ce qui relève de la sphère privée et de la liberté d'entreprise.

Consciente de ce problème, la CASE a confié à l'automne 2012 au CER le soin d'ébaucher un projet de « règlement de la zone », visant à définir les règles entre les acteurs pour « réussir et vivre ensemble ». Les enjeux sont multiples : il s'agit tout d'abord de clarifier l'identité, la finalité, les objectifs, et le statut juridique du Pôle Bio : celui-ci est-il une entreprise, une association ? Quelles sont ses missions ? Quels objectifs se donne-t-il ? Quelles sont ses priorités (par exemple, développer les circuits courts) ? Un second enjeu est de déterminer les modalités de gestion, de prise de décision et de résolution des conflits : un comité de pilotage pluripartite pourrait par exemple assurer l'animation du Pôle Bio. Mais la CASE doit-elle forcément présider ce comité ou celui-ci peut-il élire son président ? Enfin, un troisième enjeu a trait aux engagements et responsabilités des acteurs de ce Pôle Bio pour entretenir le site et assurer sa reconnaissance en agriculture biologique.

Au-delà, il s'agit aussi de penser une gouvernance élargie qui implique les habitants du territoire pour que ceux-ci ne soient pas seulement consommateurs du site mais en deviennent aussi acteurs.

### **3. L'expérience de la Ville de Lons-le-Saulnier (39)**

#### *3.1 Protéger un champ captant stratégique par une contractualisation avec les agriculteurs pour développer des pratiques plus respectueuses de l'environnement*

Le champ captant de Villevieux, qui se situe dans un bassin versant de 5400 ha, constitue une ressource stratégique pour Lons-le-Saulnier, puisqu'il couvre 70% des besoins en eau de l'agglomération (25000 habitants), voire 100% en période d'étiage. Les élus de cette ville, qui gère son service d'approvisionnement en eau potable en régie directe, ont toujours été attentifs à la qualité de leurs ressources en eau. Dès 1989, lorsqu'elle a commencé à se dégrader, ils ont choisi d'agir en amont plutôt que d'investir dans une usine de dénitrification. Les taux de nitrates étaient en effet en hausse, avec des pics dépassant les 30 mg/l. C'est clairement l'activité agricole qui était en cause, puisque la plaine alluviale de la Seille, où se situent les puits, est cultivée par des céréaliers. A partir de 1992, la ville a ainsi cherché à signer avec les agriculteurs des conventions d'adoption de pratiques plus respectueuses de l'environnement (abandon du maïs, création de bandes enherbées le long de rivières ou de fossés, maintien de prairies extensives, fertilisation azotée raisonnée,...). Quinze agriculteurs sur les vingt concernés ont accepté de s'engager sur une surface totale de 70 ha. Il en a résulté une stabilisation du taux de nitrates à 20 mg/l et une réduction des pesticides.

#### *3.2 Aller plus loin en encourageant la conversion à l'agriculture biologique grâce à une offre de débouchés locaux fondés sur la restauration collective*

Pour aller plus loin, la ville a incité les agriculteurs du site à se convertir au bio à partir de 2001, en leur offrant un débouché local, via la restauration collective, et en s'appuyant sur des Contrats Territoriaux d'Exploitation. Des réflexions étaient déjà en cours avec une filière céréalière locale, le GIE Bio Comtois, pour alimenter la cuisine municipale, alors gérée en régie directe par la ville. A cette époque, cette cuisine produisait 600 000 repas par an. « *On s'est rendu compte qu'on disposait d'un outil fabuleux : une véritable demande en bio* » raconte le maire, Jacques Pélissard. En effet, dès lors qu'il existe une demande pérenne en bio, il est possible de déclencher une offre correspondante. La ville a décidé de commencer par un produit classique : le pain bio. Seul un céréalier de la zone de captage a toutefois accepté de se convertir. Pour assurer un débouché aux nouveaux céréaliers bio, la cuisine centrale s'est engagée à acheter toute leur production, soit environ 60 tonnes de farine, dont 25 issues de la zone de captage. Les autres agriculteurs de la zone ne se laissent cependant pas convaincre, malgré le développement continu d'autres filières bio pour la restauration collective.

#### *3.3 Développer l'agriculture biologique en s'appuyant sur une demande locale structurée par la cuisine centrale de Lons-le-Saulnier*

Si les agriculteurs de la zone du captage de Villevieux restent en retrait vis-à-vis de l'agriculture biologique, l'introduction de produits agricoles bio locaux dans la restauration collective locale a été en constant développement depuis 2001, avec comme pivot la demande structurée par la cuisine municipale de Lons-le-Saulnier.

Après les céréales, ce sont la viande bovine bio en 2006, puis les yaourts bio en 2007, et enfin des légumes bio et des fruits bio qui sont progressivement entrés dans les menus. La cuisine est gérée depuis 2009 par un syndicat mixte qui regroupe la ville, propriétaire des bâtiments, le Centre Communal d'Action Sociale (CCAS) auquel appartient le matériel, le Syndicat Intercommunal Optionnel pour l'Agglomération Lédonienne (Sicopal) chargé de la livraison des repas et l'Hôpital de Lons-le-Saulnier. Cette cuisine centrale prépare aujourd'hui 1,2 million de repas par an, soit environ 5.000 repas par jour

(3.000 pour les écoles, 1.000 pour le centre hospitalier, 500 pour le portage à domicile et 500 consommés sur place au self).

Tout le pain et toute la viande bovine entrant dans la composition des menus sont bio, et environ 30% des légumes et des fruits avec cependant des fluctuations annuelles importantes pour ces produits. La moyenne de l'approvisionnement en produits bio s'établit à environ 20%, atteignant ainsi l'objectif fixé par le Grenelle de l'Environnement. Un menu entièrement bio est proposé une fois par mois. Le coût en matières premières d'un repas s'établit à environ 2 €, ce qui est dans la moyenne de la restauration collective conventionnelle.

L'organisation de la filière de pain bio a reposé sur un partenariat entre des céréaliers, le GIE Bio Comtois, un minotier, un boulanger et la cantine municipale. Au début, ce pain bio était un peu plus cher que du pain traditionnel, avec un surcoût annuel d'environ 15 000 €. Ce n'est plus le cas, car la contractualisation a permis de lisser les prix et de s'affranchir des fluctuations de prix du marché.

Avec les producteurs de viande bovine, le choix a été fait d'acheter les bêtes sur pied, afin de maîtriser le circuit jusqu'à l'abattoir. Il s'agit de vaches montbéliardes bio de réforme obéissant à un cahier des charges précis (remise à l'herbe après le tarissement), qui sont abattues à l'abattoir de Lons-le-Saulnier et découpées par une entreprise locale. Une cinquantaine d'éleveurs fournissent 200 à 250 vaches bio par an, soit 15 à 25 bêtes par mois. Le prix est d'environ 7 € TTC / kg, prix qui inclut le test ESB, la taxe d'abattage, la découpe et la mise sous vide. Le surcoût est en partie absorbé grâce à une cuisson lente et à basse température, qui permet de faire des économies d'énergie et de valoriser toutes les pièces de viande. Les producteurs ont signé collectivement une charte de qualité qu'ils s'engagent à respecter et qui prévoit des sanctions graduées (réduction du prix d'achat, refus de la carcasse, voire exclusion de l'agriculteur). Le directeur de la cuisine centrale planifie les volumes nécessaires avec le coordonateur du groupe et fait régulièrement le point avec celui-ci. Ce groupe n'a pas d'entité juridique, la cuisine centrale paye en direct chaque agriculteur.

Les yaourts bio sont, eux, fournis par l'Ecole Nationale d'Industrie Laitière de Poligny, qui approvisionne aussi la cantine centrale en comté, afin que soient valorisés les produits locaux même s'ils ne sont pas bio.

Enfin, pour les légumes, un partenariat a été instauré avec le Centre de Formation Professionnelle et de Promotion Agricole de Montmorot qui propose des sessions de formation à la conduite des productions légumières bio, ce qui a permis d'accompagner l'installation de jeunes maraîchers. L'offre en légumes bio comme en fruits bio reste cependant insuffisante. Pour accroître celle-ci, il est prévu d'installer une légumerie équipée à côté de la cuisine centrale, qui assurera le stockage, lavage et épluchage des légumes et approvisionnera les cuisines des lycées et collèges de la région. En effet, l'un des obstacles au développement du maraîchage bio est le problème du stockage pour s'affranchir du gel ou conserver au frais. Les maraîchers bio pourraient ainsi confier leur production à la légumerie avant de la vendre à d'autres établissements de restauration collective. Le financement de cette légumerie est acquis, avec une aide de l'Agence de l'Eau d'environ 40% pour un coût estimé à 200 000 €. Les travaux devraient démarrer en 2013. Les producteurs de légumes et de fruits doivent encore s'organiser pour qu'un coordonnateur émerge, comme dans les autres filières. La légumerie pourrait aussi devenir entreprise de réinsertion professionnelle.

### *3.4 Créer une filière de foin bio pour les agriculteurs de la zone de captage*

Lons-le-Saulnier cherche en outre à créer une filière de foin bio pour les agriculteurs de la zone de captage, qui pallie aussi le manque de fourrage des éleveurs bio des plateaux. Une réunion entre ces différents agriculteurs a été organisée en juillet 2011 par la ville et la Chambre d'Agriculture. Il en est ressorti une réelle demande des éleveurs des plateaux, intéressés de surcroît par la meilleure qualité du foin de plaine plus riche en fibres ; ils sont d'ailleurs prêts à venir faire les coupes d'herbe en plaine. Ils sont aussi demandeurs de céréales en mélange ou de variétés rustiques comme l'avoine ou



l'épeautre. L'organisation de cette filière devient urgente avec l'instauration d'un périmètre de protection autour du champ captant qui rend obligatoire une conduite culturale selon le mode de l'agriculture biologique sur une partie de la zone.

### *3.5 Instaurer un périmètre de protection autour du champ captant pour rendre obligatoire une conduite culturale selon le mode de l'agriculture biologique*

Depuis 2009, le champ captant de Villevieux est classé captage Grenelle. Une surveillance des pollutions diffuses sur tout le bassin versant (5400 ha) a été instaurée et Lons-le-Saulnier a décidé de rendre obligatoire l'agriculture biologique dans la zone de captage. La ville s'est donc engagée dans une démarche de création d'un périmètre de protection autour du champ captant. L'arrêté de Déclaration d'Utilité Publique (DUP) a été signé le 13 mars 2012. Dans une zone n°1 de 60 ha située à l'intérieur du Périmètre de Protection Rapproché (PPR) qui couvre au total 220 ha, obligation est faite aux agriculteurs de travailler selon le mode de l'agriculture biologique : l'arrêté stipule ainsi que « *l'ensemble des prairies ou des cultures seront conduites selon le cahier des charges français en vigueur dans l'agriculture biologique* ». En outre, 70% au moins des parcelles devront être en prairies permanentes et des bandes enherbées d'une largeur minimum de 10 mètres devront être établies le long des berges des cours d'eau. Douze agriculteurs sont concernés par l'obligation de passer à des pratiques d'agriculture biologique dans cette zone n°1 (PPR1), dont quatre éleveurs. L'arrêté prend effet à compter de la campagne culturale 2012-2013.

La ville souhaite par ailleurs acheter l'ensemble des parcelles du PPR pour pouvoir maîtriser l'utilisation du sol et octroyer des baux environnementaux. Les acquisitions se réalisent au fur et à mesure des opportunités, notamment des départs en retraite. La ville dispose pour le moment d'environ 30% des terrains.

### *3.6 Pouvoir faire obtenir aux éleveurs des agréments partiels en agriculture biologique*

Si l'arrêté de DUP n'oblige pas les agriculteurs du PPR1 à être certifiés en agriculture biologique pour les parcelles concernées, Lons-le-Saulnier souhaite qu'ils le soient, pour pouvoir contrôler le respect des contraintes prescrites grâce un organisme certificateur agréé, mais aussi pour permettre aux agriculteurs de valoriser leurs productions à travers les filières bio locales, et, au-delà, pour les inciter à convertir toute leur exploitation à l'agriculture biologique.

Cette demande ne semble pas poser de difficulté particulière pour les céréaliers, car les cultures bio envisagées sur les parcelles du PPR1 sont soit des prairies, soit des cultures différentes de leurs productions conventionnelles (tournesol, colza...). En revanche, pour les éleveurs, il y aura des prairies conduites en bio sur le PPR1 et en conventionnel sur le reste de l'exploitation, ce qui rend impossible une certification des premières en bio, selon les dispositions de l'article 40 1-1 du règlement CE n°889/2008. Aussi, la ville a-t-elle demandé en novembre 2012 à l'INAO « *une dérogation permettant les doublons bio / non bio* ». Elle propose que cette dérogation soit limitée à 7 ans, en relation avec la période de rotation culturale demandée. A l'issue de cette période, les exploitants devront convertir toute l'exploitation à l'agriculture biologique ou se mettre en conformité avec la réglementation sur les doublons. Selon Lons-le-Saulnier, ce type de configuration devrait devenir plus fréquent avec le renforcement des mesures de protection des captages d'eau potable. Elle évoque à ce sujet le cas similaire du Territoire de Belfort.

### *3.7 Analyse de cette expérience*

Le développement territorial de l'agriculture biologique pour protéger le champ captant de Villevieux relève clairement de la volonté continue de Lons-le-Saulnier de mener une politique active en ce sens depuis douze ans, et en particulier de l'implication forte de deux élus, Jacques Péliissard, le maire, et Jacques Lançon, adjoint en charge de l'environnement et du développement durable. Ceux-ci se sont appuyés sur un levier important, la cuisine municipale, pour assurer des débouchés locaux aux

agriculteurs qui souhaitent se convertir au bio. Le personnel de cette cuisine a fortement contribué à la création et à la pérennisation de ces débouchés par sa capacité d'innovation, et par son sens de l'écoute et du dialogue. Au niveau agricole, la volonté de la ville a trouvé des échos auprès de plusieurs agriculteurs qui ont joué un rôle-clé dans l'organisation des filières locales, et de plusieurs structures agricoles locales à vocation économique ou de formation.

Si l'agriculture biologique se développe ainsi progressivement localement, grâce à l'incitation forte que constitue l'assurance de pouvoir écouler aisément la production, son efficacité environnementale est moins nette. En effet, seul un agriculteur du champ captant a accepté de se convertir d'emblée au bio. Les autres ne vont le faire que maintenant, sous le poids de la contrainte réglementaire et seulement sur les parcelles nécessaires. La ville ne cache pas un certain désarroi face à cette situation. Comment expliquer qu'alors que toutes les conditions semblent réunies pour réussir une conversion au bio, les agriculteurs restent aussi réticents à sauter le pas ? L'un des éleveurs a évoqué sobrement ce qui pourrait être un élément d'explication : « *si je passe en bio, il faut que je change de copains...* ». Ainsi, c'est la crainte de perdre un réseau de relations sociales qui constituerait ici un frein psychologique important à la conversion au bio.

#### 4. Analyse comparée de ces deux expériences

##### *4.1 Des collectivités territoriales déterminées agissant comme facilitatrices de développement territorial de l'agriculture biologique*

Dans les deux cas, ce sont des collectivités locales qui ont décidé de développer l'agriculture biologique pour protéger des champs captants. Ce choix résulte d'une certaine désillusion sur les marges de progrès possibles en agriculture conventionnelle, par des démarches contractuelles ou l'agriculture raisonnée. Leur détermination soutenue a permis au bio de se développer (depuis plus de 10 ans à Lons-le-Saulnier, depuis 5 ans à la CASE) : les élus comme les services n'ont pas ménagé leur peine pour mobiliser les professionnels du bio, favoriser les contacts entre acteurs économiques, rechercher des aides financières, négocier avec l'administration l'assouplissement de règles trop strictes, et de façon générale faciliter toute action permettant de renforcer et conforter le développement territorial de l'agriculture biologique. Les collectivités jouent donc le rôle de facilitatrice de l'émergence et de l'organisation d'un collectif fédéré par l'intérêt commun des participants pour le développement de l'agriculture biologique.

##### *4.2 Deux leviers complémentaires d'action : la maîtrise du foncier et des bâtiments pour créer une offre et la maîtrise de la demande pour assurer un débouché pérenne*

Les leviers d'action prépondérants ne sont pas les mêmes dans les deux cas : la CASE a d'abord misé sur la maîtrise du foncier et des bâtiments pour pouvoir créer une infrastructure qui permette le développement de l'offre ; *a contrario*, Lons-le-Saulnier s'est avant tout appuyé sur une demande qu'elle maîtrisait déjà pour pouvoir inciter à la constitution d'une offre, la restauration collective municipale permettant d'assurer un débouché pérenne aux agriculteurs biologiques. Néanmoins, l'autre levier tend à être aussi actionné aujourd'hui des deux côtés : ainsi, la CASE s'efforce d'inciter la restauration collective locale à s'approvisionner en produits bio issus du site des Hauts-Prés, alors que Lons-le-Saulnier cherche à acquérir les terrains du PPR et à installer une légumerie équipée. Les deux leviers tendent donc à apparaître comme étroitement complémentaires au fil du temps.

##### *4.3 Des projets soutenus par une véritable action collective*

Si ces deux projets sont fortement portés par une collectivité, ils sont néanmoins soutenus par une véritable action collective qui se développe progressivement. Les professionnels locaux du bio sont fortement impliqués (GRAB Haute-Normandie, Inter Bio Normandie, Biocer ; GIE Bio Comtois), mais

aussi les institutions agricoles classiques (chambres d'agriculture, centre d'économie rurale, structures de formation), et des agriculteurs convertis au bio ou qui souhaitent s'installer. Les acteurs de la restauration collective locale jouent un rôle-clé dans le Jura, et commencent à intégrer le projet dans l'Eure. Tous les acteurs intéressés au développement d'une filière s'impliquent ainsi progressivement. D'autres agriculteurs peuvent d'ailleurs devenir eux-mêmes des défenseurs du projet, comme ces agriculteurs bio des plateaux du Jura qui souhaiteraient pouvoir s'approvisionner en foin bio de plaine. Outre ces acteurs reliés par une logique de filière, interviennent aussi des acteurs intéressés du fait de leur mission sociale : l'entreprise d'insertion « Aurore » et des écoles dans l'Eure, des établissements de formation dans le Jura (Ecole Nationale d'Industrie Laitière de Poligny, Centre de Formation Professionnelle et de Promotion Agricole de Montmorot). Le public reste par contre pour le moment largement absent, même si la préoccupation existe dans l'Eure.

#### *4.4 Des actions collectives territoriales qui se structurent progressivement autour d'un objet collectif qui se construit au fur et à mesure*

En fait, dans les deux cas, la dynamique collective se structure progressivement autour d'un objet collectif qui se construit au fur et à mesure. En effet, si dans les grandes lignes, cet objet collectif peut être défini au départ comme le développement de l'agriculture biologique dans un champ captant donné, ses contours apparaissent comme flous et largement évolutifs en fonction de l'évolution du projet. Ainsi, ce qui anime en premier lieu l'action collective territoriale, c'est plutôt l'idée d'« approvisionner la cuisine centrale de Lons-le-Saulnier en produits bio locaux » dans le Jura. De ce fait, le développement de l'agriculture biologique sur le champ captant de Villevieux apparaît en retrait par rapport à cette dynamique première. Dans l'Eure, c'est l'idée de « valoriser ce qui est en train de devenir le Pôle Bio des Hauts-Prés » qui tire le projet. Vient donc se greffer sur celui-ci toute action susceptible de conforter cette dimension, même si elle ne porte pas directement sur le développement de l'agriculture biologique : c'est le cas du projet de renaturation ou des démarches entreprises auprès du golf dans le PPE. Dans les deux cas, l'objet collectif du projet se construit donc progressivement par un bourgeonnement multidirectionnel, en fonction des nouvelles qualités que le porteur de projet ou d'autres acteurs lui découvrent, qui lui permet de s'ancrer territorialement pour se développer et perdurer. C'est dans l'Eure que ce bourgeonnement est le plus actif, du fait de sa triple dimension économique, sociale et environnementale.

#### *4.5 Des démarches collectives volontaires qui peuvent néanmoins s'appuyer sur la force des cadres réglementaires*

Si les deux projets se veulent fondés sur des démarches collectives volontaires, cela n'empêche pas les collectivités qui les portent de s'appuyer sur la force de cadres réglementaires pour s'assurer de la coopération des agriculteurs. La CASE a ainsi décidé d'acquérir les terrains pour pouvoir octroyer des baux environnementaux imposant des modes de conduite respectant le cahier des charges du bio. Lons-le-Saulnier s'appuie sur la mise en place d'un périmètre de protection autour du champ captant et envisage aussi d'acheter des parcelles pour utiliser l'outil du bail environnemental.

#### *4.6 Une efficacité environnementale qui reste néanmoins à démontrer*

Si la cuisine centrale de Lons-le-Saulnier a réussi à se fournir en produits bio locaux à environ 20% et continue d'accroître la part du bio dans ses achats de matières premières, la dynamique créée n'a que très faiblement incité les agriculteurs du champ captant de Villevieux à se convertir. Ce n'est qu'à cause d'une contrainte réglementaire qu'ils vont adopter des pratiques bio, et la question de leur certification en bio reste à ce jour entière. Autrement dit, l'idée même de développer l'agriculture biologique dans le champ captant reste encore à mettre en œuvre. Dans l'Eure, le projet doit d'abord démontrer sa viabilité économique, mais prouver son efficacité environnementale sera de toute façon difficile, puisque la qualité de l'eau était satisfaisante au départ.

#### 4.7 Une action publique incitée à assouplir ses règles

La complexité des actions nécessaires au développement de l'agriculture biologique sur des champs captants fait ressortir dans les deux cas un certain besoin d'assouplissement des règles administratives en vigueur allant jusqu'à des demandes de dérogation (règles relatives au principe d'inconstructibilité dans l'Eure, à la certification en bio dans le Jura). Sans entrer dans le fond de ces débats ici, ce qu'il importe de souligner, c'est l'émergence de cet argument qu'au nom d'une démarche de protection de l'eau, certaines règles administratives devraient être assouplies.

#### 4.8 De nouveaux modes de gouvernance en émergence

Enfin, ces projets révèlent de nouveaux modes de gouvernance. Dans le Jura, l'approvisionnement de la cuisine centrale repose sur un partenariat souple entre la cuisine et les agriculteurs biologiques, avec une organisation minimale des producteurs (un coordonnateur de filière) et des engagements limités au respect d'un plan d'approvisionnement pour tous les producteurs et d'une charte collective pour les éleveurs. En fait, Lons-le-Saulnier, bien qu'acteur prépondérant du projet, semble assez en retrait des modes de gouvernance qui se mettent en place. Dans l'Eure, la question de la gouvernance est encore largement ouverte, mais apparaît comme une question incontournable dans un système où il convient de savoir comment gérer un ensemble composé de terrains et de bâtiments qui appartiennent à un acteur public, la CASE, mais qui vont être utilisés collectivement par une diversité d'acteurs. Dans les deux cas, se pose ainsi la question du positionnement d'une collectivité locale dans de tels projets et de l'invention d'arrangements institutionnels mixtes.

### 5. Conclusion et perspectives

Dans les cas étudiés, le développement de l'agriculture biologique dans des champs captants est vu comme un bien commun territorial comportant des dimensions environnementales, économiques et sociales. Par les collectivités qui les portent tout d'abord, notamment par la CASE qui a inscrit le projet des Haut-Prés à son Agenda 21 comme projet de développement durable. Mais aussi par tout un ensemble d'acteurs qui reconnaît progressivement différentes qualités à l'agriculture biologique et cherche à les faire valoir en s'impliquant dans un projet collectif multidimensionnel. L'étude met en évidence le processus d'action collective à l'œuvre au plan territorial pour reconnaître ces qualités et les exploiter à travers une organisation collective qui puisse être durable. Elle montre l'importance des leviers complémentaires d'action que sont la maîtrise de l'offre et de la demande et fait apparaître de nouveaux modes de gouvernance qui posent plusieurs questions : comment la collectivité locale porteuse peut-elle être facilitatrice de projet sans devenir entrepreneur de projet et bloquer l'action collective ? Quelles formes institutionnelles et quels types de gestion collective adopter ?

Si ce projet exploratoire montre le caractère fertile d'une analyse de l'agriculture biologique comme bien commun selon une perspective pragmatiste (bien commun comme propriété émergente et évolutive d'un système d'acteurs qui prend forme et qui s'organise au plan territorial), il invite aussi à étudier plus en profondeur ces nouveaux modes de gouvernance, car c'est là que se joue l'action publique de demain comme l'invention de nouveaux modes d'action collective et d'accords hybrides. Il s'agit donc tout autant de continuer à étudier ces cas dans le temps que de les compléter par d'autres, pour constituer un observatoire d'expériences. Au plan pratique, la principale recommandation serait de mettre en place des sessions de formation pour les collectivités locales désireuses de monter ce type de projet, en les aidant à réfléchir à leur rôle de facilitateur, à leurs leviers possibles d'action, à la capacité de bourgeonnement du projet (comment faire émerger des qualités multiples et susciter des engagements variés ?) et à la gouvernance du projet.

### **Références bibliographiques**

Allain S., 2008. Négocier le bien commun territorial. Esquisse d'une sociologie de médiation. Mémoire d'HDR en Sociologie de l'IEP de Paris.

Allain S., 2012. Négocier l'eau comme un bien commun à travers la planification concertée de bassin. *N.S.S.*, 20, 52-65.

Armitage D., Berkes F., Doubleday N. (Eds.), 2007. *Adaptive Co-Management*. Vancouver, Toronto, UBC Press.

Dietz T., Ostrom E., Stern P.C., 2003. The Struggle to Govern the Commons. *Science* 302, 5652, 1907-1912.

Dolsak N., Ostrom E. (dir), 2003. *The Commons in the New Millenium*. Cambridge, MA: MIT Press.

Michelsen J., 2001. Recent Development and Political Acceptance of Organic Farming in Europe. *Sociologia Ruralis* 41 (1), 3-20.

Ostrom E., 1990. *Governing the Commons*. Cambridge University Press, Cambridge, UK.

Ostrom E., Dietz T., Dolsak N., Stern P. C., Stonich S., Weber E. U. (Eds.), 2002. *The Drama of the Commons*. Washington, DC, National Academy Press.