L'AGRICULTURE BIOLOGIQUE COMME RESSOURCE INTER-TERRITORIALE

Le positionnement progressif des intercommunalités

Le regard de la recherche

L'agriculture est un objet très étudié par les chercheurs sur le territoire de la vallée de la Drôme. Avec un regard issu de différentes disciplines ils se posent plusieurs questions et mettent en place des méthodes de recherche pour y répondre :

- Comment les collectivités locales se positionnent progressivement comme acteur majeur du système agri-alimentaire ?

Pour répondre à ces questions, Sibylle Bui (Bui, 2015) conduit une analyse socio-historique à partir des années 1970 sur la vallée de la Drôme. En particulier, elle analyse les évolutions des structures intercommunales de la vallée en réalisant des entretiens avec des élus et des chargés de mission, et en observant des réunions (commissions agricoles).

- Comment est né le projet Biovallée ? Quels sont ses facteurs de réussite et ses limites ?

Philippine De Lattre (De Lattre, 2018) repose le rôle de l'action publique locale à partir du cas de la vallée de la Drôme et du projet Biovallée. Elle retrace l'histoire du projet Biovallée, ses ambitions et le rôle qu'ont joué les intercommunalités.

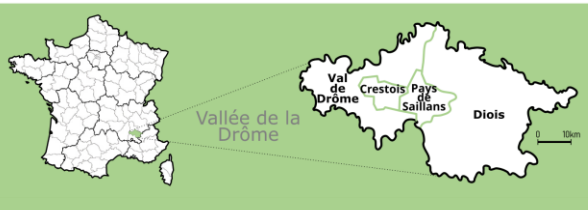
- Quelle est la capacité des collectivités territoriales à gouverner le changement dans les territoires ?

Sabine Girard et Pierre-Antoine Landel (Girard et Landel, 2023) parcourent l'histoire de la vallée de la Drôme en analysant les stratégies intercommunales de développement et d'accompagnement de l'agriculture biologique et de l'agroécologie. Ils s'appuient sur leurs travaux précédents complétés par un travail participatif de reconstitution d'une frise chronologique.

Une synthèse pour comprendre

Afin de vulgariser ces travaux, l'association Biovallée via son pôle des savoirs, vous propose cette synthèse. Celle-ci s'appuie sur une lecture de ces documents scientifiques, complétée par des éclairages issus de ressources locales.

En fin de synthèse, l'association vous apporte son propre regard sur les enseignements généraux pour la transition écologique que l'on peut tirer de ces savoirs scientifiques et locaux. Cette partie n'engage que l'auteur de cette synthèse.





L'AGRICULTURE BIOLOGIQUE COMME RESSOURCE INTER-TERRITORIALE

LE POSITIONNEMENT PROGRESSIF DES INTERCOMMUNALITES

Deux intercommunalités de la vallée de la Drôme ont suivi des trajectoires différentes concernant l'agriculture biologique. Si l'intercommunalité du Diois offre un soutien précoce dès les années 1990, celle du Val de Drôme initie un projet inter-territorial à l'échelle de la vallée dans les années 2000. Leurs trajectoires respectives convergent à cette époque autour du projet Biovallée.

Les intercommunalités, de nouveaux acteurs locaux alignés à la modernisation agricole (1970-1990)

Développer l'agriculture pour revitaliser le Diois

Au début du XX^{e} siècle, le Diois subit un exode rural très important et la situation est localement jugée critique dans les années 1960[1]. Le Diois n'est pas le seul territoire français à subir cette dynamique, et en 1967 l'Etat français propose une politique de Rénovation Rurale afin de lutter contre l'abandon des espaces ruraux en invitant les maires à se fédérer à l'échelle intercommunale. L'enjeu pour l'Etat est de déployer localement les politiques nationales d'aménagement et de développement.

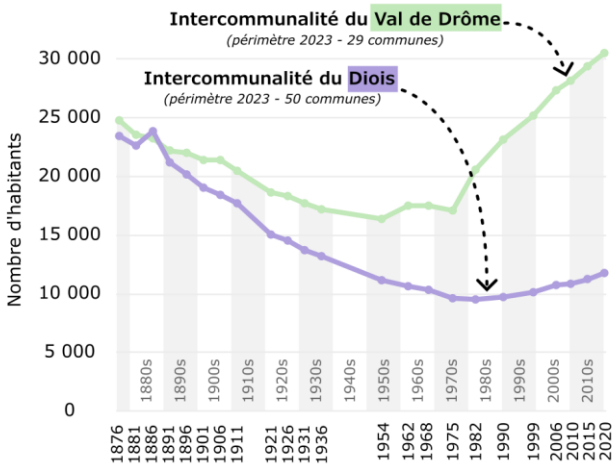
Les élus du Diois y voient une opportunité pour renverser la tendance de dépeuplement. Ils créent en 1970 le Comité de Développement et de Défense du Diois. Ce comité, dresse un état des lieux et identifie des pistes d'action en concertation avec les acteurs locaux, publié sous le nom de « Livre Blanc du Diois » en 1971. Selon ce constat, la revitalisation du territoire passe en priorité par le développement de l'agriculture, celle-ci étant l'activité économique principale (en moyenne un actif sur deux dans le territoire)[1].

L'agriculture, moins prioritaire lors de la création du Syndicat d'Aménagement du Diois

La volonté mobilisatrice du Livre Blanc portera ses fruits en 1974 par la création du Syndicat d'Aménagement du Diois à l'époque où les intercommunalités étaient rares en France[2]. Cependant, le Syndicat a à cette époque une position de gestionnaire de procédures plutôt que d'animateur du territoire[1].

Contrairement au Livre Blanc, le programme de 1974 n'est pas rédigé par les responsables locaux mais par la Direction Départementale de l'Agriculture et piloté par le préfet. La place donnée à l'agriculture y est moins importante car les objectifs sont alignés sur la politique

CC BY NC SA



Evolution démographique de deux intercommunalités de la vallée de la Drôme

nationale de modernisation agricole[1]. Celle-ci soutient la spécialisation de l'activité agricole sur les productions les plus rémunératrices, or l'agriculture du Diois regroupe des exploitations de petites tailles très diversifiées et peu compétitives (élevage ou viticulture avec production de plantes à parfum, aromatiques et médicinales (PPAM) et grandes cultures).

Jusqu'aux années 1990, les politiques territorialisées du Diois sur l'agriculture restent ainsi une déclinaison de la politique de modernisation enclenchée en France dans les années 1960[1].

Le Syndicat d'Aménagement du Val de Drôme ne priorise pas non plus sur l'agriculture

Dans les années 1970, le contexte démographique, agricole et politique est tout autre dans la basse vallée de la Drôme. Celle-ci est le lieu d'un repeuplement déjà engagé et plusieurs activités émergent comme la construction mécanique et l'agro-alimentaire.

La motivation des élus du bas de vallée à se saisir de la politique de Rénovation Rurale repose sur une ambition politique. L'enjeu est de créer un instrument de pouvoir pour les élus locaux afin de gagner en autonomie par rapport à l'influence des villes plus importantes[1]. Les élus se réunissent pour construire la dynamique intercommunale. Ils choisiront le terme « Val de Drôme » pour le territoire qu'ils représentent et le Syndicat d'aménagement du Val de Drôme est créé en 1979[2].

Si certains élus à l'initiative de la création de l'intercommunalité s'investissent en tant qu'agriculteurs pour créer un contre-poids par rapport à la Chambre d'Agriculture dont ils ne partagent pas la politique d'industrialisation, le volet agricole du programme de 1979 ne place pas l'agriculture comme une priorité au contraire du tourisme et de l'industrie[1].

Développer l'irrigation pour poursuivre la modernisation agricole en Val de Drôme

Cette place secondaire laissée à l'agriculture ne signifie pas que cette activité n'est pas importante sur le territoire. Au contraire, celle-ci a entamé une modernisation plus précoce que dans le Diois et une spécialisation de certaines productions dès les années 1950 (arboriculture, ail de consommation, semences). Les filières agricoles étant déjà organisées dans les années 1970, le potentiel de développement est plus limité.

L'intercommunalité du Val de Drôme, décline, elle aussi, la politique de modernisation agricole française. Elle se traduit dans ce territoire par le développement de l'accès à l'irrigation afin d'améliorer la productivité[1].

Un soutien précoce à l'agriculture biologique dans le Diois (1990-2000)

Mise en lumière des ressources agricoles

A la fin des années 1980 le Diois stabilise sa population, mais est toujours vu comme un territoire en péril[1]. Le tourisme, qui devait inverser la tendance, peine à décoller. En même temps, les dynamiques de repeuplement par des

néo-ruraux dans les années 1970 et la structuration de certaines filières agricoles sur le territoire entrainent une prise de conscience des ressources locales, en particulier agricoles[2].

Le Syndicat d'Aménagement du Diois change donc sa posture vis-à-vis de l'agriculture et lui redonne une place plus importante dans les programmes de développement local.

Plus encore, l'agriculture biologique apparait pour la première fois dans les politiques agricoles territorialisées du Diois lors d'un programme européen de développement des zones rurales (1989-1993). L'agriculture biologique y est présentée comme une diversification de l'agriculture, au même titre que les PPAM.

Convergence d'intérêts entre l'intercommunalité et les coopératives agricoles bio

Dans les années 1990, la filière PPAM bio s'est fortement développée dans le Diois et constitue le seul secteur créateur d'emploi. Son dynamisme économique démontre que l'agriculture biologique est une voie pour développer le territoire[1]. Ainsi lorsque les coopératives agricoles du Diois se réunissent pour monter un programme de développement de l'agriculture biologique (PIDA Bio), elles enrôlent sans difficulté l'intercommunalité qui y voit l'occasion de développer le territoire en lui donnant une image de marque autour d'une agriculture de qualité, respectueuse de l'environnement.

Les coopératives pensent le programme dans une logique de développement local plutôt que dans une approche par filière. Les processus de concertation à l'origine de l'intercommunalité sont peut-être à l'origine de ce positionnement territorial des coopératives[1].

Cette collaboration entre les coopératives agricoles et l'intercommunalité du Diois permet la réalisation, pour la première fois, d'une animation agricole à l'échelle du territoire et sur un temps long. Cela structure le développement de l'agriculture biologique sur le territoire et oriente la politique agricole du Diois sur l'agriculture bio[1].

L'intercommunalité du Diois place l'agriculture biologique au cœur de son projet

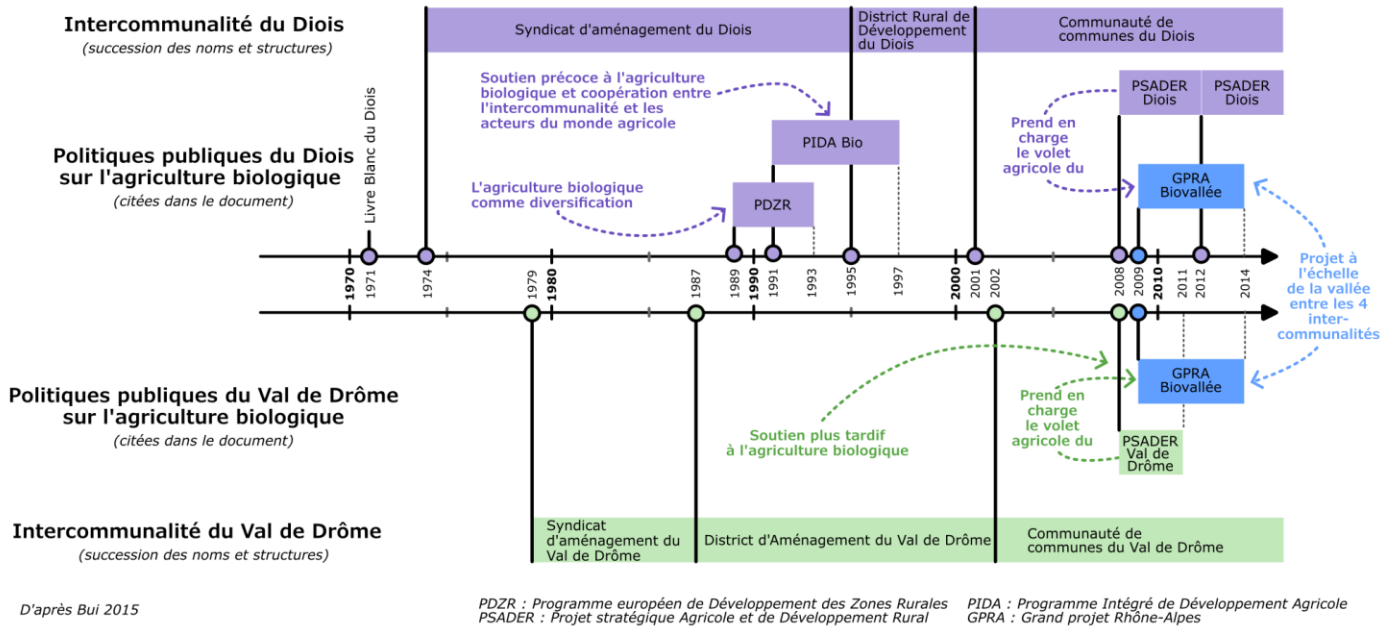
Au-delà de l'orientation de la politique agricole, cette collaboration entre l'intercommunalité et les coopératives agricoles a également influencé la gouvernance et les acteurs impliqués dans cette politique. Les coopératives agricoles sont intégrées à la commission agricole de l'intercommunalité dès le début des années 1990, alors que celle-ci regroupait seulement les élus municipaux agricoles et les représentants de la profession (Chambre d'agriculture et syndicats)[1].

A la fin du PIDA Bio au début des années 2000, et à la demande des coopératives, l'intercommunalité internalise le poste d'animateur du programme et elle prend ainsi le rôle d'animateur de l'activité agricole sur le territoire. Par l'initiative des coopératives agricoles, l'intercommunalité du Diois acquiert ainsi des moyens humains pour mettre en œuvre un projet de territoire dans lequel elle donne une place stratégique à l'agriculture biologique, non seulement au niveau agricole, mais plus largement dans une perspective de développement local[1].

Penser l'agriculture biologique à l'échelle de la vallée (2000-2015)

L'intercommunalité du Val de Drôme se tourne vers l'agriculture biologique

Dans les années 2000, l'intercommunalité du Val de Drôme observe la réussite de la filière PPAM bio en cœur de vallée et le



Repères chronologiques des politiques publiques sur l'agriculture bio des deux intercommunalités

rayonnement que retire le Diois du développement de l'agriculture biologique. Elle se rend compte que ce mode de production n'est pas qu'un moyen de revitaliser les zones de montagne, mais qu'elle peut être un atout sur son territoire pour lequel elle recherche encore une identité forte[1]. Plutôt que de penser son projet agricole sur son seul périmètre, elle s'ouvre stratégiquement à celui du Diois[1].

Un projet commun bio et inter-intercommunal sur la vallée

En référence aux premières coopérations entre les deux intercommunalités (gestion de l'eau dans les années 1990), l'intercommunalité du Val de Drôme propose à celle du Diois de travailler sur un projet de territoire à l'échelle de la vallée avec l'agriculture biologique comme fil rouge.

L'intercommunalité du Diois se joint à la démarche du fait de la complémentarité des activités agricoles entre le haut et le bas de vallée, de sa motivation à étendre son rayonnement en participant à un projet ambitieux, mais aussi suite à l'injonction du Conseil régional qui pousse à cette époque les intercommunalités à construire un projet conjoint, le Diois étant jugé comme un territoire trop peu dense pour former une entité seule[1].

Trouver les moyens des ambitions agricoles et de développement durable

L'intercommunalité du Val de Drôme, du Diois mais aussi celles du cœur de vallée (du Pays de Saillans et celle du Crestois) se lancent ainsi dans un projet qu'ils nomment « Biovallée »[A]. En 2009, grâce au dispositif « Grand Projet Rhône-Alpes (GPRA) » de la Région, le développement de l'agriculture biologique à l'échelle de la vallée prend une plus grande dimension[3].

Il s'agit dorénavant de faire de la vallée de la Drôme, un territoire pilote en matière de développement durable. Les objectifs sont très ambitieux et visent par exemple d'atteindre 50% de surfaces et d'agriculteurs bio en 2015[3]. Pour cela, l'accent est mis sur la structuration de filières industrielles bio pour garder la valeur ajoutée sur le territoire et l'amélioration des techniques bio en expérimentant et créant des liens avec le monde de la recherche.

Le GPRA Biovallée (2009-2014) permet par effet levier de drainer le territoire avec des financements conséquents et positionne ainsi les intercommunalités comme des acteurs majeurs du systèmes agri-alimentaire territorial, capables de définir une politique agricole ambitieuse et de

trouver les moyens pour les mettre en œuvre[3].

Le manque de concertation avec les acteurs agricoles ne permet pas l'appropriation du projet

Cependant, le GPRA Biovallée n'a pas permis ni de progresser vers un projet territorial commun sur le volet agricole ni d'impulser une dynamique institutionnelle pérenne à l'échelle de la vallée[1].

Si le GPRA Biovallée affiche une logique ascendante via la volonté de soutien des initiatives émanant des acteurs du territoire, la démarche s'est révélée plutôt descendante. Les acteurs économiques agricoles et ceux du développement agricole n'ont pas été impliqués en amont sur les orientations du projet. De même, lors de l'élaboration du projet Biovallée avant le GPRA dans les années 2000, l'intercommunalité du Val de Drôme, chef de file du diagnostic, a plutôt travaillé en s'appuyant sur la base d'études réalisées par des consultants extérieurs plutôt que sur des processus de concertation.

Au cours du GPRA, des processus de concertation sont mis en place. Cependant, les acteurs locaux ne sont pas présents dans le processus de validation politique[3]. La gouvernance du projet est donc partagée uniquement entre les élus des intercommunalités.

La gouvernance partagée ne garantit pas la transversalité institutionnelle

De plus, le volet agricole du GPRA s'articule avec les « Programmes stratégiques agricoles et de développement rural (PSADER) » qui prennent en charge la majorité des actions agricoles du projet. Or il existe deux PSADER sur le territoire, un porté par l'intercommunalité du Diois, l'autre par l'intercommunalité du Val de Drôme avec celles du cœur de Drôme. La prise en charge du volet agricole par deux outils différents et non pas à l'échelle de la vallée n'a pas favorisé la construction d'un projet commun[1].

Si les élus des intercommunalités se retrouvent à coopérer dans la gouvernance du projet, cela n'a pas pour autant suffi pour progresser vers un projet territorial commun. Pour preuve, en 2012, l'intercommunalité du Diois annonce ne pas souhaiter poursuivre sa collaboration avec les autres intercommunalités une fois le GPRA Biovallée terminé[4]. Cette décision est liée au changement de majorité au sein de l'intercommunalité suite aux élections municipales de 2008, alors que le projet Biovallée est déjà dans les tuyaux. La nouvelle équipe considère au contraire de l'ancienne, que sur le volet agricole, l'intercommunalité doit être en appui aux structures agricoles qui elles définissent et mettent en œuvre la politique agricole[1]. L'intercommunalité du Val de Drôme considère quant à elle devoir jouer un rôle plus actif dans l'orientation agricole.

Ainsi, entre la fin des années 2000 et le milieu des années 2010, l' intercommunalité du Diois replis sa voilure sur sa politique agricole intercommunale et diminue les moyens humains et financiers de son service agricole (diminuant indirectement l'habitude de coopération à l'échelle de la vallée), tandis que l'intercommunalité du Val de Drôme continue de s'affirmer progressivement comme un acteur majeur du développement agricole[1].

Cette divergence de représentation du rôle d'une intercommunalité vis-à-vis de l'activité agricole sur son territoire et cette différence de moyens alloués au service agricole rend difficile la définition d'un projet commun à l'échelle de la vallée sur le long terme.

Enseignements généraux pour la transition agroécologique

A la fin du XX^{e} siècle, les intercommunalités de la vallée de la Drôme s'engagent sur des trajectoires différentes vis-à-vis de l'agriculture biologique. Le Diois offre un soutien précoce mais limitera son action sur cette thématique au début du XIX^{e}. Le Val de Drôme initie une dynamique nouvelle à l'échelle de l'ensemble de la vallée de la Drôme autour de l'agriculture bio, et continuera de se positionner comme un acteur majeur du développement agricole. Si certaines spécificités locales sont propres à la vallée de la Drôme (intercommunalité constituée de manière précoce, démographie), ces trajectoires éclairent cependant sur des facteurs généraux concernant le positionnement des pouvoirs publics sur les changements des modes de production à l'échelle territoriale :

Les dynamiques locales sont sous influence des dynamiques globales : ici les politiques françaises de décentralisation, la politique nationale de repeuplement des espaces ruraux ou encore la politique régionale Grand Projet, ont constitué des opportunités dont les élus locaux se sont saisit y compris pour agir sur l'agriculture.

Les pouvoirs publics peuvent être des accélérateurs de la transition : la transition n'est pas que le résultat des initiatives privées, elle se construit dans une hybridation des trajectoires, y compris celles des collectivités. Elles peuvent jouer un rôle facilitateur pour les transitions agroécologiques sur leur territoire mais également à l'échelle inter-territoriale. Il en résulte cependant que leur motivation à se positionner est inféodée à l'orientation politique et à leur vision de leur rôle, fluctuantes selon les mandats.

L'approche systémique de l'agriculture biologique favorise son développement : quand l'agriculture biologique entre en résonnance avec d'autres enjeux (ici la revitalisation d'un territoire de montagne, la construction d'une image de marque du territoire, penser un projet de développement durable), elle a plus de chance d'être soutenue.

Pour en savoir plus

Savoirs scientifiques

[1] Bui, S. (2015) *Pour une approche territoriale des transitions écologiques. Analyse de la transition vers l'agroécologie dans la Biovallée (1970-2015).* Thèse, AgroParisTech, 503 p.

[2] Girard S., Landel P-A. (2023) Du développement durable à la transition écologique : gouverner le changement territorial. Le cas des intercommunalités de la vallée de la Drôme, *Géographie, économie, société*, vol. 25, pp. 293-322

[3] De Lattre, P. (2018) Biovallée : coordination de l'action publique locale pour un territoire durable exemplaire. Dans *Actes de la Journée des innovations pour une alimentation durable - Jipad 2018*, pp. 159-165.

[4] Fialon C. et Girard S. (2019) *Stratégies des intercommunalités en matière de développement et transition agricole sur le territoire*, Projet SagaCité – Plan des trajectoires – Les dynamiques territoriales, vidéo de 3:42.

Savoirs locaux

[A] Viron P., (2016) Du paysage au pays sage, Association PIMS, du 13 octobre 2016.

Pour citer ce document

Delclaux, J. (2023) *L'agriculture biologique comme ressource inter-territoriale. Le positionnement progressif des intercommunalités*, Pôle des Savoirs, Association Biovallée, 6p.