La gestion contractuelle de l'eau avec les agriculteurs est-elle durable ? Approche politique et juridique

Are contracts with farmers sustainable in water management? Political and legal approach

Christel Bosc et Isabelle Doussan

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/economierurale/312>

DOI : 10.4000/economierurale.312

ISSN : 2105-2581

Éditeur

Société Française d'Économie Rurale (SFER)

Édition imprimée

Date de publication : 15 février 2009

Pagination : 65-80

ISSN : 0013-0559

Référence électronique

Christel Bosc et Isabelle Doussan, « La gestion contractuelle de l'eau avec les agriculteurs est-elle durable ? Approche politique et juridique », *Économie rurale* [En ligne], 309 | Janvier-février 2009, mis en ligne le 01 janvier 2011, consulté le 02 mai 2019. URL : <http://journals.openedition.org/economierurale/312> ; DOI : 10.4000/economierurale.312

La gestion contractuelle de l'eau avec les agriculteurs est-elle durable ?

Approche politique et juridique

Christel BOSCH • ENITA de Clermont-Ferrand

Isabelle DOUSSAN • Centre de recherche en droit économique (CREDECO), GREDEG CNRS UMR 6227 INRA, Nice

La contractualisation de l'action publique n'est désormais plus un processus expérimental limité à quelques politiques sectorielles. La procédure, initiée dans les années 1970 et qui permet d'instaurer un dialogue formalisé entre pouvoirs publics et usagers de ressources naturelles ou de services publics, figure à présent parmi les recettes de la « bonne gouvernance » à plusieurs niveaux, national et européen (Blondiaux et Sintomer, 2002 ; Bratosin, 2006). Depuis une bonne décennie, l'on ne s'interroge d'ailleurs plus sur la légitimité de cet objet politique non identifié toujours pas « *unifié par des textes-cadres ou des énoncés constitutionnels généraux* » (Gaudin, 2004) mais sur ses bienfaits et dangers éventuels (Gaudin, 1999, Duran, 2002).

Du point de vue du politiste, l'on peut se demander si le contrat dans l'action publique est le signe d'une certaine dérégulation politique ouvrant le champ libre aux acteurs économiques locaux ou s'il est seulement l'indice d'une territorialisation croissante de la décision ? S'agit-il d'un vecteur souple et évolutif de démocratisation de la décision complétant utilement la réglementation ou seulement d'un outil permettant de devancer, voire de pallier les normes en vigueur ? Comment sécuriser les engagements souscrits ne revêtant parfois qu'une valeur morale et politique en évitant, pour reprendre l'expression du Conseil économique et social, la « judiciarisation du contrat » (Vandeweege, 2004) ?

La notion de « chef de file » envisagée à propos de la Région lors de la préparation de l'acte II de la décentralisation permettrait,

certaines, de désigner une collectivité pilote et donc responsable de l'application des contrats mais l'idée se heurte pour l'instant au principe constitutionnel et chèrement défendu de libre administration des collectivités locales.

Dans le champ du droit, le contrat est susceptible de présenter les qualités propres à en faire un outil privilégié de gouvernance locale : reposant sur le consentement aux contraintes des partenaires privés, il peut être négocié, dans son recours ou ses clauses, et adapté aux enjeux locaux. Mais, c'est sans doute le caractère incitatif du contrat, qui en fait un instrument privilégié de lutte contre les pollutions agricoles, en ce qu'il permet d'allouer des indemnités en contrepartie du respect de certaines obligations. En outre, souple dans la période précontractuelle, le contrat obéit ensuite au principe de la force obligatoire qui s'attache à sa qualification ; son effectivité, comme outil d'action publique, peut alors s'avérer supérieure aux règles de police assorties de sanctions pénales, difficiles à mettre en œuvre et souffrant encore d'un manque de légitimité, notamment dans le secteur agricole confronté aux exigences de la protection de l'environnement (Doussan, 2002 ; Van Lang, 2005). Il n'en demeure pas moins que le recours à l'outil contractuel ne saurait être détaché du contexte juridique des situations étudiées : la protection des captages d'eau contre les pollutions d'origine agricole. Celle-ci est assurée, dans une large part, par un corpus normatif contraignant relevant de la mise en œuvre, par les autorités publiques – et au

premier chef l'État - de leurs pouvoirs de police. Si le recours au contrat est possible, il ne peut, par principe, intervenir qu'en complément de ces règles. Toutefois, face à l'efficacité souvent très relative des outils classiques du droit de l'environnement, et à la carence de l'État¹, les acteurs locaux peuvent être tentés de recourir à la voie contractuelle, comme palliatif, afin de préserver la qualité des ressources en eau.

Dans le champ des politiques de l'eau et des actions en faveur d'une agriculture durable qui nous intéressent plus particulièrement, le contrat d'action publique revêt, depuis une bonne décennie, une acuité toute particulière dont chercheurs et décideurs publics cherchent à évaluer les effets. La gestion territorialisée « à la française » inaugurée en 1964 préfigurait déjà, en associant État, collectivités locales et usagers, la création ultérieure de dispositifs concertés de gestion : les contrats de rivière dès 1981 et les Schémas directeurs et les Schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE et SAGE) depuis 1992. Dans le domaine agricole, l'introduction depuis 1992 des Mesures agroenvironnementales (MAE) a progressivement fait du contrat un composant familier et même essentiel du métier d'exploitant à cause de sa part croissante dans les revenus.

Mais les études menées récemment en France sur les stratégies et techniques de protection des captages d'eau potable menacés par les intrants agricoles (nitrates ou pesticides) ont mis à jour l'expérimentation actuelle de processus localisés de négociation ne se déroulant pas toujours, par choix stratégique et/ou impossibilité juridique, dans le cadre des procédures existantes. C'est bien souvent l'urgence sanitaire et le risque de dépassement des normes de potabilité qui contraignent les gestionnaires de la ressource, publics ou privés, à

improviser des mesures situées à la confluence entre politiques de l'eau et politiques agricoles. Mais c'est aussi, semble-t-il, l'inadaptation des dispositifs habituels qui explique un tel bricolage des solutions.

D'un point de vue méthodologique, nous avons choisi de présenter dans cet article certains cas qui nous ont paru, en raison des choix publics et des techniques juridiques, susceptibles d'être éclairés par le regard croisé d'une politiste et d'une juriste². Il s'agit de cas extraits d'une recherche menée dans le cadre du « Programme politiques territoriales et développement durable (D2RT) du Ministère de l'Écologie et du Développement durable (MEDD), intitulée « L'eau des villes et l'eau des champs, négociation territoriale et génie de l'environnement : élargissement des périmètres de captages par contractualisation avec les agriculteurs »³.

Dans le champ des sciences politiques, la démarche d'analyse a fait appel à la comparaison monographique réalisée à partir d'entretiens semi-directifs, d'observation participante et du dépouillage de divers documents administratifs et statistiques. La sociologie qualitative des réseaux sociopolitiques et de l'action publique (étude des relations et positions des acteurs en termes de ressources, légitimité, apprentissage de valeurs, rapports de force et/ou de coopération) nous a servi de cadre théorique.

2. Ce travail est le fruit d'une longue étude interdisciplinaire entamée en France depuis 2003 (projet EVEC). L'originalité de cet article consiste à croiser le regard d'une juriste et d'une politiste sur la question du contrat avec les agriculteurs en cas de pollution de captages d'eau potable à partir d'exemples de terrain.

3. Intitulé contracté : EVEC. La direction scientifique de cette recherche a été assurée par B. Barraqué (CNRS), P. Garin (Cemagref) et D. Salles (Certop) et le Rapport final a été achevé en avril 2006. La même année, cette recherche a fait l'objet d'un prolongement, impliquant la même direction scientifique, à laquelle s'est ajoutée I. Doussan (Inra) pour les aspects juridiques. Le second Rapport a été achevé en janvier 2008.

1. Carence notamment condamnée par la Cour de justice de l'Union européenne dans un arrêt du 8 mars 2001 (C 266-99). Voir infra, note 29.

Dans le champ du droit, l'analyse juridique peut s'attacher à la nature et la qualification de l'acte ressemblant à un contrat, en vérifiant que les critères de validité d'un contrat sont réunis : les parties ont-elles exprimé la volonté de s'engager, avaient-elles la capacité juridique de le faire ? L'objet du contrat, « *l'obligation dominante autour de laquelle s'organise l'économie du contrat* » (Martin et Steichen, 1996) est-il déterminé et licite ? Quel est le régime, administratif ou privé, applicable ?

Toutefois, ce n'est pas la posture adoptée dans le cadre de cette étude, où nous avons préféré replacer les cas concrets, observés dans la recherche EVEC, dans les cadres normatifs existants et susceptibles de s'appliquer à la protection des captages. La démarche procède d'une analyse substantielle du droit, qui permet de s'interroger sur l'effectivité de ces cadres, à travers l'observation des pratiques contractuelles des acteurs locaux⁴. C'est dans ce décor juridique brossé à grands traits que deux études de cas, analysées avec les outils de la science politique, sont ensuite présentées.

La protection juridique des captages Le droit débordé

Les situations étudiées dans le cadre de la recherche EVEC présentent toutes une dégradation de la qualité de la ressource en eau par les nitrates et les phytosanitaires provenant des activités agricoles, se traduisant par un dépassement ou un risque de dépassement des normes de qualité de l'eau destinée à l'alimentation humaine. Dès lors, de manière plus ou moins urgente, les acteurs locaux responsables du service public de la distribution de l'eau sont tenus d'agir afin de garantir la distribution d'une eau de qualité. Le droit prévoit un méca-

nisme de protection des points de captage, mais celui-ci apparaît mal adapté aux pollutions agricoles (section 1). Hors de ce cadre juridique, ou en complément avec lui, la technique contractuelle est alors sollicitée (section 2).

1. L'inadaptation des règles aux pollutions d'origine agricole

La question de la protection des captages d'eau destinée à l'alimentation humaine n'est pas nouvelle. Le droit y apporte une réponse dès 1935, qui a peu varié depuis et qui est actuellement codifiée aux articles L 1321-2 et s. du Code de la santé publique. La loi prévoit l'instauration de trois périmètres autour du captage. Le périmètre de protection immédiate vise à prévenir tout risque de contamination directe ; toute activité y est interdite et il s'étend dans un rayon de quelques dizaines de mètres. Le périmètre suivant, dit de protection rapprochée, est censé protéger le captage des migrations souterraines de substances polluantes ; les activités susceptibles de nuire à la qualité de la ressource en eau sont interdites ou réglementées et il couvre en général une dizaine d'hectares. Le cas échéant, un troisième périmètre, dit de protection éloignée, où ces mêmes activités peuvent être réglementées, peut être institué ; la zone couverte par ce dernier périmètre peut être extrêmement étendue.

L'instauration de ces périmètres doit faire l'objet d'une déclaration d'utilité publique et implique une procédure formaliste, assez longue, comprenant notamment une enquête publique. En outre, les droits des propriétaires et exploitants voisins des captages peuvent être sérieusement amputés. Un point important tient alors à la question de l'indemnisation éventuelle des contraintes pesant sur les propriétaires et/ou exploitants dont les terrains sont situés dans les périmètres de protection.

Dans le premier périmètre, l'affaire est simple, les terrains doivent être acquis en pleine propriété par la collectivité

4. L'effectivité de la règle de droit n'étant pas un critère de sa validité, notre analyse se rapproche de la sociologie du droit (Carbonnier, 1992).

bénéficiaire de l'autorisation de captage⁵. Pour le reste, comme le rappelle une circulaire du ministre chargé de la Santé, « *le dossier soumis à l'enquête publique doit énoncer précisément les prescriptions qui nécessitent une déclaration d'utilité publique et se traduisent par des servitudes pouvant donner droit à indemnisation. Il peut aussi rappeler certaines prescriptions qui relèvent simplement d'une application particulière de la réglementation générale, et pour laquelle toute indemnisation est exclue* »⁶. Il convient également de préciser que les frais résultant de l'ensemble de ces procédures sont supportés soit par la collectivité, soit par la personne responsable de la distribution de l'eau, dès lors qu'ils participent à l'amélioration de ce service public.

Compte tenu de la dégradation continue de la ressource en eau, le dispositif de protection des captages a été renforcé plusieurs fois. À la suite de la première grande loi du 16 décembre 1964, la loi du 3 janvier 1992 sur l'eau a étendu l'obligation d'instituer des périmètres de protection, aux captages existant antérieurement à la loi du 16 décembre 1964, qui ne bénéficiaient pas d'une protection naturelle. Plus tard, sous la pression de la directive 2000/60 du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire de l'eau – dite Directive cadre ou DCE – la loi 2004-806 du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique a encore étendu cette procédure aux captages antérieurs à 1964, bénéficiant d'une protection naturelle⁷. Cette modification s'est accompagnée, c'est important de le noter, d'un allègement des formalités administratives liées à l'établissement des périmètres, ainsi de

l'obligation de publier aux hypothèques les servitudes grevant les terrains situés dans les périmètres de protection qui a été abrogée.

La modification de 2004 avait pour objet de répondre, dans le cadre des obligations plus strictes fixées par la DCE, à l'insuffisance du nombre de captages bénéficiant d'une protection (30,8 % en 1997), mais aussi aux critiques portant sur la procédure d'établissement des périmètres de protection⁸. Ces critiques avaient trait à certaines lourdeurs de la procédure, notamment celles résultant de l'obligation de publication des servitudes au Bureau des hypothèques.

Assurément, la complexité et la lenteur de la procédure de protection des captages ont été des freins importants à sa mise en œuvre et expliquent le recours aux procédés contractuels comme palliatifs. Le ministère en charge de la qualité des eaux de consommation en était bien entendu conscient et remarquait, dans la circulaire de juillet 1990, que « *souvent, le manque de précision qui entoure les mesures de protection proposées, l'incertitude qui règne autour des aspects socio-économiques du projet, la complexité ou plutôt la longueur de la procédure de demande d'utilité publique ont conduit les collectivités à refuser de s'engager sur ce terrain* ». Il faut également noter que, compte tenu des contraintes très fortes grevant les propriétés privées, la procédure est source de risques de conflits avec les intérêts économiques locaux, agricoles et industriels. En outre, l'instauration de servitudes, dont l'indemnisation est par ailleurs considérée comme insuffisante, grève les propriétés et les dévalorise durablement.

5. Sauf lorsque ces terrains appartiennent déjà à une collectivité et selon les conditions prévues par l'article L1321-2, Code de santé publique.

6. Circulaire du 24 juillet 1990 relative à la mise en place des périmètres de protection des points de prélèvement d'eau destinée à la consommation humaine, Journal officiel n° 212 du 13 septembre 1990.

7. Un délai de cinq ans a été prévu pour les instituer.

8. Voir particulièrement « *La politique de préservation de la ressource en eau destinée à la consommation humaine* », Rapport de l'instance d'évaluation présidée par F.Villey-Desmeserets, Paris, La Documentation Française, septembre 2001, spécialement le tableau p. 215. Voir également « *La préservation de la ressource en eau face aux pollutions d'origine agricole : le cas de la Bretagne* », Rapport de la Cour des comptes, février 2002, spécialement p. 20.

Une autre source de conflits lors de l'établissement des périmètres et des prescriptions associées tient sans doute aussi à la connaissance très imparfaite, par les acteurs locaux, des règles juridiques existantes en matière de prévention des pollutions agricoles. Nombre de règles contraignantes existent déjà, dans le Règlement sanitaire départemental ou dans la réglementation applicable aux « zones vulnérables » par exemple ; mais il est vrai qu'elles relèvent, pour la plupart, des pouvoirs de police du préfet et, beaucoup plus rarement, du maire. La mise en œuvre effective de ces différentes dispositions peut ainsi rendre inutile la détermination d'un périmètre de protection élargie.

Enfin, et surtout, les réticences ont été vraisemblablement accentuées par l'erreur commune d'appréciation des autorités locales. En effet, les élus ont cru que les périmètres pouvaient résoudre les problèmes de pollutions agricoles, nitrates et phytosanitaires. Les auteurs du rapport d'évaluation déjà cité notent ainsi que « *l'ambition – le plus souvent illusoire – d'améliorer la qualité de l'eau grâce aux périmètres de protection conduit à envisager des contraintes lourdes imposées aux activités économiques et notamment à l'agriculture. D'où des négociations difficiles aboutissant au mieux à des indemnités coûteuses et, le plus souvent, à peu d'effet sur la qualité de l'eau* ». La détermination de périmètres de protection et la déclaration d'utilité publique entraînant des servitudes sont, de manière certaine, mal appropriées à la prévention des pollutions agricoles : les zones concernées sont trop vastes et le changement de pratiques nécessaires à la prévention des pollutions s'accorde sans doute assez mal avec cette procédure rigide, très encadrée par l'État, qui laisse peu de place à la négociation.

Le procédé contractuel semble présenter, en comparaison, plusieurs avantages : il permet de rémunérer les agriculteurs en s'affranchissement des règles prévues pour les servitudes, il permet de définir conjointement les pratiques agricoles désirées et, en

termes de compétence juridique, il est, ou semble être, à la portée des collectivités territoriales et des organismes concernés comme les agences de l'eau.

2. Le recours au contrat

Il est essentiel de rappeler que la finalité des contrats étudiés est d'inciter les agriculteurs à adopter des pratiques agroenvironnementales, permettant de réduire les risques de pollution de l'eau : réduction, voire non utilisation d'intrants, couvert végétal entre les cultures et/ou aux bords des cours d'eau, cultures « piège à nitrates », diversité des assolements, etc. Certains contrats permettant d'inciter à la mise en œuvre de pratiques agroenvironnementales existent ; pourtant les contrats proposés par le législateur ne sont pas forcément les contrats pratiqués.

Les contrats proposés

Il convient, en premier lieu, de remarquer que les collectivités, sous réserve du respect des règles relatives à l'attribution des aides publiques notamment, peuvent conclure des contrats prévoyant l'indemnisation de pratiques agricoles allant au-delà de la réglementation, sans pour autant se couler dans un cadre juridique prédéterminé. Toutefois, certains types de contrats existent qui permettent d'inciter les agriculteurs à adopter des pratiques favorables à l'environnement. Ainsi, dès 1992, le Règlement communautaire 2078 concernant des méthodes de production compatibles avec les exigences de la protection de l'environnement ainsi que l'entretien de l'espace naturel, prévoit le versement d'aides publiques en contrepartie de certaines pratiques agricoles. Ces mesures agroenvironnementales sont ensuite reprises dans les textes relatifs au « développement rural », pilier verdissant de la PAC⁹. Le

9. Règlement 1698/2005 du 20 septembre 2005 abrogeant le règlement 1257 du 17 mai 1999, ce dernier succédant au règlement 1698 déjà cité.

cadre juridique français pour la mise en œuvre des MAE est celui des Contrats territoriaux d'exploitation (CTE), remplacés par les Contrats d'agriculture durable (CAD). Ces contrats ont été suffisamment étudiés pour que l'on ne s'y attarde pas (voir notamment Bodiguel, 2003). Rappelons simplement que seules les pratiques allant au-delà des exigences réglementaires peuvent être indemnisées dans ce cadre. Toutefois, la mise en œuvre de ces contrats échappe en grande part aux collectivités territoriales. Même si elles peuvent être appelées à y participer financièrement, elles n'ont pas la maîtrise de la détermination des pratiques agroenvironnementales et surtout de la localisation des contrats en fonction des captages à protéger. De ce point de vue, le droit des baux ruraux offre davantage d'intérêt.

Depuis 2004, l'article L 1321-2 du Code de la santé publique donne la possibilité, aux collectivités propriétaires de captages, d'intégrer, lors de l'instauration ou du renouvellement d'un bail rural, des clauses prévoyant des pratiques agricoles compatibles avec la protection de la ressource, dans le périmètre de protection rapprochée. La loi d'orientation agricole du 5 janvier 2006 a étendu cette possibilité en modifiant l'article L 411-27 du Code rural qui dispose désormais que des clauses ayant pour objet le respect de l'environnement peuvent être incluses dans les baux ruraux, lors de leur conclusion ou de leur renouvellement, lorsque le bailleur est une personne morale de droit public¹⁰.

Le droit privé offre également une autre possibilité, celle des servitudes conventionnelles¹¹. Si le mécanisme n'a pas été créé à cet effet, il peut néanmoins se révéler intéressant, car il offre un cadre de négociation beaucoup plus souple que celui des

servitudes administratives et permet d'assurer la pérennité de la protection de la ressource en eau, sans pour autant rendre nécessaire l'acquisition des terres agricoles. En effet, le propriétaire d'un terrain – ce dernier fut-il de taille très réduite – peut négocier, avec le ou les propriétaires de fonds voisins, l'instauration d'obligations grevant durablement leurs propriétés. Utilisée par le Conservatoire du littoral, la technique mériterait toutefois certains aménagements législatifs pour constituer un véritable outil de protection de l'environnement (Giraudel, 1997) ; en effet, si les servitudes conventionnelles peuvent prévoir des interdictions (ne pas retourner des prairies, ne pas utiliser de produits chimiques, par exemple), elles ne peuvent pas, en principe, exiger des obligations de faire à la charge de l'exploitant, comme l'utilisation de certaines pratiques agricoles déterminées.

Les contrats pratiqués

Les situations de fait étudiées dans la recherche citée en introduction offrent des exemples variés. S'il est délicat et toujours hasardeux de généraliser à partir d'un nombre restreint de cas étudiés, il apparaît néanmoins que les acteurs locaux se saisissent peu des contrats spécifiques prévus par le législateur. Il en va notamment ainsi des CTE/CAD, jugés trop rigides, trop « administratifs » et pas assez incitatifs. Par exemple, dans le cas de la plaine du Saulce, (Barraqué et Viavattene, 2006), les CTE ont été abandonnés au profit d'un contrat *ad hoc*, lequel prévoyait les mêmes obligations, mais offrait l'avantage d'une plus grande souplesse : renouvelable tous les ans, n'impliquant ni engagement à la parcelle, ni formulaires administratifs rébarbatifs. Dans les Côtes d'Armor (Bourblanc, 2006), un contrat spécifique, institué dans le cadre des programmes « Bretagne Eau Pure » prévoyait des indemnités financières intéressantes, mais il a été bloqué par les institutions européennes, partenaires

10. Cette possibilité est également reconnue aux associations agréées de protection de l'environnement et à tous les propriétaires dont les terres sont situées en zones protégées au titre de la protection de l'environnement.

11. Articles 637, 686 et s. du Code civil.

du programme, qui ont imposé les contrats de mise en œuvre des MAE, jugés en revanche trop peu incitatifs par les agriculteurs. Le cas de Rennes (Bourblanc, *op. cit.*) est révélateur des difficultés éprouvées par les acteurs publics à faire accepter par les agriculteurs des « contrats non substitutifs mais complémentaires » de la réglementation.

Le refus ou l'impossibilité de recourir au contrat peut alors se traduire par l'absence complète de support juridique à l'indemnisation des agriculteurs ; c'est le cas dans l'Hérault (Bosc, 2006), objet d'une analyse plus fine en science politique (*cf.* la seconde partie intitulée « Les conditions sociopolitiques de la négociation »). Il en va de même dans les Pyrénées-Atlantiques (Beslay, 2006) où un syndicat indemnise depuis une vingtaine d'années, l'adoption par les agriculteurs de pratiques destinées à éviter la pollution par les intrants ; les indemnités y sont très élevées, à l'inverse des contraintes exigées en contrepartie, qui ont été rattrapées par le renforcement de la réglementation. Si l'on peut considérer que l'intérêt partagé entre les partenaires et la confiance réciproque (Garbar, 2002), font un ciment plus solide qu'un accord juridiquement consacré, ces exemples nous paraissent révélateurs de l'adaptation des contrats spécifiquement prévus par la loi pour inciter les agriculteurs à modifier leurs pratiques. Instruments d'une politique agricole communautaire qui s'ouvre peu à peu aux considérations environnementales, les CTE et CAD sont l'aboutissement d'un processus fortement encadré par l'État, laissant une place réduite aux collectivités locales, qui ont pourtant la charge d'assurer la protection les captages des eaux destinées à la consommation. Mais les difficultés rencontrées par les acteurs publics locaux à s'en saisir mettent également en lumière les limites du recours au contrat comme outil de restauration de la qualité des eaux, face à des pollutions agricoles que l'État n'a pas su ou n'a pas pu prévenir par la voie réglementaire.

Cette carence dans l'action publique est révélée aussi par l'exemple narbonnais étudié en infra (Bosc, *op. cit.*), où le délégataire du service de la distribution de l'eau recourt au contrat afin de d'inciter les agriculteurs à modifier, à la marge, leurs pratiques phytosanitaires. Le cas est d'autant plus curieux, au moins pour un juriste, que si l'entreprise est responsable, sur le terrain contractuel, de la qualité de l'eau distribuée¹², elle n'est à l'évidence pas responsable de la pollution de la ressource en eau par les pratiques agricoles¹³. Plus encore, accepter de se prêter au jeu de l'indemnisation contractuelle, pourrait être interprété par un juge éventuellement saisi en cas de dépassement des normes de potabilité de l'eau, comme un élément susceptible d'engager, sans recours ultérieur possible, sa responsabilité. L'exemple n'est d'ailleurs pas sans rappeler celui de Vittel¹⁴, puisque dans ces deux cas, un opérateur privé est amené à se substituer aux autorités publiques, afin d'assurer la bonne qualité des eaux qu'il distribue ou commercialise. La prise en charge, par des acteurs économiques, de la prévention des pollutions d'origine agricole, révèle, selon nous, une forme de privatisation larvée, et préoccupante, de missions relevant de l'intérêt général et de la compétence des acteurs publics.

12. Jurisprudence constante. Par exemple, tribunal de grande instance de St Briec, 18 juillet 1994, n° 311/94.

13. Tribunal administratif de Rennes, 2 mai 2001, n° 97-182, qui a condamné l'État pour carence dans l'application des règles de protection des eaux contre la pollution par les nitrates.

14. La mise en place d'actions de prévention des pollutions agricoles par la société Vittel reposait sur l'achat de terres agricoles à des prix supérieurs à ceux du marché, lesquelles ont été mises à disposition gratuite des exploitants ; l'octroi d'aides au revenu et la prise en charge financière d'équipements techniques sont venus compléter ce dispositif. Cette expérience est issue d'un programme de recherche de l'Inra en partenariat avec Vittel. Voir Les Dossiers de l'Environnement de l'INRA, n° 14, 1997.

Enfin, un tout autre exemple (Beslay, *op. cit.*) montre le cas d'un syndicat intercommunal dans les Pyrénées-Atlantiques, qui joue sur la combinaison des servitudes, indemnisées sur la base légale et prévues par l'arrêté de Déclaration d'utilité publique (DUP) et sur l'acquisition progressive des terrains agricoles, exploités ensuite en ferme. Le montant des indemnités proposées peut en effet inciter les propriétaires à céder leurs terres au syndicat, qui espère de son côté maîtriser davantage les pratiques agricoles en étant propriétaire des terres. Cet exemple illustre l'intérêt de la récente modification du bail rural, qui permet désormais aux collectivités d'y insérer des « clauses environnementales ». Pour autant, il convient de signaler que cette liberté est encadrée, puisqu'un décret¹⁵ énumère limitativement les pratiques culturelles autorisées ; certaines d'entre elles, comme la limitation ou l'interdiction de fertilisants et produits phytopharmaceutiques par exemple, paraissent toutefois de nature à réduire les risques de pollution des eaux. Par ailleurs, le recours ainsi offert par le droit rural, implique l'acquisition, par les collectivités, des terres agricoles, ce qui peut constituer un frein à l'action publique contractuelle.

Les conditions sociopolitiques de la négociation agricole **Peut-on se passer du contrat ?**

L'invention de formes contractuelles par les acteurs locaux investis dans la protection des captages d'eau potable suscite des réflexions juridiques mais également politiques. Les deux contextes d'action présentés ci-dessous sont extraits d'une étude menée au Cemagref entre 2003 et 2005 sur le bassin Rhône-Méditerranée-Corse. Les cas diffèrent fortement au plan décisionnel mais ils apparaissent comparables à deux titres : ils illustrent, d'une part, la pollution diffuse des aquifères par les herbicides viticoles qui

affecte l'ensemble de la Région Languedoc-Roussillon qui fournissait en 2001 plus du tiers de la production française en vin ; les solutions de protection des captages observées posent, d'autre part, une même question de « durabilité » des choix adoptés.

Depuis les années 1980, l'application combinée de traitements à base le plus souvent de terbuthylazine, simazine et glyphosate est en effet devenue la pratique majoritaire de viticulteurs longtemps fiers de la « propreté » de leurs parcelles exemptes de « mauvaises herbes ». Cette croyance aux vertus biodégradables des produits phytosanitaires est aujourd'hui remise en cause par les problèmes émergents de qualité de l'eau et il nous a semblé utile de comparer les stratégies mises en œuvre par les pouvoirs publics :

- entente à l'amiable sans octroi de compensations financières dans l'exemple de Vacquières ;
- contrat d'indemnisation octroyé de façon surprenante par le délégataire de service public dans l'exemple narbonnais.

1. Le site-pilote de Vacquières (Hérault) : une pédagogie non contractuelle entre viticulteurs et pouvoirs publics

Sur cette petite commune rurale implantée à une trentaine de kilomètres au nord de Montpellier, une synergie d'acteurs publics¹⁶ a cherché à restaurer le captage du Fenouillet en suivant une démarche expérimentale auprès des viticulteurs axée essentiellement sur l'outil pédagogique.

Dans ce secteur où les terres en défriche sont tantôt affectées, à cause de l'explosion démographique locale, à la construction de nouveaux lotissements, tantôt réservées à l'extension du vignoble qui demeure la principale activité économique¹⁷, les menaces

15. Décret 2007-326 du 8 mars 2007.

16. La municipalité de Vacquières, le Syndicat mixte du Brestalou, la Draf, le Conseil général de l'Hérault et la Chambre régionale d'agriculture.

17. La viticulture mobilise près du tiers du territoire communal, soit 490 hectares pour une surface totale qui en compte 1 500.

pesant sur l'eau sont de nature à la fois quantitative¹⁸ et qualitative. En matière de qualité de l'eau, la concertation menée à l'époque auprès des agriculteurs fut présentée comme un modèle que l'on pourrait ensuite reproduire ailleurs : pendant trois années consécutives, entre 1999 à 2001, se sont ainsi déroulées diverses actions d'animation, de sensibilisation et de démonstration de terrain.

Le bilan établi en 2005 par la Direction régionale de l'agriculture et de la forêt (Draf) et le suivi de la qualité de l'eau à la source indiquent un net changement des pratiques agricoles :

- les doses de pesticides ont diminué tout comme les surfaces désherbées chimiquement (– 25 %) ;
- les itinéraires techniques se sont diversifiés ;
- le glyphosate a été préféré aux triazines dont l'usage est, depuis 2003-2004, interdit ;
- des efforts d'enherbement des fourrières et des vignes ont été réalisés, des tracteurs collectivement achetés afin de travailler le sol¹⁹.

En 2004, seulement 10 % des parcelles du vignoble étaient encore désherbées en totalité de façon chimique (environ 50 hectares) et à présent le désherbage « mixte » combinant pesticides et labour, que l'on pratiquait déjà sur certaines parcelles, serait un réflexe plus répandu.

Bien sûr, les logiques économiques et agronomiques ont fortement conditionné ce changement : l'abandon du désherbage

chimique s'est plus volontiers effectué sur des sols où prospéraient des cépages réputés plutôt que sur les terres meubles moins accessibles au tracteur et vouées à la production de vin de table ou de pays. Comment, toutefois, expliquer ce relatif succès en l'absence de contrats et de versement d'indemnités attractives ? Plusieurs raisons peuvent être avancées.

L'absence de solutions techniques alternatives

L'investissement de la municipalité de Vacquières et du syndicat mixte du Brestalou dans la réhabilitation du captage ne s'est pas imposé d'emblée. Les élus ont parallèlement cherché d'autres solutions mais elles se sont toutes révélées infructueuses. Le raccordement au réseau du syndicat voisin fédérant trois fois plus de communes sera présenté comme trop onéreux, mais on peut aussi penser qu'une telle coopération aurait écorné l'autonomie qui prévalait depuis 1949, date de la création du syndicat du Brestalou. On préfère donc la quête de solutions internes : recherche de nouveaux forages, construction envisagée d'une usine de potabilisation et tentatives de raccordement aux communes-membres dudit syndicat. Mais ces projets achopperont là aussi pour des raisons de coût, de rareté ou de vulnérabilité de l'aquifère.

La disponibilité de financements publics

Dans les régions soumises à une forte pression foncière²⁰, faire de l'animation auprès des agriculteurs coûte finalement moins cher qu'acheter des terrains ou instaurer des servitudes. En 2000, les cellules régionales d'étude et d'action sur les pesticides qui existaient en France depuis 1997 reçurent opportunément une partie des crédits du Fonds national de solidarité sur l'eau en

18. En mars 2003, la population alimentée en eau potable par le captage concernait 2 740 personnes sédentaires et 1 000 saisonnières mais la commune devrait prochainement assurer la desserte d'environ 3 800 sédentaires et 2 400 saisonniers.

19. « On a tenté de supprimer les herbicides de prélevée, d'enherber les fourrières, de laisser l'herbe jusqu'au printemps, de ne désherber que sur l'inter-rang. [...] On a fait un achat groupé d'appareils d'entretien du sol. Il reste à affiner les méthodes d'enherbement tardif et de contrôle de la concurrence hydrique avec la vigne. » (Entretien avec X., conseiller municipal et viticulteur à Vacquières, octobre 2004).

20 Les études menées en Bretagne par M. Bourblanc dans le cadre du projet EVEC montrent un recours plus répandu à l'achat foncier de la part des pouvoirs publics.

vigueur entre 2000 et 2004 et, en Languedoc, la Cellule d'étude et de recherche sur la pollution par les produits phytosanitaires dans l'eau (CERPE) put ainsi financer les diagnostics et actions menés à Vacquières.

Des facteurs sociologiques et politiques favorables à la négociation

Sur les seize agriculteurs identifiés comme « concernés », seulement onze – mais l'on retrouve parmi eux les propriétaires des plus grandes parcelles – assisteront avec assiduité aux réunions. Leur conversion partielle au labour n'était toutefois pas évidente à obtenir. Aux réticences liées à la peur d'un « retour en arrière », à des pratiques ancestrales dépassées, s'ajoutaient les obstacles techniques. Selon certains agriculteurs, les terres anciennes sont difficiles à labourer : les plantations y seraient trop serrées ou escarpées. En fait, le retour à un travail du sol a été surtout possible, comme c'est souvent le cas, sur les espaces replantés de vigne dont la disposition aérée facilite le passage du tracteur. Mais c'est aussi la convergence de facteurs sociologiques et politiques qui a facilité l'acceptation du changement.

- En premier lieu, l'imputation non stigmatisante de la responsabilité des agriculteurs dans la pollution a favorisé la mobilisation sociale. Désigner sans accuser, telle a été la ligne de conduite adoptée par les animateurs afin d'alerter des exploitants érigés en partenaires volontaires et non en pollueurs délibérés. À Vacquières, les viticulteurs, sensibles à leur image de marque, ne voulaient pas « être montrés du doigt » et, selon ce conseiller agricole, la première réunion fut plutôt « difficile parce qu'on leur a dit agriculteur égal pollueur ! » La réalisation de diagnostics agricoles va répondre à ce double objectif : en prouvant l'existence de pratiques polluantes et « perfectibles » mais qui seront toutefois estimées, à l'exception de certaines parcelles intégralement désherbées, conformes aux normes réglementaires.

Sur ce point cependant, les experts divergent. Selon l'hydrogéologue agréé du département²¹, le « comportement chimique » des triazines peu solubles dans l'eau laisse supposer de « gros apports » en pesticides. Une hypothèse qui l'incite à recommander aux viticulteurs de « ne plus utiliser ou d'utiliser plus parcimonieusement ces produits ».²² Un an auparavant, en 1997, la Draf et la Chambre d'agriculture avaient pourtant estimé ces apports conformes aux seuils obligatoires.²³ En fait, la détermination de l'origine des pollutions a été approximative pour deux raisons : les sols karstiques drainent toutes sortes d'intrants, surtout après de fortes pluies et les enquêteurs auront du mal à obtenir des informations exhaustives²⁴ sur les quantités de désherbants utilisées sur chaque parcelle.

- En deuxième lieu, la délimitation controversée d'un bassin d'alimentation de taille restreinte, 7 km², a permis d'éviter une concertation sociale élargie qui semblait aux yeux des élus et services de l'État trop coûteuse et plus incertaine. Un cadre limité des négociations qui témoigne donc d'une stratégie participative mais qui reflète aussi d'autres logiques : les incertitudes hydrologiques concernant, à une échelle plus vaste, les transits probables de pollution ; les stratégies de pouvoir visant à préserver le leadership du Conseil général de l'Hérault et du syndicat du Brestalou dans le pilotage du projet en excluant les municipalités gardoises voisines.
- Puis, l'animation de l'interface avec les agriculteurs a, en outre, été organisée par

21. Rapport de mai 1998, Conseil général de l'Hérault, service « Ressource en eau et protection ».

22. Lettre adressée le 13 mai 1998 au président du syndicat du Brestalou.

23. En moyenne 170 litres par hectare de désherbant en 2000.

24. Le diagnostic de 1997 n'a pu être mené que sur 11 des 16 exploitations identifiées, autrement dit auprès des seuls viticulteurs participant à la concertation.

des médiateurs légitimes et coordonnés, ce qui a facilité l'adhésion sociale. Les représentants publics et consulaires s'étaient partagé les tâches d'expertise, d'animation et de recherche de financement. Quant aux représentants socioprofessionnels qui sont aussi conseillers municipaux, ils apparaissent, en raison de leur compétence, notoriété ou puissance économique en position de leaders d'opinion.

- Ensuite, l'ancienneté du syndicat mixte a contribué à forger une solidarité précoce dans la gestion de l'eau. De même, l'approvisionnement commun, y compris pour ceux qui vinifient eux-mêmes une partie de leur production, de la cave coopérative de Corconne réputée ouverte à la question environnementale a pu renforcer le sentiment d'appartenance à un terroir dont la valeur marchande sera conditionnée par la préservation d'une valeur patrimoniale comprise et valorisée.
- Enfin, l'enjeu économique a en effet servi de puissant ciment fédérateur. Les élites locales ont su ériger la lutte contre la pollution non pas en handicap économique, mais en outil de revalorisation du vignoble, en atout distinctif démontrant et valorisant la mobilisation d'avant-garde des producteurs. Dans un secteur où particuliers et caves coopératives produisent des vins de pays comme des vins classés, l'obtention espérée de l'Appellation d'origine contrôlée du « Pic Saint-Loup » a été associée à l'amélioration environnementale des pratiques. Les surcoûts et investissements en matériel ou en formation ont bien été invoqués par certains mais, dans l'ensemble, le gain économique attendu était plutôt différé comme l'explique ce viticulteur : *« On n'a pas parlé d'indemnisations, ce n'était pas de mise, on n'avait pas cet état d'esprit, on vantait les bons itinéraires techniques à un coût raisonnable. [...] Pour nous, réduire la pollution à la source allait dans le sens de l'histoire, c'était l'occasion d'évoluer. »*

2. Les forages de Narbonne (Aude) : un contrat financier entre viticulteurs et société fermière

L'étude de la pollution similaire et à la même époque, entre 1997 et 2001, des six captages du Moussoulens destinés à l'alimentation de la ville de Narbonne et de certaines communes du littoral audois fournit un éclairage complémentaire. On retrouve ici des logiques foncières, démographiques et touristiques comparables ainsi que l'impact économique d'une production viticole omniprésente. La taille du captage, la force des enjeux et la gestion dans l'urgence du problème contrastent pourtant fortement.

La démarche de concertation a été menée ici par un Comité de pilotage restreint, une sorte de petite cellule de crise dépourvue d'élus locaux et d'usagers : Narbonne sera seulement représentée par son délégataire de service public, la Compagnie générale des eaux (CGE) et face à elle siègeront des représentants de l'État²⁵, de la Chambre d'agriculture et un bureau d'étude dont le fondateur n'est autre que l'ancien directeur de la filiale narbonnaise de la CGE.

Dix viticulteurs possédant 96 % du vignoble seront sélectionnés et convoqués à deux réunions. Ils signeront, printemps 2001, des contrats individuels annualisés destinés à compenser, jusqu'en 2004, échéance probable d'interdiction légale des triazines, les surcoûts liés au changement d'herbicide²⁶.

On recourt donc localement à une nouvelle molécule réputée plus environnementale : le flazasulfuron. La substance est censée se transférer plus lentement dans les nappes sans produire de pics de pollution après épandage en ne dégageant aucun métabolite de dégradation, uniquement de l'azote et du carbone. Depuis l'avis défavorable émis en 2006 par le Conseil supérieur d'hygiène

25. La DDASS et la Draf.

26. Pour les vignes de moins de 4 ans : 115,86 euros hors taxe par an et par hectare et 27,44 euros pour les autres.

publique de France (CSHPF)²⁷, l'on sait désormais que la substance s'avère, après quatre ans de suivi, fortement soluble dans l'eau et qu'elle engendre des métabolites peu absorbables par charbon actif en cas de traitement de potabilisation. Malgré ce bilan plutôt sombre et le fait que l'absence du produit dans les analyses ne soit pas jugée significative en raison de l'implantation des puits dans la nappe d'accompagnement de l'Aude et de l'effet corollaire de dilution, l'on continue à utiliser sur la zone un désherbant dont la commercialisation n'a d'ailleurs pas été interdite.

Certes, le principal exploitant a, de son propre chef, partiellement enherbé ses vignes mais il semblerait qu'à l'approche de la retraite, ses terres puissent être acquises par un céréalier, activité qui pourrait, là encore, menacer la qualité de l'eau. Le flazasulfuron restant cher et les aides étant maintenant terminées, il est probable que les viticulteurs recourent en alternance, conformément aux conseils de la Chambre d'agriculture, à d'autres produits et notamment, comme à Vacquières, au glyphosate.

Mais tentons d'expliquer, comme précédemment, la solution adoptée. Pourquoi la société fermière qui communique beaucoup sur ses efforts en faveur du développement durable et qui a même, en 2006, conclu sur ce thème un « partenariat de recherche » avec la Communauté d'agglomération de Narbonne, a-t-elle souscrit, sans publicité aucune, des contrats aussi atypiques ?

Dans un contexte jurisprudentiel favorable aux délégataires de service public, contractualiser avec les agriculteurs, c'est en effet reconnaître implicitement la responsabilité de la société dans la qualité de l'eau comme s'en étonne son ancien directeur²⁸ :

27. Cf. Avis du CSHPF, *Bilan du suivi post-homologation du flazasulfuron dans les eaux*, 6 juin 2006.

28. Le 2 mai 2001, la société Suez Lyonnaise des Eaux obtiendra gain de cause contre l'État auprès du tribunal administratif de Rennes pour « carence fautive ».

« C'est pénible car ça ouvre un précédent et ça peut devenir ingérable : le jour où 500 propriétaires agricoles vont demander à la CGE de les aider, que fera-t-elle ? À partir du moment où l'on finance, on reconnaît que l'on est responsable juridiquement. Je pense qu'en fait ils n'ont pas pensé au risque juridique, il fallait surtout trouver une solution dans les deux mois car la DDASS menaçait de fermer le captage ! ».

Situation d'urgence et pénurie des fonds publics

La fermeture envisagée des puits et le court délai, à peine quelques mois, imparti pour régler un dépassement des normes frôlant l'obligation légale d'avertir la population, nécessitent une résolution très rapide et quelque peu improvisée du problème. L'enjeu sanitaire est de taille : les captages desservent 54 000 habitants permanents mais le chiffre est doublé en période estivale.

De plus, les issues alternatives semblent trop longues à mettre en œuvre ou trop onéreuses : construire une usine de potabilisation coûterait ainsi dix fois plus cher que de changer le mode de désherbage agricole. Mais les enjeux économiques semblent aussi avoir orienté les choix : dans quelques années, en 2006, expirent les marchés publics d'assainissement et de distribution de l'eau détenus par la CGE qui entend bien conserver son quasi-monopole local.

Or, la mairie de Narbonne ne voulait pas, selon ce fonctionnaire de la DDASS, « indemniser les agriculteurs à la place des autres communes qui bénéficiaient aussi de l'eau du Moussoulens et (qui) n'auraient pas participé aux frais d'investissement réalisés sur le captage... ». Un premier accord entre la mairie et la CGE aurait prévu que celle-ci fasse l'avance de la somme au maître d'ouvrage qui devait ensuite prendre le relais et payer aux agriculteurs la servitude d'usage. Finalement, la société n'a rien réclamé à la mairie mais la Communauté d'agglomération, créée en 2003, a proposé ensuite aux viticulteurs de la zone la prise en

charge intégrale d'une irrigation au goutte-à-goutte, soit une somme de 1500 à 2 000 euros l'hectare. De leur côté, les services de l'État avaient bien tenté de glaner des fonds mais le projet, déjà ficelé, fut refusé en partie à cause du chiffrage insuffisant des « *solutions alternatives* » à l'emploi du flazasulfuron.

Un climat politique et social conflictuel

Plusieurs éléments concourent à alimenter une guerre locale de l'eau à la différence de la dynamique plus communautaire évoquée à Vacquières. Les forages appartiennent au domaine privé de Narbonne mais ils s'avèrent situés sur la petite commune voisine de Moussan à laquelle la ville-centre accordera puis refusera des droits d'eau. Ces disputes entre Narbonne et Moussan ont été de surcroît redoublées par des contentieux encore en cours en 2005 et par l'activation, depuis trente ans, du clivage gauche-droite.

De plus, il faut rappeler que, dans l'Aude, les rapports de force demeurent largement favorables à des viticulteurs peu sensibilisés, en général, à la question environnementale. Le souvenir des révoltes agricoles accolées aux mouvements régionalistes occitans, les interventions spectaculaires et redoutées du Comité d'action viticole ne sont pas étrangères aux consignes administratives visant à « *ménager* » les viticulteurs et « *à lever le pied sur les contrôles* »

En outre, aucune cave coopérative ne distribue du vin biologique, ce qui oblige les producteurs à s'adresser aux caves héraultaises même si l'on voit apparaître depuis peu quelques filières biologiques au sein des caves existantes. Dans le Minervois, la prospérité s'est construite plutôt autour de l'amélioration des cépages et du maintien du rendement. L'intérêt économique diverge en général de l'intérêt environnemental dans un département où, depuis la chute en 2000 du prix de l'hectolitre, certains vins de table et de pays se vendent, d'après ce conseiller agricole, parfois mieux que l'AOC : « *Les*

producteurs audois ont évolué sur la qualité : ces nouveaux cépages ont remplacé l'Aramon ou le Carignan. Ils n'ont pas besoin d'évoluer sur un plan environnemental : ils ont amélioré la qualité gustative et leur vin se vend bien ! »

Enfin, la présence sur le périmètre de deux figures emblématiques du syndicalisme agricole audois a pu favoriser le recours au contrat et à un changement minimum des pratiques.

Si l'on comprend mieux à présent les enjeux, on peut aussi se demander pourquoi ce dispositif contractuel a été socialement accepté. Comme à Vacquières, certains ingrédients de la négociation sont présents : – la définition restreinte du bassin d'alimentation du captage malgré les contestations de la Draf invoquant la liaison avec les eaux de surface, – la responsabilité polluante mais non illégale de viticulteurs utilisant des doses « modérées » de produits n'excédant pas « le tiers de la dose totale par hectare recommandée par le fabricant »²⁹.

Mais la solution a été également adoptée parce qu'elle semblait la moins chère, la plus rapide et innovante. Celle qui, en fin de compte, parce qu'elle n'oblige pas à accroître les passages de tracteur ni à acquérir un matériel spécifique, ménage le mieux habitudes culturelles et objectifs de rentabilité.

* *
*

Comment appréhender l'objet contractuel dans la protection publique des captages d'eau potable ? La diversité des formes et des effets d'un outil aussi protéiforme incite à la prudence. Nous avons évoqué, sans ambition exhaustive, certains cas étudiés mais de l'ensemble des réalités empiriques

29. Sur les 83 hectares de vigne étudiés, les apports estimés en pesticides représentent environ 83,8 kg/an, Rapport Azur Environnement, *Utilisation de produits phytosanitaires sur le périmètre de protection rapprochée de la zone de captage de Moussoulens*, janvier-février 2001, p. 11.

se dégagent des questionnements communs. Du point de vue de l'évaluation des politiques publiques, se pose la question de la « durabilité ». Dans quelle mesure les solutions appliquées permettent-elles de préserver à long terme les ressources aquifères ou ne servent-elles qu'à parer à l'urgence sanitaire ? La contractualisation d'obligations avec les agriculteurs permet-elle de mieux les impliquer ou ne constitue-t-elle qu'une solution transitoire accompagnant une évolution de la réglementation et des pratiques culturelles ?

En matière de pesticides, pointe un dilemme : la limitation croissante des solutions alternatives (obtention de nouveaux captages, raccordement à d'autres réseaux ou potabilisation de l'eau) et la concentration probable, dans l'eau ou le sol, des molécules de substitution aujourd'hui utilisées (Gaumand *et al.*, 2005) risquent fort d'obliger, à l'avenir, les pouvoirs publics à contingenter plus fermement ces intrants qui alimentent toutefois un marché international fort rentable.

À cet égard, le contrat, simple instrument d'action et non fin en soi – même si les tentations d'instrumentalisation financière ne sont pas toujours absentes pour les parties en présence – peut permettre de gagner du temps et de convaincre plus aisément comme le suggère l'exemple narbonnais. Mais l'étude montre aussi que l'indemnisation n'est pas toujours nécessaire et qu'elle peut être avantageusement remplacée en misant sur les dynamiques locales de solidarité et la conquête de gratifications à la fois symboliques et économiques. Dans tous les cas, que l'on contractualise ou non, demeurent deux enjeux majeurs inhérents à une gestion durable de l'eau et, plus généralement, à celle des ressources naturelles.

- L'obtention d'une acceptabilité sociale comme gage d'une intériorisation stable des bonnes pratiques en constitue le premier point. La signature d'un contrat ou la participation à des actions de sensi-

bilisation participent de ce changement cognitif mais comment obtenir ensuite, une fois le contrat échu ou l'animation terminée, l'adoption de nouveaux schèmes professionnels ? Pour les agriculteurs rencontrés, la preuve du lien entre bonnes pratiques et préservation des écosystèmes demeure un élément indispensable de persuasion et d'émulation comme le démontre l'impact produit sur eux par une amélioration rapide voire spectaculaire des analyses d'eau. En cas de pollution par les nitrates, les effets ne sont visibles en général qu'à long terme malgré les efforts consentis. D'où l'importance, pour les pouvoirs publics, d'entretenir la mobilisation sociale en diffusant une information régulière et en impliquant les leaders socioprofessionnels.

- La question de l'adaptabilité des solutions techniques employées dans un contexte réglementaire et technologique très rapidement évolutif constitue le deuxième type d'enjeu. Les piètres résultats issus des études de post-homologation du flazasulfuron auraient, par exemple, pu inciter les pouvoirs publics à envisager, une fois l'urgence passée, un travail de sensibilisation plus approfondi avec les agriculteurs. Mais il semble que bien souvent la gestion de la pollution soit hélas de nature plus réactive qu'anticipative.

Toutefois, il n'est pas dit que le droit de l'eau laisse du temps aux acteurs locaux pour mettre à l'épreuve la durabilité de leurs pratiques. Dégradation de la qualité de l'eau, obligations de résultat imposées par le droit communautaire et notamment la DCE (Directive cadre, *cf. supra*) et surtout beaucoup de temps perdu depuis que l'on connaît les impacts des pratiques agricoles intensives sur la qualité de l'eau, obligent ou risquent d'obliger les agriculteurs sans que leur consentement soit sollicité.

En effet, depuis les études de terrain mentionnées, la loi sur l'eau et les milieux

aquatiques (LEMA)³⁰ a ajouté un dispositif réglementaire dans les zones d'alimentation des captages en réduisant très sensiblement la liberté d'action des collectivités territoriales et des acteurs locaux dans le domaine de l'eau. Ce programme prévoit des prescriptions agroenvironnementales, telles que couverture végétale du sol, gestion des résidus de culture, diversification des cultures par assolement et rotations culturales, par exemple. Si certaines de ces mesures peuvent faire l'objet d'aides publiques, le programme d'action indique leurs conditions et modalités d'attribution.

Enfin, et surtout, la capacité de négociation des collectivités territoriales est quasiment réduite à néant, dans les zones de protection des aires d'alimentation des captages, où selon l'art. R. 114-8 II, le préfet rend obligatoire les mesures de ce programme pour lesquelles il estime que

les objectifs prévus ne seront pas atteints à l'issue d'une période de douze mois suivant la publication du programme d'action. En bref, dans ces zones, les acteurs locaux ont un an pour négocier les pratiques et leur indemnisation et obtenir des résultats en termes d'amélioration de la qualité de l'eau... L'urgence de certaines situations, et la pression du droit communautaire, a déjà conduit à réduire ce délai, puisqu'un décret est intervenu en août 2007, qui rend obligatoire les mesures de prévention des pollutions dans les aires d'alimentation des captages de trois départements bretons³¹. Le temps, plus long, de la négociation et du contrat serait-il déjà obsolète dans le domaine agroenvironnemental ? ■

30. Loi sur l'eau et les milieux aquatiques du 30 décembre 2006, codifiée au Code de l'environnement.

31. Décret 2007-1281 du 20 août 2007 relatif à certaines zones de protection des aires d'alimentation des captages, pris en exécution de l'arrêt du 8 mars 2001 de la Cour de justice de l'Union européenne, qui a condamné l'État français, pour avoir manqué à ses obligations relatives à la qualité des eaux superficielles destinées à la production d'eau alimentaire.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Barraqué B., Viavattene C. (2006). Protection des captages de la plaine du Saulce : un modèle de paiement pour service environnementaux en France ? In B. Barraqué, P. Garin et D. Salles (Dir.), « *L'eau des villes et l'eau des champs, négociation territoriale et génie de l'environnement : élargissement des périmètres de captages par contractualisation avec les agriculteurs* », Rapport PIDUD, D2RT.
- Beslay C. (2006). La mise en place des périmètres de protection des captages d'eau potable. Étude de cas dans les Pyrénées Atlantiques. In B. Barraqué, P. Garin et D. Salles (Dir.), « *L'eau des villes et l'eau des champs, négociation territoriale et génie de l'environnement : élargissement des périmètres de captages par contractualisation avec les agriculteurs* », Rapport PIDUD, D2RT.
- Blondiaux L., Sintomer Y. (Coord.) (2002). Démocratie et délibération. Paris, Hermès Science, *Politix*, vol. 15, n° 57.
- Bodiguel L. (2003). Comment faire du neuf avec du vieux ? Les contrats d'agriculture durable. *Revue Droit de l'Environnement*, n° 112, octobre, p. 179.
- Bosc C. (2006). La pollution de la source du Fenouillet : un site pilote érigé en modèle de concertation locale. In B. Barraqué, P. Garin et D. Salles (Dir.), « *L'eau des villes et l'eau des champs, négociation territoriale et génie de l'environnement : élargissement des périmètres de captages* », Rapport PIDUD, D2RT.

- par contractualisation avec les agriculteurs », Rapport de post-doctorat, série Working Paper du Cemagref, Cemagref Montpellier, septembre 2005, 129 p.
- Bourblanc M. (2006). Vers une protection élargie des points de captage en eau potable ? L'approche bretonne entre bassin d'alimentation et périmètre de captage. In B. Barraqué, P. Garin et D. Salles (Dir) « *L'eau des villes et l'eau des champs, négociation territoriale et génie de l'environnement : élargissement des périmètres de captages par contractualisation avec les agriculteurs* », Rapport PIDUD, D2RT.
- Bratosin S. (Coord.) (2006). Démocratie participative en Europe. Toulouse, Presses Universitaires du Mirail, *Sciences de la Société*, n° 69.
- Carbonnier J. (1992). *Flexible droit. Pour une sociologie du droit sans rigueur*. Paris, LGDJ, 7^e édition, 419 p.
- Doussan I. (2002). *Activité agricole et droit de l'environnement, l'impossible conciliation ?* Paris, L'Harmattan, 485 p.
- Duran P. (2002). *La contractualisation inévitable et imparfaite* in *Agriculture : entre contrats et contrôles*. Actes de la 8^e Université d'été de l'innovation rurale, Mission d'animation des Agrobiosciences (éd.), agrobiosciences.org, Toulouse.
- Garbar C.-A. 2002. *La confiance, c'est ce qui reste quand on a tout oublié de la construction juridique qu'est le contrat*. In 8^e Université d'été de l'innovation rurale, *Agriculture : entre contrats et contrôles*, agrobiosciences.org, Toulouse.
- Gaudin J.-P. (2004). *L'action publique. Sociologie et politique*. Paris, Presses de Sciences Po et Dalloz, 243 p.
- Gaudin J.-P. (1999). *Gouverner par contrat*. Paris, Presses de Sciences Po, 233 p.
- Gaumand C., Manfredi A. et Prime J.-L. (2005). *Bilan des plans d'action régionaux de lutte contre les pollutions de l'eau par les pesticides dans le cadre du premier plan national*, Rapport de l'Inspection générale de l'Environnement pour le Ministère de l'Ecologie et du développement durable, n° IGE/04/017, 18 janvier, 163 p.
- Giraudel C. (Dir.) (1997). *La protection conventionnelle des espaces naturels en Droit français et comparé*. Rapport pour le ministère de l'Environnement, CRIDEAU CNRS, septembre.
- Martin G., Steichen P. (1996). *Objet du contrat*. Jurisclasseur Civil, Contrats et obligations, fasc. 10.
- Vandeweegehe P. (2004). *Décentralisation, nouvelle politique contractuelle et avenir des contrats de plan État-régions*. Paris, Notes d'Iéna, Informations du Conseil Économique et social, n° 180, 17 juin.
- Van Lang A. (2005). L'usage agricole de l'eau : entre incitation et répression. *Environnement* n° 7, juillet, p. 58-62.