

# Recherche SHS et besoins en expertise dans les politiques publiques : l'exemple de la protection des ressources en eau potable

Olivier MARCANT\*

**Résumé :** Ce travail prend place dans une réflexion demandée par une association environnementale agréée au niveau régional sur comment davantage sensibiliser les populations à la protection de l'eau et influencer sur cette politique publique en faveur de l'environnement et de la santé des populations concernées. Ce texte réengage une évaluation des différents types d'actions publiques dans ce domaine (promotions de solutions techniques,

réglementations, incitations économiques, procédures de concertation). Et il essaye d'expliquer les conditions que doit remplir une expertise sociale demandée par un acteur socialement engagé pour satisfaire les normes de recherche scientifique.

**Mots clés :** politiques publiques, expertise, protection de l'environnement

\*\*\*

## *Research in Social Sciences and Needs in Expertise in the Public Policies: the Example of the Protection of Water Resources*

**Abstract:** A regional approved environmental association asked us to participate in a reflection about how to make more conscious the populations of the protection of the water, and how to have an effect on

this public policy in interest of environment and health of the involved populations. This text takes up again an assessment of different public actions (technical choices, legal regulation, economical

---

\* Maître de conférences, IUT de Tarbes – Université Paul Sabatier, Toulouse, LERASS, olivier.marcant@iut-tarbes.fr

incentives, improvements in social governance). And it attempts to make explicit the conditions of a social expertise for a politically involved

actor may meet standards of scientific research.

**Key-words:** public policies, expertise, environmental protection

\*\*\*

Dans le cadre de nos travaux sur les politiques publiques de l'eau aux niveaux européen, national, du bassin Adour-Garonne ou du bassin de l'Adour (Marcant 2006), nous avons été amenés à nous intéresser à la mise en place de la protection des captages d'eau potable sur le Bassin de l'Adour. La loi sur l'eau de 1992 rendait obligatoire dans un délai de 5 ans la procédure instituée en 1964 par la précédente loi : dans un souci de santé publique, les syndicats de production et de distribution d'eau potable doivent définir :

- un périmètre de protection immédiate (PPI), où se trouve l'ouvrage de prélèvement, acquis en pleine propriété par la collectivité et clôturé ;
- un périmètre de protection rapprochée (PPR), zone de forte sensibilité, où sont interdites ou réglementées certaines activités . Ce périmètre est défini par des hydrogéologues agréés, par exemple pour les eaux de nappes par un calcul basé sur la vitesse d'écoulement des possibles pollutions accidentelles jusqu'au point de prélèvement. Les contraintes imposées au droits de propriété et aux activités économiques (en général agricoles) ouvrent droit à indemnisation des propriétaires ou exploitants ;
- un périmètre de protection éloigné, facultatif, à l'intérieur duquel s'applique la réglementation générale (ce qui signifie que son respect sera peut-être mieux contrôlé dans ce périmètre, surtout s'il fait partie d'une Zone Vulnérable au sens de la Directive européenne Nitrates).

A l'échéance 1997, seuls 30% des points de captage étaient protégés en France<sup>1</sup>. En 2005, dans le bassin de l'Adour, seuls 40% des captages avaient terminé leur DUP (Déclaration d'Utilité Publique par le Préfet qui clôt la procédure). En 2004, le Plan National Santé Environnement a fixé de nouvelles échéances : 80% des points de captage en 2008, 100% en 2010.

Les services de l'Etat ( Directions Départementales et Régionales d'Action Sanitaire et Sociale DDASS et DRASS) font donc pression sur les élus et agents des collectivités en charge de la production et distribution d'eau potable. La recherche a

---

<sup>1</sup> Il conviendrait de relativiser ce chiffre en prenant en compte le pourcentage de population desservie par ces ressources en eau. Ce sont les petits captages qui sont souvent pas encore protégés.

été sollicitée pour rendre visibles les facteurs explicatifs de blocage, en tout cas de retard de cette procédure. Un travail réalisé dans le cadre d'un contrat avec le Ministère de l'Ecologie, celui de l'Equipeement et un programme CNRS (Salles 2006) a par exemple permis à l'équipe PEPS du CERTOP d'animer une journée de réflexion des DDASS Midi-Pyrénées sur les moyens à mettre en œuvre pour faciliter la mise en place de ces périmètres de protection.

Pour notre part, c'est une association environnementale agréée<sup>2</sup> qui nous a demandé de participer à une réflexion sur les moyens de sensibiliser les populations à la protection des ressources (élaboration d'une plaquette), sur l'argumentaire à utiliser en vue de peser sur cette politique publique dans l'intérêt de l'environnement et de la santé des populations concernées. Elle a financé un stage pour un étudiant en M1 IUP Aménagement et Développement territorial à l'Université de Pau<sup>3</sup>. Plusieurs enquêtes ont été menées par le stagiaire et moi-même auprès de responsables DDASS, d'hydrogéologues, d'élus ou de techniciens de collectivités. Nous nous sommes appuyés sur les 4 Schémas Départementaux d'Alimentation en Eau potable et sur un document de travail du Ministère de l'Ecologie<sup>4</sup>. Une typologie des captages croisant le type de ressource et la localisation géographique a permis de choisir dans le fichier de l'Observatoire de l'Eau des cas-types à enquêter par mi les nombreuses ressources existantes : sources en montagne et piémont pyrénéens (64 et 65), rivières (tout le Bassin depuis les fleuves côtiers jusqu'aux rivières de Gascogne), nappes profondes dans les Landes et nappes alluviales de l'Adour et des Gaves. Une première analyse montre facilement que l'état d'avancement des procédures de protection est dépendant de la population desservie (collectivités disposant de plus de moyens humains, techniques et financiers), de l'origine de la ressource (les rivières et les sources sont plus difficiles à protéger) et de la localisation géographique (certains conseils généraux ont une politique plus volontariste). L'objet de ces recherches est de rechercher des explications plus fines à ces différences d'états d'avancement des procédures d'actions publiques.

A travers cet exemple, sans développer tous les résultats de notre travail, nous avons retrouvé les limites, contraintes et exigences attachées aux politiques publiques environnementales :

---

<sup>2</sup> Collectif Adour Eau Transparente, Maison de la Nature et de l'Environnement, domaine de Sers, Pau, président : JF Hamon.

<sup>3</sup> François Sireyx L'eau potable et les périmètres de protection dans le bassin de l'Adour, n stage qui a été hébergé par l'Observatoire de l'Eau du Bassin de l'Adour, IRSAM, Université de Pau.

<sup>4</sup> « Evaluation de l'efficacité environnementale des périmètres de protection des captages » D4E Etudes 05-E07.

- les outils réglementaires sont souvent inadaptés, inefficaces ou détournés ; ils peuvent inciter à privilégier des solutions technologiques coûteuses ;
- les nouveaux outils de contractualisation (incitations économiques) et de concertation sont impuissants à neutraliser le jeu des rapports de forces et l'asymétrie des relations économiques et sociales ;
- face au désengagement de l'Etat, la nécessité d'un acteur politique fort qui pilote une politique de l'eau définie collectivement et démocratiquement est de plus en plus marquée.

En conclusion, nous ferons part de quelques réflexions sur les relations sciences sociales / société induites par l'expression de la part des acteurs sociaux de besoins d'expertise scientifique.

### **Une réglementation lourde, sectorielle et souvent inadaptée**

La procédure définie par la Loi de 1964 a pour objet de définir (et d'indemniser) des servitudes d'usage. Elle a été conçue et est le plus souvent appliquée dans une logique de protection du service de production et distribution d'eau potable, donc du consommateur. Elle contredit le principe de gestion intégrée entre les usages, mis en avant par la Loi de 1992.

Dans les faits, on constate que ce dispositif :

- amène les syndicats à privilégier des solutions curatives (traitements coûteux) ou palliatives (abandon des ressources vulnérables et recherche de nouvelles ressources, interconnexion pour mélanger des eaux de qualités différentes) aux solutions préventives (en contradiction avec les règles européennes qui, elles, privilégient la prévention : Directives Eau, Nitrates, nouvelles règles d'éco-conditionnalité dans l'attribution des aides agricoles) ;
- entraîne souvent les syndicats dans un conflit avec les propriétaires fonciers du PPR : le territoire en jeu est trop restreint par rapport aux causes de plus en plus constatées de pollutions (pollutions diffuses liées aux pratiques agricoles intensives) ; certains syndicats en viennent à acquérir le foncier du périmètre rapproché pour y installer des fermiers plus faciles à contrôler, charge qui se retrouve sur la facture d'eau domestique (part syndicale, et redevance agence qui subventionne ce type d'actions), sans que l'efficacité soit prouvée car la source de ce type de pollutions est beaucoup plus étendue.
- en inscrivant les servitudes aux hypothèques, fait à terme le choix d'une déprise agricole du PPR ; en contrariant le développement économique local, elle renforce l'image que la protection des ressources naturelles aboutit à la délimitation d'espaces naturels protégés à sanctuariser contre toute emprise anthropique.

[Exemple de Hiis : des communes rurales refusent de se faire « voler » leur eau par la ville (Tarbes).

Exemple de Campan : beaucoup de sources (et de fontaines) historiques (patrimoine local). La protection paraît illusoire (pollutions bactériologiques liées aux pacages d'animaux sur les montagnes). Elle pousse à fermer des sources plus vulnérables, à traiter les autres. L'eau a le goût de chlore, il faut maintenant la payer, les anciens continuent à se ravitailler à la fontaine plutôt qu'au robinet !]

L'amélioration de la procédure administrative est-elle possible et souhaitable ? On pourrait envisager que des études écologiques et agronomiques viennent compléter les études hydrogéologiques, que les petits syndicats soient aidés par une mutualisation des moyens entre syndicats avec l'aide des Conseils Généraux, que la consultation et l'information des populations concernées soient renforcées... Ces réformes risqueraient d'alourdir le dispositif sans le rendre forcément plus efficace. Face à l'échéance 2010, l'administration en est plutôt à demander aux hydrogéologues d'être moins exigeants ! Et surtout, une telle politique sectorielle laisse entier le problème de fond : la multiplication des conflits d'usage face à une ressource vécue comme de plus en plus rare, dans un contexte de plus en plus complexe (interdépendance des usages, multiples acteurs responsables de la gestion de l'eau) oblige à avoir une vision intégrée de gestion de la ressource. La solution pourrait alors émerger de demander au marché de coordonner les usages par le biais d'une contractualisation des exigences environnementales.

### **Des contrats villes-campagnes**

Dans le cadre administratif actuel, les servitudes imposées dans les périmètres de protection ouvrent droit à indemnisations pour les propriétaires. Cela se fait par une rente annuelle fixée contractuellement souvent à long terme : mais cela crée une situation figée alors que les contraintes communes de construction (assainissement des habitats, normes de sécurité environnementale) et de culture (utilisation d'intrants agricoles) se renforcent « naturellement » du fait de l'évolution des lois. Ou alors cela se fait par un versement unique (sensé compenser la perte de valeur de la terre) au propriétaire (quid de l'exploitant ?). Ces indemnisations sont souvent refusées ou renégociées à la hausse en fonction des rapports de force sociaux, politiques ou électoraux. Dans tous les cas, cette logique de l'« utilité publique » qui indemnise les « intérêts particuliers » (qui est celle des déclarations d'utilité publique) ne satisfait pas les associations environnementales.

La solution de proposer des contrats de services environnementaux qui lient les différents usagers de l'espace territorial dans un jeu donnant-donnant apparaît alors séduisante. L'agriculteur se voit reconnaître son rôle environnemental et rétribuer pour cela. Des expériences sont souvent citées en exemple : à côté de son

programme d'acquisition foncière, l'entreprise qui exploite les eaux de Vittel a proposé aux agriculteurs de son bassin de 5000 ha des contrats imposant le respect d'un cahier des charges, les engageant à abandonner la culture du maïs, à composter les déjections animales et à mettre un terme à l'utilisation de produits phytosanitaires. Les agences de l'eau à qui l'on demandait traditionnellement de consacrer leurs aides à des investissements curatifs coûteux de traitements des eaux polluées, aujourd'hui aident aussi, dans l'esprit de la directive européenne sur l'eau (DCE) qui exige le « retour au bon état » pour 2015, des actions préventives : animations de contrats de rivière et de commissions locales de l'eau, contrat de partenariat entre l'Agence de l'eau Seine-Normandie et les Agriculteurs bio d'Ile-de-France par exemple, qui a objectif « la protection et la reconquête de la ressource en eau par le développement de la culture bio ». L'expérience de Munich - avec la conversion de l'agriculture biologique des exploitations agricoles de la zone de captage d'eau, la teneur des eaux en nitrates y est passée de 15 mg/l en 1991 à 6,3 mg/l en 2005 -, depuis longtemps revendiquée comme exemplaire par les associations, est maintenant vantée par le Ministère de l'Ecologie<sup>5</sup>.

Les outils économiques sont davantage intégrés et plus proches des territoires qu'une réglementation nationale ou européenne : coordination des acteurs décentralisée, instances de gouvernance permettant la concertation entre les acteurs à l'échelle de différents bassins-versants plus ou moins étendus (l'administration de police de l'eau devenant un acteur parmi d'autres).

[Exemple du syndicat de la Nive (SMUN) qui alimente de nombreuses communes du Pays Basque ( dont BAB) et du sud des Landes : un contrat de rivière programme des actions sur tout le bassin-versant de la rivière].

### ***Les limites des outils économiques***

Les contrats de services écosystémiques (comme les « droits à polluer ») deviennent un véritable marché. Mais qui va proposer le contrat ? une entreprise privée comme Vittel ou une collectivité garante de l'intérêt général ? Avec qui passer ces contrats quand on a face à soi, contrairement au marché du CO2 et des GES une multitude d'acteurs ? avec les usagers individuels ou avec des collectifs territoriaux afin de solidariser les acteurs ? Enfin comment évaluer le prix du service ? Les sciences économiques sont depuis longtemps sollicitées pour évaluer le « coût » de l'environnement. Aujourd'hui, la Directive Eau européenne demande aux agences de l'eau de quantifier le service apporté par l'utilisateur « environnement » lorsque qu'il élimine les pollutions anthropiques afin de pouvoir mesurer

---

<sup>5</sup> La secrétaire d'Etat à l'écologie, Mme Nathalie Kosciusko-Morizet a déclaré le 21 janvier 2008 : « Je rêve qu'on ait en France une expérimentation du type de ce qui se fait à Munich. »

(monétariser ?) les transferts entre usagers ! Une des solutions peut être de comparer avec le coût du traitement curatif. Mais cela peut conduire à surévaluer le service (solutions technologiques très coûteuses en investissement et en fonctionnement) ! De même, la différence de valeur d'échange (monétaire) entre l'eau potable distribuée au robinet et l'eau destinée à l'irrigation ouvre une gamme de possibilités de rémunération de ce service très large qui fait que le « prix négocié » se fera plus en fonction du rapport de forces (poids institutionnel) entre les usagers que par une évaluation « objective » de coût/bénéfice du service...

Le caractère volontaire et incitatif de ces contrats villes – campagnes font finalement que soit ils n'ont pas de succès, soit ils en ont trop parce que très favorables aux agriculteurs mais alors ils ont peu d'effets et coûtent cher à la collectivité. Des syndicats d'eau potable peuvent ainsi choisir de financer des actions menées par la Chambre d'Agriculture (de plus en plus prestataire de services). Ou de confier des missions environnementales à des conseillers salariés de firmes (y compris coopératives) productrices ou distributrices de produits phytosanitaires, sans garantie que le message passe réellement...

[Exemple du syndicat des Arbouts : une charte entre le syndicat AEP et les organisations agricoles organise du conseil auprès des agriculteurs : cela suffira-t-il ?]

Et c'est encore le pollué – le consommateur domestique- qui paie la dépollution ! Pire : le comportement délictueux (polluant) est indemnisé (c'est celui qu'il faut changer) tandis que le comportement vertueux n'est pas récompensé (Bourblanc 2007) !

[Exemple de Gave et Baïse syndicat rural « riche » qui subventionne son agriculture pour avoir la paix sociale...]

Ces politiques sont d'autant plus difficiles à évaluer qu'on sait que les effets d'actions contre les pollutions diffuses sont à long terme, difficilement mesurables et que l'administration ou les collectivités n'ont pas les moyens de contrôler le respect des cahiers des charges qui ont été contractualisés...

### **Une politique de l'eau pour qui ? élaborée, mise en œuvre et évaluée par qui ?**

L'analyse des outils disponibles, réglementaires, économiques, procéduraux, ne dispense pas de l'obligation de définir une politique. Un outil, aussi élaboré soit-il, ne fait pas une politique. Le souci d'efficacité au moindre coût collectif imposera de choisir une combinaison d'outils : par exemple des indemnités dégressives jusqu'à une norme contraignante dont le non-respect sera sanctionné. Le collectif d'acteurs

de l'eau devra construire une combinaison négociée, cohérente, équitable et efficace de mesures réglementaires, sanctions, incitations, contrats, actions de conseil, formation et d'information.

Mais il le fera au nom de choix collectifs qui seront des choix politiques : c'est d'ailleurs vers les élus que tous les acteurs se tournent quand ils regrettent la non-décision à laquelle aboutit trop souvent les nombreux processus de concertation et souhaitent qu'une décision (qui leur soit favorable) soit prise.

Or aujourd'hui, le désengagement de l'Etat dilue les responsabilités et accentue la désagrégation d'une politique qui se voudrait paradoxalement intégrée. L'impuissance politique (exemple de la Mairie de Tarbes qui portait l'enquête publique de protection des champs captants de Hiis et regrettait le caractère contraignant de la Loi sur l'Eau) fait souvent qu'on se décharge sur des « communautés locales de l'eau ». Ces assemblées hybrides où cohabitent élus, administrations et représentants d'usagers, sont sommées de dégager un consensus du jeu des rapports de forces. Une non-politique qui laisse faire les rapports de forces politiques, sociaux et économiques dans des arènes de négociation ou sur des marchés est aussi une politique... du laisser-faire. Attendre une crise grave pour agir dans l'urgence (problèmes de potabilité dans le nord du département des Hautes-Pyrénées en 2000), c'est souvent choisir par défaut des solutions coûteuses (traitement curatif des pollutions), peu efficaces (stratégie d'évitement) et inéquitables.

[Exemple de SPIDE dans le Nord des Hautes-Pyrénées : choix d'un nouveau forage unique et de l'interconnexion (au frais de l'utilisateur d'eau potable) parce qu'il faut bien trouver une solution ...pour ne pas gêner l'économie agricole...]

Quelle est donc l'instance politique qui va mener la politique choisie collectivement ? Maître d'ouvrage et maître d'œuvre de cette politique ne peuvent être juge et partie . Ils doivent être reconnus par toute la « communauté de l'eau ».

A tous ces défis, la procédure actuelle de protection des ressources en eau potable est incapable de répondre. Elle correspond à un premier âge de gestion de l'eau : souci de la santé publique, création d'infrastructures (réseaux et usines de traitement) coûteuses, choix de solutions techniques inadaptées aux pollutions diffuses qui ont émergé depuis 20 ans. Le pilotage économique (coordination décentralisée par le marché) serait sans doute plus efficace et moins coûteux, mais aussi déséquilibré et inéquitable. Il est nécessaire de se reposer la question de la construction de l'intérêt général, de la gestion durable des biens publics environnementaux.



Toutes les sciences sociales doivent y contribuer. Il s'agit (Callon 2001) de passer d'un modèle de démocratie technique où seul le savoir scientifique est légitime au modèle, nécessaire selon ces auteurs, où le savoir profane, diffus est reconnu.

## **Il y a place pour une expertise en sciences sociales**

Il y a place pour une **expertise associative en SHS**. Les besoins sont forts de constituer des argumentaires, déchiffrer et démonter les dossiers officiels, mobiliser les populations concernées<sup>6</sup>. Cette expertise, ce sont d'abord les militants qui la construisent en consacrant une grande part de leur temps libre à se plonger dans les dossiers, en assistant de façon aussi assidue que leurs moyens financiers et en temps (ces réunions ont toujours lieu la journée) le permettent, aux multiples réunions techniques, de concertation sur des sujets de plus en plus complexes<sup>7</sup>. A côté d'expertises plus directement opérationnelles (conseils juridiques pour mener des actions judiciaires, conseils financiers pour lire une comptabilité...), la demande existe pour faire lien entre les connaissances que nous avons sur le fonctionnement de nos sociétés et les exigences d'action et d'intervention de la société civile. Elle doit être reconnue au delà de la possibilité –non encore acquise à ce jour- de financement de contre-expertises face à des études controversées.

Se pose alors le problème de l'indépendance et l'autonomie de la recherche, garante de sa qualité scientifique<sup>8</sup>. Le financement de cette recherche appliquée ne peut être le fait d'acteurs institutionnels directement impliqués dans les dossiers<sup>9</sup>. Dans certains cas –rares - (une Commission Particulière de Débat Public peut obliger un maître d'ouvrage à financer des contre-expertises pour faire contrepoids à des études controversées), des moyens de financement sont possibles. Il conviendrait de les systématiser.

Enfin, on sait que la qualité des connaissances scientifiques est directement dépendante de la qualité des controverses scientifiques entre chercheurs. Mais en

---

<sup>6</sup> Associations, élus et institutions publiques convergent d'ailleurs curieusement vers un même besoin de moyens de communication, destinés à informer, sensibiliser, mobiliser les citoyens aux enjeux vitaux de l'eau.

<sup>7</sup> C'est un investissement aussi difficile que sont obligés d'accomplir les maires des petites communes qui ont une activité principale et ne disposent pas de services techniques

<sup>8</sup> La Fondation Sciences Citoyennes a créé le concept de Tiers Secteur Scientifique qui mériterait d'être discuté. Cf. les Partenariats Institutions-Citoyens pour la Recherche et l'Innovation financés chaque année depuis 3 ans par la Région Ile-de-France.

<sup>9</sup> Même les sciences les plus dures fluctuent selon la conjoncture politique (cf l'évaluation du « déficit quantitatif structurel » du bassin Adour-Garonne en eau, faite par des ingénieurs directement impliqués par la création de nouvelles ressources)

sciences sociales, la controverse ne saurait être circonscrite à un cercle fermé d'experts dont on demanderait un rapport sur l'état des connaissances, fut-il non univoque. Le débat scientifique, ayant des enjeux politiques, ne peut être que public, ouvert vers la société : c'est là toute la difficulté d'assurer une recherche en sciences sociales de qualité.

### **Bibliographie :**

- ARTS B., LEROY P., 2006, *Institutionnal Dynamics in environmental governance*, Springer.
- BOURBLANC M., 2007, *Les politiques de reconquête de la qualité de l'eau face aux pollutions agricoles*, Thèse de doctorat IEP Paris.
- CALLON M., LASCOUMES P., BARTHE Y., 2001, *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris, Seuil.
- CASTEL R., 1987, « Savoir d'expertise et construction de normes », CHAZEL F., COMMAILLE (ed.), *Normes juridiques et régulation sociale*, Paris, Droit et Société.
- MARCANT O., 2006., « La gestion publique de l'eau à la recherche de légitimité. La démocratie participative sauvera-t-elle la Directive Eau ? » *communication au colloque Démocratie participative en Europe*, Toulouse.
- ROQUEPLO P., 1997, *Entre savoir et décision, l'expertise scientifique*, INRA, 1997.
- ROY A., 2001, *Les experts face au risque : le cas des plantes transgéniques*, Le Monde.
- SALLES D., (dir), BARRAQUE B., BUSCA D., GARIN P., 2006, Eau des Villes et Eaux des Champs. Négociation Territoriale et Génie de l'Environnement, Rapport de recherche Développement Urbain Durable du CNRS et Objectif 2 du Fonds Européen de Développement Régional (FEDER) CNRS CERTOP Toulouse-2 2006.