

CHAPITRE II : Vers une protection élargie des points de captage en eau potable ? L'approche bretonne entre bassin d'alimentation et périmètre de captage

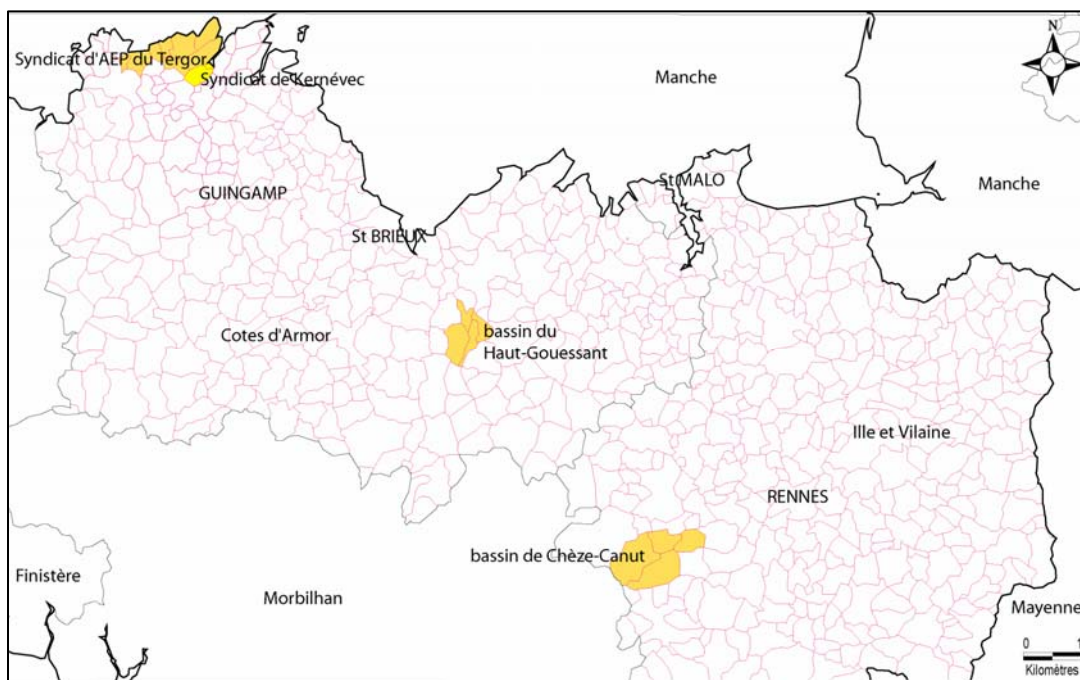
Magalie Bourblanc (LATTS/ENPC)

Présentation	34
Le contexte régional	35
A. Vulnérabilité de la ressource en eau et pression agricole	35
1) La gestion délicate des ressources en eau superficielles	35
2) Forte visibilité des nitrates en Bretagne: quand le social rencontre le naturel	36
B. La région, arène de la mise à l'agenda national du problème des lisiers	36
1) Les opérations « bassins versants » Bretagne Eau Pure (BEP) et la question du nouveau style de politique publique : quand la traditionnelle approche étatico-réglementaire s'invite aux discussions	37
2) Les opérations « bassins versants » BEP, prisonnières d'un conflit culturel divisant la Bretagne en deux camps :	38
C. Le paysage institutionnel : entre forte réceptivité à la question environnementale et blocage des réseaux de politique publique	38
1) La mise en place des périmètres de protection ou l'inadaptation des outils réglementaires de protection des captages aux pollutions de type diffus	39
2) Etanchéité des réseaux d'action publique et défaut de subsidiarité :	40
3) De la gestion concertée au repli foncier : une sanctuarisation inévitable	41
D. Le faible soutien aux élus locaux responsables de la qualité de l'eau	45
1) Les organisations professionnelles agricoles entre intérêt économique et éthique syndicale	45
2) Les associations de défense de l'environnement entre indifférence et fronde judiciaire	48
Le Syndicat d'adduction d'eau du Trégor (Côtes d'Armor).....	49
A. De la gestion intégrée au retour sur des territoires de petite échelle : évincer l'activité agricole	49
1) L'opposition de la société civile	49
2) Les méandres d'une stratégie foncière	50
B. La régie plus propice à la préservation que la gestion déléguée ?	51
C. Quand le syndicat d'eau rencontre les limites des possibilités de suppléer un volontarisme politique défaillant	53
Le syndicat mixte de production d'eau du bassin rennais (Ille-et-Vilaine)	54
A. Le syndicat et le mélange des ressources en eau	54
B. Périmètre de protection et mémoire des lieux	55
C. Chambre d'agriculture et intermédiation des intérêts agricoles	56
D. Entre logiques réglementaire et contractuelle : les ambitions contractuelles rennaises objet d'une évaluation financière controversée	58
1) Transfert de leadership	58

2) Entre la rhétorique du marché en or et celle du domaine public.....	58
3) Les éleveurs et l'acceptabilité d'une agriculture contractualisée.....	59
Le syndicat Eau et Assainissement du Gouessant (Lamballe, Côtes d'Armor)	61
A. Excédents structurels et pertinence des échelles d'intervention	61
1) La forte mobilisation de la profession agricole.....	62
2) La multiplication des expériences conventionnelles pour remédier aux attermolements dans l'application de la réglementation.....	63
3) L'approche contractuelle individuelle.....	64
B. L'outil coercitif du « plan de gestion » comme instrument de re-mobilisation: quand le coercitif incite à la lutte préventive	65
Conclusion.....	67
Liste des personnes interviewées entre 2004 et 2005.....	68
Annexes	70

Présentation

Dans ce rapport, nous nous intéressons aux actions de préservation de la qualité des ressources en eau potable et à la manière dont celles-ci évoluent en fonction des territoires et des modes de régulation locale qui les caractérisent. Ces régulations résultent de négociations institutionnelles et organisationnelles s'exerçant sur un terrain *local*, mais elles sont influencées d'abord et avant tout par un contexte moins tangible ou négociable. Les arrangements définis à un niveau local s'ancrent, en effet, dans une réalité à laquelle ils peuvent difficilement échapper. Ils s'inscrivent d'abord dans un territoire aux caractéristiques écologiques spécifiques, et aussi dans un contexte politique²⁶ singulier défini à un niveau géographique supérieur : le département et surtout la région. Ce contexte politique a remodelé au fil des ans depuis 1990 le cadre institutionnel et organisationnel départemental. Ces deux dimensions sont d'autant plus importantes que, comme nous allons le voir, si elles influencent grandement les arrangements locaux, ces derniers ont en retour peu de prise sur elles. Autrement dit, bien que la protection de captages d'eau potable doive juridiquement être faite par des maires, leurs démarches sont en fait principalement déterminées par un contexte plus large que celui de la commune, d'un regroupement communal ou que le territoire d'un syndicat. Partant de là, nous allons d'abord présenter ces contextes environnemental, politique, institutionnel et organisationnel régionaux et départementaux qui s'imposent aux arrangements locaux. Ensuite, nous détaillerons pour trois syndicats d'eau²⁷, le contenu des arrangements façonnant leur réponse aux enjeux de protection de la qualité des ressources en eau potable.



Les études de cas dans les départements des Côtes d'Armor et d'Ille et Vilaine

²⁶ Par contexte politique, nous entendons ici la dimension des politiques publiques en place qui impactent, directement ou indirectement, la question de la préservation de la qualité de l'eau.

²⁷ le cas des trois forages de Traou Guern, le captage de St Trimoël, la prise de chève-Canut.

L'ambition de cette étude est de mettre en perspective des éléments de leur contexte institutionnel départemental et local ainsi que des éléments du contexte organisationnel qui exercent un certain nombre de contraintes ou au contraire sont perçues comme autant d'opportunités dans les choix tactiques retenus par les collectivités en charge de la distribution d'eau. Nous avons opté pour une présentation détaillée de cas particuliers mais en focalisant sur des traits spécifiques que certains cas illustrent parfaitement bien, ce qui nous permettra de faire ressortir au cours de l'énoncé différentes stratégies de protection.

Le contexte régional

A. Vulnérabilité de la ressource en eau et pression agricole

1) La gestion délicate des ressources en eau superficielles

La Bretagne se distingue d'abord par la densité de son réseau hydrographique. La région compte 94 bassins versants principaux de plus de 2000 Ha mais les petits bassins côtiers, inférieurs à 2000 Ha, concernent près de 460 petits cours d'eau. Or ils sont presque tous entièrement occupés par des activités humaines, laissant une surface restreinte et très fragmentée aux zones « naturelles » et aux aquifères souterrains. De plus, la production d'eau potable sollicite très fortement ces ressources superficielles (80 % de la production). Nous savons que les captages au fil de l'eau à partir de ces ressources superficielles impliquent un bassin versant de taille considérablement supérieure à celle des bassins versants de ressources souterraines. Cette extension du périmètre d'alimentation de captage à protéger, constitue la première difficulté majeure pour une protection efficace des points d'approvisionnements en eau potable. De manière générale, la problématique environnementale bretonne apparaît des plus complexes à résoudre : d'abord parce que les pollutions agricoles à laquelle elle doit faire face sont essentiellement diffuses et que la pression azotée compte parmi les taux français les plus importants en la matière. La Bretagne est en effet une région très fortement agricole spécialisée dans l'élevage intensif « hors sol », notamment porcin et avicole. En 2000, les élevages porcins bretons abritaient 55% du cheptel français, soit un peu plus de 8 millions de porcs (contre 3 millions en 1970)²⁸. Les cheptels des élevages costarmoricens et finistériens, supérieurs à 2,7 millions de porcs chacun, sont les plus importants. Ils dépassent les 100 000 têtes dans 20 cantons et 50 000 animaux dans 21 cantons. Les chiffres sont moins élevés pour les départements du Morbihan et de l'Ille et Vilaine (« seulement » 1,3 million de porcs) caractérisés par un élevage bovin plus extensif.

Ensuite il faut noter que le pompage au fil de l'eau soumet l'activité de production d'eau potable à une réglementation européenne spécifique particulièrement contraignante : tout pompage dans des eaux brutes supérieures à 50 mg/l de nitrates est en principe interdit ou au moins strictement encadré. Cette réglementation découle de la Directive 75/440/CEE relative à la qualité des eaux superficielles destinées à la production d'eau alimentaire. Le non-respect de ses injonctions place les syndicats d'eau sous la menace d'une interdiction réglementaire de production/distribution d'eau, hypothèse extrêmement préoccupante pour eux puisque la distribution relève des missions de service public assignées aux collectivités locales en France. Dans ces conditions, en dépit de la taille des périmètres à préserver, les autorités locales responsables de la production d'eau n'ont d'autre choix que de s'investir dans des actions de reconquête de la qualité de la ressource, puisque les solutions de type palliatif

²⁸ Sources Agreste Bretagne

auxquelles le reste des collectivités françaises ont massivement recours, sont à l'inverse en Bretagne fortement restreintes par les dispositions de la directive européenne. De plus, un aiguillon cette fois local, mais décisif, vient déterminer les élus à s'investir dans cette question de la qualité de l'eau : un mouvement de rétention sur les factures d'eau a en effet été lancé par un collectif de consommateurs à Trégueux (Côtes d'Armor) en 1994 puis à Guingamp en 1995. Ces deux actions menées par le collectif « *Eau pure* » ont débouché sur un procès qu'il a remporté face au distributeur d'eau. Les juges l'ont contraint à dédommager, sur la base du montant de deux bouteilles d'eau minérale par jour et par foyer, les usagers qui n'ont pu disposer, sur une période plus ou moins longue, d'une eau conforme aux critères de potabilité (nous reviendrons sur ce mouvement en présentant le cas du syndicat d'eau de Traou Guern).

2) Forte visibilité des nitrates en Bretagne: quand le social rencontre le naturel

Les pollutions agricoles dites diffuses sont presque impossibles à détecter à l'endroit où elles sont émises. Elles se manifestent davantage au niveau des cours d'eau, mais parfois avec un délai très long quand il s'agit de ressources souterraines. Cependant en Bretagne on peut dire que le phénomène des pollutions agricoles diffuses est particulièrement repérable car elles peuvent atteindre très rapidement les cours d'eau de surface par lixiviation. Il y a donc une forte réactivité des cours d'eau à ces pollutions.

Mais il existe aussi en Bretagne un fort potentiel pour que le phénomène biophysique des pollutions agricoles mobilise un large public. En effet, elles n'affectent pas seulement l'équilibre éco-systémique des cours d'eau ; elles s'accompagnent d'une odeur qui rend d'un point de vue social (mais pas écologique) les nitrates bretons d'origine organique (l'azote organique provient des déjections animales) plus problématiques que ceux du bassin parisien d'origine chimique (l'azote chimique contenu dans les produits fertilisants les cultures céréalières). Ainsi rien ne garantit que le problème des nitrates aurait trouvé un écho aussi puissant au sein de la population bretonne s'il n'avait pas été assimilé aux porcheries que certains considèrent comme des « usines à cochons » fort éloignées d'un imaginaire agricole datant du temps des exploitations fermières, c'est-à-dire les exploitations de polyculture-élevage de taille restreinte.

De plus, la mobilisation contre les algues vertes proliférant sur le littoral breton illustre parfaitement l'ampleur que peut prendre un phénomène de pollution non seulement écologique mais olfactif et visuel. Cette dimension sociale conjuguée à la dimension naturelle font des pollutions agricoles un objet d'attention beaucoup plus prononcé qu'ailleurs, ce qui n'est pas sans conséquence sur la nature de la réponse apportée au problème.

B. La région, arène de la mise à l'agenda national du problème des lisiers

Depuis 2002, nous avons assisté en Bretagne à une évolution rapide et à un durcissement notable de la réglementation applicable notamment au titre de la conformité à la Directive européenne Nitrates du 12 décembre 1991. Cette pression est en partie orchestrée par les associations de consommateurs et d'environnementalistes particulièrement mobilisées dans la région et qui sont en fait les instigateurs de la mise à l'agenda politique du problème des lisiers en France. Cette pression enserré toute démarche de reconquête de la qualité des eaux dans un carcan réglementaire qui laisse peu de place aux initiatives locales et aux démarches incitatives émanant du terrain. Entre autres, cette pression a pour effet de réduire les possibilités de succès des opérations de concertation à l'échelle des bassins versants, et

notamment compromet l'avenir d'un vaste²⁹ et coûteux programme appelé Bretagne Eau Pure (une enveloppe totale de l'ordre de 115 millions d'Euros³⁰).

1) *Les opérations « bassins versants » Bretagne Eau Pure (BEP) et la question du nouveau style de politique publique : quand la traditionnelle approche étatico-réglementaire s'invite aux discussions*

Le programme Bretagne Eau Pure est un programme multi-partenarial basé sur le volontariat avec les professionnels agricoles. Il associe des financements de l'Etat/Union Européenne, du Conseil régional, des Conseils généraux bretons, de l'Agence de l'eau Loire-Bretagne et des structures de production/distribution d'eau porteuses de projets (voir annexe 2 pour une présentation de la répartition des financements entre contributeurs). Il a l'ambition de mettre en place des actions de gestion concertée entre différents usagers de l'eau à l'échelle d'un bassin versant. On constate cependant que, sur le terrain, la mobilisation des agriculteurs reste faible³¹ ; de surcroît, au fil des ans et du renouvellement des contrats BEP elle s'avère extrêmement volatile. Pas seulement par manque de motivation mais parfois parce que ceux-ci redoutent les effets secondaires d'un investissement même sur une base volontaire. En raison de cette forte emprise de la réglementation sur le débat qualité de l'eau en Bretagne, il n'est pas rare en effet de constater que les mesures conventionnelles expérimentées sont reprises par la suite dans la réglementation générale. D'où une « stratégie de freinage » adoptée sur le bassin versant pour éviter que les actions proposées en test sur les programmes incitatifs ne soient validées ensuite par les différents partenaires des opérations comme mesures obligatoires intégrant la réglementation. De ce point de vue, pour ne prendre qu'un exemple, la révision prématurée des seconds arrêtés « Directive Nitrates », semble aux yeux des agriculteurs confirmer leurs soupçons : le plan de fumure d'abord expérimenté dans les opérations volontaires est devenu, après peu de temps, obligatoire. Pour ne pas coopérer avec les pouvoirs publics dans leur travail de « mise sous contraintes des conditions de travail des agriculteurs », ceux-ci choisissent bien souvent d'observer une position attentiste de repli.

Si les mesures expérimentales inspirent autant la réglementation, c'est aussi qu'il existe des passerelles entre ces démarches dites conventionnelles et les mesures réglementaires. En effet, l'Etat occupe dans ce programme partenarial une position tout à fait dominante et impose un choix de mesures à expérimenter qui sont susceptibles de lui servir directement par la suite dans la conception de sa réglementation. Contrairement à ce à quoi on pouvait s'attendre, il ne s'agit donc pas d'une approche « bottom-up » mais « top-down » dans la mesure où finalement les usagers locaux de la ressource en eau définissent de manière marginale le programme de mesures à tester sur le terrain. Demeurant des contributeurs financiers minoritaires du programme BEP, les élus locaux ne sont que peu écoutés. De plus, parallèlement à l'expérimentation de mesures conventionnelles, les services de l'Etat imposent aux animateurs des opérations de s'assurer d'abord de l'application de la réglementation sur les territoires sous contrat de bassin versant, ce qui provoque inévitablement des blocages : ces animateurs refusent cette fonction de « flic » qui ne sert pas leur mission de mobilisation de la population agricole.

²⁹ au total 42 opérations couvrant toute la Bretagne

³⁰ les chiffres correspondent à 2003. En 2006 le programme BEP achève la dernière année de la 3ème génération des contrats BEP. On peut donc considérer que les montants investis sont supérieurs de 1/3 à ces chiffres datant de 2003.

³¹ Entre 15 et 30 agriculteurs participant aux réunions organisées sur un potentiel de 650 exploitations parfois; 10% de la population agricole dans les meilleurs cas

Ce dirigisme étatique s'explique à la fois par la dimension nationale – voire européenne³² – des enjeux soulevés mais on peut dire également qu'il n'est pas complètement étranger aux usages de la gestion administrative à la française, habituée à gouverner par le haut. Ce constat est donc en partie imputable à ce que Pierre Lascoumes appelle, dans la lignée des travaux néo-institutionnalistes, le « déjà-là »³³ des politiques publiques.

2) *Les opérations « bassins versants » BEP, prisonnières d'un conflit culturel divisant la Bretagne en deux camps :*

En définitive, partant d'un programme multi-partenarial, on en revient à un tête-à-tête entre agriculteurs et Etat. Mais ce tête-à-tête, médié par les animateurs locaux de ces opérations, placés dans les structures syndicales de production/distribution d'eau, n'est pas sans poser de problème. Des difficultés liées au flottement de la législation, une législation en perpétuelle évolution, qui n'ayant pas formalisé initialement de manière très claire quelles étaient les mesures à caractère obligatoire, se retrouve à la remorque des démarches volontaires alors qu'elle devrait indiquer le cap à suivre. Pour les partisans des démarches volontaires, le climat d'incertitude entourant la réglementation est particulièrement handicapant dans différentes optiques de travail.

D'autre part, l'impossibilité de peser dans un débat où seuls les usages agricoles sont considérés, fait que les associations de l'environnement et de consommateurs sont plus promptes à dénoncer ces démarches qu'à les soutenir. Pour une majorité d'associations, le débat autour de la qualité de l'eau est un moyen de s'opposer à un certain type d'agriculture. Ainsi un résultat positif en terme de restauration de la qualité de l'eau (de toute façon encore largement absent) ne suffirait pas à apaiser un conflit avant tout d'ordre culturel. En effet, de nombreux militants associatifs ont instrumentalisé le combat pour la qualité de l'eau afin de défendre une vision particulière des paysages bretons (avec leur bocage caractéristique) jugés incompatibles avec une agriculture à tendance industrielle. Toutes les discussions gravitant autour de la qualité de l'eau sont donc nécessairement captives d'un clivage très important entre groupes (agriculteurs conventionnels d'un côté et environnementalistes de l'autre) possédant chacun leur propre vision de ce que doit être l'agriculture. Dans bien des cas, pour éviter les impasses d'une gestion participative en proie à des débats politiques, où chaque acteur ou institution défend une position officielle, organisationnelle, le choix le plus fréquent des syndicats d'eau a consisté soit à évincer les acteurs environnementalistes des discussions, soit à éviter de s'investir réellement dans des arènes comme BEP où trop d'acteurs sont impliqués et où l'on risque de perdre le contrôle des événements. Les élus locaux et leurs services s'investissent donc surtout à une échelle géographique et politique réduite, le plus souvent donc dans une problématique « périmètre de protection de captage », donc réduite de fait à la prévention de pollutions accidentelles et ponctuelles, et non diffuses.

C. Le paysage institutionnel : entre forte réceptivité à la question environnementale et blocage des réseaux de politique publique

Ainsi on a parlé dans un premier temps d'une pression réglementaire européenne exercée sur les autorités locales responsables de la production/distribution d'eau en faveur de leur investissement dans des actions préventives de préservation de la qualité de l'eau. D'autres

³² c'est sur la base du caractère inapproprié du plan organique de gestion de la reconquête de la qualité des eaux en Bretagne que le gouvernement français a en effet été condamné le 8 mars 2001 à une astreinte potentielle de plusieurs milliers d'euros par jour par la Cour de Justice Européenne (sur plainte de la Commission européenne)

³³ voir notamment *L'éco-pouvoir*, L'Harmattan, Paris, 1994

facteurs réglementaires d'ordre interne (national) cette fois semblent cependant jouer à contre-courant de cette incitation à la mobilisation des élus locaux. Nous évoquerons d'abord un problème procédural puis un problème lié à la configuration des réseaux d'action publique préétablis.

1) *La mise en place des périmètres de protection ou l'inadaptation des outils réglementaires de protection des captages aux pollutions de type diffus*

Il apparaît sur le terrain que la procédure de type périmètre de protection des points de captage en eau potable, se révèle contre-productive non seulement sur le plan écologique mais également relationnel. Du point de vue écologique, il a déjà été établi que les périmètres n'ont d'autre vocation que d'éviter les pollutions dites accidentelles mais ne permettent pas de stopper les pollutions diffuses notamment parce que le périmètre ne couvre jamais l'intégralité du bassin versant du captage³⁴. Sur le plan relationnel, le problème est que l'effet « d'émulation » que certains optimistes pouvaient escompter de ces processus ne se vérifie absolument pas sur le terrain, bien au contraire. Les quelques rares collectivités qui manifestent la volonté de s'investir dans des actions recouvrant l'échelle éloignée des périmètres, prenant ainsi en compte l'ensemble du bassin versant, se disent en effet embarrassées par la procédure concernant les périmètres rapprochés, en général mal gérés techniquement et surtout irréalistes en terme de gestion des terres agricoles. Notamment, les préconisations des hydrogéologues agréés sont loin d'être irréprochables d'un point de vue agronomique. Ils ne tiennent pas toujours compte non plus des limites de parcelles agricoles pour établir la liste des servitudes à respecter si bien que des agriculteurs se voient contraints d'appliquer tel type de contrainte mais sur une partie seulement de certains de leurs champs.

Il en résulte une discontinuité des actions conçues à l'échelle du captage et de celles élargies à l'ensemble du bassin versant. Quand ces dernières existent, elles ne sont pas intégrées aux démarches « périmètre de protection ». Nous entendons par là que ces actions ne s'inscrivent pas dans le prolongement de « démarches captage », justement parce que les premières n'ont en général pas permis de créer une dynamique de partenariat avec les agriculteurs sur le plan de la protection de la ressource en eau. Finalement, dans la mesure où les prescriptions énoncées sont non négociables, la démarche ne parvient pas souvent à surmonter les conflits créés entre les parties. La démarche réglementaire de protection des captages ne représente donc pas un moment d'apprentissage facilitant le passage à une échelle d'action environnementale plus appropriée pour la préservation de la qualité de l'eau. Plus que cela, les démarches entreprises dans le cadre des périmètres de protection apparaissent, en fait, aux yeux des protagonistes des bassins versants comme difficilement justifiables d'un point de vue éthique et ainsi carrément contre-productives du point de vue des actions qu'il est nécessaire de mener à plus large échelle écologique. Pour les animateurs de terrain il est difficile de justifier le fait que les exploitants riverains du cours d'eau soient les plus lourdement pénalisés alors qu'ils contribuent moins à la pollution du cours que d'autres exploitants appartenant au même bassin versant mais qui ont la chance d'être éloignés du cours d'eau ? Des témoignages d'agriculteurs concernés par un périmètre rapproché sur l'une de nos études de cas à Traou Guern, témoignent bien de l'impasse de ces mesures de protection. De sensibilité " Confédération Paysanne", un couple d'agriculteurs soucieux de pratiquer une agriculture la moins polluante possible, s'était récemment reconverti dans une activité de poules pondeuses biologiques. Or, ces agriculteurs se sont toujours déclaré les premiers adversaires de la démarche « périmètre » en raison de sa philosophie même : choisir de régler le problème à

³⁴ Voir notamment **Franck Villey et al.**, *Evaluation de la politique de protection des ressources en eau destinées à l'alimentation humaine*, Rapport du Commissariat Général au Plan au Ministère de l'Environnement, 2001.

l'échelle micro-locale, cela démontre selon eux " une gestion dans l'urgence du problème, sans anticipation, qui pousse la collectivité à payer très cher - donc avec notre argent- pour une solution qui n'est pas pérenne, qui ne pose pas le problème du modèle agricole au bon niveau, alors que c'est un problème qui est le reflet de notre société et qui conduit une petite minorité d'agriculteurs à être emmerdés même si ce ne sont pas les plus critiquables alors que de l'autre côté du talus, quand on a la chance d'être en dehors du périmètre, on fait ce qu'on veut".

Ainsi, pour les animateurs d'opérations bassin versant notamment, les démarches « périmètres de protection » créent bien des tensions qui perturbent leur travail de sensibilisation des agriculteurs au problème de qualité de l'eau.

2) *Etanchéité des réseaux d'action publique et défaut de subsidiarité :*

Souvent démunies, confrontées à un déficit de moyens d'action, les collectivités locales font souvent l'expérience de leur impuissance à réguler les activités agricoles lorsqu'elles s'investissent dans ces démarches de préservation de la qualité de l'eau. En effet, les réseaux d'acteurs de l'eau sont en France particulièrement nombreux et éclatés. Or, l'existence d'une problématique « pollutions diffuses agricoles de l'eau », en dépit des enjeux soulevés, n'a pas permis d'intégrer cette dimension au sein d'un réseau plus transversal. On n'observe par exemple aucune évolution notable dans la procédure d'autorisation d'installation ou d'extension d'élevage au sein de laquelle l'avis des maires n'affecte presque jamais la décision dont le sort est remis entre les mains des partenaires de la cogestion. Les réseaux d'action publique de tendance corporatiste sont en fait toujours actifs et aux commandes des décisions agricoles (bien que sous une forme renouvelée).

- **Le contexte institutionnel départemental dans les Côtes d'Armor et en Ile-et-Vilaine dans le domaine de la protection des périmètres de captage:**

Il existe, dans le département des Côtes d'Armor, une configuration tout à fait originale des services intéressés par la gestion de l'eau en raison du rôle central que le Conseil général a très tôt entendu jouer en matière de protection de l'environnement. Une des particularités du département est d'avoir établi, dès 1984, un protocole d'accord relatif aux servitudes et au barème d'indemnisation à prévoir pour dédommager les exploitants agricoles compris dans les périmètres de captage. Le protocole d'accord représentait pour l'époque une avancée spectaculaire si ce n'est dans les faits, au moins symboliquement alors que la profession agricole déployait encore une stratégie du déni des pollutions d'origine agricole.

Ce protocole d'accord a été officialisé entre le préfet (et les services déconcentrés sous son autorité, à savoir essentiellement la Direction Départementale de l'Agriculture et de la Forêt), la Chambre d'agriculture et le Conseil général. Cet élément est tout à fait illustratif du fait que la DDASS ne faisait pas partie de ce trio institutionnel et du coup s'estimait régulièrement écartée des décisions prises en matière de protection de la qualité de l'eau. Cette situation se retrouvait dans de nombreux départements, jusqu'à l'émission de la circulaire du 26 novembre 2004 signée par tous les ministères concernés par la police de l'eau et des milieux aquatiques, pour qu'une clarification se fasse : désormais la DDASS s'occupe de l'instruction des périmètres, et échange éventuellement cette tâche contre des tâches de police de l'eau avec la DDAF. Mais au moment de notre enquête, c'était en fait la DDAF qui assurait cette fonction de service rapporteur depuis le début des années 1980. Dans les années 1980, la DDAF recevait des subsides de la part du Conseil Général pour affecter du personnel à certaines missions spécifiques que le CG souhaitait prendre en compte, notamment la

protection de la ressource en eau. A la fin des années 1980, quand le CG a pu créer ses propres services, ce personnel des services de l'Etat mais en fait entièrement rémunéré par le CG a eu l'opportunité de décider de son affectation. La plupart du personnel a choisi le transfert dans les nouveaux services du CG et notamment à cette période les membres de la cellule police de l'eau de la DDAF ont pris leur nouvelle fonction au sein de la cellule « périmètres de protection de captage » du CG. Cette prise en charge précoce de la procédure légale de protection des périmètres fait que dans les Côtes d'Armor, le taux de procédures achevées atteint depuis un certain temps déjà plus de 76 % quand la moyenne nationale ne dépasse pas 35%. L'expérience acquise, depuis 20 ans, par le Conseil Général en la matière l'a même poussé à deux reprises en 1991 puis en 2001 à organiser un colloque national pour dresser le bilan des démarches de protection des périmètres.

En théorie, les services du CG apportent un soutien technique et administratif pour aider au lancement de la procédure, tandis que la police de l'eau à la DDAF est censée prendre en charge le reste de la procédure une fois qu'une demande de déclaration d'utilité publique est officiellement déposée. En pratique, on observe dans les faits non pas une répartition des dossiers sur un mode temporel mais sur un mode géographique : le partage des dossiers de captage à protéger s'effectue entre deux personnages multi-casquettes dans les Côtes d'Armor que sont le responsable de la cellule périmètre au CG et l'hydrogéologue de la DDAF. Cette répartition est opérée en fonction de la situation géographique des captages (en marge de l'organisation officielle des tâches entre DDAF et CG quant à elle plutôt axée sur une répartition des dossiers dans le temps, chaque institution prenant en charge une étape plus ou moins longue de la procédure): ainsi ceux situés plus à l'est du département sont généralement instruits et suivis pendant toute la durée de la procédure par l'unique responsable « périmètres » à la DDAF. L'hydrogéologue de la DDAF détient en plus de ses fonctions au sein de l'administration agricole départementale, un mandat politique de maire d'une commune rurale de l'est des Côtes d'Armor de la même façon que son homologue au CG, s'avère lui-même exercer une multitude de fonctions politiques (ex-maire d'une petite commune aux environs de Guingamp, président de communautés de communes, vice-président de Pays, président de la commission départementale déchets, etc). Ces éléments font que ces personnages-clés accordent une attention particulière aux difficultés des maires concernés par la procédure de protection de captage. Cependant, en dépit de leur position dans les réseaux de l'eau et agricole, ces acteurs ne possèdent pas les ressources suffisantes pour jeter des ponts entre le réseau d'action publique agricole et celui de la production/distribution d'eau dont le déphasage est souvent identifié comme la source des difficultés pour traiter le problème de la qualité de l'eau en Bretagne. Le CG dans les Côtes d'Armor ne constitue pas un contre-poids suffisamment affirmé à la politique agricole productiviste ; tandis que la cellule police de l'eau dont dépend le responsable des périmètres à la DDAF est complètement isolée des autres cellules du service environnement (pollutions diffuses) ou des autres services de la DDAF (économie agricole etc).

En Ille-et-Vilaine, on retrouve également un trio d'acteurs mais une identité changeante : la DDASS est toujours évincée des discussions mais le rôle prépondérant du Conseil Général est remplacé par celui de la ville de Rennes qui au travers de son syndicat d'eau, occupe un poids particulier dans les politiques de l'eau du département (d'autant plus qu'actuellement le président du syndicat rennais occupe aussi la présidence du très prospère syndicat mixte départemental). Les partenaires signataires du protocole d'accord conçu sur le même modèle que celui des Côtes d'Armor restent la chambre d'agriculture et la DDAF.

3) De la gestion concertée au repli foncier : une sanctuarisation inévitable

A défaut de protection des cours d'eau en général, on constate que les syndicats d'eau bretons se retournent quand ils le peuvent vers les ressources les moins affectées, qu'ils tentent de sécuriser au maximum notamment au travers d'une stratégie foncière. Plutôt que l'imposition de servitudes dont le respect est toujours sujet à caution dans la mesure où il n'existe pas de police de l'eau unique et centralisée³⁵, les élus préfèrent recourir à l'achat des terres agricoles. Pour autant, rien n'indique que la solution de l'achat foncier soit elle-même aisée à mettre en place. Pour vaincre la réticence des agriculteurs propriétaires de terres, les structures de production d'eau procèdent à des échanges de terre. Mais cela n'épuise pas les nombreuses difficultés qui se dressent en effet sur le chemin de l'acquisition, notamment le problème des conventions passées avec la société pour l'aménagement foncier et l'établissement rural (SAFER). Dans la mise en place de ces stratégies foncières en effet, cette organisation en particulier, la SBAFER³⁶, co-gérée avec la profession agricole, paraît incontournable; or, selon les territoires, elle ne joue pas toujours le jeu des collectivités. Si par exemple, en Seine-Normandie les SAFER collaborent facilement avec les collectivités pour préempter des terres, c'est loin d'être le cas dans les régions à pression agricole plus forte comme la Bretagne, où le « contrôle des structures agricoles » est très pesant et où l'opérateur foncier refuse encore d'intégrer la dimension environnementale dans une procédure d'abord conçue pour protéger les unités économiques de faible dimension³⁷. De plus, le fait que la Bretagne soit parcourue par une multitude de petits cours d'eau de surface n'encourage pas les organisations syndicales agricoles à accepter facilement la politique de rachat vu qu'elle pourrait potentiellement menacer un pourcentage important de terres à vocation agricole. Enfin, l'évolution réglementaire récente de la politique des lisiers en Bretagne fait que la terre devient y compris pour les éleveurs de porcs un bien très prisé qu'on ne peut pas laisser échapper à l'emprise du milieu agricole. Nous reviendrons sur un cas concret où ces conflits débouchent sur une situation de relatif blocage des échanges dans notre étude de Traou Guern.

En réalité, plutôt que de relier le blocage foncier à la problématique des politiques publiques agricoles, nous voudrions évoquer une dimension plus historique et culturelle spécifique à la France : depuis la Révolution s'est installé progressivement un 'antagonisme réglé' entre l'Etat et la propriété, le premier obtenant progressivement que l'utilité publique prévale par principe sur la seconde, mais celle-ci étant bien défendue, notamment du fait de son émiettement entre de nombreux petits propriétaires. Les débats du début du 20^{ème} siècle sur la possibilité de créer des servitudes d'aménagement compensées en sont révélateurs : les partisans de l'Etat les refusaient au nom de ce que, symétriquement, celui-ci ne pouvait pas récupérer une part des plus-values générées par les travaux publics (depuis la condamnation des pratiques du Baron Haussmann à Paris, puis par l'opposition à la création de taxes foncières) ; et les défenseurs de la propriété privée pensaient qu'accepter les compensations, c'était mettre un doigt dans un engrenage qui conduirait à terme à une socialisation complète de la terre. Dans ces conditions, les procédures se sont figées (sous le régime de Vichy) dans un principe d'indemnisation des propriétaires placés dans une situation *anormale et spéciale*, la charge de la preuve étant laissée à ces derniers. Et l'arbitrage des tribunaux administratifs est connu pour favoriser davantage l'administration que les particuliers. Inversement, l'administration n'a jamais eu les moyens d'appliquer un contrôle rigoureux des prescriptions

³⁵ Voir la thèse de Stéphane Cesari, La « nouvelle » police de l'eau et des milieux aquatiques. Thèse de science politique, IEP Grenoble, 2004

³⁶ Société Bretonne d'Aménagement Foncier et d'Etablissement Rural, la SAFER régionale

³⁷ En Bretagne, le contrôle des structures vise à favoriser l'installation d'un maximum d'agriculteurs et à conforter la taille des exploitations existantes dans un ordre de grandeur croissant. Ce contrôle est orchestré par la CDOA (Commission départementale de l'orientation agricole) co-gérée entre les principales composantes de la Profession agricole et les membres de la DDA.

foncieres imposees à des propriétaires pouvant obtenir des dérogations sous la protection de leurs élus. Bref l'Etat est au dessus des citoyens, mais ses pieds sont d'argile ...

D'une certaine manière, les Américains, qui connaissaient le même problème avec le 5^{ème} amendement de leur Constitution, ont pu aller plus loin en inventant les procédures de *class actions* permettant de traiter les problèmes plus collectivement, et en définitive au bénéfice de solutions négociées et raisonnables. En France en tout cas, les démarches environnementales cherchant souvent à faire prévaloir des usages des sols sur leurs appropriations, se heurtent au «*paradigme traditionnel de l'opposition entre domaine public et propriété privée* »³⁸.

Dans un contexte de fort cloisonnement et d'absence de coopération entre acteurs, certaines municipalités se reportent sur une stratégie d'acquisition foncière, pour tenter de regagner le pouvoir qui leur fait défaut dans ce processus de protection des captages contre les pollutions agricoles ; mais ce faisant elles ravivent les conflits endémiques décrits ci-dessus. Une comparaison avec la procédure d'indemnisation des servitudes de captage aux Pays-Bas et le décalage qu'elle révèle nous permet de prendre la mesure du caractère central de cette controverse foncière entre propriété publique et petite propriété privée³⁹ dans la perspective française.

Alors que les acteurs néerlandais basent le niveau d'indemnisation sur le niveau de perte économique subi par l'exploitant⁴⁰, les protocoles d'accord existant en Bretagne sont basés sur les indemnités accordées par la puissance publique en cas d'expropriation. Concrètement, pour ce qui concerne l'exploitant, ces dispositifs reposent sur un calcul basé sur trois années de marge brute comptable, c'est-à-dire le résultat économique d'une entité évalué sur trois ans consécutifs et qui est ensuite ramené à une moyenne. On applique alors un coefficient variable à ce chiffre, axé sur le niveau de contraintes (en fonction de l'emplacement des parcelles dans le périmètre et du pourcentage de la surface impliquée sur l'exploitation). Cependant, la mention qui est faite ici de la procédure d'expropriation n'est pas anodine : son allusion implique clairement l'idée que la valeur économique des entreprises concernées est sujette à une dépréciation non seulement en chiffre d'affaires, mais aussi sur le fonds. C'est la valeur patrimoniale du bien qui est lésée, et à la différence des Pays-Bas, les protocoles français prévoient également une indemnisation des propriétaires n'exploitant pas eux-mêmes leurs terres. Cette indemnisation correspond à un pourcentage – calculé au cas par cas – de la valeur vénale de ces dernières.

Le caractère forfaitaire de l'attribution des indemnités renforce encore cette impression⁴¹. Aux Pays-Bas en revanche, le versement de l'indemnité se fait sur une base annuelle. Il faut préciser néanmoins que cette attribution forfaitaire relève moins d'un choix spécifique lié au contexte local que des nécessités imposées par la législation. En effet, les règles de la comptabilité publique française interdisent aux collectivités publiques d'investir dans une opération plus que la valeur vénale des terres, auquel cas ces collectivités se rendraient

³⁸ Cf. B. Barraqué, « De l'appropriation à l'usage : l'eau, patrimoine commun », in CORNU M. & FROMAGEAU J. *Genèse du droit de l'environnement*, L'Harmattan, Tome 2. Et B. Barraqué, "Les conflits fonciers sont-ils solubles dans les grands lacs alpins?", *Etudes foncières*, (ADEF), n°87, été 2000, pp 21-25

³⁹ Voir notre enquête aux Pays bas réalisée pour le compte de l'agence de l'eau Seine Normandie : [xxxx](#)

⁴⁰ les compagnies néerlandaises compensent un surcoût. Pour cela, avant de procéder au versement de la compensation, elles réclament à l'agriculteur la présentation des factures apportant la preuve que les contraintes imposées dans l'exercice du métier agricole ont occasionné des coûts de production plus élevés.

⁴¹ Ce versement forfaitaire n'exclut pas d'autres modalités de paiement selon les régions françaises concernées. Néanmoins il correspond à la majorité des cas où un protocole d'accord sur les servitudes de captages a été signé.

coupables de mauvaise gestion des fonds publics pour ne pas avoir choisi de racheter les biens fonciers⁴².

En conséquence de ce paiement au forfait, les autorités publiques françaises sont privées des avantages que peuvent procurer des modalités de versement plus espacées dans le temps comme cela se pratique aux Pays-Bas : en effet, puisque les versements s’y font sur une base annuelle, cela implique d’une part un rappel régulier aux agriculteurs des contraintes en vigueur – alors que les syndicats d’eau français déplorent souvent « l’amnésie » des agriculteurs en la matière – et d’autre part, cela peut aussi permettre de faire jouer une certaine pression sur les agriculteurs quant au respect des contraintes indemnisées.

En résumé, conformément au principe français de gratuité des servitudes d’aménagement, les servitudes ne sont pas ici compensées comme aux Pays-Bas mais seulement indemnisées de manière exceptionnelle⁴³. Si l’article L 20.1 du code de la santé publique reconnaît un droit à indemnisation, c’est seulement parce que les mesures prises pour assurer la protection d’un point d’eau sont de nature à entraîner un “*préjudice direct, matériel et certain*”. Pour cela, comme nous l’avons vu, les propriétaires ou occupants des terrains compris dans un périmètre recevront un dédommagement forfaitaire évalué différemment du mode de compensation néerlandais où les sommes versées sont censées couvrir la totalité des surcoûts induits. En l’occurrence, le mode de calcul aux Pays-Bas se révèle in fine plus avantageux pour les bénéficiaires : le montant de l’indemnisation ne dépasse pas, dans certains cas en Bretagne, une moyenne de 160 euros/ha⁴⁴ payables en une fois, contre une moyenne comprise entre 100 et 150 euros aux Pays-Bas mais versés annuellement⁴⁵.

Comparé à d’autres systèmes européens, le système d’indemnisation en Bretagne n’est peut-être pas forcément le plus avantageux et incitatif financièrement. De surcroît, certains agriculteurs préfèrent renoncer à leurs indemnités plutôt que de fournir des informations trop précises sur leur comptabilité. La procédure d’indemnisation requiert obligatoirement en effet que l’agriculteur exploitant fournisse un relevé de la Mutuelle Sociale Agricole qui retrace notamment toutes les primes PAC perçues sur les terres. Dans la mesure où certains agriculteurs commettent des irrégularités dans leur déclaration PAC (en déclarant par exemple des friches en terres cultivées), ils préfèrent renoncer à l’indemnisation plutôt que de risquer de se compromettre ou d’être fragilisés par leurs voisins ; mais ce faisant ils se sentent certainement d’autant moins liés par les servitudes imposées⁴⁶. Cela renvoie plus

⁴² dans le cas de versement annuel, on peut craindre à terme que cela soit le cas.

⁴³ Il n’est d’ailleurs peut-être pas innocent qu’ici les services fiscaux français se montrent réticents à utiliser le terme de “servitude” et lui préfèrent celui de “restriction d’usage”.

⁴⁴ Calcul basé sur le tableau d’indemnisation de la communauté de communes de Guingamp (22); d’autres chiffres provenant de l’opération sur Traou Guern évalue cependant le montant total de l’indemnisation aux exploitants à 79000 euros et à 97 700 euros pour les propriétaires pour 147 propriétaires et 332 parcelles concernées. Si l’on rapporte ces chiffres aux 105 Ha indemnisés pour les propriétaires et aux 70 Ha indemnisés pour les exploitants agricoles, on obtient alors une indemnisation moyenne par Ha bien supérieure à celle de Guingamp: 930 euros/Ha pour les premiers et 1130 euros/Ha pour les seconds. Il est donc manifeste que les indemnités peuvent varier grandement d’un cas à un autre (d’un facteur de 1 à 10) en fonction de différents facteurs comme la valeur vénale des terres etc et qu’il est donc difficile de fournir des moyennes.

⁴⁵ Si on considère que pendant 7 ans ce montant est resté inchangé, puis a été divisé par un facteur 2 voire 10 dans certains cas, on obtient quand même un minimum de près de 1000 euros/ha sur la période 1990-2003, soit 6 fois plus qu’en France. La baisse dans le niveau de compensation au fil des ans est due aux Pays-Bas au rattrapage réglementaire : quand les prescriptions réglementaires nationales ont correspondu aux contraintes spécifiques imposées dans les zones de captage d’eau potable, la compensation ne s’imposait plus.

⁴⁶ ainsi les indemnisations moyennes par ha pourraient être bien supérieures en France, mais dans de nombreux cas, les exploitants agricoles s’obstinent à ne pas transmettre les informations comptables nécessaires au calcul de leur indemnité. Ce refus concerne parfois la moitié des exploitants. Il peut s’agir soit d’une attitude de

généralement aux limites de la solidarité interne au monde agricole, là encore à cause du poids du foncier.

D. Le faible soutien aux élus locaux responsables de la qualité de l'eau

1) Les organisations professionnelles agricoles entre intérêt économique et éthique syndicale

Ce que l'on désigne communément sous le terme de « *profession agricole* » correspond en fait à quatre composantes la plupart du temps coalisées face aux pouvoirs publics mais avec chacune des intérêts différents : le syndicalisme majoritaire de la FNSEA ; les coopératives et le négoce agricole (organismes économiques) ; les banques, mutuelles et assurances agricoles ; les représentants élus aux chambres d'agriculture (établissement semi-public), regroupant en général les trois précédents groupes coalisés sous une tête de liste du syndicalisme majoritaire. Nous présentons ici dans le cadre de la problématique des pollutions diffuses, deux acteurs majeurs de ces organisations professionnelles agricoles :

1.1. La participation duplice des organismes économiques agricoles

Dans le cadre des arrangements traditionnels co-gestionnaires, les administrations avaient l'habitude de privilégier leurs partenaires des chambres d'agriculture dans chaque démarche agricole. L'investissement des syndicats d'eau dans les actions de préservation de la qualité de l'eau a cependant permis de mieux identifier les intermédiaires et institutions-relais les plus efficaces pour sensibiliser la base agricole, à savoir les coopératives agricoles (par opposition au personnel des chambres d'agriculture). Ces organisations économiques occupent en effet un rôle central dans le conseil en fertilisation agricole, fourni en général gratuitement aux agriculteurs qui comptent parmi leurs clients. Concrètement, ce sont les techniciens de ces coopératives qui prescrivent aux agriculteurs les doses d'engrais et de produits phytosanitaires à appliquer. Les agriculteurs bretons (plus éleveurs que cultivateurs) dépendent d'autant plus de ce conseil que leurs connaissances en agronomie sont limitées ou tout simplement inappropriées⁴⁷.

Néanmoins, depuis le lancement du débat sur la qualité de l'eau en Bretagne, ces organismes économiques étaient sciemment restés en retrait des débats, voire véhiculaient pendant longtemps un contre-discours dénonçant les prétendues pollutions agricoles comme « une lubie d'écologistes parisiens ». Donc la perspective de les intégrer dans les démarches de préservation de la qualité de l'eau n'était pas assurée d'avance de remporter un succès. Mais il était d'autant plus important de tenter de les associer aux démarches entreprises que leurs préconisations intègrent encore aujourd'hui faiblement les nouvelles dispositions de la fertilisation équilibrée. On le comprend d'autant mieux quand on réalise que ces nouvelles pratiques concurrencent en fait directement l'une des activités économiques majeures de ces groupes. Les techniciens des coopératives fournissent certes gratuitement un service mais en échange les agriculteurs consomment les produits prescrits auprès de cette coopérative... Ici on n'échappe pas au conflit d'intérêts. Sur l'aspect particulier du conseil en fertilisation

défiance envers la procédure de mise en protection des captages soit de la crainte de devoir divulguer leur relevé d'exploitation MSA avec des informations concernant le nom des parcelles et le revenu à la parcelle. Or certaines tricheries ayant lieu, certains agriculteurs redoutent peut-être de prendre le risque que l'administration des finances découvre par exemple qu'ils cultivent en maïs des parcelles non déclarées au registre du cadastre (et donc non imposées à ce titre).

⁴⁷ Les agriculteurs découvrent souvent avec surprise que les enseignements agronomiques reçus au moment de leur formation agricole vingt ans plus tôt dépassent largement les doses conseillées actuellement dans le cadre d'une fertilisation équilibrée des plantes.

comme sur l'ensemble du dossier des pollutions diffuses agricoles, les organismes économiques se sont montrés fortement réticents. Ces discours dénonçant la rhétorique environnementale, encensaient le modèle productiviste et invitaient les agriculteurs à boycotter les mesures réglementaires de limitation de la production. Les chambres d'agriculture étaient perçues comme les traîtres collaborant à la politique de l'Etat. Ces positions très clivées sur le dossier ont menacé la profession d'éclatement entre 1997 et 2000. Les stratégies et discours divergents ne se sont apaisés qu'en 2002 quand les organisations économiques ont finalement accepté de signer une charte du bon conseil agronomique.

Mais l'amélioration du conseil en fertilisation se traduit globalement par une diminution substantielle des prescriptions et donc des ventes pour les coopératives et groupements de producteurs : il n'est pas étonnant qu'ils tâchent de compenser le manque à gagner subi en prospectant de nouvelles sources de financement. A la limite, il apparaît assez clairement que ces organismes économiques envisagent chaque nouvelle démarche environnementale (réglementaire ou incitative) comme un nouveau marché potentiel où il leur est possible de monnayer leur savoir-faire et leur capacité médiatrice auprès des agriculteurs. Une très bonne illustration de ce phénomène concerne le cas des contrats « EPA » (engagement de progrès agronomiques) souscrits dans le cadre du troisième programme Bassin Versant Bretagne Eau Pure (2003-2006). Cet EPA est en fait un chèque destiné à l'agriculteur qui doit décider individuellement et librement à quel prescripteur, parmi tous les organismes existants, il confie la prestation de conseil en fertilisation (bilan agronomique, analyses des fumiers, analyse des sols, plan de fumure, suivi du cahier de fertilisation etc). Auparavant c'était au syndicat d'eau, porteur de projets, d'organiser des séances de formation collective, le plus souvent réalisées par les chambres d'agriculture. Les moyens fournis par l'EPA donnent la possibilité aux agriculteurs de bénéficier d'analyses individuelles et donc d'adapter le conseil à leur situation personnelle, ainsi que de pouvoir travailler avec l'organisme qu'ils estiment comme le plus qualifié, c'est-à-dire en général leur propre groupement de producteurs ou coopérative dans la mesure où c'est avec eux qu'ils ont le plus de contacts.

Dans les faits, on constate que l'ensemble de l'enveloppe est consommé par les organismes économique : grâce à l'EPA ils ont ainsi pu multiplier par 10 les montants qu'ils avaient pour habitude de facturer en matière de conseil dans le cadre des missions BEP. Inversement les agriculteurs ne reçoivent rien de ces soutiens qui leur étaient initialement destinés, et il arrive même qu'ils y perdent puisqu'il n'est pas rare de voir une facturation qui dépasse le montant plafond de la subvention accordée à l'agriculteur⁴⁸. De plus, rien ne garantit qu'avec l'alternative passant notamment aujourd'hui par la rémunération du conseil en fertilisation dans le cadre de programmes environnementaux, les organisations économiques s'investissent réellement dans le nouveau défi d'une l'agriculture compatible avec son environnement. Il arrive encore par exemple que malgré la sur-taxation du conseil agricole, quelques organismes se livrent à une sur-évaluation de la fertilisation.

En prenant le conseil en fertilisation comme un nouveau marché potentiel, on ne facilite pas en effet l'apprentissage du changement puisqu'en fin de compte, c'est soit la collectivité publique qui réalise les efforts financiers (Etat, Union Européenne, conseil régional, conseils généraux) soit l'agriculteur lui-même, bien souvent en Bretagne avec des marges de manœuvre économiques réduites. En aucun cas, les organisations professionnelles qui pourtant encadrent la base agricole ne sont incitées –ou contraintes- à repenser leur modèle et stratégie de développement du secteur agricole. Plutôt que de préparer une conversion vers

⁴⁸ l'EPA ne peut excéder 1150 euros

une agriculture moins polluante, l'objectif semble donc d'abord être pour eux de tenter de gagner sur plusieurs tableaux à la fois.

1.2. Les chambres d'agriculture aux prises avec différents conflits d'intérêts

Face à ces abus, les Chambres d'agriculture se sentent quant à elles liées par la nécessité de ne pas diviser la coalition agricole aux commandes, face à l'administration. Après tout, il est vrai qu'aux Pays-Bas, confrontés au même problème, la discorde au sein des diverses composantes de la profession, a entraîné à terme la suppression de l'équivalent des chambres d'agriculture (les *Landbouwschappen*). Pour ces raisons, les chambres d'agriculture bretonnes ne dénoncent jamais, sur ce sujet, le manque de loyauté des partenaires économiques, d'autant plus que le climat est déjà plutôt tendu avec elles. Les organismes de conseil perçoivent, en effet, les Chambres d'Agriculture comme des concurrents dans une prestation de services où elles n'ont, selon eux, aucune légitimité, et qui relèverait plutôt de leur domaine de compétence. Les agriculteurs eux-mêmes perçoivent également les Chambres d'Agriculture et le personnel qu'elles investissent dans les programmes environnementaux comme très coûteux et comme une menace de réduction corrélative de l'aide publique dont les agriculteurs peuvent bénéficier au travers de ces programmes. Ainsi, les Chambres d'Agriculture n'échappent pas non plus à la critique adressée aux organisations économiques. Elles aussi sont accusées de «*se financer grassement*» sur le dos des agriculteurs dans ces programmes environnementaux⁴⁹. Dès lors, elles se sentent d'autant moins à l'aise à l'idée de critiquer le rôle de certains organismes agricoles qui peuvent quelque part tirer profit de ces nouvelles exigences environnementales si problématiques pour le commun des agriculteurs.

Mais le rôle des chambres d'agriculture n'apparaît pas seulement critiquable aux yeux d'une partie des agriculteurs. Les partenaires publics des programmes environnementaux dénoncent aussi bien souvent leur rôle très ambigu dans les conventions de reconquête de la qualité de l'eau, dont elles tentent de faire leur chasse gardée⁵⁰.

De par son statut, la chambre d'agriculture est une instance consultative permanente des intérêts agricoles auprès des pouvoirs publics. Elle a reçu dès sa création, dans les années 60, le statut d'établissement public professionnel. A ce titre, elle se considère comme l'interlocuteur unique des différentes autorités publiques et comme l'organe d'intervention publique auprès du monde agricole. Elle est donc présente – et n'hésite pas à rappeler constamment la nécessité de sa présence – dans toute relation à caractère officiel entre pouvoirs publics et professionnels agricoles.

Cette attitude consistant pour les Chambres à imposer leur médiation dans tout type d'interactions entre une autorité publique même locale et les exploitants agricoles, n'est pas étrangère au fait que les fonds publics qui les financent tendent à se réduire considérablement. Dans ces conditions, ces institutions ont pour obligation elles aussi de prospecter de nouvelles sources de financement qu'elles trouvent aujourd'hui en partie dans des missions de préservation/reconquête de la qualité des eaux. Mais malgré tout, si elles se positionnent de plus en plus dans ces opérations en prestataires privés rémunérés en échange de services fournis auprès de la population agricole, elles n'abandonnent pas pour autant leur mission de représentation voire de défense syndicale des agriculteurs. Elles le font d'autant moins que

⁴⁹ Entretien avec un agriculteur engagé dans un programme (2004) ; critique également émise par les rapporteurs de la cour des comptes dans le rapport de 2002, « La préservation de la ressource en eau face aux pollutions d'origine agricole : le cas de la Bretagne ».

⁵⁰ par conventions collectives nous entendons ici les contrats signés entre producteur d'eau et chambre d'agriculture dans le cadre des opérations Bretagne Eau Pure

c'est cette mission qui continue à les assurer du maintien de certains fonds publics comme autre source de financement de l'institution.

Mais du coup, de nombreux responsables de programmes de reconquête de la qualité de l'eau ne peuvent que déplorer sur le terrain la confusion des rôles. Dans le document « *Evaluation participative BEP 2 sur les BV Rennes 1 et 4* », commandité par la ville de Rennes en mai 2002, il est souligné que « *le rôle de la Chambre d'agriculture incluant des missions de prestations et de production de données, d'expertise, de relais institutionnel et d'animateur local, reste à clarifier auprès de l'ensemble des partenaires (du programme BEP)* »⁵¹.

Du fait de cette multiplicité des rôles, il n'est pas étonnant de voir que les chambres d'agriculture aient tendance à exiger des acteurs extérieurs au monde agricole avec lesquels elles travaillent, qu'ils acceptent sans discussion les termes d'un échange qu'elles seules peuvent définir. Elles ne se conçoivent pas comme un prestataire de service comme les autres. Dans les cas les plus conflictuels, leur volonté hégémonique d'être associées à la moindre initiative des syndicats d'eau a pu entraîner des actions de boycott et motiver un travail de sape des efforts de tout syndicat souhaitant se passer de leurs services : notre cas du syndicat d'eau du Trégor l'illustre.

2) *Les associations de défense de l'environnement entre indifférence et fronde judiciaire*

Si la collaboration entre producteurs d'eau et organisations agricoles fonctionne avec la plus grande difficulté, les soutiens du côté des groupes environnementalistes sont quant à eux quasiment inexistantes. En général, les associations environnementales manifestent une relative indifférence à l'encontre de ces procédures de mise en protection des captages. Elles considèrent cette procédure comme nécessaire pour lutter contre les pollutions de type ponctuel et accidentel mais pour ce qui est des pollutions diffuses, elles leur préfèrent un outil plus adapté, celui des Schémas d'aménagement et de gestion des eaux, qui à la différence des actions BV BEP autorise une réelle planification de la ressource en eau⁵². Elles se mobilisent par contre pour dénoncer le fait que cette procédure donne parfois lieu à un processus de sanctuarisation et d'abandon de fait de certains captages. En Ille-et-Vilaine par exemple, aux alentours d'une centaine de captages d'eau potable existaient initialement. Ce nombre cependant continue à régresser -il n'atteint plus que 88 aujourd'hui-, les captages les plus petits étant tout simplement abandonnés en raison du « *coût prohibitif* » de la procédure de protection. Dans les Côtes d'Armor, le responsable des périmètres de captages à la DDAF souligne qu'il est impossible de dresser une carte des périmètres à jour tant ces périmètres sont en perpétuelle évolution. Parfois l'existence de servitudes ne peut empêcher la montée des concentrations en nitrates et il faut alors se résoudre à abandonner des captages pourtant régulièrement protégés.

Dans certains cas comme pour les captages de Traou Guern, l'opposition de la société civile locale à l'abandon des captages motive le recours à une procédure judiciaire, comme nous allons le voir ci-dessous.

⁵¹ La CA se trouve être le « *producteur du rapport annuel sur les actions agricoles, [et le] responsable de la Lettre Agricole du bassin versant* » notamment.

⁵² entretien avec le délégué général d'ERB, Guingamp, août 2005

Le Syndicat d'adduction d'eau du Trégor (Côtes d'Armor)

A. De la gestion intégrée au retour sur des territoires de petite échelle : évincer l'activité agricole

Le syndicat d'adduction d'eau du Trégor réunit huit communes rurales, pour la plupart littorales (réparties entre Perros-Guirec et Tréguier, dans les Côtes d'Armor), et il fonctionne en régie : aucune tâche n'est dévolue à une entreprise délégataire. A partir d'une prise d'eau au fil de la rivière du Guindy, il produit 1,2 million de m³ par an et les distribue à environ 8.800 abonnés. Depuis une dizaine d'années, toute l'énergie du syndicat a été investie dans la prospection d'une nouvelle ressource capable d'assurer la sécurité d'approvisionnement en eau pour ces huit communes. En effet, malgré l'existence d'un programme Bretagne Eau Pure de reconquête de la qualité des eaux à l'échelle du bassin versant du Guindy, et bien que l'animation en soit d'ailleurs assumée par le personnel du syndicat lui-même, celui-ci a estimé préférable de prospecter une nouvelle ressource préservée de toute pollution et notamment des nitrates. L'état de la ressource au fil de l'eau du Guindy lui semblait trop dégradé, et surtout sa capacité à recouvrer des niveaux acceptables en nitrates trop lente à se manifester au travers des actions BEP. Le syndicat du Trégor jugeait alors trop risqué de dépendre d'un approvisionnement unique. Il cherchait à la fois une nouvelle ressource et à s'assurer que le périmètre d'alimentation de captage serait épargné au maximum par une activité humaine et notamment par toute activité agricole. Une fois le site idéal trouvé, l'ambition du syndicat était en effet de tout mettre en oeuvre pour sauvegarder une qualité d'eau optimale, afin de pouvoir la mélanger avec les eaux pompées dans la rivière du Guindy et diluer les nitrates. Selon notre typologie, il s'agit d'une solution palliative.

1) L'opposition de la société civile

Mais cela ne convenait pas aux partisans du préventif. En réaction au choix du syndicat, un usager membre d'une association locale, « *l'association de conservation et d'animation du patrimoine* » (ACAP), a lancé à la fin des années 1990 une opération de rétention sur les factures d'eau⁵³ dans la droite ligne de ce qui s'était produit à Guingamp avec le collectif Eau Pure⁵⁴. En l'occurrence il s'agissait d'une opération, appelée Nénuphar, préparée par un agriculteur alternatif d'une des communes du syndicat du Trégor. Comme à Trégueux et à Guingamp, cette opération a débouché sur un procès que le syndicat d'eau a perdu : il a ainsi été contraint de verser un dédommagement à chaque usager mobilisé dans l'opération. Cependant, pour le syndicat, il ne s'agissait pas d'une quelconque exaspération d'une population mécontente de la qualité de l'eau fournie, mais plutôt de l'acte isolé d'un militant écologiste. Car selon lui, ce problème de non potabilité temporaire à certaines périodes de l'année était en passe d'être réglé (avec une baisse sensible des teneurs en nitrates dans le cours d'eau du Guindy) quand l'opération Nénuphar s'est montée. En fait, les plaintes des usagers concernaient surtout des pratiques passées. Ainsi, il est clair pour le syndicat que la motivation première de l'usager instigateur de l'opération était de s'opposer par des moyens détournés au principe de la recherche d'une nouvelle ressource en eau souterraine. Lors de la procédure d'enquête publique pour les forages de Traou Guern, l'usager en question avait en effet déjà formulé très clairement son opposition au principe de la recherche d'une nouvelle

⁵³ une rétention de 50 francs en 2000, 100 francs en 2001, 20 euros pour 2002

⁵⁴ le collectif avait notamment retenu, pendant dix-huit mois, la redevance pollution revenant aux agences financières de bassin, et avait gagné un procès contre la Lyonnaise des eaux..

source d'approvisionnement, aboutissant, selon lui, à délaissier quelque peu le problème de la qualité de l'eau à l'échelle du bassin versant de la rivière du Guindy.

2) *Les méandres d'une stratégie foncière*

Même si les appareils de mesure ne détectent aucune trace de nitrates ou d'autres polluants dans la nouvelle ressource en eau, le syndicat voudrait pérenniser cette situation et sécuriser au maximum le périmètre d'alimentation des trois captages souterrains de Traou Guern, en rachetant autant que possible les terres agricoles du périmètre immédiat et éloigné (200 ha) ou en les échangeant avec d'autres terres agricoles à distance du périmètre de captage. Les terres proposées aux agriculteurs par le syndicat sont de meilleure qualité que celles qu'il voudrait racheter, afin de les avantager et de les convaincre d'abandonner leurs terres dans le périmètre au profit du syndicat.

Pour pouvoir plus facilement prospecter des terres agricoles dans la région proche, un contact était noué avec la SBAFER, statutairement responsable de ce type d'opérations. Société anonyme à but non lucratif dont la mission principale a historiquement été d'agrandir et de conforter les exploitations agricoles, la SBAFER est une institution à direction semi-corporatiste administrée à parité par les membres de la profession et par des représentants de l'Etat. Elle a vocation à connaître toute vente de terrains susceptibles d'être affectés à un usage agricole. Elle est ainsi réglementairement avertie de toutes les transactions en matière foncière, transactions qu'elle peut tenter de négocier en sa faveur, ou sur lesquelles elle peut tout aussi bien faire jouer son droit de préemption si la négociation n'a pu déboucher sur un accord amiable⁵⁵.

Par convention avec les autorités du syndicat d'eau du Trégor, la SBAFER a donc été chargée de réserver les futures terres agricoles du secteur à l'opération d'échanges de terres dans le cadre de la mise en protection du périmètre de Traou Guern. Mais le personnel du syndicat déplore que deux années se soient écoulées sans qu'aucune terre ne revienne à l'opération, deux années au cours desquelles des occasions avantageuses s'étaient pourtant présentées mais qu'en dépit de l'accord passé, l'opérateur foncier n'avait pas saisies pour satisfaire les besoins de la collectivité du Trégor⁵⁶. Le personnel souligne le temps perdu mais surtout le discrédit qui est ressorti de cet épisode pour le syndicat : « *on a été mis dans le même sac que la SBAFER aux yeux des agriculteurs du périmètre* ». Les agriculteurs du secteur identifient en général la SBAFER avec le syndicalisme majoritaire FNSEA. Ainsi elle ne représente pas pour eux un organisme neutre mais un organisme qui subit des influences politiques et syndicales. Dès lors, un partenariat explicite du syndicat d'eau avec la SBAFER ne pouvait que trahir, aux yeux de nombreux agriculteurs, une complicité du syndicat avec les gros exploitants. En fait, nous avons vu plus haut que le jeu est plus compliqué que ce que décrivent les agriculteurs sur le terrain : il ne se résume pas à une question d'influence syndicale sur la SBAFER. Plusieurs circuits et principes institutionnels s'enchevêtrent (notamment le contrôle des structures qui intervient pour ne pas faire du prix relativement bas des terres agricoles en Bretagne un avantage réellement profitable pour les agriculteurs les plus fortunés) qui font qu'in fine, aucune priorité n'est accordée à l'objectif de la préservation de la qualité de l'eau.

⁵⁵ cela représente néanmoins une proportion résiduelle des cas

⁵⁶ plusieurs opérations de vente de terres agricoles avaient eu lieu sur le secteur et notamment l'une d'entre elles remportée par un agriculteur très prospère du secteur avait créé beaucoup d'amertume et de ressentiment à l'encontre de la SBAFER.

Mais dès le départ, les agriculteurs considéraient avec défiance la démarche du syndicat dont ils pensaient que l'ambition était de les déposséder sans contrepartie de leurs titres de propriété, et ce qui n'a pas manqué de provoquer certaines « *scènes d'hystérie en réunion publique* », ou encore certaines menaces y compris physiques, vis-à-vis desquelles les élus du secteur s'avouaient totalement désemparés.

Suite à ces déboires, le syndicat a décidé de reprendre à son compte l'ensemble de la démarche de rachat des terres agricoles. Sur les conseils d'un membre de la DDAF en charge des dossiers périmètre, il a tenté d'exploiter les failles du système, par exemple en demandant à un notaire de retarder au maximum le moment où il serait tenu d'alerter la SBAFER de l'existence d'une vente de terres. Celle-ci ne disposerait plus alors que d'un temps très limité (deux ou trois jours) pour réagir et rechercher ses propres candidats. La stratégie mise au point et appliquée fut donc très conflictuelle, le syndicat menaçant même d'alerter la presse mais aussi les agriculteurs concernés si jamais la SBAFER s'avisait de préempter des terres pour lesquelles le syndicat avait directement négocié avec le vendeur. Celle-ci acceptait d'autant moins de se laisser court-circuiter que son statut d'intermédiaire lui permet de réaliser au passage un petit bénéfice entre l'acte d'achat et l'éventuelle revente au profit de la collectivité⁵⁷.

Par ce biais, 70 ha sur les 200 que compte l'ensemble du périmètre des captages de Traou Guern ont pu être acquis par la collectivité, pour un investissement approximatif de 252 000 euros, soit 3600 €/ha. Cependant l'opération n'est pas complètement achevée et le syndicat cherche encore aujourd'hui à racheter quelques terres.

Suite à cette évocation, une première conclusion s'impose : certes on observe dans le cas du syndicat du Trégor une tentative de sanctuarisation autour d'une nouvelle ressource en eau mais pour autant, on ne peut l'interpréter comme un renoncement de la collectivité à l'objectif de pérennité écologique de la ressource en eau. Cela renseigne en fait beaucoup plus sur le degré de difficultés que les producteurs d'eau en général jugent devoir affronter pour protéger une ressource en eau superficielle dans le cadre d'un bassin versant tout entier. La prospection et la mise en protection d'une nouvelle ressource, souterraine, ne correspond pas à la recherche d'une solution de facilité : dans notre cas, cette opération a coûté beaucoup de temps, de détermination, voire d'imagination pour pouvoir faire aboutir la démarche, le tout confinant parfois aux limites du détournement de procédures légales : pour reprendre l'expression de certains de nos interviewés, la démarche n'a pu aboutir qu'en prenant la résolution " *de passer en force*" après " *être parti presque à l'aveugle sans trop savoir où l'on mettait les pieds*". Cela impliquait donc d'importants investissements en termes financiers et encore plus en termes humains, c'est-à-dire à la fois en terme d'implication des élus mais aussi du personnel syndical.

B. La régie plus propice à la préservation que la gestion déléguée ?

En particulier, il est apparu que la gestion en régie a favorisé une forte implication des collectivités dans les dossiers de protection des ressources en eau. Plus précisément, un

⁵⁷ Une ou deux années peuvent parfois s'écouler entre ces deux opérations et la SBAFER qui a avancé l'argent pour la collectivité qui ne paie qu'en fin de procédure, fonctionne alors sensiblement comme une banque : elle facture des intérêts à la collectivité. Un de nos interviewés souligne même qu'il s'était vu reprocher par un membre de la SBAFER de « *n'avoir rien gagné avec lui sur le périmètre de Traou Guern* » parce que la SBAFER n'avait réalisé que des opérations sur des petites parcelles et que les " *grosses affaires*" avaient été dirigées par le syndicat seul.

animateur de terrain souligne qu'en matière d'investissement d'une collectivité locale sur le dossier de qualité de l'eau, plus que le caractère délégué ou retenu, ce qui compte en l'occurrence, c'est la taille des services de la collectivité : les petits services en régie ont du personnel et peuvent lui confier cette mission, alors que le délégataire ne se sentira pas compétent. En revanche, les grandes villes comme Rennes que nous présentons ci-dessous⁵⁸, peuvent se doter de services de suivi des missions de délégation aux entreprises privées ; ce qui fait qu'engager une personne de plus sur une mission nouvelle d'animation n'est pas plus compliqué que signer une feuille de salaire⁵⁹.

Bien souvent aussi, le coût de l'acquisition n'est pas une préoccupation majeure des collectivités : en général, elles ne prennent pas la peine de chiffrer précisément le coût total de l'ensemble des opérations et elles sont prêtes à investir la somme nécessaire au rachat des terres du périmètre⁶⁰ ; d'autant plus qu'elles la reportent sur la facture d'eau des abonnés et pas sur la fiscalité communale. En revanche, le coût d'une négociation en terme d'investissement humain produit, pour beaucoup de collectivités, un effet dissuasif.

En effet, on comprend aisément qu'elles puissent se décourager devant l'ampleur des difficultés qui les attendent dans la démarche de protection des périmètres de captage. D'abord la lenteur et la complexité de la procédure conduisent à une situation où le dossier de protection ne pourra parfois pas aboutir avant les prochaines élections. Ensuite, les négociations avec le monde agricole se révèlent le plus souvent pénibles et stressantes. Les représentants des collectivités interviewés évoquent carrément des scènes d'hystérie dans les réunions publiques où on présente la démarche aux agriculteurs. Il faut alors toute l'opiniâtreté des services du syndicat d'eau ou de la régie communale pour faire en sorte que la procédure ne s'enlise pas et surtout que les élus ne démissionnent pas de leurs responsabilités : en effet, sur ce type de dossier, ces élus n'ont rien d'autre à gagner qu'une forte impopularité auprès d'une large partie de la population agricole. Ce sont donc en général les services administratifs des syndicats les mieux dotés qui prennent le plus à cœur ces opérations et qui sont les plus susceptibles de dépasser les seules obligations légales qui leur incombent pour envisager, par exemple, de jouer un rôle réglementaire⁶¹ traditionnellement dévolu aux services du ministère de l'agriculture, voire de la santé.

En se remémorant ses difficultés pour trouver une nouvelle ressource, le personnel du syndicat du Trégor soulève un point important pour expliquer cette mobilisation plus forte des structures en régie : un premier niveau de difficultés pour le syndicat avait ainsi consisté à surmonter les fortes réticences des services du Conseil Général, qui ne s'étaient pas montrés encourageants quant aux possibilités de trouver d'autres ressources en eau dans le secteur ; ce qui fit naître des suspicions du côté des autorités locales du Trégor concernant les véritables intentions du CG 22 : "*Le Conseil général voudrait avoir la main mise sur nous et de ce fait avoir la maîtrise de l'eau sur tout le département mais ce n'est pas eux qui paient*". Faisant référence au syndicat d'eau départemental – statutairement distinct du Conseil Général mais dépendant dans les faits de celui-ci – et à ses velléités de voir l'ensemble des collectivités départementales de l'eau adhérer à sa structure, le secrétaire général du syndicat du Trégor souligne un élément important : « *cela coûtait pour l'adhésion à des structures* [celles du syndicat départemental ou celles d'un autre syndicat de production d'eau locale auquel le

⁵⁸ Rennes a passé un contrat de délégation avec la Compagnie Générale des Eaux

⁵⁹ entretien, Rennes, 14/05/04

⁶⁰ "*on a racheté des friches à prix d'or, au prix des meilleurs terres légumières de la région à certains agriculteurs du périmètre*" : entretien avec un membre du syndicat d'eau

⁶¹ nous reviendrons sur cette idée dans le cas du syndicat de Rennes

syndicat d'eau aurait dû acheter son eau en cas de problème persistant de qualité]. *Et puis si on fait cela alors on n'existe plus* ». Faisant remarquer à un autre moment l'esprit 'indépendantiste' si caractéristique selon lui de l'histoire du Trégor dans les Côtes d'Armor, le personnel syndical revendique avoir mené de sa propre initiative toutes les démarches, le changement de présidence du syndicat au cours de la procédure n'ayant d'ailleurs rien modifié aux projets arrêtés précédemment. Ce processus n'a donc pas été une affaire d'élus, ce qui était avantageux pour nos interlocuteurs car au sein du personnel technique du syndicat, il n'y a pas de mandat électoral donc pas de craintes d'être attaqués comme pourraient l'être les personnalités politiques du secteur. Ainsi, plus que le déterminant " autonomiste " de la région du Trégor, il apparaît que la motivation principale était la survie institutionnelle : la nouvelle ressource était " *vitale* " pour le personnel de ce petit syndicat rural qui emploie ou a employé sur le dossier qualité de l'eau 13 personnes pour les forages de Traou Guern, et jusqu'à 23 personnes⁶² si l'on y inclut l'animation de l'opération bassin versant Bretagne Eau Pure sur le Guindy.

C. Quand le syndicat d'eau rencontre les limites des possibilités de suppléer un volontarisme politique défaillant

Au fil du temps donc, le syndicat a appris à reprendre les commandes de l'ensemble du processus dont il avait pu confier certaines phases à des structures extérieures comme la SBAFER par exemple. Une nouvelle étape dans ce processus est survenue en 2002 avec un tournant important dans les relations du syndicat du Trégor avec la Chambre d'agriculture : à cette époque en effet, l'animateur principal du syndicat envisagea de se dispenser des services de celle-ci sur l'opération bassin versant du Guindy, dont il était responsable aussi pour le compte de 6 autres syndicats d'eau⁶³. Ayant reçu une formation en ingénierie de l'environnement (à la différence de la plupart des animateurs de bassin versant formés en agronomie), cet animateur était pour cette raison moins lié au milieu agricole et à la Chambre d'agriculture. Il lui reprochait de ne faire qu'une évaluation partielle des actions commandées par le syndicat d'eau, et de ne lui adresser que des informations protégeant l'anonymat des agriculteurs concernés. Le syndicat estimait que la Chambre d'agriculture ne servait pas ses intérêts puisque les informations communiquées ne lui permettaient pas d'agir en retour efficacement pour corriger ses erreurs ou renforcer ses efforts sur telle ou telle partie du territoire. Dans ces conditions, il estimait ne pas pouvoir tirer les leçons des actions passées. Le comité de pilotage de l'opération BEP Guindy décida de confier l'animation des actions agricoles à un employé du syndicat recruté en interne. Mais, refusant d'être mise à l'écart, à la fois dans son rôle rétribué d'animateur agricole et dans ses attributions en matière de développement-médiation agricole (attributions qui auraient alors été localement récupérées par le syndicat d'eau), la Chambre d'agriculture tenta de saboter la dynamique des actions BEP qui se poursuivaient sans elle. En organisant les agriculteurs proches du syndicalisme majoritaire, elle a réussi à gêner la mobilisation sur les opérations, en diffusant la consigne de ne pas collaborer aux actions mises en place par le nouvel ingénieur agronome employé par le syndicat. Au bout de six mois, dans la mesure où il était impossible ne serait-ce que de rassembler un nombre suffisant d'agriculteurs du secteur pour une réunion d'information, l'animateur agricole démissionna. En parallèle, la Chambre a usé de toute son influence y compris politique pour faire en sorte que le syndicat d'eau revienne sur sa décision. A ce moment-là ce conflit ouvert ne passait pas pour une petite anecdote aux yeux de l'ensemble des opérations BEP. Sans toutefois oser intervenir, les autres syndicats d'eau de la région Bretagne observaient avec le plus grand intérêt le dénouement de la situation pour savoir dans

⁶² certes dans certains cas des emplois à mi- temps

⁶³ dans cette opération, le syndicat du Trégor représente en tout 50 communes rurales.

quelle mesure il leur serait possible de prendre quelques distances avec la Chambre et ainsi reprendre la main sur les actions d'animation agricole. Cependant, isolé dans sa démarche et se sentant de trop faible importance pour pouvoir tenir tête plus longtemps, devant la situation de blocage de l'opération, le syndicat a cédé au chantage et a décidé de repasser une convention d'animation avec elle. A contrario, on ne peut que lui donner raison d'avoir trouvé une ressource souterraine de bonne qualité et de l'avoir sanctuarisée.

La capacité de nuisance de la Chambre est plus forte sur les syndicats d'eau en milieu rural, les élus y étant plus proches du milieu agricole. En revanche, certaines collectivités avec une influence économique et politique plus importante bénéficient quant à elles d'une plus grande marge de manœuvre non pas pour passer outre la Chambre d'agriculture mais au moins pour mieux négocier les conditions de la participation/rémunération de la Chambre aux opérations engagées. Le cas de la municipalité de Rennes et de sa prise d'eau sur le bassin versant de Chèze-Canut illustre cette réalité.

Le syndicat mixte de production d'eau du bassin rennais (Ille-et-Vilaine)

A. Le syndicat et le mélange des ressources en eau

Nous présentons ici la démarche de protection du bassin versant de Chèze-Canut, une retenue d'eau située à la confluence de deux cours d'eau (La Chèze et le Canut). L'eau est pompée au niveau d'un barrage et acheminée via des canalisations jusqu'à l'usine de Rennes où elle est traitée avant d'être distribuée aux usagers de l'agglomération rennaise (130 communes, représentant près de 450 000 habitants). Le barrage produit 45 % de l'eau rennaise, soit 17% de l'eau du département. C'est donc une ressource en eau stratégique pour l'alimentation en eau potable de tout un département et plus particulièrement pour le syndicat mixte de production d'eau du bassin rennais (SMPBR) qui est l'autorité détentrice du périmètre immédiat autour de la ressource.

L'un des objectifs du syndicat est de pouvoir procéder à un mélange en cas de besoin, par exemple si l'une de ses ressources atteint un taux trop élevé en nitrates. En effet, Chèze-Canut n'est qu'une des six sources d'approvisionnement du SMPBR et jusqu'à présent l'une des mieux préservées contre les phénomènes de pollution. Dans la mesure où le taux de nitrates dans la retenue n'a jamais encore excédé la limite légale de production, c'est elle qui permet de faire la dilution avec les autres sources plus concernées par des dépassements occasionnels des normes de potabilité ; de plus, le bassin versant a pour caractéristique d'être de superficie exceptionnellement réduite pour une prise d'eau en rivière (6000 ha)⁶⁴. Autant d'avantages qui amènent la municipalité rennaise à considérer avec une attention particulière la sécurisation optimale du captage.

La ville de Rennes est habituée à prospecter sur des distances assez importantes son approvisionnement en eau et sur différents sites du département. La ressource de Chèze-Canut se situe ainsi à plus de 50 km au sud ouest de Rennes. Notons ici que les communes rurales voisinant directement la retenue sont rattachées au syndicat d'eau de Paimpont, qui extrait son eau à partir d'un autre bassin versant que celui de la Chèze. Les autorités véritablement

⁶⁴ 1500 habitants, 4 communes concernées dont un bourg, 4300 Ha de surface agricole utile, 124 sièges d'exploitation agricole

locales de la production d'eau ne sont donc pas a priori concernées par le souci de protéger cette ressource. La déconnexion entre territoires d'extraction des eaux et territoires desservis en eau potable est une dimension importante pour expliquer le manque de collaboration entre acteurs (agricoles, élus locaux etc.) observée à de nombreux égards sur le terrain.

B. Périmètre de protection et mémoire des lieux

Dès les années 1970, la ville de Rennes s'est occupée de dessiner un périmètre, déclaré d'utilité publique en 1976 mais cette protection n'a jamais été suffisante. Elle représente en fait une caricature des errements de la première génération des périmètres de protection : la bande de 100 mètres délimitée autour de la retenue est en complète inadéquation avec les réalités hydro-pédologiques. Sur un plan plus pratique, le périmètre ne tient aucun compte des limites des parcelles des agriculteurs, ce qui fait que la plupart du temps seulement une partie des terres des agriculteurs sont soumises à des pratiques agricoles spécifiques tandis que sur l'autre partie du champ, ils sont autorisés à utiliser des méthodes de cultures ou de pâturage conventionnelles. De telles erreurs vis à vis de la problématique agricole n'ont pas favorisé la prise au sérieux du périmètre de protection par la profession. Aujourd'hui et depuis de nombreuses années les prescriptions inscrites dans la déclaration d'utilité publique sont continuellement bafouées par les agriculteurs riverains de la retenue. Aux yeux d'une grande majorité d'entre eux, la déclaration d'utilité publique du périmètre est presque considérée comme étant nulle et non avenue. Les infractions répétées aux interdictions contenues dans l'arrêté de déclaration d'utilité publique ont entraîné des conflits très vifs entre la municipalité rennaise et les agriculteurs du secteur dans les années 1980. A l'époque, il n'était pas rare de voir la gendarmerie appelée en renfort pour constater ces infractions et verbaliser les agriculteurs. Mais le recours aux forces de police a cessé quand quelques élus rennais ont compris que l'escalade dans la logique de l'affrontement ne résolvait rien et solidarisait au contraire l'ensemble de la population agricole dans des mesures de sabotage de la politique de protection du périmètre. Dans un contexte social encore porteur pour la profession, les agriculteurs n'hésitaient pas à défier la réglementation. Dès lors, si l'un d'entre eux était sanctionné pour avoir fait pousser du maïs à proximité de la retenue, l'année suivante on en plantait dix fois plus pour protester contre la « répression ».

La mémoire des lieux est une donnée importante dans le succès d'échanges coopératifs et les conflits dans l'histoire longue d'un territoire ne tardent jamais à ressurgir à la première occasion quand de nouveaux échanges doivent se nouer sur ce même territoire. Ainsi, aux yeux des agriculteurs, les élus rennais sont responsables d'une certaine crispation de la population agricole qui date de la procédure d'indemnités de servitudes. En effet, d'après le témoignage d'agriculteurs⁶⁵, les indemnités versées étaient perçues comme dérisoires et en tout cas bien inférieures aux sommes proposées dans le protocole départemental signé une dizaine d'années plus tard. D'une manière générale, les acteurs agricoles jugeaient brutales et très autoritaires les manières de procéder de la municipalité, qui n'a jamais complètement réussi à en effacer le souvenir. Elles motivent encore aujourd'hui une défiance tenace de certains agriculteurs du secteur à l'encontre de toute action en provenance des « Rennais ». Et c'est seulement à la faveur du départ en retraite d'un certain nombre d'exploitants agricoles ayant connu les confrontations des années 1970 que cette défiance s'est un peu estompée.

Le SMPBR a décidé de repenser ses relations avec la population agricole dans un sens plus coopératif dans les années 1990. Dans ce sens, il a été un des premiers syndicats à s'investir

⁶⁵ Entretiens mars 2004

au milieu des années 1990 dans le programme partenarial Bretagne Eau Pure. Et c'est Chèze-Canut qui a fait l'objet d'un site pilote du programme. Nous sommes donc en présence d'un cas où la procédure réglementaire de protection des périmètres a déjà été expérimentée, mais n'a pas été concluante. La modification d'un arrêté de déclaration d'utilité publique est une entreprise très dissuasive car très longue : elle doit passer devant le Conseil d'Etat. La voie était donc ouverte pour l'expérimentation de nouvelles démarches. Le SMPBR a lancé différents programmes d'action successivement ou simultanément : il s'est impliqué dans les mesures agri-environnementales (MAE)⁶⁶. Puis en 1993, une opération Ferti-Mieux pilotée par la Chambre d'agriculture a été mise en place sur le secteur. Le contrat de bassin versant BEP, signé en 1996, a pris la suite. Le syndicat d'eau a choisi de tester une opération groupée PMPOA sur ce contrat de bassin versant, c'est-à-dire de prendre en charge une partie du volet réglementaire normalement dévolu aux services déconcentrés de l'Etat et que les syndicats refusent traditionnellement de gérer. Enfin, à la fin des années 1990, cinq contrats territoriaux d'exploitation (CTE) ont été signés dont un collectif, onze autres restent en attente⁶⁷.

C. Chambre d'agriculture et intermédiation des intérêts agricoles

Avec le changement d'approche de la municipalité, de nouveaux moyens sont investis dans les questions de qualité de l'eau. Cela s'est concrétisé aussi par le recrutement de son propre personnel d'animation agricole. Ainsi, la cellule en charge de la protection de la qualité de l'eau, intégrée à la mission des services à caractère industriel et commercial⁶⁸, n'a cessé de s'étoffer au fil des ans. Si bien qu'aujourd'hui les animateurs agricoles des services de la municipalité rennais rivalisent presque sur le terrain avec ceux employés par la chambre d'agriculture (CA), ce qui amplifie parfois les difficultés de mobilisation de la population agricole, déjà problématique. Sentant la relative compétition entre animateurs, celle-ci sait très bien comment en jouer : en soulignant la faible coordination des actions d'animation, elle justifie ainsi son refus de s'impliquer dans les programmes environnementaux plus ambitieux. Certains parlent d'« enjeux de pouvoir entre Rennes et la CA »⁶⁹ dans ce domaine. Avec la nouvelle procédure des appels d'offre pour les marchés publics, la CA d'Ille et Vilaine est toujours en mesure de remporter les 4/5^è des marchés passés par la municipalité rennais, mais elle déplore les manières d'agir de celle-ci, qui « fonctionne par bons de commande, négociant les financements désormais page par page, négociant une rémunération non pas par journée mais par quart de journée... ».

Dans cette période de transition qui voit la ville de Rennes⁷⁰ prendre de plus en plus d'importance sur le terrain, il semble cependant que la CA ici accepte malgré quelques protestations le rôle de leadership que Rennes entend jouer à la fois dans le pilotage du contrat BEP mais aussi sur le terrain auprès de la population agricole. Elle a par exemple accepté que

⁶⁶ issues de la réforme de la Politique Agricole Commune (PAC) de 1992, elles sont gérées par le Ministère de l'agriculture puisqu'il s'agit de mesures dotées d'un financement européen. En pratique cependant, ces mesures s'avèrent contre-productives : le ministère de l'agriculture rétif à la réforme tergiverse et n'arrête jamais un cahier des charges précis en la matière. Les MAE restent floues et du coup sur le terrain, elles ne favorisent pas la mobilisation.

⁶⁷ en fait suspendus à la nouvelle version CTE transformés en CAD par le changement de majorité gouvernementale en 2002

⁶⁸ Ce service fait le suivi de tous les services publics délégués et contrôle les affermages

⁶⁹ entretien chef de service CA 35, mars 2004

⁷⁰ nous précisons que si depuis le début nous parlons des actions de la ville de Rennes, il faut comprendre que l'interlocuteur officiel est certes le SMPBR, syndicat d'eau intercommunal, qui emploie les animateurs agricoles mais en réalité l'ensemble des décisions sont le fait de la municipalité rennais qui gère le dossier. On pourra trouver un fait illustratif par exemple en disant que les bureaux des animateurs employés par le SMPBR sont hébergés dans les mêmes locaux que les services municipaux rennais, sans aucune distinction entre le personnel.

le bilan annuel BEP soit réalisé par un bureau d'étude extérieur. La CA est d'autant moins en position de force par rapport à la municipalité rennais que d'autres difficultés se posent à elle dans le département. En Ille-et-Vilaine, la capacité de la chambre à fédérer sa base agricole apparaît plus restreinte que dans les Côtes-d'Armor. En effet, le protocole d'accord départemental pour la protection des captages y est de plus en plus contesté en justice par des agriculteurs, qui sont démarchés par des cabinets d'experts. En 2004, un cabinet d'avocats basé dans une région voisine prospectait les agriculteurs concernés par une procédure de mise en protection des périmètres de bassin versant. « *Il les convainc d'aller au tribunal pour contester le montant des indemnisations, et cela marche parce qu'on est face aussi à un problème de compétence des tribunaux sur les dossiers agricoles, notamment quand il s'agit d'estimer un préjudice et que l'agriculteur tente de démontrer l'atteinte à la pérennité économique de son exploitation. Cela concerne 10% des dossiers périmètres et cela perturbe grandement les démarches en ce moment* »⁷¹.

Les auteurs du rapport d'évaluation déjà mentionné déplorent la faible capacité de la CA à mobiliser « ses propres troupes »⁷². En effet, il semblerait que, comme son homologue des Côtes d'Armor face au cas du Trégor, elle soit contestée par sa base, qui considère qu'elle ne représente pas, ou pas suffisamment, l'ensemble des tendances et positions de la profession et de ses différentes organisations : on accuse les représentants de la Chambre de prononcer au cours des réunions des discours pro-syndicat agricole majoritaire, attisant de ce fait les divisions au sein de la population agricole qui ne se reconnaît pas nécessairement en totalité dans cette tendance. Ces dérapages contribuent évidemment à saper la dynamique relationnelle avec les agriculteurs concernés par la démarche de préservation.

Selon le même rapport rennais, il apparaît nettement « *qu'une moitié environ des agriculteurs du bassin versant ne travaillent pas avec la Chambre, et que parmi ceux qui le font on entend parfois un discours assez critique* ». De même que sur d'autres études de cas⁷³, il n'est pas rare de rencontrer des critiques émanant des agriculteurs sur le thème du : « *Que la Chambre d'Agriculture ne vienne pas nous dire maintenant qu'il faut faire de l'environnement* »⁷⁴ ; la CA aurait selon eux une grande part de responsabilité dans leurs déboires environnementaux dans la mesure où elle n'aurait pas rempli correctement sa mission de développement et d'information en direction du milieu agricole sur ces thèmes⁷⁵. En réalité, il faudrait distinguer la politique environnementale des CA d'Ille et Vilaine et des Côtes d'Armor. La première s'est certes moins distinguée que la seconde dans une politique environnementale volontariste mais il est évident que même dans le contexte des Côtes d'Armor, le positionnement plus progressiste de la Chambre sur le dossier de l'environnement n'a pas

⁷¹ entretien CA 35, mars 2004.

⁷² Pour se défendre de cette inefficacité, la même CA réplique aujourd'hui en brisant au passage le tabou sur l'unité paysanne : elle souligne que son manque d'influence d'aujourd'hui serait imputable aux agriculteurs trop divisés et plus inquiets de leurs intérêts individuels que des préoccupations collectives de l'ensemble des composantes de la profession agricole (extraits de la réaction d'un agent de la CA 35 au document d'évaluation déjà cité : « *nous sommes là au cœur de la difficulté du « développement agricole » actuel, où intérêts individuel et collectif agricoles ne semblent plus, aux yeux de bon nombre d'agriculteurs, aller dans le même sens* » entretien mars 2004).

⁷³ Notre troisième cas, de St Trimoël, notamment

⁷⁴ rapporté par le même document et par l'un de nos entretiens de terrain sur le bassin versant du Haut-Gouessant.

⁷⁵ sur le cas de St Trimoël, un témoignage recueilli auprès d'un agriculteur extérieur au bassin versant mais néanmoins président de son Comité professionnel agricole, avait lui aussi souligné sur un ton peu amène tout le paradoxe de voir le syndicat d'eau intercommunal prendre en main des missions pourtant du ressort de la chambre d'agriculture mais qu'elle n'avait jamais assumé.

suffi à mobiliser réellement l'ensemble du secteur. Sur ce dossier, la faiblesse des relais institutionnels de la CA n'a pu que se révéler.

D. Entre logiques réglementaire et contractuelle : les ambitions contractuelles rennaises objet d'une évaluation financière controversée

1) Transfert de leadership

Ce qui distingue la ville de Rennes de l'écrasante majorité des structures d'eau engagées dans la reconquête de la qualité de l'eau, c'est qu'elle a par-dessus tout accepté d'endosser le rôle « d'intégrateur » des politiques incitatives et réglementaires en matière de qualité de l'eau, au niveau local, sans nécessairement réagir à une pression extérieure⁷⁶, au milieu des années 1990. Cette implication a, de plus, été conçue de manière large. Ainsi, en même temps qu'ils s'assurent du bon déroulement des actions volontaristes locales, les animateurs agricoles de la cellule municipale surveillent le respect des prescriptions réglementaires issues de la Directive Nitrates (91/676 CE), pour lesquelles ils ne bénéficient pourtant d'aucune prérogative spécifique. Partout ailleurs les animateurs agricoles des opérations incitatives Bretagne Eau Pure notamment ont systématiquement – et souvent avec beaucoup de fermeté – rejeté cette mission, considérant qu'il n'était pas de leur ressort de contrôler et de garantir le suivi des actions réglementaires relevant par nature des missions de l'Etat.

2) Entre la rhétorique du marché en or et celle du domaine public

Le SMPBR continue de planifier des objectifs perçus comme de plus en plus exigeants par les agriculteurs. Ainsi, en 2006, les objectifs fixés visent une réduction des flux de phosphore pour lutter contre l'eutrophisation qui menace la retenue, ainsi qu'une réduction des concentrations maximales de pesticides ; mais ils incluent aussi une réduction des nitrates proportionnellement à la pluviométrie. Ici, contrairement à la plupart des syndicats d'eau qui se réjouissent dès qu'ils observent une baisse des taux de nitrates dans les rivières, le SMPBR fait remarquer que si « *la concentration en nitrates a diminué de moitié [...] les flux sont restés proportionnels à la pluviométrie de chaque année* ». Du coup, les techniciens du syndicat d'eau rennais ne souhaitent pas seulement se contenter de prélèvement d'échantillon dans la rivière mais ils exigent que des mesures de calcul des reliquats azotés dans les champs soient systématiquement réalisés.

Mais si l'ambition est grande, les voies d'action sont aujourd'hui ténues. Les agriculteurs ne comprennent pas ces exigences parce qu'ils ne peuvent pas les rapporter à la qualité de l'eau. En effet, le problème de la qualité de l'eau a signifié pour eux dès le départ un problème sanitaire avec la fameuse limite des 50 mg/l de nitrates. Or, il n'y a jamais eu de réel problème de qualité à leurs yeux puisqu'en vertu de son effet tampon, la retenue d'eau de Chèze-Canut est toujours restée en deçà des limites de potabilité. Ce sont seulement les cours d'eau de la Chèze et du Canut qui dépassent allégrement les 80 mg/l de nitrates, ce qui peut poser à la limite un problème écologique mais pas un problème de production d'eau alimentaire.

⁷⁶ celle de l'obligation de rédiger un plan de gestion par exemple comme dans le cas de St Trimoël qu'on présentera plus loin

De plus, il règne un climat de surenchère financière du côté de la population agricole, qui n'est certainement pas étranger au fait que les agriculteurs ont depuis toujours considéré la ville de Rennes non pas comme un partenaire professionnel, mais seulement comme un vecteur de contraintes environnementales. A la différence d'autres territoires d'intervention rennaise dans le département, il n'existe pas ici de logique de « donnant-donnant »⁷⁷. Du coup, il n'est peut-être pas étonnant que les agriculteurs locaux ne modèrent pas le coût de leur collaboration mais la monnaient au prix fort. Ceux-ci considèrent, en effet, que les exigences rennaises en terme de qualité d'eau reviennent à une demande de services ouvrant droit à rémunération: « *on souhaiterait quand même un retour sur services* »⁷⁸. Parfois, c'est le prix de la terre qui donne lieu à des évaluations contradictoires. Du point de vue des agriculteurs cependant, l'intérêt de Rennes pour le secteur apparaît comme un « *bon coup* », car le territoire en question est identifié à sa fonction de production d'eau pour une cité économiquement puissante : « *ce territoire c'est la réserve en eau de Rennes* »⁷⁹. Il peut ainsi offrir l'opportunité de « *recupérer un petit pactole* ». A l'opposé, le prix de la terre pour Rennes, qui se retranche pour le coup derrière les lois sur l'eau de 1964 et 1992, se réduit à la portion congrue : « *les terres ne valent rien d'un point de vue agricole, elles sont gelées [en vertu de l'arrêté DUP]* ».

Il est vrai que l'agglomération rennaise a les moyens d'une ambition locale de reconquête de la qualité de l'eau, non seulement parce qu'elle est économiquement la plus puissante cité bretonne, mais surtout de par les ressources financières abondantes du syndicat départemental de gestion de l'eau qu'elle préside actuellement. En effet, le président du SMPBR, Michel Héry, également élu municipal communiste de la ville de Rennes, a fait voter, il y a deux ans, d'affecter une partie de la taxe prélevée sur chaque m³ d'eau consommée et perçue par le syndicat départemental, à des opérations relatives à la préservation de la qualité de l'eau des ressources des communes du département.

Pour la SBAFER, si la politique de rachat des terres autour de la retenue n'a pas remporté de réel succès (autre que sur du micro-parcellaire) au cours des vingt dernières années, c'est que peut-être la municipalité de Rennes ne s'est pas montrée assez généreuse. Aussi la SBAFER, pourtant soucieuse par ailleurs de limiter au maximum les perturbations du marché foncier agricole, suggère l'idée que les collectivités publiques accordent une « *rallonge* » par rapport prix estimé du marché, pour inciter les tiers à vendre leurs terres à la collectivité plutôt qu'à un autre agriculteur⁸⁰. Pour l'instant, la ville de Rennes ne s'est jamais encore engagée dans de telles incitations financières dans le domaine foncier, malgré son pouvoir économique. Ainsi, les échanges entre les deux « camps » se résument souvent à un strict marchandage financier où chaque partie tente de servir au mieux ses intérêts.

3) *Les éleveurs et l'acceptabilité d'une agriculture contractualisée*

Le problème reste que les programmes ne prennent pas forcément la suite les uns des autres mais se chevauchent dans le temps souvent de manière anarchique. Là plus qu'ailleurs on perçoit toute la confusion régnant dans l'esprit des exploitants agricoles. Sollicités de toutes

⁷⁷ nous pensons notamment aux opérations des Drains de Rennes, une autre zone d'approvisionnement de la ville

⁷⁸ nous rappelons au passage que les agriculteurs locaux n'utilisent pas l'eau de Chèze-Canut dans leur activité professionnelle quotidienne pas plus qu'ils ne la consomment en tant qu'eau alimentaire.

⁷⁹ Entretien avec un professionnel agricole, maire-adjoint de la commune de Plélan-le-Grand (une des quatre communes du BV), 13 mai 2004

⁸⁰ entretien avec un agent de la SBAFER, Rennes, mars 2004.

parts sur des objectifs dont ils identifient mal la portée (réglementaire ou volontaire ?) et/ou les différents commanditaires (nationaux, régionaux, locaux), les agriculteurs hésitent de plus en plus à poursuivre leurs efforts. Comme le soulignent les autorités rennaises dans le nouveau contrat BEP III : *« Il n'y a pas de projet commun lisible et mobilisateur : le programme n'est pas clairement identifié par rapport à la réglementation et aux autres dispositifs incitatifs ; surtout il est extérieur aux préoccupations des agriculteurs et n'est pas pour eux porteur d'avenir. Ainsi, il n'y a pas de projet agricole du territoire permettant de répondre au besoin de perspectives économiques et de reconnaissance sociale, dans un contexte de crise agricole, qui au-delà de l'aspect économique, est identitaire et existentielle. »*

Sur le fond, reste également à savoir si les agriculteurs pourront se montrer intéressés par des contrats qui ne sont pas conçus dans une optique substitutive mais seulement complémentaire à la réglementation. Comme le mentionne le *Bilan annuel du programme d'actions du bassin versant de Chèze-Canut, période Janvier 2003 – Décembre 2003*, *« cette opération n'a en effet de sens et ne peut avoir d'efficacité qu'à partir du moment où la pression réglementaire s'exerce »*. Autrement dit, les contrats envisagés auraient pour objet de sécuriser un peu plus le périmètre d'influence d'un cours d'eau ou d'une nappe, en allant plus loin que les prescriptions réglementaires (notamment celles de la Directive Nitrates). Mais ils ne constituent pas des moyens alternatifs pour atteindre les objectifs inscrits dans des textes.

Certes l'objectif affiché aujourd'hui se limite à *« faire contractualiser au moins 80 % des agriculteurs, sur l'une des deux offres proposées par les autorités publiques nationales : EPA ou CTE-CAD »*. Ce qui signifie en fait une marge de manœuvre limitée, ces contrats n'étant que très faiblement dotés financièrement et ne comportant que des possibilités de financer des opérations de conseils agronomiques. Aujourd'hui, les services de la municipalité rennaise étudient les possibilités d'une contractualisation plus ambitieuse avec comme modèle les contrats du type de ceux mis en place à Augsburg, en Bavière, au début des années 1980. Il s'agit pour le personnel du SMPBR de déterminer dans quelle mesure ces contrats pourraient être transposés à la situation bretonne et ...au calendrier réglementaire actuel. Mais il est plus que probable que la loi et le contrôle vigilant des instances européennes viennent couper court à ces ambitions.

Pour l'heure, le personnel de la ville de Rennes réfléchit néanmoins aux modalités de définition d'instruments conventionnels mais individuels cette fois⁸¹. Ils prendraient la forme d'un contrat avec objectifs de résultats en contrepartie duquel l'agriculteur pourrait être rémunéré. Outre que cette idée de rémunération devra d'abord être avalisée par les élus municipaux de couleur verte plus prompts à dénoncer ce type de « financement » qu'à les soutenir, un arrangement avec la population concernée s'annonce également difficile à trouver. Néanmoins, le climat actuel, plutôt à la morosité, pour les agriculteurs, peut aussi servir les objectifs du SMPBR. La conjoncture extérieure, avec la révision de la PAC notamment, représentera peut-être une stimulation pour certains agriculteurs à la recherche de

⁸¹ *« Dans le cadre de [la] démarche fondée essentiellement sur la sensibilisation, la progression des pratiques est lente. Le travail sur l'amélioration de la fertilisation est maintenant engagé depuis plusieurs années, celui sur la lutte contre l'érosion des sols et le transfert du phosphore vers les eaux n'a réellement pas commencé. Aussi, à côté de la poursuite de la démarche, il semble plus que jamais, nécessaire d'adjoindre une ... démarche incitative forte en l'échange d'une réelle obligation de résultats. Celle-ci doit permettre une avancée plus rapide et plus durable des pratiques. Il apparaît en effet évident d'essayer de développer sur ce territoire très productif en eau (représentant 1 % du territoire départemental et produisant 25% de l'eau consommée) le principe d'un contrat rémunérateur avec les exploitants en l'échange de réels objectifs de résultats »* (extraits du document déjà mentionné)

revenus alternatifs, compensant le désengagement de la PAC. De plus, en 2006, le calendrier de la directive Nitrates arrive au terme des multiples délais d'application accordés. Tous les agriculteurs à compter de cette date devront respecter les prescriptions des arrêtés, et certains craignent déjà de perdre le bénéfice de leurs primes PAC. Ils sentent en effet qu'ils ne pourront respecter sans de nouveaux moyens financiers ces nouveaux critères. On reconnaît là l'influence d'une pression réglementaire extérieure, qui assimilée par le local, pourrait ici jouer en faveur de l'adoption du contrat dit armé⁸².

Le syndicat Eau et Assainissement du Gouessant (Lamballe, Côtes d'Armor)

A. Excédents structurels et pertinence des échelles d'intervention

La prise d'eau de St Trimoël, alimentant la communauté de communes de Lamballe, est située sur un territoire particulièrement concerné par les pollutions nitrées. Lamballe est, en effet, un lieu de production intensive de porcs. C'est aussi un territoire relativement prospère qui axe ses perspectives de développement économique sur l'existence d'un important tissu industriel, reposant lui-même sur la transformation de la production porcine. Il faut notamment signaler la présence sur ce territoire d'une des coopératives agricoles nationales les plus florissantes, la Cooperl⁸³. Nous savons que les établissements industriels du domaine alimentaire telle que la Cooperl ont un besoin impératif d'une eau respectant des critères de potabilité très exigeants. A priori, cela fait donc de ces entreprises les soutiens les plus intéressés à tout projet d'amélioration et de préservation des sources d'approvisionnement en eau potable. Cet élément conjugué au fait que l'essor économique de la région lamballaise s'appuie principalement sur le développement des industries agroalimentaires, fait de la protection de la ressource de St Trimoel un objectif public local de première ampleur. En effet, soutenue objectivement par les autorités municipales locales comme par le secteur industriel, la reconquête d'une eau de qualité déjà très dégradée pour l'ensemble de la communauté de communes, ne souffre pas dans ce cas d'un manque de provisions financières. Mais plus qu'enjeu économique majeur pour la seule région lamballaise, la zone d'influence de la Cooperl représente aussi pour le secteur agricole dans son ensemble, comme pour l'extérieur, le symbole de la réussite du « *modèle breton* »⁸⁴. Il s'agit ainsi d'une question de crédibilité pour les composantes majoritaires de la profession : là plus qu'ailleurs il faut prouver à l'opinion publique qu'en lui-même le modèle breton n'est pas en cause dans cette affaire de pollutions diffuses.

⁸² sur la notion de contrat armé, voir Lascoumes et Valluy, « Les activités publiques conventionnelles (APC) : un nouvel instrument de politique publique ? L'exemple de la protection de l'environnement industriel », in *Sociologie du travail*, n°4/96, pp 551-573

⁸³ chiffres d'affaires de 648 millions d'euros (en 1996). Elle se situe en 13ème position sur l'échelle des 30 premières coopératives agricoles françaises, derrière Coopagri Bretagne (5ème rang avec un chiffre d'affaires de 1278,5 millions d'euros) et Unicopa (7ème rang avec un chiffre d'affaires de 996 millions d'euros). Cependant pour illustrer son dynamisme, 10 ans plus tard, son chiffre d'affaires atteint déjà 940 millions d'euros. Entre temps également, la coopérative a élargi son champ d'action, elle est devenue polyvalente et n'est plus centrée sur la transformation de viandes.

⁸⁴ Cette expression de modèle breton est souvent utilisée pour désigner l'agriculture productiviste bretonne.

1) La forte mobilisation de la profession agricole

C'est pourquoi la Chambre d'agriculture (CA 22) a très tôt engagé et concentré ses efforts sur l'expérience lamballaise. Et, contrairement à la majorité des cas, les autorités municipales n'étaient pas livrées à leur sort pour tenter de remédier aux externalités provoquées par l'élevage porcin intensif. Elles pouvaient bénéficier du concours des différents maillons de la chaîne de production du porc.

En 1991, le Syndicat Eau et Assainissement du Gouëssant, géré en régie par la communauté de communes de Lamballe, s'est en effet trouvé confronté à l'obligation de procéder à la mise en protection de St Trimoël. L'ampleur de la détérioration de la ressource en eau ainsi que le niveau des excédents de lisiers atteignaient des niveaux tels qu'aucune illusion ne pouvait subsister quant à la possibilité de récupérer une eau de qualité par le seul biais des périmètres immédiat et rapproché. Une action devait être menée à l'échelle du sous-bassin versant tout entier. Cela impliquait donc d'envisager des mesures spécifiques sur le périmètre dit éloigné de ce sous-bassin versant.

Les principaux intéressés – syndicat d'eau et profession agricole – ont pu s'entendre autour d'un premier compromis. L'idée était de laisser en suspens pour un temps la procédure réglementaire de mise en protection des ressources en eau et de procéder avant toute chose à la résorption des excédents d'élevages sur l'ensemble du sous-bassin, en fonction d'une obligation réglementaire issue de la Directive Nitrates. Pour atteindre ces objectifs de résorption, la voie contractuelle et incitative était choisie⁸⁵. Ce schéma d'action était au départ un scénario élaboré par la chambre d'agriculture qui, sur ce territoire, se faisait le porte-voix des agriculteurs regroupés depuis 1993 en comité professionnel agricole⁸⁶. Les autorités municipales décidaient dans un premier temps de coopérer et de reporter à plus tard la protection effective de leur point de captage.

Mais l'organisation de la résorption des excédents de lisier sur le sous-bassin, bien que constituant une étape indispensable du projet de reconquête de la qualité de l'eau, a rencontré des difficultés inattendues. La CA 22 et les pouvoirs publics avaient en effet opté pour la solution technologique d'une usine de traitement, les déjections animales étant en quantité trop importante pour être épandues sur les sols. Mais cette solution de résorption s'est avérée particulièrement onéreuse pour les éleveurs locaux. L'ensemble de la population agricole s'est donc montrée plus qu'hésitante à s'engager dans la voie promue par la chambre d'agriculture.

Pourtant, si la solution de traitement était acceptée ne serait-ce que par 3 voire 4 grosses exploitations du secteur, le problème d'excédents pourrait y être en grande partie réglé. Il ne subsisterait qu'un niveau d'excédents mineur qu'il serait possible de gérer au travers d'améliorations des méthodes de travail et des pratiques agronomiques. Seulement cette poignée de gros éleveurs n'a pas voulu traiter ses excédents. Plutôt que d'anticiper et de mettre en place un système flexible plus adapté à leurs besoins, ils ont préféré attendre l'écoulement de tous les délais que les pouvoirs publics leur avaient accordés. La chambre d'agriculture, quant à elle, est restée impuissante à coordonner les efforts des éleveurs sur le terrain. Elle n'est parvenue ni à les rassembler dans un projet commun d'usine de traitement, ni à les convaincre d'adopter individuellement une attitude solidaire avec l'ensemble de la

⁸⁵ les objectifs de résorption dans la réglementation Directive Nitrates étaient assortis de délais avant qu'ils n'acquiescent force impérative et obligatoire.

⁸⁶ une structure spécifique de discussions entre parties agricoles qui sera reprise au sein des opérations Bretagne Eau Pure.

population agricole du territoire. Les rapports de confiance manquent entre les exploitants agricoles et chacun cherche seul de son côté à tirer son épingle du jeu sans trop alourdir ses charges économiques.

Devant ces attermolements sans fin, et puisque le monde agricole n'a pu s'organiser sur le terrain, l'administration a été obligée d'imposer dans une logique de fermeté ce qu'on appelle les « seuils d'obligation de traitement ». Ces seuils sont calculés par la Direction départementale de l'agriculture à l'échelle du canton et non à l'échelle de chaque exploitation ou des bassins versants⁸⁷. Mais du point de vue des élevages de petite taille, l'amalgame des chiffres recueillis par canton crée des injustices : dans tel canton, un élevage de taille moyenne en situation de léger excédent d'azote sera obligé de recourir au traitement, alors que dans un canton voisin (et parfois les deux cantons chevauchent le même bassin versant) où le niveau global des excédents est moins important, une même taille d'élevage échappera à l'obligation de traitement et pourra recourir à des solutions de résorption beaucoup moins coûteuses.

Dans les cantons, une polémique n'a donc pas tardé à naître entre les éleveurs eux-mêmes quant à savoir lesquels d'entre eux doivent être considérés comme les principaux responsables des excédents de lisier, c'est-à-dire lesquels ont contribué le plus, par le niveau de leurs excédents, à l'obligation imposée à l'ensemble du canton de traiter les excédents de lisier.

Les éleveurs de taille modeste ont donc crié à l'injustice et pendant ce temps là la construction des stations de traitement ne progressait pas⁸⁸. Entre temps cependant, le syndicat Eau et assainissement du Gouëssant éprouve de plus en plus de difficultés à produire et à distribuer une eau potable à ses usagers. Des pics de pollution surviennent et le contraignent à fermer temporairement son usine de production d'eau, générant de ce fait des coûts supplémentaires de sous-utilisation de ses infrastructures. A d'autres moments il n'a d'autre choix que de prélever une eau brute à plus de 50 mg/l de nitrates, ce qui le place en infraction avec la réglementation européenne (directive européenne de 1975 sur les eaux de surface). Avec la première condamnation du gouvernement français par la Cour de justice européenne en mars 2001, les producteurs et distributeurs d'eau au niveau local reçoivent la consigne impérative d'établir un plan de gestion de 5 ans de leurs ressources, contrepartie de toute demande d'autorisation exceptionnelle d'utilisation d'une eau superficielle dépassant les limites de qualité. Ce plan de gestion doit fournir, à la Commission européenne, la preuve que des mesures satisfaisantes de restauration de la qualité des eaux brutes sont programmées au niveau local. Cela va inciter le syndicat à reprendre à son compte la mise en place d'actions de reconquête de la qualité de l'eau :

2) La multiplication des expériences conventionnelles pour remédier aux attermolements dans l'application de la réglementation

Ayant pu observer la vanité de l'investissement de la Chambre d'agriculture dans les actions de résorption notamment à l'échelle du sous-bassin, le syndicat a décidé de prendre vers la fin des années 1990 une place plus importante dans les actions en direction des agriculteurs tandis que la Chambre se désengageait petit à petit. La procédure de protection des périmètres

⁸⁷ le canton est l'unité de référence par excellence pour les DDA qui disposent des seuls chiffres du recensement général agricole pour réaliser ces calculs d'excédents

⁸⁸ la résorption des excédents sera finalement achevée en 2003 seulement sur le sous-bassin du Haut-Gouëssant, soit dix ans après la première mobilisation du monde agricole dans ce secteur.

de captage était de nouveau à l'ordre du jour pour le syndicat tandis que les actions Bretagne Eau Pure sur le sous-bassin continuaient leur cours. En effet, depuis ses premières heures d'existence en 1996, BEP avait désigné le secteur géographique du Haut-Gouëssant "bassin versant d'expérimentation" notamment en raison de sa taille exceptionnellement petite pour une prise d'eau en rivière (2078 ha seulement). Pour animer ces démarches, de nouveaux personnels ont été embauchés par le syndicat : des stagiaires mais aussi un temps plein pour assurer les tâches de coordination des opérations BEP (dont le syndicat était le porteur) mais aussi la préparation du nouveau plan de gestion de la ressource de St Trimoel. Sur le seul volet qualité, le syndicat employait alors environ 4 personnes.

De nouveaux moyens humains ont été investis du côté du syndicat mais malgré tout, le travail est resté difficile. La succession des expériences et des outils (Ferti-Mieux, MAE, CTE, etc) sur un même périmètre de taille relativement restreinte ne facilite pas la gestion d'une dynamique de groupe. Comme le souligne la coordinatrice du syndicat, "*nous les petits bassins versants, les sous-bassins, tous les échecs essayés dans l'expérimentation de tel ou tel nouvel outil décidé au niveau supérieur, on se les prend en pleine figure. Car pour nous il n'est pas possible de se reporter ensuite sur une autre partie du bassin versant, sur un autre groupe d'agriculteurs pour continuer les expérimentations. On reste avec les mêmes pour la suite des événements, avec tout ce que cela comporte de déceptions, de désillusions voire de total découragement quand on s'est investi dans quelque chose et que finalement l'expérience est brutalement ajournée. Beaucoup de dynamiques ont été brisées comme cela. Cela ne facilite pas notre travail auprès des agriculteurs*".

3) *L'approche contractuelle individuelle*

L'expérience des engagements de progrès agronomique (EPA) a reçu une attention particulière sur ce territoire. Il convient donc de revenir brièvement sur ses origines mêlées à l'histoire des démarches de protection de l'eau sur le territoire. Cela nous permet notamment de mieux saisir à quel point l'étau s'est resserré autour de toute velléité de s'engager dans une approche contractuelle des pollutions diffuses agricoles :

L'EPA, nouvel outil du programme BEP III, peut être considéré comme une forme d'expérimentation des contrats avec objectifs de résultats. Ceux-ci se distinguent des autres outils testés dans le cadre du programme BEP, qui jusque là proposait seulement des actions de type incitatif, sans engagement formel des parties. Au départ, initiative née de la volonté d'un groupe d'agriculteurs sur un des bassins versants des Côtes d'Armor, cette expérimentation de la contractualisation est motivée avant tout par la volonté de "*mettre en avant ceux qui font bien*". Pour être plus explicite, il s'agit d'une opération destinée à assurer la publicité autour des agriculteurs qui savent gérer une activité agricole sans polluer l'environnement. L'idée était de matérialiser ces contrats individuels avec la société en général, par des panneaux signalétiques à l'entrée des exploitations. L'ambition des concepteurs de l'outil à la Chambre d'agriculture était évidemment d'attirer les agriculteurs sur des démarches bassin versant en leur présentant tout l'avantage et la satisfaction de bénéficier d'une image enfin positive auprès de l'opinion publique locale. Au départ, rien de plus donc qu'un engagement purement moral et financièrement désintéressé des agriculteurs.

Le sous-bassin du Haut-Gouëssant s'est confirmé comme un des lieux potentiels de mise en pratique de cette contractualisation individuelle. Sur le terrain, l'idée est plaisante pour tous ceux qui déplorent de devoir subir les conséquences des mauvais agissements de "*quelques-uns*". Cela participe donc aussi d'une stratégie de démarcation au sein même de la communauté agricole.

Cependant, lorsque ce projet de contrat individuel est parvenu jusqu'aux instances étatiques de niveau régional, son contenu a été complètement redéfini. Il n'en a subsisté alors que l'idée de contrat, qui semblait particulièrement intéresser la préfecture de région et spécialement la mission interdépartementale de l'eau basée à Rennes⁸⁹. Dans le cadre de sa participation financière au programme BEP, elle a réussi à imposer l'idée de contrat rémunéré : en échange de certaines mesures particulières exigées par les différents partenaires de BEP, l'agriculteur co-contractant s'engage formellement à respecter les termes du contrat signé. Aucune limite financière n'est alors exprimée. Il est donc permis d'espérer des sommes très incitatives pour les agriculteurs.

Il est donc incontestable que la solution des accords contractuels a bien été sérieusement envisagée en France pour s'assurer d'une reconquête efficace de la ressource en eau. Mais c'était sans compter sur l'arbitrage des instances européennes. En effet, dans le cadre de sa surveillance des actions de préservation des ressources d'eau potable, l'Union européenne exerce un contrôle minutieux des programmes nationaux mis en place par les Etats membres en application de ses Directives à vocation générale. Tenue de faire valider le contenu du 3^{ème} programme BEP, la Commission, qui contribue également au budget de l'opération, a décidé finalement de fixer un cadre d'exercice très restreint pour l'outil EPA. La Politique Agricole Commune promouvant déjà depuis la réforme de 1992 des mesures agri-environnementales, il n'est pas permis au gouvernement français de confectionner de nouveaux outils. L'EPA selon la décision européenne devra emprunter au répertoire des MAE déjà sélectionnées par le ministère français de l'agriculture.

Le circuit décisionnel a fait alors un nouveau détour obligé par la direction centrale du ministère de l'agriculture à Paris. In fine, la marge de manoeuvre laissée aux instances régionales est bien maigre. Au mieux l'EPA pourra prendre la forme d'un CAD (contrat d'agriculture durable devant remplacer le défunt CTE). Il n'est désormais plus possible d'espérer pouvoir dépasser une enveloppe financière supérieure à 75 euros/ha. Pour certains membres de la chambre d'agriculture, il ne s'agit plus dès lors que d'un CTE à bas prix. La dimension de projet en partenariat avec l'agriculteur et de pré-diagnostic d'exploitation ayant disparu dans la version finale, pour beaucoup c'est un retour à la case départ : un contrat qui fait figure de simple outil d'accompagnement au changement mais qui n'est pas capable de donner l'impulsion, notamment financière, à un changement réellement décisif des pratiques. La modique somme allouée ne suffit pas en effet à motiver sur le plan économique de substantiels modifications dans la conduite des exploitations d'élevage agricole.

De ce fait, les collectivités locales se déclarent aujourd'hui plus encombrées que véritablement soutenues dans leurs efforts par un tel contrat EPA. Le montage administratif complexe qui l'a entouré en fait un instrument difficile d'utilisation dont la plupart des collectivités ont à se plaindre.

Tout autre est l'effet apporté par l'établissement d'un plan de gestion.

B. L'outil coercitif du « plan de gestion » comme instrument de re-mobilisation: quand le coercitif incite à la lutte préventive

⁸⁹ structure ad hoc qui a pour mission de coordonner au niveau régional l'ensemble de la politique de l'eau en lien surtout avec le problème des lisières

Dans le domaine des actions de préservation de la qualité de l'eau en Bretagne, le sentiment prévaut d'une certaine désorganisation administrative. Même si toutes les parties ont été théoriquement associées aux opérations menées, nos travaux montrent que les incertitudes sur la délimitation du rôle de chaque institution ont œuvré en faveur d'un relatif désinvestissement des producteurs et distributeurs d'eau au profit d'autres structures de pilotage, le plus souvent préfectorales et régionales.

Or, une re-mobilisation est apparue non pas comme on aurait pu s'y attendre à la suite de l'attribution de nouvelles marges de manœuvre aux acteurs décentralisés, mais paradoxalement à la faveur d'une nouvelle dynamique contraignante : l'obligation impérative d'élaborer des plans de gestion à l'attention des autorités européennes pour tout syndicat d'eau en infraction avec la directive de 1975 sur les eaux superficielles. Dans l'hypothèse où ces plans de gestion seraient jugés non conformes aux attentes de la Commission européenne, celle-ci serait en droit de soumettre le gouvernement français à une peine d'astreinte de plusieurs milliers d'euros par jour jusqu'au rétablissement d'une situation acceptable aux yeux de Bruxelles. C'est donc un document de haute responsabilité, confié aux distributeurs d'eau. Cela leur vaut une crédibilité et une autorité nouvelles sur le terrain alors que nombre d'entre eux se plaignaient par le passé de devoir assumer les conséquences d'actes sur lesquels ils n'avaient statutairement aucune prise.

Le plan de gestion procure une vue d'ensemble des tenants et aboutissants du problème de la qualité de l'eau au plan local, problème qui les concerne directement. Comme la plupart de ces élites ne sont pas spécialement formées en agronomie, hydrologie ou écologie, le sujet d'une rare complexité avait tendance à les rebuter. Mais avec la perspective d'ensemble procurée par un plan de gestion, les élus comprennent mieux leur position dans l'architecture administrative globale interagissant sur le problème des pollutions diffuses agricoles des eaux. Mieux, ces personnalités locales conçoivent désormais le plan de gestion, dont l'élaboration leur a été confiée, comme un argument d'autorité vis-à-vis des autres entités administratives d'échelon supérieur. Il leur confère du pouvoir, au moins symboliquement, dans leurs rapports avec le préfet, la DDAF, la Chambre d'agriculture... A mesure que la collectivité reprend véritablement à son compte l'ensemble de la démarche, la présence de la Chambre via ses conseillers techniques employés dans le cadre des opérations BEP, s'amenuise.

Plus conscients de leurs responsabilités, les élus sont prêts dès lors à s'impliquer plus sur le terrain, à rendre visite aux agriculteurs dans leurs exploitations. Le personnel syndical mal identifié par la population agricole parce qu'elle situe mal quelle forme d'autorité il peut représenter, se trouve dès lors efficacement secondé dans sa tâche. La menace de recourir à l'arme réglementaire en cas de non collaboration des agriculteurs du sous-bassin versant se fait plus concrète avec la visite du maire de la commune, investi des pouvoirs de police. A dessein, le personnel du syndicat, accompagné des représentants du comité professionnel agricole, laisse planer l'éventualité de l'intervention du maire en cas de persistance de taux élevés de nitrates dans la rivière, en cas de non respect des mesures d'interdiction légale, en cas de non suivi des engagements volontaires sur l'opération bassin versant BEP. La méthode n'échappe pas aux critiques de la population agricole à l'intérieur du sous-bassin, qui dénonce bien sûr l'injustice de devoir subir une pression incompréhensible comparée à ce que connaissent les agriculteurs – parfois leurs propres voisins – qui ont la chance de ne pas se trouver sur le périmètre du sous-bassin. Néanmoins l'auto-contrôle dans ce milieu local semble porter ses fruits, tout au moins si l'on estime les résultats obtenus à l'aune du regain de

mobilisation de la population agricole locale, parfois suscitée sans ménagement par les animateurs des opérations bassin versant.

Le plan de gestion a ainsi réellement mobilisé les interlocuteurs les mieux placés dans le dossier, ceux qui étaient capables d'harmoniser un peu mieux démarches coercitives et incitatives et d'assumer l'entière responsabilité d'un porteur de projet organisant sur son territoire les différents types d'interventions ce sont les syndicats d'eau eux-mêmes, les acteurs les plus immédiatement affectés par un phénomène de pollution. On remarquera ici que c'est la conjugaison, à un niveau subsidiaire, d'éléments coercitifs et de démarches incitatives qui se révèle le meilleur remède aux situations de relative apathie. Ceci dit, on ne peut pas forcément généraliser le cas de Lamballe.

Conclusion

En définitive, les municipalités, groupements intercommunaux ou syndicats d'eau doivent répondre d'une obligation de résultats sans nécessairement disposer des moyens pour y parvenir, ce qui a pour effet de démotiver et de démobiliser la majorité d'entre eux sur ce dossier. On a vu, d'autre part, que les actions conventionnelles à l'échelle du bassin versant ne sont pas forcément un refuge permettant d'échapper à ces réseaux de pouvoir d'où sont exclus les syndicats d'eau. On mesure donc mieux désormais le désarroi de certaines collectivités confrontées non seulement à une multitude de difficultés mais qui, au surplus, ne bénéficient même pas de l'appui de ceux dont on aurait pu penser qu'ils étaient leurs alliés naturels, à savoir les organisations de défense de l'environnement. De plus, nous avons également exposé les raisons pour lesquelles ces collectivités parviennent difficilement à créer une dynamique locale directement avec les agriculteurs. Alors qu'elles sont censées gérer les problèmes de pollutions agricoles, elles se retrouvent en fait devoir assumer seules l'ampleur du problème social agricole actuel (difficultés économiques, manque de solidarité voire concurrence exacerbée entre agriculteurs, vieilles rancunes jamais complètement digérées, etc.) comme les faiblesses de l'organisation des institutions agricoles. Ainsi, il est certain que les collectivités qui parviennent à mener jusqu'à leur terme ces démarches de protection en ayant l'ambition de les concevoir dans une optique de préservation environnementale durable, font figure d'exception. Malgré tout, nous avons vu aussi, dans le cas de St-Trimoël, que la pression hiérarchique exercée sur les syndicats d'eau pouvait stimuler une prise en charge ambitieuse du problème. En l'occurrence, la conjugaison de logiques coercitives réglementaires et incitatives décentralisées avait exercé une pression positive sur les autorités publiques locales, les poussant à réellement s'investir dans les différentes démarches de reconquête de la qualité de l'eau au niveau local.

On remarquera enfin que les services publics des villes, plus puissants et mieux dotés en personnels, arrivent mieux à dominer les autres acteurs. Mais pour autant, le cas de Rennes montre qu'il n'est pas évident pour les représentants des 'riches urbains' de passer en force contre les intérêts économiques des zones de prélèvement d'eau. Nous reviendrons sur cette dimension urbain-rural avec le cas des captages du Val à Orléans.

Liste des personnes interviewées entre 2004 et 2005

Dans le cadre d'une thèse en sciences politiques sur le problème des lisières en Bretagne et aux Pays-Bas, en plus de la centaine d'entretiens semi-directifs réalisés auprès des différents responsables locaux, politiques, administratifs, agricoles, militants, etc. cette étude s'est appuyée sur de nouveaux entretiens :

Florence Allehaux, chef de service PMPOA-environnement, **DDAF 22**.

Denis Baulier, agriculteur, responsable de l'opération Nénuphar, Penvénan (22)

M.Bérhault, hydrogéologue, responsable des périmètres de protection des captages, cellule police de l'eau, **DDAF 22**

M.Bouvet, agriculteur, responsable des questions d'eau à la **mairie de Plélan-le-Grand sur le BV Chèze-Canut (35)**

Thierry Burlot, chef de service de la cellule périmètres de protection, **DAE, CG 22**

David Clause, animateur BV BEP Rennes, **SMPBR**

Patrice Drillet, agriculteur, membre du conseil d'administration de la coopérative **COOPERL Lamballe**

Patrick Edeline, sous-direction agronomie, gestion des milieux, environnement, **Chambre d'agriculture 35**

Véronique Gonzalez, chargée de la qualité de l'eau et des plans de gestion pour les ressources dépassant les limites légales de production/distribution, **DDASS 22**

M.Guichaoua, responsable des questions d'eau, **communauté de communes de Fougères (35)**

Mme Guionnet, ingénieure cellule eau, service santé-environnement, **DDASS 22** (la plus ancienne dans le service, prise de fonction en 1990)

Daniel Helle, responsable depuis 1996 de la cellule périmètres de protection de captages, au sein du service à caractère industriel et commercial de la **ville de Rennes** (en charge des contrats de délégation)

Jean-Michel Héry, conseiller municipal de la ville de Rennes, chargé de l'eau et de l'assainissement, président du Syndicat mixte de production d'eau potable du bassin rennais

Jean Hivernage, chef de la cellule police de l'eau, service environnement, **DDAF 22**

Mme Huellou, technicienne supérieure d'intervention, s'occupe seule de la protection des captages à la délégation Bretagne ouest de **l'agence de l'eau Loire-Bretagne**

Gilles Huet, délégué général d'**Eau et Rivières de Bretagne**

Christian Isambert, chargé de mission du **Syndicat mixte départemental de gestion des eaux en 35**, représentant des collectivités

Mme Le Dafniet, chef de service **SEREF (service espace rural, eaux et forêts) DDAF 35**, service en charge de la police de l'eau

Xavier Le Gall, géologue, agents de la cellule périmètres de protection, **DAE, CG 22**

M et Mme Le Quéré, exploitants agricoles indemnisés dans le cadre d'une procédure de protection de captage, Traou Guern

Yves Le Troquer, responsable bassin versant, service aménagement-environnement, **CA 22**

Koolman Mathieu, ingénieur en génie de l'environnement, responsable qualité de l'eau du **syndicat d'eau du Trégor**

Jean Nicolas, maire de la commune de Plouguiel, président du syndicat d'eau du Trégor (22)

Pierrig Théfany, agriculteur, représentant au syndicat d'eau du Gouessant, 1^{er} adjoint au maire de Meslin (22), **responsable du comité professionnel agricole du Ht Gouessant**

Marie-Christine Toquet, coordinatrice opération BEP bassin versant de l'Arguenon (22)

Jean-Pierre Quideau, ingénieur agronome, DESS sciences de la terre, chargé à la **Chambre d'agriculture 22** des négociations sur les périmètres, service aménagement-environnement

Nathalie Touzé, responsable du service foncier, SBAFER, Rennes

M.Yhuel, secrétaire du syndicat d'eau du Trégor

Entretiens téléphoniques :

Vincent de Barmont, chargé de mission « programmes contractuels », service de l'eau et des milieux aquatiques et des risques, **DIREN Bretagne**

Jean Duchemin, ex-chef de service santé/environnement **DDASS Loire-atlantique et Seine-Maritime**, actuel membre de la DIREN Picardie

Mme Guilloux, mairie de **Tourc'h (Finistère)**, responsable du dossier de protection des captages

Président du Syndicat mixte départemental de gestion des eaux d'Ille et Vilaine

Mme Legrand, technicienne agricole en charge des captages d'Elliant et de Tourc'h, **DDAF 29**

M.Le Faller, chargé des périmètres de zones inondables, service hydrologie Rennes navigation (domaine public fluvial), **DDE 35**.

M. Le Gallic, directeur de la **mission Bretagne Eau Pure**

Gilles Marjolet, hydrogéologue, **sous-directeur DAE, CG 22**

Agnès Mellet, ex agent AELB, **coordinatrice du BV** pour le syndicat d'eau du Gouessant

M.Sauvaget, ex-**DDASS 22**, en poste dès les années 1980 au moment de la signature du protocole d'accord.

Enquête préliminaire :

1^{er} adjoint au maire de St Yvi (29). Nous n'avons pas retenu ce cas pourtant connu dans la mesure où la commune a choisi de racheter et de boiser les terres d'un périmètre élargi.

maire de Guéhenno (56)

Technicienne syndicat d'eau, captage alimentant la commune de **Nort-sur-Erdre (44)**

Rolland Tréguier, président de l'association forestière de Kério, élu de la commune de Pléguien, s'est occupé du dossier de rachat / échange des terres en vue de la protection d'un captage, sur le territoire de la commune de T.Burlot.

Annexes

Annexe 1 Fiches techniques :

Caractéristiques générales de la zone d'étude de Chèze-Canut :

- *Nom de la zone (syndicats, communes, bassin versant...)*: captage de Chèze-Canut (captage dans une retenue d'eau en aval de deux petits bassins versants, celui de la Chèze et celui du Canut)
- *Nombre de communes* : Maxent, Plélan-le-Grand, Saint-Thurial et Treffendel (4 communes éloignées de Rennes de plus de 20 km)
- *Population desservie* : 17% de la population départementale desservie, 450 000 personnes desservies sur les 130 communes que compte le syndicat d'eau du bassin rennais
- *Type de captage (eau souterraine, de surface...)* : eau de surface pompée dans une retenue d'eau près d'un barrage principal sur le cours d'eau de la Chèze à St Thurial, retenue qui bénéficie également de l'apport d'un barrage secondaire sur la rivière du Canut (permettant d'assurer par une dérivation de 1460 m le transfert maximum possible des eaux de la retenue du Haut-Canut sur la retenue principale)
- *Superficie du champ captant* : une bande de 100 m délimitée tout autour de la retenue d'eau ; surface totale du bassin versant 6265 Ha (bassin versant qui est aujourd'hui le territoire des opérations de protection de la qualité de l'eau)
- *Nombre d'exploitants agricoles* : 155 exploitations possédant au moins 2 Ha sur le bassin versant dont 122 dont le siège se situe sur le bassin (4500 Ha de SAU sur le bassin versant)
- *Type d'agriculture dominante* : production à dominante laitière
- *Etat de la ressource (qualité de l'eau brute)* : des maximales atteintes sur le cours d'eau du Canut à 80 mg/l au cours des hivers 1996-1997 et 1997-1998 (90 mg/l pour l'hiver 19990-1991) mais aucun dépassement constaté dans la retenue grâce à l'effet tampon de celle-ci (il s'agit d'une retenue très eutrophe qui consomme par conséquent beaucoup de nitrates et de phosphore par l'intermédiaire des algues) ; chaque printemps dépassement des 5 microgrammes/l cumulés sur tous les pesticides dans les cours d'eau, par contre effet épurateur de la retenue qui fait que les limites réglementaires ne sont jamais atteintes (effet de décantation qui entraîne les polluants –pesticides, nitrates, phosphore- vers le fond de la retenue)
- *Situation de la qualité de l'eau (choisir entre : pas de dépassement mais tendance à la hausse, - Dépassement ponctuel qui ne nécessite pas d'interdiction, dépassement avec interdiction)* : pas de dépassement, qualité de l'eau relativement bonne, tentation de sanctuarisation d'une ressource en eau très productive concentrée sur un petit périmètre et qui à ce titre apparaît tout à fait stratégique pour l'agglomération rennaise
- *Qualifier les problèmes de pollution majeurs : nitrates, pesticides...* : pollution par les nitrates et les pesticides ; des taux de phosphore élevés dans la retenue du Canut, qui ont limité l'utilisation des eaux du canut
- *Avancement de la procédure de protection de captage (DUP, inscription aux hypothèques, rapport hydrogéologue, rien...)* : procédure achevée depuis 1977 mais une délimitation du périmètre très lacunaire. De plus aucun respect des servitudes. Démarche centrée sur le bassin versant Chèze-Canut désormais depuis le milieu des années 1990 (périmètre éloigné)
- *Année de démarrage de la protection de la procédure de protection* : 1977 (une procédure expéditive, sans concertation avec la population agricole et qui a provoqué par la suite énormément de tensions entre la municipalité de Rennes et les agriculteurs du périmètre)
- *Organisation institutionnelle de la protection des captages (syndicats, organisme Ad Hoc, communes...)* : syndicat mixte de production d'eau du bassin rennais (SMPBR)

Caractéristiques générales de la zone d'étude : captage de Saint-Trimoël

- *Nom de la zone (syndicats, communes, bassin versant...)*: Syndicat Eau et Assainissement du Gouessant (SEAG)

- *Nombre de communes* : communauté de communes de Lamballe (Lamballe, Maroué, Trégomar, La Poterie, Saint-Aaron), Landehen, Meslin, Saint-Rieul, La Malhoure, Penguily et Noyal (11 communes)

- *Population desservie* : environ 13900 personnes en plus des établissements et des industries agroalimentaires (très importantes dans la région car Lamballe est le fief de l'élevage productiviste de porcs transformés sur place). En raison de l'importance des prélèvements d'eau des industries agroalimentaires (700 000 m³ d'eau potable), il est indispensable pour la communauté de communes de Lamballe de bénéficier de sa propre ressource en eau

- *Type de captage (eau souterraine, de surface...)* : 3 types d'approvisionnement : prise d'eau de St Trimoël sur la rivière du Gouessant, un apport par le biais du Syndicat mixte Arguenon-Penthièvre voisin, un apport du Syndicat de St Glen Penguily à partir du réservoir de St Glen

- *Superficie du champ captant* : 2078 Ha, territoire qui se répartit sur 4 communes (Penguily 1/10^e du territoire ; St Glen 2/3 ; St Trimoël 1/10^e ; Trebry 1/3). Ces communes possèdent une population totale de 840 habitants (de petites communes donc, mais remarquons qu'elles ne font pas partie des communes desservies par le SEAG)

- *Nombre d'exploitants agricoles* : (les données concernent le bassin versant en intégralité et non pas les seuls périmètres immédiat et rapproché)
101 exploitations agricoles, dont 65 plus directement concernées car elles possèdent au moins 6 Ha ou un bâtiment d'élevage sur le bassin versant.

- *Type d'agriculture dominante* : occupation des sols : Les agriculteurs utilisent des terrains couvrant une SAU (surface agricole utile) de 1846 Ha (en 1996), soit 88% du bassin, occupés de la manière suivante :

céréales 26%

maïs 24%

prairies 37%

Les exploitations pratiquent principalement la polyculture et l'élevage (dont beaucoup d'élevages porcins hors-sol)

- *Etat de la ressource (qualité de l'eau brute)* : la teneur en nitrates de l'eau brute dépasse occasionnellement les 50 mg/l réglementaire en période hivernale ou au printemps. La persistance de ce phénomène a conduit le SEAG à déposer une demande exceptionnelle de prélèvement pour la prise d'eau de St Trimoël. En vertu de la directive européenne de 1975 sur la qualité des eaux de surface, le SEAG doit rédiger, en échange de l'autorisation exceptionnelle de prélèvement dans une eau brute non-conforme aux normes réglementaires, un plan de gestion qui énonce les mesures préventives que le syndicat s'engage à mettre en œuvre pour restaurer la qualité de l'eau brute.

Sur le paramètre nitrates, des moyennes annuelles supérieures à 50 mg/l en 1993, 1998, 1999 et 2000

Des teneurs maximales de 106 mg en 1991, 101 mg en 1998, 60 mg en 2001, 49 mg/l en 2002

- *Situation de la qualité de l'eau (choisir entre : pas de dépassement mais tendance à la hausse, - Dépassement ponctuel qui ne nécessite pas d'interdiction, dépassement avec interdiction)* : dépassement avec interdiction mais tendance à la baisse : taux de conformité de 55% en 1998 et 1999, 60% en 2000 qui ont conduit au déclassement de la prise d'eau entre 1998 et 2002. Depuis 2002 cependant, une nette amélioration de la ressource brute permet un fonctionnement normal de l'usine de traitement (à 80% avec l'utilisation d'un procédé de dilution des eaux brutes pour 20% et plus jamais d'arrêt de production d'eau comme par le passé)

- *Qualifier les problèmes de pollution majeurs : nitrates, pesticides...* : problème de nitrates et de pesticides (utilisation du charbon actif en poudre par injection pour assurer le traitement des pesticides)

- *Avancement de la procédure de protection de captage (DUP, inscription aux hypothèques, rapport hydrogéologue, rien...)* : une autorisation préfectorale de prélèvement obtenue en décembre 1973 mais pas de périmètre délimité alors. Des études préalables en vue de cette protection interviennent en 1991 et 1994(avis d'un hydrogéologue agréé), la profession agricole parvient pourtant à convaincre les élus locaux qu'il est plus judicieux de traiter le problème globalement et de prendre en compte l'intégralité du bassin versant (le périmètre élargi) pour lutter contre les pollutions agricoles. Le SEAG s'engage donc sur une opération de démonstration Bretagne Eau Pure (BEP) en juillet 1996 et retient le bassin versant du haut-Gouessant comme territoire d'action. Devant la faiblesse des résultats des actions bassin versant BEP, la procédure de mise en

protection du périmètre de captage est relancée par une délibération du conseil syndical du Gouessant le 4 octobre 2001 (nouvel avis de l'hydrogéologue en septembre 2002).

- *Année de démarrage de la protection de la procédure de protection* : entre 1991 et 1994 mais avec des changements de stratégies (entre temps choix en faveur d'actions à l'échelle du bassin versant –périmètre éloigné- puis retour à la protection du périmètre immédiat de captage en 2001). Deux types d'action aujourd'hui : périmètre rapproché et bassin versant mais avec un pilotage récupéré par le syndicat et non plus par la profession agricole

- *Organisation institutionnelle de la protection des captages (syndicats, organisme Ad Hoc, communes...)* : syndicat Eau et Assainissement du Gouessant

Caractéristiques générales de la zone d'étude de Traou Guern :

- *Nom de la zone (syndicats, communes, bassin versant...)*: les trois forages de Traou Guern

- *Nombre de communes* : 8 communes rurales, littorales pour la plupart (réparties entre Perros-Guirec et Tréguier). Pour le bassin versant Jaudy-Guindy-Bizien : 42 communes

- *Population desservie* : environ 8800 abonnés (production équivalente à 1,2 million de m³ /an) soit 13 500 habitants permanents (et une population estivale de 25 000 personnes)

- *Type de captage (eau souterraine, de surface...)* : un approvisionnement antérieur, au fil de l'eau sur la rivière du Guindy ;approvisionnement auprès du syndicat d'eau voisin de Kernévec dès 1985 pour répondre à une demande croissante en eau ; une nouvelle ressource prospectée en raison de la dégradation de la qualité des eaux brutes du Guindy (des concentrations à plus de 50 mg/l), 3 forages en eau souterraine situés à l'intersection de 3 communes (Plouguiel, Penvénan et Plougrescant, communes adhérentes du syndicat d'eau du Trégor)

- *Superficie du champ captant* : le débit des forages étant très important (600 000 m³/an), cela induit une surface d'infiltration très importante et donc un périmètre exceptionnellement étendu de plus de 200 Ha : périmètre immédiat de 3Ha, un périmètre de protection rapproché unique (pas de périmètre éloigné) équivalent à 200 Ha qui se subdivise suivant le protocole d'accord départemental comme suit : 105 Ha classés en zone sensible et 95 Ha classés en zone complémentaire (l'agriculture occupe 80% de la surface du périmètre);
superficie du bassin versant du Guindy (regroupé avec deux autres bassins attenants : Jaudy-Guindy-Bizien): 52 000 Ha, dont 42 000 de SAU

- *Nombre d'exploitants agricoles* : une vingtaine d'exploitations concernées voire plus si l'on considère celles qui possèdent de très petites parcelles d'un demi-hectare sur le périmètre : 7 exploitations d'élevage produisant du lait (donc pâtures et maïs), 12 exploitations qui ont leur siège ou des bâtiments dans le périmètre dont 7 pour lesquelles les bilans de fertilisation azotée sont assez nettement excédentaires (entre 100 et 250 unités d'azote par Ha) ;
pour le bassin versant du Jaudy-Guindy-Bizien : 900 exploitations agricoles

- *Type d'agriculture dominante* : productions légumière et laitière dominantes; quelques élevages porcins (donc culture du maïs) ;
pour le bassin versant : une zone d'élevage à dominante laitière, une zone d'élevage hors sol et une zone agricole à dominante légumière

- *Etat de la ressource (qualité de l'eau brute)* : pour la prise d'eau sur le Guindy : des concentrations supérieures à 50 mg/l de N (seulement 42 % de conformité en moyenne sur la période 1999-2002), et au surplus des problèmes quantitatifs (débit d'étiage à respecter en été, secteur composés de petits bassins versants du nord du département des Côtes d'Armor -12 000 Ha- avec de faibles superficies d'alimentation) sur la première ressource au fil de l'eau ; pollution 0 pour les nouveaux forages

- *Situation de la qualité de l'eau (choisir entre : pas de dépassement mais tendance à la hausse, - Dépassement ponctuel qui ne nécessite pas d'interdiction, dépassement avec interdiction)* : dépassement dans le passé pour la prise d'eau du Guindy (toujours stratégique car les forages ne peuvent couvrir la totalité des besoins en eau) et condamnation judiciaire en 2003

- *Qualifier les problèmes de pollution majeurs : nitrates, pesticides...* : pollutions par les nitrates d'origine minérale et pollutions par les pesticides (dépassement des seuils sur certaines molécules), taux de matières organiques supérieurs aux normes dans 10% des cas.

- *Avancement de la procédure de protection de captage (DUP, inscription aux hypothèques, rapport hydrogéologue, rien...)* : procédure achevée, mais la recherche d'acquisition de terres aux alentours du périmètre en vue de réaliser par la suite un échange de terres avec les exploitants du périmètre se poursuit quant à elle

- *Année de démarrage de la protection de la procédure de protection* : en 1992 début de la prospection de nouvelles sources d'approvisionnement en eau, la procédure de mise en protection des nouveaux périmètres de forages dure 4 ans, DUP par un arrêté de mai 1997 puis deux années supplémentaires pour la construction des nouveaux forages et de la station de traitement.

Concernant la première prise d'eau en rivière (non abandonnée), un périmètre existe depuis 1990.

- *Organisation institutionnelle de la protection des captages (syndicats, organisme Ad Hoc, communes...)* : Syndicat intercommunal d'adduction d'eau du Trégor