

Objectifs et contexte

Ce chantier du RMT DévAB a eu pour objectif d'identifier les enjeux et de capitaliser l'expérience acquise autour des interrelations entre agriculture biologique (AB), environnement et développement local.

Dans une perspective de développement local, l'AB est de plus en plus envisagée comme un outil efficace pour répondre à des enjeux collectifs, environnementaux, économiques et sociaux. Les acteurs du développement de l'AB sont ainsi fréquemment interpellés par les collectivités et les acteurs du territoire : contribution à la résolution de problèmes d'environnement, fourniture en produits biologiques pour la restauration collective, éducation à l'alimentation et aux produits de l'agriculture biologique, ... D'autres actions, mobilisant principalement des acteurs agricoles se développent également au niveau local : formation et accompagnement de groupes d'agriculteurs s'orientant vers l'installation ou la conversion en AB, création de collectifs d'agriculteurs pour échanger du matériel ou des services, caisses de solidarité, agroforesterie à l'échelle territoriale, etc.

Il existe des travaux concernant ces sujets, mais ceux-ci sont généralement traités de façon thématique (par exemple : études sur l'approvisionnement de la restauration collective ou sur le développement de l'AB dans les zones à enjeu de qualité de l'eau), alors que les questions se posent de plus en plus dans une perspective globale à l'échelle du territoire et qu'il existe des parentés fortes dans les méthodes de construction et de conduite de tels projets. Nous avons donc abordé de façon globale cette thématique pour avancer sur la question « **comment développer l'agriculture biologique sur un territoire ?** ».

Travail réalisé

Les partenaires du RMT DévAB ont à plusieurs reprises insisté sur le besoin et leur motivation pour échanger sur la thématique des relations entre AB et développement local et sur l'évolution des interactions avec les acteurs des territoires. En septembre 2011, nous avons créé un **lieu d'échanges de savoirs et de capitalisation** dans le souci de partager des méthodologies, de préciser les questions à traiter, de repérer des expériences innovantes autour de ces sujets et si possible de créer une dynamique pluriannuelle de projet.

Nous avons abordé la thématique « AB, environnement et développement local » de la façon suivante :

- Un questionnaire a été envoyé à la liste de contacts du RMT DévAB (750 personnes). Les réponses nous ont permis de préciser les attentes des uns et des autres et les questions à traiter,
- Un master 2 « études rurales » (Boutin-Kuhlmann, 2012) a été encadré pour faire le point bibliographique sur la diversité des conceptions et des approches en matière de développement local et d'AB,
- Un groupe de 70 personnes associant formateurs, animateurs et conseillers agricoles, chercheurs mais aussi agents des collectivités territoriales a été constitué,
- 3 séances d'atelier de travail ont été organisées avec une vingtaine de personnes de février à juin 2012.
- Un atelier collaboratif en ligne (Epices <http://www.lesateliers.net/>) a été créé pour faire le lien entre le groupe large et les membres de l'atelier de travail.

Deux questions ont été traitées collectivement :

1. En s'appuyant sur la présentation de projets locaux, échanges de la pratique sur le thème de **l'animation d'une dynamique territoriale de développement de l'AB**. Nous avons abordé les projets suivants : les espaces tests de professionnalisation en AB (Bertrand Minaud, Formabio), la complexité des circuits courts, exemple de deux structures en Basse-Normandie (Jean-Pierre Picquenot, Grab Basse Normandie), le projet Reine-Mathilde de développement de l'élevage laitier biologique (Jérôme Pavie, IDELE), le développement de l'AB dans le cadre d'une charte d'agriculture périurbaine dans l'agglomération de Toulouse (Laurence Espagnac, et Christine Lobry, Chambre d'Agriculture de Haute-Garonne), l'introduction de l'AB en restauration collective dans le Massif-Central (Julie Grenier, Pôle Bio Massif-central), les écorégions en Autriche (Natacha Sautereau, Chambre d'Agriculture du Vaucluse)

2. **Les politiques territoriales de développement de l'AB**. Nous avons fait le point sur la diversité des politiques régionales et départementales en nous appuyant sur des présentations de Samy Chabot (Conseil Général de la Drôme), de Patrick Marcotte (Sud et Bio), de Pierre Mischler (Agrotransfert Ressources et Territoires Picardie). La réflexion s'est ensuite orientée sur la diversité des stratégies d'intervention possibles en matière de politiques territoriales.



Résultats acquis

Agriculture biologique et développement local dans la bibliographie internationale

L'analyse de la bibliographie sur la thématique AB et développement local montre que les travaux s'organisent en deux ensembles.

Tout d'abord, les publications s'intéressant aux **dynamiques de développement local ou territorialisées de l'AB**. Certains travaux se construisent autour du concept de transition entre modèles de production (de l'agriculture conventionnelle vers l'AB ou vers une agriculture agro-écologique, travaux de Van Der Ploeg) alors que d'autres mettent plus l'accent sur la dimension territoriale (participation, intégration, innovation, préservation dans les publications de Pugliese), les apprentissages et la construction de liens et de projets entre acteurs (travaux de Schermer sur les Ecorégions en Autriche). Pour autant la frontière entre ces deux approches n'est pas absolue, car toutes les deux abordent l'agriculture sans l'isoler des autres activités et des acteurs non agricoles.

Le second ensemble est constitué des publications consacrées à **l'évaluation des contributions de l'AB au développement local, territorial ou rural** (l'emploi de ces termes est souvent lié à la nationalité des auteurs). Les publications consultées n'adressent souvent qu'une thématique : environnementale, sociale ou économique ou une échelle (l'exploitation, la filière ou le territoire) et elles sont rarement exhaustives. Nous avons fait un travail de compilation des publications de ce type pour élaborer une liste d'indicateurs permettant de caractériser la contribution de l'AB au développement local (Boutin-Kuhlmann, 2012 ; Sagnier, 2013). Cette liste prend en compte différentes thématiques permettant de caractériser :

- **les conditions d'exercice de l'AB par les agriculteurs** : relations de genre au sein de l'exploitation, réseaux professionnels, pluriactivité, formation et modes d'apprentissage, diversité des productions et des pratiques, ...
- **les liens entre AB et autres acteurs du territoire** : implications dans la vie locale politique et associative, modes d'approvisionnement et de commercialisation, relations avec les consommateurs, accueil à la ferme, ...
- **les contributions environnementales, économiques, sociales et culturelles de l'AB au développement territorial** : emploi et économie locale, modes de commercialisation des produits biologiques, estimation des impacts potentiels de l'AB sur la qualité de l'eau, sur la biodiversité, contribution à l'insertion sociale et culturelle de catégories sociales défavorisées, développement de démarches collectives et fédération d'acteurs ...).

Animer une dynamique territoriale de développement de l'AB : savoir-faire et innovation permanente

Notre groupe de travail a bien sûr constaté une grande diversité de projets, de contextes dans lesquels ils se développent, de problèmes et de satisfactions qu'ils posent à leurs animateurs et à ceux qui s'y engagent. Pour autant nous avons mis en évidence quelques caractéristiques fortes qui nous semblent communes à de nombreux projets.

Le temps long de la dynamique de projet et des apprentissages

Elaborer un projet prend du temps et nécessite de la patience. Il faut plusieurs années, de l'émergence du projet à sa mise en œuvre : faire remonter les besoins du terrain, organiser des réunions, définir des priorités et des thématiques, intéresser, motiver, progresser dans la connaissance mutuelle et la compréhension entre des partenaires de plus en plus nombreux et aux cultures différentes, trouver des personnes ressources et des alliés, assurer l'ingénierie financière, administrative, juridique puis enfin organiser et mettre en place un plan d'action. Les résultats concrets, mesurables, comme la conversion d'agriculteurs, la mise en service d'une plateforme de distribution ou d'un magasin collectif sont longs à venir et souvent modestes au début.

Il y a souvent des moments démobilisateurs, une incertitude sur l'impact des actions de sensibilisation ou d'animation. Il faut donner du temps au temps, garder le cap et la motivation. C'est une réelle difficulté et il a été fait le constat d'un **décalage entre la nécessaire évaluation de l'efficacité des politiques publiques et la réalité des processus de développement**. Comment évaluer l'impact de la formation et de l'animation ? Quels indicateurs utiliser pour saisir la dynamique d'un projet de développement qui passe d'abord par des phases de connaissance mutuelle, d'apprentissages, avant de se traduire par des changements de pratiques. Aujourd'hui, par exemple, évaluer une formation se fonde souvent sur des indicateurs indirects comme le nombre de participants alors qu'il faudrait s'intéresser aux apprentissages des agriculteurs. **Mettre en adéquation indicateurs d'évaluation des politiques publiques et complexité des processus de développement est un chantier à ouvrir.**

Développer l'AB est une affaire de configuration

Il n'y a pas de recette unique, les dynamiques sont différentes selon les territoires. Les choses n'ont rien à voir entre un territoire rural où les élus sont très attachés à l'agriculture conventionnelle, un territoire périurbain où l'AB bénéficie plus souvent d'une image



positive ou encore avec un territoire où il y a un ancrage historique de l'AB. **Développer l'AB suppose de tenir compte et de s'appuyer sur la configuration géographique, historique, culturelle et sociale du territoire.** Les facteurs déclencheurs d'une dynamique, les éléments et les acteurs sur qui s'appuyer ne seront pas les mêmes selon ces configurations.

Les projets de développement local de l'AB sont de plus en plus complexes, matures et risqués

Le temps du micro-projet local concernant quelques agriculteurs et consommateurs est loin. Une nouvelle génération de projets se dessine, ils sont porteurs d'enjeux nouveaux et d'innovations :

- **Les partenaires sont de plus en plus nombreux** : agriculteurs, consommateurs, associations, acteurs des filières, organismes de développement agricole et de formation, combinaison de plusieurs sources de financement, collectivités, etc. Ceci complexifie d'autant l'ingénierie de projet et suppose d'innover dans les formes de coordination.
- **Les projets croisent plusieurs thématiques**, mûrissent et se complexifient avec les années d'où des enjeux logistiques et de gouvernance nouveaux : combinaison d'un atelier de transformation de légumes porté par une association d'insertion sociale avec introduction de produits biologiques dans la restauration collective, de l'éducation à l'alimentation et une activité de conseil auprès des producteurs.
- **Le local change d'échelle** et si souvent le lancement des projets reste très local un certain nombre d'entre eux s'élargissent pour concerner progressivement l'ensemble d'une agglomération, d'un département, d'une région ou même d'un massif comme le Massif-Central. La question du lien, de la relation directe entre producteurs et consommateurs ou citoyens est alors souvent reposée et il faut inventer des relations moins fondées sur la proximité géographique et le contact direct.
- La multiplication des projets, peut dans certains cas créer des concurrences sur un territoire. Il ne s'agit plus de créer dans un espace vide mais de penser par rapport à l'existant, de chercher les complémentarités, de mettre en place progressivement une **gouvernance territoriale des initiatives** pour éviter qu'elles se concurrencent.
- **Les acteurs innover de nombreuses façons** : en panachant les stratégies de commercialisation associant selon la demande et la production, vente directe et grossiste par exemple. Ailleurs, il a été fait le choix de s'éloigner de la méthode standard et linéaire de gestion de projet très pratiquée par l'action publique. Les acteurs ont fait le choix pédagogique et motivant de faire fonctionner en même temps mise en place d'action tests, diagnostic et élaboration d'une charte de développement partagée.

Trois scénarios possibles d'appui des collectivités territoriales au développement de l'AB

Le contexte actuel se caractérise par deux facteurs d'incertitude majeurs :

- la réforme en cours de la politique agricole commune et le nouveau plan national « Ambition Bio 2017 » en cours d'élaboration ;
- la réforme des collectivités territoriales, dont la suppression annoncée de la clause de compétence territoriale. Les départements auront-ils encore la possibilité d'avoir leur politique de développement agricole ? Pour autant la question de la cohérence entre les différents échelons territoriaux des communautés de communes à la région reste.

Dans ce contexte d'incertitude, comment envisager la place des collectivités territoriales dans le développement de l'AB ? Dans nos discussions, trois scénarios d'intervention, aux caractéristiques différentes, se sont dégagés :

1/ Le scénario de la politique « dédiée », caractérisé par un plan d'action dédié à l'AB. Ce scénario présente un intérêt notamment dans les premières étapes de développement de l'AB parce qu'il permet un ciblage des aides, la constitution et la consolidation d'un réseau d'acteurs transversal autour du développement de l'AB. Si dans de nombreuses collectivités, les plans d'action dédiés à l'AB relèvent essentiellement du service de l'agriculture, la discussion a fait émerger **l'enjeu d'un décloisonnement des services dans la prise en charge du développement de l'AB** : éducation, alimentation, aménagement du territoire, environnement, etc. La réforme des collectivités territoriales aura des conséquences sur la répartition des compétences entre la région et le département et il est possible que seule la région puisse être porteuse d'un tel type de plan d'action au titre du développement économique.

2/ Le scénario de la politique « intégrée », caractérisé par une intervention sur l'AB intégrée aux politiques générales d'appui aux filières et à l'agriculture avec éventuellement un pourcentage minimum dédié à l'AB. Ce scénario suscite différentes questions : n'y a-t-il pas un risque de perte de cohérence entre acteurs autour de la définition des outils d'intervention en faveur de l'AB ? Comment se feront les arbitrages financiers entre AB et agriculture conventionnelle et quelle sera la lisibilité de l'investissement sur l'AB ? En d'autres termes cette stratégie aurait l'avantage de contribuer au décloisonnement entre agriculture biologique et conventionnelle mais fait courir le risque que l'AB soit traitée dans une logique purement technico-économique de structuration de filière et ne soit plus abordée dans ses spécificités et par rapport à l'ensemble des enjeux qu'elle porte.



La comparaison avec l'Allemagne montre que le choix d'une politique dédiée à l'AB a permis de produire un grand nombre de références techniques et économiques spécifiques. Elles ont été un des piliers du développement de l'AB en Allemagne et elle est maintenant bien implantée. Aujourd'hui les résultats acquis sur l'AB sont réinvestis plus largement par rapport à un objectif de développement durable de l'ensemble de l'agriculture et il y a un mouvement de décloisonnement. **La question du bon moment pour mettre en œuvre une telle politique de décloisonnement** est à l'ordre du jour. Elle fait son chemin dans les réflexions de plusieurs régions sur leur politique agricole. Une politique intégrée semble pouvoir s'envisager plus facilement dans un contexte où l'institutionnalisation de l'AB est avancée et où les enjeux de son développement sont partagés par les organisations professionnelles dédiées à l'AB (groupements d'agriculteurs biologiques) et non spécifiques (chambres d'agriculture). Un scénario intermédiaire associant politique dédiée et politique intégrée est un compromis également possible.

3/ Un scénario d'intervention via le « développement durable », c'est-à-dire de développement de l'AB s'appuyant sur des **outils d'intervention transversaux** (Agenda 21, Plan climat territorial), qui d'ailleurs dureront après la réforme des collectivités territoriales. L'expérience du Conseil Général du Nord montre la possibilité d'intégrer le développement de l'AB dans un Agenda 21, avec une action transversale qui appuie la structuration des filières régionales et l'accès pour tous à une alimentation en produits biologiques. On peut ainsi activer dans une vision globale différents niveaux d'action : production, distribution, accessibilité sociale. Ces dispositifs transversaux pourraient être une alternative intéressante post-réforme des collectivités territoriales.

Collectivités territoriales et structuration du développement agricole

Le groupe a enfin évoqué les difficultés liées à l'historique de la structuration du développement agricole. Trouver un terrain d'entente et des coordinations entre groupements d'agriculteurs biologiques et chambres d'agriculture est souvent complexe même si le constat d'une complémentarité de compétences a été fait. La logique actuelle de financement par projet contribue à mettre en concurrence les uns avec les autres et pose de plus des problèmes d'arbitrage aux collectivités territoriales. **L'idée d'un rôle potentiel des collectivités pour susciter et encourager les coordinations dans le monde agricole** a été émise. Certaines le font d'ailleurs déjà en appuyant la mise en réseau d'institutions ou en associant deux types de

financement : le premier dans une logique d'appel à projets et le second appuyant le fonctionnement des structures.

Perspectives

Ce travail du RMT DévAB a permis de dresser un **bilan des connaissances acquises autour de la thématique de l'AB et du développement local et d'identifier les questions et les difficultés** sur lesquelles butent animateurs, formateurs et agents des collectivités territoriales. Les partenaires du RMT DévAB ont décidé de poursuivre leur démarche.

Pour cela nous avons conçu un projet qui sera soumis à l'appel à projets d'innovation et de partenariat 2013 du CASDAR.

Le **projet ABILE**, « Agriculture Biologique et développement local » va s'intéresser aux conditions et aux démarches de développement local de l'agriculture biologique (AB). Il a un triple objectif :

- 1) Accompagner dans plusieurs territoires des actions innovantes de développement local de l'AB ;
- 2) Capitaliser et tirer des enseignements généraux de ces expérimentations en matière de conduite de projets ;
- 3) Contribuer à la professionnalisation des conseillers et des formateurs. Le projet associera : démarche scientifique, échanges de savoirs et activités de transfert et valorisation.

Pour en savoir plus

Boutin-Kuhlmann Raphaël, 2012. La contribution de l'agriculture biologique au développement local. Synthèse bibliographique et travail de terrain sur le périmètre du 5ème Pôle dans la Drôme. Mémoire Master 2 recherche « Études Rurales », spécialité géographie. Laboratoire d'Études Rurales, Université Lumière, Lyon 2. *Réseau Mixte Technique pour le Développement de l'Agriculture Biologique, 210 P. +annexes.*

Sagnier Laetitia, 2013. Agriculture biologique et territoires urbains : analyse d'une relation transversale. Université de Sherbrooke, Mémoire du double diplôme de maîtrise en environnement et master en ingénierie et management en environnement et développement durable, 78p.

Atelier collaboratif ABILE : AB, environnement et développement local. Atelier accessible par inscription sur le site Epice : <http://www.epicemed.org/home.php>

Et toujours : www.devab.org

