

## La difficile construction d'un territoire de l'eau : le cas du Haut-Saintois

### AUTEURES

Fabienne BARATAUD, ASTER, INRA (France)  
Aude ARRIGHI, ASTER, INRA (France)

### RÉSUMÉ

Dans un contexte de dégradation de la qualité des masses d'eau et de contraintes réglementaires renforcées, des démarches de protection respectant les cadres nationaux mais également adaptées aux spécificités locales doivent être construites par des collectifs convoqués autour de cet enjeu. Les démarches de protection se mettent en place sur des territoires – les aires d'alimentation de captage – qui recourent des formes préexistantes d'organisation : limites administratives, aires hydrographiques, regroupements d'intérêts, aires d'influence professionnelles. Ces territoires multiples correspondent à des compétences, des pratiques professionnelles et des objectifs variables selon les différents acteurs ce qui rend difficiles les démarches en cours. L'étude d'un cas situé en Lorraine permet d'analyser cette superposition, de mettre en exergue les difficultés à donner du corps sous forme d'un projet à ces espaces désignés par l'action publique et finalement de questionner l'opérationnalité de ces espaces.

### MOTS CLÉS

Qualité de l'eau, gouvernance, Lorraine, démarche de protection

### ABSTRACT

Facing the degradation of water bodies quality and higher regulatory constraints, local groups are committed to building solutions that both respect national frameworks and fit local specificities. But territories so designed (catchment areas) must face pre-existing organizations: administrative frontiers, hydrographical areas, communities of interests, professional areas of influence. Because these multiple territories are connected to competences, professional practices, and goals that differ according to the various stakeholders, protection devices are characterised by a very high complexity. The analysis of this overlap through a case study located in Lorraine (France) highlights these difficulties encountered in conducting a project and making sense of a top-down designed territory.

### KEYWORDS

Water quality, Governance, Lorraine (France), Protection device

### INTRODUCTION

L'intensification des pratiques agricoles depuis les années 1950 et les pollutions qui en découlent (nitrates et phytosanitaires) contribuent fortement à la dégradation de la qualité des masses d'eaux de nombreux pays (Commission européenne, 2010). La France, où la mise en place des politiques publiques n'a pas eu les effets escomptés sur la qualité des ressources en eau et où la lutte contre les pollutions diffuses agricoles est considérée comme un échec par de nombreux acteurs (Garin et Barraqué, 2012), s'est vue plusieurs fois rappelée à l'ordre par les instances européennes pour non-respect de différentes directives et non-atteinte des objectifs de moyens et de résultats afférents (Lefevre, 2009). En

2009, dans le contexte national du Grenelle de l'Environnement, environ 500 captages d'eau potable ont été désignés comme cibles prioritaires d'action par les services de l'État français (Barataud *et al.*, 2014) et la conférence environnementale de 2013 a poursuivi ce mouvement, en doublant le nombre de captages dits prioritaires. Localement, un certain nombre de collectifs et de territoires se trouvent ainsi convoqués et sommés de mettre en place des plans d'action visant l'atteinte des objectifs environnementaux. Les démarches sont à la fois très fortement standardisées (phasage des procédures avec certaines étapes incontournables comme la délimitation des périmètres hydrogéologiques, constitution obligée d'un comité de pilotage, arrêtés préfectoraux qui ponctuent les phases de délimitation et l'écriture des plans d'action, actions finançables inscrites dans les programmes de mesures des agences de l'eau) mais reposent aussi, de fait, sur les acteurs locaux et les moyens qu'ils se donnent de porter localement ces projets. Or, si la qualité de l'eau est un enjeu majeur de protection de l'environnement, la question de sa protection est particulièrement complexe parce qu'elle pose la question de la superposition de territoires multiples que sont les périmètres hydrographiques, les territoires de gestion ou de gouvernance, les territoires administratifs (Davidson et De Loë, 2014). La question est alors de savoir comment ces « territoires de l'eau » (Ghiotti, 2007) font sens localement et sont pertinents pour l'action. Nous nous appuyons ici sur une étude de cas situé en Lorraine pour analyser la manière dont les différentes échelles d'action (du national au local) définissent, infléchissent, interagissent et/ou se réapproprient un tel territoire.

## **1. LE HAUT-SAINTOIS : UN TERRITOIRE CONVOQUÉ POUR PROTÉGER L'EAU**

Le secteur dénommé « Haut-Saintois » est situé dans le Sud-Ouest de la Lorraine ; il correspond à un ensemble de deux plateaux calcaires et de 12 villages, situés au pied de ces plateaux, qui les entourent, et dont les limites communales les recourent. Les deux plateaux (d'une altitude comprise entre 356 et 495 m) n'ont pas de relations hydrologiques et sont divisés par une vallée.

La partie sommitale des plateaux (qui couvre environ 1 000 ha) est formée d'une couche perméable calcaire fissurée qui représente la zone d'alimentation des aquifères des plateaux. Ce sous-sol calcaire repose sur des marnes imperméables donnant lieu à de nombreuses résurgences (15 sources situées majoritairement sur la partie inférieure des versants) captées pour l'alimentation en eau potable des communes environnantes.

### **Un enchevêtrement administratif**

Les plateaux du Haut-Saintois recourent de nombreux territoires administratifs (figure 1) : à cheval sur deux départements (les Vosges et la Meurthe-et-Moselle), ils concernent 12 communes, relevant de deux communautés de communes différentes qui ne sont pas complètement en cohérence avec les limites départementales.

La ressource en eau des plateaux est utilisée pour l'alimentation en eau potable de 10 des 12 collectivités locales (tandis que deux s'approvisionnent à partir d'une source située hors de ces deux plateaux) mais aussi de 2 communes proches ; l'eau de l'une des sources est de plus exportée par un syndicat des eaux pour alimenter une cinquantaine de communes plus éloignées et dont l'approvisionnement dépend fortement de cette ressource. Au total, ce sont donc six gestionnaires (deux communes et quatre syndicats) qui sont présents sur ce territoire et les captages du Haut-Saintois alimentent ainsi en eau potable, en totalité ou en partie, plus de 14 000 habitants.

Plusieurs institutions, structures, ou collectifs, aux objectifs et aux modalités d'action singuliers, se répartissent donc sur un territoire unique les différentes compétences afférentes à la question de l'eau (distribution, assainissement, responsabilité, assistance à maîtrise d'ouvrage, contrôles qualité, maîtrise foncière, contractualisation sur les pratiques agricoles).

Figure 1. Intricacion de différentes structures administratives en lien avec la question de l'eau sur le Haut-Saintois

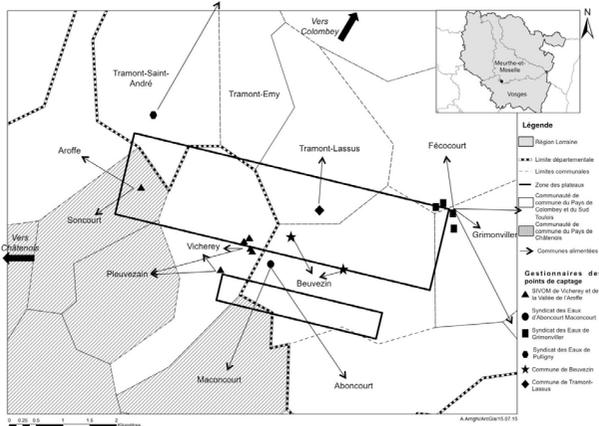
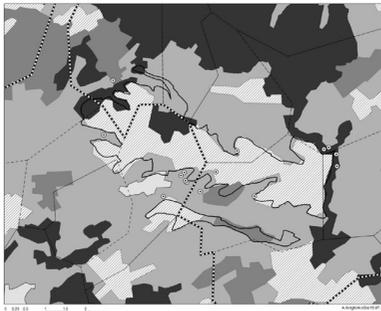
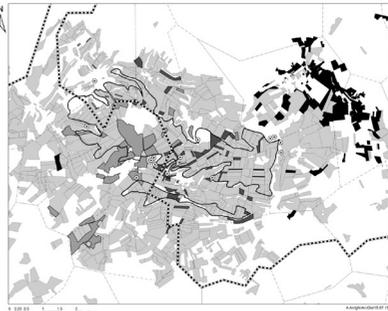


Figure 2a. Occupation du sol



- |                         |                          |
|-------------------------|--------------------------|
| <b>Légende</b>          | <b>Occupation du sol</b> |
| ⊙ Points de captage     | □ Tissu urbain           |
| ⊠ Limite départementale | ▨ Cultures               |
| --- Limites communales  | ▨ Prairies               |
| — Contour des plateaux  | ■ Forêts                 |

Figure 2b. Parcelles agricoles



- |  |                                   |
|--|-----------------------------------|
| <b>Légende</b>                                   | <b>Exemple de trois parcelles</b> |
| ⊙ Points de captage                              | ■ Concernement fort               |
| ⊠ Limite départementale                          | ■ Poids fort                      |
| --- Limites communales                           | ■ Parcelle regroupée              |
| — Contour des plateaux                           | ■ Concernement fort               |
| ■ Parcelle agricole des exploitants des plateaux | ■ Poids plus faible               |
|  | ■ Parcelle dispersée              |
|  | ■ Concernement faible             |
|  | ■ Poids faible                    |

### Un plateau agricole et l'émergence d'un problème

À partir des années 1980, suite à des opérations de remembrement ainsi qu'à la fin des quotas laitiers, l'agriculture pratiquée sur ces plateaux s'est intensifiée. Les rotations sont courtes (deux à trois ans) et dominées par les céréales et le maïs (figure 2a). Les tenus

en nitrates et en certains produits phytosanitaires sont bien souvent voisines ou supérieures aux normes de potabilité (niveau de base entre 50 et 60 mg/l et pics ponctuels à 80 mg/l pour les nitrates, problèmes d'atrazine et de glyphosate entre autres pour les produits phytosanitaires). Au total une quarantaine d'agriculteurs exploitent au moins une parcelle de l'un des deux plateaux, mais ils sont inégalement concernés (relativement à la part de leur territoire d'exploitation se trouvant sur ces plateaux) et impactants (part que représentent leurs parcelles par rapport à la totalité des terres des plateaux) (figure 2b).

### **Histoire des actions et évolution de la gouvernance et des rôles respectifs des différents acteurs**

Suite à l'émergence de problèmes de pollution, le Haut-Santois a été l'objet de l'une des premières opérations Ferti-Mieux en Lorraine. De 1991 à 2009, le portage de la démarche et un accompagnement technique des agriculteurs ont été menés par les chambres d'agriculture des deux départements concernés ; les solutions mises en place ont principalement consisté en une tentative de meilleure gestion de la matière organique, la création de plate-forme de compostage, l'introduction d'intercultures, le devancement de la suppression réglementaire de l'atrazine. Mais les résultats jugés insuffisants à la fois par l'Agence de l'Eau, les pouvoirs publics et certaines collectivités ont conduit au classement sur liste Grenelle en 2009 de 8 des sources des plateaux. Ce classement marque un changement dans le portage du projet (avec une certaine mise en retrait des chambres), l'arrivée de nouveaux acteurs, mais aussi la modification potentielle des périmètres d'action (ciblage autour des aires d'alimentation de captage de certaines des sources et abandon potentiel d'une action à l'échelle des plateaux).

## **2. DISCUSSION : ACTIONS ET TERRITORIALISATIONS**

### **À quoi l'action publique se réfère-t-elle lorsqu'elle cherche à se territorialiser ?**

Dans le cas de ces captages, c'est l'action publique qui définit quel doit être le projet (restaurer la qualité de l'eau), qui convoque des collectifs locaux que l'on somme d'agir et qui dit quel doit être le périmètre sur lequel le projet doit se développer (avec éventuellement des changements de caps – centrage autour des captages avec leurs aires respectives vs approche plus globale de l'ensemble des captages des plateaux – changements qui traduisent des évolutions dans les objectifs). On est donc sur une définition très standardisée de la démarche mais surtout sur une définition exogène et très descendante de ce qui doit faire territoire : sur la base de l'hydrogéologie, et en fonction d'objectifs stratégiques (répondant à des exigences européennes et évalués par des indicateurs de qualité d'eau), il s'agit avant tout de « faire preuve » de l'action de l'État.

### **Quelle traduction locale de cette territorialisation imposée ?**

Dans ce contexte, les acteurs locaux s'arrangent, à la recherche d'une forme de compromis entre ce territoire de l'eau imposé et les territorialités qu'ils portent et font vivre au quotidien.

Dans le cas des agriculteurs, le territoire porteur de sens s'exprime au travers de leur pratique professionnelle : répartition du parcellaire, affectation des terres (fonction de la « qualité » des terres), organisation spatiale et temporelle des chantiers. Face à la pression réglementaire et à l'injonction d'action, certains des agriculteurs les plus concernés se sont structurés à travers deux collectifs : d'une part, une coopérative d'utilisation

du matériel agricole (créée en 1992) qui correspond à une forme d'agrégation d'intérêt (mutualisation de matériel), d'autre part, le « groupement des exploitants du plateau », au statut associatif, qui s'est construit un an plus tard en réaction à l'injonction réglementaire et qui exprime donc plutôt une forme de solidarité pour affronter les exigences des pouvoirs publics.

Les collectivités et syndicats des eaux gestionnaires sont quant à eux dans un jeu d'influences complexes : les six gestionnaires se sont structurés en groupement de commande pour la première phase de la démarche confiée à un bureau d'étude. En accord avec les services administratifs (conseils généraux et directions départementales des territoires – DDT), c'est le syndicat des eaux « extérieur » qui a été désigné comme porteur de cette phase parce qu'étant le seul à avoir l'envergure suffisante (en particulier il dispose d'un emploi à temps plein pour assurer le suivi administratif et financier), mais il ne dispose pas pour autant d'une légitimité sur le territoire et reste dans la position d'un « extérieur » venant prendre de l'eau du territoire pour alimenter une population éloignée.

### **Le Haut-Saintois existe-t-il vraiment ?**

Le Haut-Saintois peut être considéré initialement comme une région « naturelle » avec une signification au moins du point de vue de la géologie. Cette appellation est cependant relativement récente : elle apparaît en 1964, avec la création d'une association visant à dynamiser ce territoire et à soutenir une forme d'identité culturelle aux travers d'ouvrages sur les « contes et légendes du Haut-Saintois ». Cette partie du Saintois apparaît surtout aujourd'hui comme sa frange la plus reculée, voire oubliée, et son identité propre existe faiblement, ce qui rend difficile la construction d'un projet. On note ainsi chez certaines catégories d'acteurs de ce territoire une non-demande territoriale traduisant soit une simple ignorance (habitants), soit une forme de déni (agriculteurs qui ne se définissent pas par rapport au Haut-Saintois, certaines communes qui se sentent exclues). Le recours à l'appellation Haut-Saintois pour référencer un ensemble de captages, ou des démarches de protection (Ferti-Mieux Haut-Saintois), est alors essentiellement le fait des « extérieurs » au territoire (l'Agence de l'eau, la DDT...). Dans ces conditions, le défi est double : d'une part, dépasser la complexité due à un enchevêtrement administratif particulièrement prégnant et, d'autre part, transformer un plateau qui marque plutôt des frontières (entre les villages situés au nord et ceux au sud, entre deux départements...) en un lieu de partage de sens commun pour les usagers de ce territoire.

### **CONCLUSIONS–PERSPECTIVES : COMMENT CONSTRUIRE QUELQUE CHOSE DANS CES CONDITIONS ?**

Contrairement à beaucoup d'autres aires d'alimentation de captage, il n'y a pas ici de contestation de la délimitation – l'hydrogéologie étant assez simple – et pas de contestation de la « responsabilité agricole » vue la spécialisation de l'occupation du territoire. Mais c'est aussi un problème... invisible (ici pas d'algues vertes, pas de phénomènes de turbidité de l'eau) sur un territoire protéiforme qui convoque un collectif qui peine à se trouver. Pour y parvenir, deux pistes mériteraient d'être explorées :

– Clarifier les attentes plurielles des acteurs (Grandgirard *et al.*, 2007) et mettre en lumière un certain nombre d'éléments qui sont actuellement des impensés pour différentes catégories d'acteurs : le département voisin pour des conseils généraux qui travaillent peu ensemble, l'eau en tant que milieu pour des gestionnaires qui ne voient que les réseaux et les questions de distribution et d'assainissement, le plateau comme

espace collectif et non seulement comme espace de production agricole pour des usagers qui le fréquentent peu ;  
– Associer la question de l'eau à d'autres enjeux (une production alimentaire localisée et biologique, l'approvisionnement pour la restauration collective, l'entretien d'un paysage patrimonial – les vergers – et de la biodiversité, un usage récréatif) pour aller vers la création d'un véritable projet de territoire.

## RÉFÉRENCES

- Barataud F., Durpoix A., Mignolet C., 2014, "Broad analysis of French priority catchment areas: A step toward adaption of the Water framework Directive?", *Land Use Policy*, 36, pp. 427-440.
- Davidson S.L., De Loe R.C., 2014, "Watershed governance: Transcending boundaries", *Water Alternatives*, 7(2), pp. 367-387.
- Commission européenne, 2010, *Report from the Commission to the Council and the European Parliament on implementation of Council Directive 91/676/EEC concerning the protection of waters against pollution caused by nitrates from agricultural sources based on Member State reports for the period 2004-2007*, Bruxelles.
- Garin P., Barraque B., 2012, "Why are there so few cooperative agreements between farmers and water services in France? Water policies and the problem of land use rights", *Irrigation and Drainage*, 61(S1), pp. 95-105.
- Ghiotti S., 2007, *Les territoires de l'eau. Gestion et développement en France*, Paris, CNRS Éditions.
- Grandgirard A., Barbier R., Cailliez S., 2007, « La mise en place d'un observatoire de l'eau : le cas de l'observatoire du Bas-Rhin », *Ingénierie - EAT*, n° 49, pp. 17-25.
- Lefeuvre J-C, Pion N., 2009, *L'eau douce en France: histoire d'un long combat*, Toulouse, éd. Milan.

## LES AUTEURES

**Fabienne Barataud**

ASTER

INRA

fabienne.barataud@mirecourt.inra.fr

**Aude Arrighi**

ASTER

INRA

aude.arrighi@mirecourt.inra.fr