



HAL
open science

La protection de l'eau potable à Lons-le-Saunier : Un cas exemplaire de négociation avec les agriculteurs ?

Fabienne F. Barataud, Florence Hellec, Laura Martin

► To cite this version:

Fabienne F. Barataud, Florence Hellec, Laura Martin. La protection de l'eau potable à Lons-le-Saunier : Un cas exemplaire de négociation avec les agriculteurs?. Colloque National Unité Ecodéveloppement, Mar 2011, Avignon, France. hal-02746376

HAL Id: hal-02746376

<https://hal.inrae.fr/hal-02746376v1>

Submitted on 3 Jun 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

La protection de l'eau potable à Lons-le-Saunier : Un cas exemplaire de négociation avec les agriculteurs ?

Fabienne Barataud* – Ingénieur de Recherche – fabienne.barataud@mirecourt.inra.fr

Florence Hellec* – Ingénieur de Recherche contractuelle - florence.hellec@mirecourt.inra.fr

Laura Martin* – Doctorante - laura.martin@mirecourt.inra.fr

*INRA UR0055 ASTER-Mirecourt, 662 av. Louis Buffet, F- 88500 Mirecourt

Résumé

Nous analysons la construction sociale et la renégociation au fil du temps du dispositif local de protection de l'eau potable à Lons-le-Saunier. L'analyse d'entretiens compréhensifs montre comment des accords ont pu être établis entre gestionnaires de l'eau et agriculteurs, sous l'angle de l'état des relations entre acteurs et de celui de leurs représentations du problème. Deux périodes sont distinguées : la première, caractérisée par un nombre restreint d'acteurs (interaction agriculteurs - Chambre d'agriculture - municipalité dans la recherche de solutions), la seconde, marquée par une complexification de la réglementation, la diversification des acteurs, des échéances à court terme, l'imposition d'une solution technique (Agriculture Biologique) rejetée par les agriculteurs, et l'imbrication d'enjeux multiples (qualité de l'eau et introduction à la cantine municipale de produits issus de l'AB).

Mots clés

Dispositif local – pollutions diffuses agricoles – contractualisation – eau potable

Introduction

Depuis déjà plusieurs années, les activités agricoles sont identifiées comme la première source de pollution de l'eau même si d'autres sources de pollution sont possibles (pollutions d'origine industrielle ou urbaine). Pour relever les enjeux à la fois sanitaires en matière d'eau potable et environnementaux, des actions ont été engagées depuis plus de vingt ans qui s'inscrivent dans différents cadres législatifs et réglementaires¹. Mais quand bien même ces mesures ont permis de réduire les teneurs en nitrates et/ou en pesticides de l'eau, les résultats obtenus restent encore souvent insuffisants au regard des objectifs fixés par la puissance publique (Brun, 2003).

Aujourd'hui, les exigences réglementaires deviennent plus contraignantes. Ainsi, la loi Grenelle 1 (loi n°2009-967 du 3 août 2009) renforce les objectifs définis par la Directive Cadre sur l'Eau en exigeant la mise en œuvre de plan d'actions d'ici à 2012, pour assurer la protection des 500 captages (échelle nationale) les plus menacés par les pollutions diffuses, notamment nitrates et produits phytosanitaires, et en donnant la priorité aux surfaces d'agriculture biologique et d'agriculture faiblement utilisatrice d'intrants afin de préserver la ressource en eau et réduire ses coûts d'épuration. Les acteurs locaux – agences de l'eau, municipalités, intercommunalités, chambres d'agriculture, syndicats d'exploitation des eaux – sont donc à la recherche de méthodes et de solutions sur le terrain pour répondre à ces objectifs.

Or, si la problématique de qualité de l'eau est abordée à l'échelle nationale sous l'angle double (et dissocié dans les instances en charge) du sanitaire et de l'environnemental, cette question prend localement différents visages, en fonction notamment de l'impact des dégradations constatées et des enjeux sociaux et économiques qui y sont associés. Les agences de l'eau elles-mêmes ont pris conscience de l'importance de ce contexte local inscrivant même pour certaines dans leur 9^{ème} programme la nécessité d'inclure les acteurs

¹ Parmi ces actions, il y a l'accompagnement des obligations réglementaires (plans de fumure), des incitations financières (Mesures Agro-Environnementales), l'expérimentation de pratiques agricoles plus respectueuses de l'environnement, des conseils et des analyses...

locaux au cœur de démarches collectives voire participatives sur des temps longs pour l'obtention de résultats.

Les dispositifs déjà mis en œuvre sont donc scrutés avec intérêt. Certains de ces dispositifs ont déjà fait l'objet d'évaluations, comme par exemple les opérations Ferti-Mieux, (Benoît, Kockmann, 2008) ou la démarche expérimentale auprès de viticulteurs du site pilote de Vacquières (Bosc, Doussan, 2009). Mais le nombre d'expériences pouvant servir de référence reste faible. Parmi ces expériences jugées exemplaires, le cas de Lons-le-Saunier est abondamment cité (jusqu'au rapport de la cour des comptes de 2009 qui le met en exergue au même titre que Vittel en France et München en Allemagne), et ce d'autant plus que cette municipalité œuvre à la fois à l'amélioration de la qualité de l'eau potable et au développement local de l'agriculture biologique. Pourtant les actions menées depuis plus de vingt ans sur ce site, n'avaient pas fait l'objet d'étude scientifique publiée. Il manque notamment une vision plus claire du processus de négociation avec la profession agricole et de l'acceptation des actions pour les agriculteurs, processus pourtant central dans la gestion de la qualité de l'eau (Chia, Deffontaines, 1999).

Cet article propose une analyse de la construction sociale du dispositif local de protection de l'eau potable distribuée à Lons-le-Saunier et de son évolution au fil du temps. Ce dispositif est appréhendé comme un assemblage d'entités hétérogènes (Beuscart, Peerbaye, 2006) – conventions, cahiers des charges concernant les pratiques agricoles, outils de mesure et de suivi de la qualité de l'eau, comités de pilotage – agencées en vue de préserver la qualité de l'eau. Pour saisir comment des *accords* (Boltanski, Thévenot, 1991) ont pu être établis entre gestionnaires de l'eau et agriculteurs autour de cet enjeu environnemental, nous avons étudié les relations qui se sont nouées entre ces différents acteurs ainsi que leurs représentations propres de ce problème.

Une démarche compréhensive pour analyser un territoire « modèle » à enjeu eau

Une enquête de terrain a été réalisée sur la base de 29 entretiens semi-directifs menés avec les différents acteurs impliqués dans le dispositif de protection de l'eau de Lons-le-Saunier. Ainsi, nous avons rencontré des personnes liées à la municipalité de Lons (élus, salariés du service technique des eaux...), aux services administratifs d'Etat (salariés de l'Agence de l'eau Rhône Méditerranée Corse et de l'Agence de la Santé, anciennement DDASS) ainsi que des personnes liées aux organismes professionnels agricoles (conseiller de chambre d'agriculture, responsables professionnels agricoles). Concernant les agriculteurs interviewés, nous n'avons pas réalisé d'échantillonnage strict mais nous avons au contraire essayé de rencontrer la plupart des agriculteurs du territoire, afin de comprendre l'organisation globale de l'agriculture sur la zone par une diversité de points de vue. Néanmoins, pour que le panel d'agriculteurs enquêtés soit représentatif de l'enjeu eau sur la zone, nous nous sommes données trois règles à suivre: (i) enquêter des agriculteurs dont le siège d'exploitation se trouve sur la commune de captage (Villevieux) et des agriculteurs dont le siège d'exploitation se situe sur une autre commune, (ii) enquêter des agriculteurs concernés par les différents périmètres, voire des agriculteurs concernés par plusieurs périmètres à la fois, (iii) enquêter des agriculteurs en agriculture biologique concernés par la protection de l'eau de Lons et des agriculteurs en agriculture biologique qui ne sont pas concernés.

Ces agriculteurs sont pour une grande majorité d'entre eux des céréaliers, la zone concernée par les mesures de protection de l'eau étant favorable aux grandes cultures. Quelques grands traits caractéristiques du contexte géographique et socio-économique du terrain d'étude sont donnés dans le tableau qui suit.

Comment citer ce document :

Barataud, F., Hellec, F., Martin, L. (2011). La protection de l'eau potable à Lons-le-Saunier : Un cas exemplaire de négociation avec les agriculteurs ?. In: Ecologisation des politiques publiques et des pratiques agricoles (p. 1-6). Presented at Colloque National Unité Ecodéveloppement. Avignon, FRA (2011-03-16 - 2011-03-18).

Lons-le-Saunier : situation géographique et économique

Préfecture du Jura / 18000 habitants

En région Franche-Comté, au pied du massif du Jura entre la plaine céréalière de la Bresse qui s'étend au nord, nord-ouest et la zone viticole du Revermont prolongée par une zone d'élevage, qui s'étend à l'est sur les premiers plateaux

Activité concentrée dans le secteur tertiaire - Tissu industriel peu développé - Tourisme important

Alimentation en Eau Potable

Régie communale (gestion par le Service des Eaux de la Ville de Lons-le-Saunier)

Captage sur la commune de Villevieux (2/3 de l'alimentation) + 3 sources :
25000 habitants alimentés / 2 millions de litres prélevés annuellement

Nappe alluviale alimentée par la Seille - Bassin hydrologique RMC

Contrat de rivière Seille - BAC Grenelle - Pas de classement en zone vulnérable

Le captage de Villevieux

700 habitants, 11 agriculteurs

Petite Région Agricole de la Bresse :

Plaine céréalière, pratiques agricoles intensives, rotation majoritaire blé-maïs-colza-tournesol

Données du contexte géographique et socio-économique

Un dispositif qui évolue au cours du temps

C'est en 1961 qu'une station de pompage a été construite sur la commune de Villevieux, afin d'approvisionner la ville de Lons-le-Saunier en eau potable. Le pompage de l'eau a contribué à assécher cette zone marécageuse et a ainsi permis l'implantation de cultures céréalières. Une pollution de l'eau par les nitrates a été constatée par le Service Technique des Eaux (STE) de Lons dès 1985 et les premières négociations ont été entamées avec les agriculteurs, sous l'influence d'un élu écologiste de la mairie, en vue de réduire les niveaux de fertilisation des cultures. La municipalité de Lons a donc été précurseur dans sa politique de gestion de l'eau potable.

Le schéma qui suit présente une reconstruction chronologique des différentes phases du dispositif lédonien de protection de l'eau, en précisant les acteurs impliqués ainsi que les mesures adoptées. Ce schéma fait apparaître différentes phases d'accord et de conflit. Trois périodes peuvent alors être distinguées :

La première période, marquée par de vives tensions, correspond à l'émergence de la problématique de l'eau sur le territoire par la municipalité. Les tensions se sont amoindries dès lors que la possibilité d'un rachat des terres agricoles par la ville de Lons a été abandonnée.

La seconde période est caractérisée par un nombre restreint d'acteurs, avec des agriculteurs en interaction avec la Chambre d'agriculture et la municipalité dans la recherche de solutions à trouver ; les négociations sur cette période aboutissent à l'établissement de « conventions » qui répondent à la définition de la contractualisation incluant objectifs et financements. Durant cette période, les agriculteurs se sont considérés comme des innovateurs, testant *in situ* de nouvelles pratiques culturales plus respectueuses de l'environnement avec l'appui d'une ingénieure de la Chambre d'agriculture.

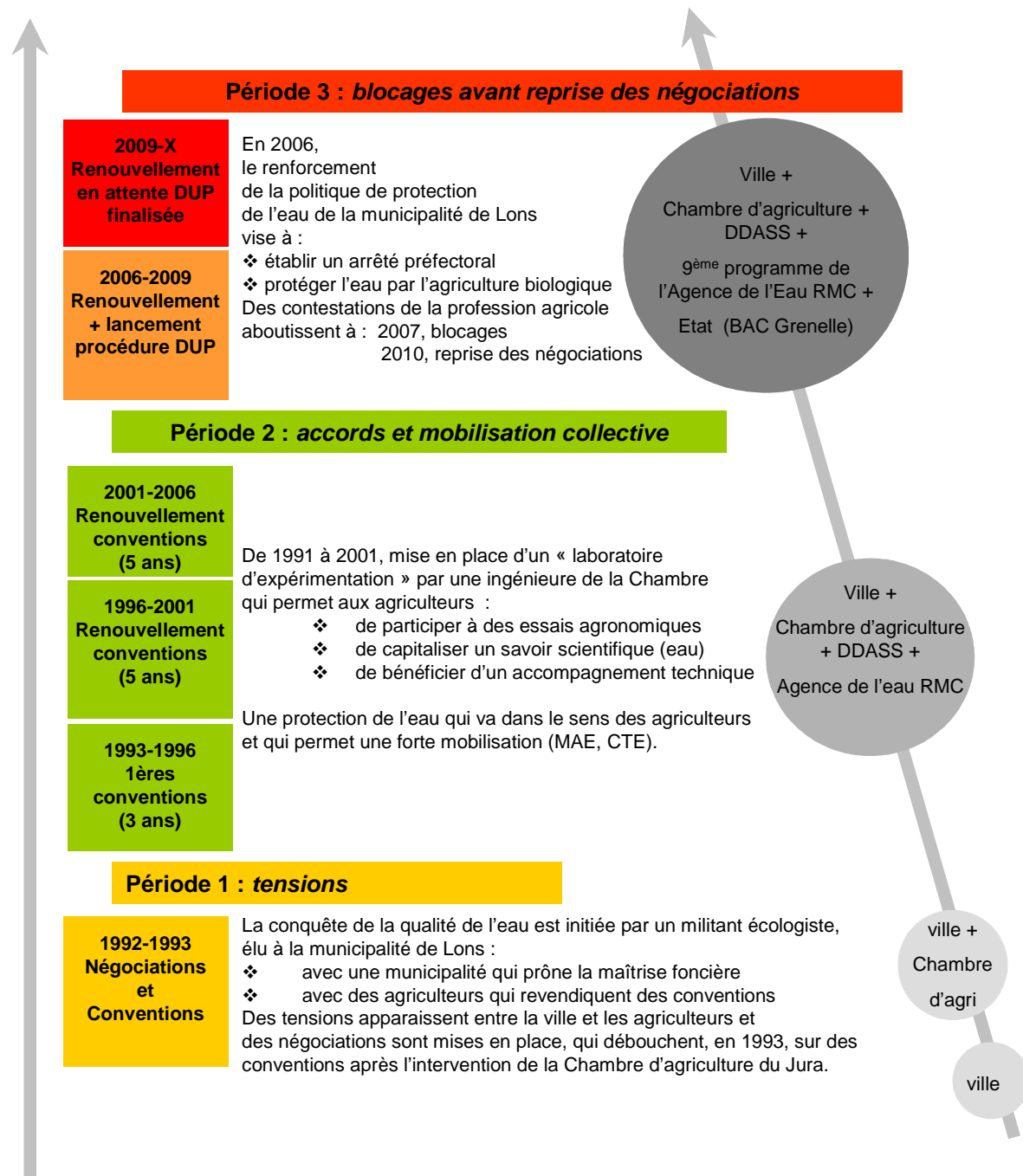
La troisième période est marquée par une complexification du dispositif, complexification révélée à travers différents éléments plus ou moins corrélés :

- d'une part, une complexification de la réglementation
- d'autre part, l'augmentation du nombre d'acteurs impliqués (cette multiplication des niveaux d'acteurs étant particulièrement avérée dans le domaine environnemental, S. Richard, 2009) ; ces acteurs représentant des niveaux décisionnels et institutionnels variés, cela implique des interactions croissantes, à différentes échelles territoriales, entre les acteurs et les niveaux ;

Comment citer ce document :

Barataud, F., Hellec, F., Martin, L. (2011). La protection de l'eau potable à Lons-le-Saunier : Un cas exemplaire de négociation avec les agriculteurs ?. In: Ecologisation des politiques publiques et des pratiques agricoles (p. 1-6). Presented at Colloque National Unité Ecodéveloppement. Avignon, FRA (2011-03-16 - 2011-03-18).

- enfin, la diversification des enjeux ou questions posées au collectif : on est passé de la recherche de solutions techniques et/ou foncières avec contreparties financières à la question de la délimitation d'une zone figée dans le cadre de la DUP puis, avec le classement en BAC Grenelle à l'émergence d'une pression réglementaire forte et exigeante de résultats. De plus, la municipalité de Lons le Saunier soutenant fortement le développement local de l'agriculture biologique, on assiste à l'imbrication d'enjeux multiples, à savoir la préservation de la qualité de l'eau versus l'approvisionnement de la cantine municipale en produits issus de l'AB.



Reconstruction chronologique des phases du dispositif

Comment citer ce document :

Barataud, F., Hellec, F., Martin, L. (2011). La protection de l'eau potable à Lons-le-Saunier : Un cas exemplaire de négociation avec les agriculteurs ?. In: Ecologisation des politiques publiques et des pratiques agricoles (p. 1-6). Presented at Colloque National Unité Ecodéveloppement. Avignon, FRA (2011-03-16 - 2011-03-18).

Le dispositif lédonien de protection de l'eau s'inscrit donc dans une situation de superposition territoriale d'intérêts contradictoires portant sur les ressources matérielles que sont l'eau et les terres agricoles (Torre *et al.*, 2010). Ainsi pour la municipalité c'est l'émission d'effets externes négatifs de l'agriculture conduisant à une dégradation de la qualité de la ressource en eau, tandis que pour les agriculteurs c'est l'instauration de cadres réglementaires contraignants et l'imposition de nouvelles pratiques. Le glissement de la tension vers le conflit survenant lorsqu'il y a mise en œuvre d'une menace crédible, c'est ici la mise en place de la Déclaration d'Utilité Publique qui joue ce rôle.

Quels enseignements tirer de ce cas d'étude ?

Lons-le-Saunier apparaît comme un dispositif original dans le sens où dans la majorité des cas, il n'y a pas de mesure préventive - parce qu'il n'y a pas d'anticipation de la problématique - (Barraqué *et al.*, 2009) alors que dans le cas de Lons la municipalité s'est clairement inscrite dans une démarche préventive négociée avec les agriculteurs.

Mais c'est aussi un processus qui semble peiner aujourd'hui à cause, d'une part, d'une complexification du dispositif et, d'autre part, d'habitudes de fonctionnement (contractualisation) qui ne correspondent plus aux exigences réglementaires.

L'analyse de ce dispositif met ainsi en évidence un certain nombre de clés pour l'obtention de solutions, ou pour la prise de décisions, de manière générale sur des territoires à enjeu eau :

Le premier de ces enjeux est dans le mode de relation que la profession agricole développe (ou est amenée à développer) avec ou face à d'autres secteurs de la société civile.

La profession agricole se trouve tout d'abord confrontée à une pression croissante d'une définition exogène de ce que doivent être ses pratiques (Granjou *et al.*, 1990) et à une multiplicité d'injonctions traduisant le caractère pluriel des attentes vis-à-vis de ses missions. Se trouvant en situation de « profession contestée » elle recourt au registre du problème technique et de la solution technique (qui prouve à la fois la capacité des agriculteurs à prendre en compte de façon responsable et en toute honnêteté les exigences exogènes quant aux effets secondaires de leurs activités et les limites de cet investissement), et elle développe une double rhétorique mêlant ainsi le discours technique et un rejet idéologique porté par une vision stéréotypée de l'AB.

A contrario, l'imputation non stigmatisante de la responsabilité des agriculteurs dans la pollution est de nature à favoriser leur mobilisation (Bosc, Doussan, 2009) ; en ce sens, la réalisation de diagnostics agricoles, la démarche d'expérimentations accompagnée par la Chambre dans les années 1990, tout en reconnaissant la réalité des pratiques polluantes, souligne dans le même temps, d'une part la conformité de ces pratiques à la réglementation, d'autre part leur caractère perfectible.

Le second de ces enjeux est dans le « visage » du collectif impliqué dans cette gestion territoriale. Aujourd'hui l'ancrage de l'Etat à l'échelle territoriale se fait via ses services déconcentrés et les Agences de l'Eau ; son rôle évolue vers plus de contrôle, de coordination des ressources et d'animation collective.

Le dispositif, dont nous avons prouvé la complexification croissante, doit donc trouver, développer, des outils, des formes de coordinations, permettant la prise de décision et favorisant l'évolution effective des pratiques sur le territoire.

Le troisième enjeu enfin est celui de la capacité qu'a – ou non - le dispositif à se transformer au cours du temps en fonction de nouvelles exigences ou données réglementaires. A Lons-le-Saunier, le développement de la voie du conventionnement (forme de contractualisation) a exclu d'autres solutions comme la négociation ou la sensibilisation à des problématiques environnementales. Cette habitude de fonctionnement entre la municipalité et les agriculteurs conduit aujourd'hui à l'émergence d'un processus que l'on peut qualifier de « adhocratique » (Massardier, 2009) : le Comité de Pilotage officiel ne parvient pas à être le

lieu de négociations : celles-ci continuent à se faire en marge du processus institutionnel entre la municipalité et certains agriculteurs et les accords aboutis sont ensuite actés par le COPIL. Ce mode de fonctionnement, outre qu'il ne satisfait évidemment pas les représentants des organismes d'Etat, ne garantit pas, de plus, l'adhésion de l'ensemble des agriculteurs du territoire aux mesures adoptées.

Mais finalement cette conflictualité actuelle ne pourrait-elle pas alors être propre à susciter l'émergence de nouvelles formes d'échanges, se traduisant notamment par des démarches plus participatives ?

Bibliographie

Barraqué B., Viavattene C., 2009, Eau des villes et eau des champs, Vers des accords coopératifs entre services publics et agriculteurs ? *Economie Rurale* 310

Benoît M., Kockmann F., 2008. L'organisation des systèmes de culture dans les bassins d'alimentation de captages: innovations, retours d'expériences et leçons à tirer, *Ingénieries, eau, agriculture, territoires* 54,19-32

Beuscart J.-S., Peerbaye A., 2006. « Histoires de dispositifs (introduction) » *Terrains et travaux* 11, 3-15.

Boltanski L., Thévenot L., 1991. *De la justification. Les économies de la grandeur*. Paris, Gallimard.

Bosc C., Doussan I., 2009, La gestion contractuelle de l'eau avec les agriculteurs est-elle durable ? Approche politique et juridique, *Economie Rurale* 309.

Brun A., 2003. « Aménagement et gestion des eaux en France : l'échec de la politique de l'eau face aux intérêts du monde agricole », *VertigO – la revue électronique en sciences de l'environnement*, volume 4 Numéro 3, [En ligne], mis en ligne le 01 décembre 2003. URL : <http://vertigo.revues.org/index3779.html>

Chia E., Deffontaines J.-P., 1999. « Pour une approche sociotechnique de la « gestion de la qualité de l'eau » par l'agriculture. » *Nature, Sciences, Sociétés* 7(1), 31-41.

Granjou C., Mauz I., 1990, Les éleveurs et leurs voisins. Etude du renouvellement des rhétoriques professionnelles d'une profession contestée, *Revue d'Etudes en Agriculture et Environnement*, 90 (2), 215-235.

Massardier G., 2009, la gouvernance de l'eau : entre procédure de concertation et régulation « adhocratique ». Le cas de la gestion de la rivière Verdon en France, *VertigO – la revue électronique en sciences de l'environnement*, Hors Série 6, [En ligne], URL : <http://vertigo.revues.org/index8993.html>

Richard S., Rieu T., 2009, Vers une gouvernance locale de l'eau en France : analyse d'une recomposition de l'action publique à partir de l'expérience du schéma d'aménagement et de gestion de l'eau (SAGE) de la rivière Drôme en France, », *VertigO – la revue électronique en sciences de l'environnement*, volume 9 Numéro 1, [En ligne], URL : <http://vertigo.revues.org/index8306.html>

Torre A., Melot R., Bossuet L., Cadoret A., Caron A., Darly S., Jeanneaux P., Kirat T., Pham H.-V., 2010, « Comment évaluer et mesurer la conflictualité liée aux usages de l'espace ? Eléments de méthode et de repérage », *VertigO – la revue électronique en sciences de l'environnement*, Volume 10 Numéro 1, [En ligne], URL : <http://vertigo.revues.org/index9590.html>

Comment citer ce document :

Barataud, F., Hellec, F., Martin, L. (2011). La protection de l'eau potable à Lons-le-Saunier : Un cas exemplaire de négociation avec les agriculteurs ?. In: Ecologisation des politiques publiques et des pratiques agricoles (p. 1-6). Presented at Colloque National Unité Ecodéveloppement, Avignon, FRA (2011-03-16 - 2011-03-18).