Article

Gérer la vulnérabilité de l'eau potable : une action publique désengagée ?

Sylvia Becerra¹, Aurélie Roussary²

¹ Sociologue, Laboratoire des Mécanismes et Transferts en Géologie (LMTG), Université Toulouse 3 Paul Sabatier, CNRS UMR 5563, IRD, 31400 Toulouse, France

² Doctorante en sociologie, Centre d'Étude et de Recherche Travail, Organisation, Pouvoir (CERTOP), CNRS UMR 5044, 31058 Toulouse cedex 9, France

La question de la qualité de l'eau destinée à la consommation humaine et distribuée par les réseaux est particulièrement sensible. Elle fait régulièrement l'objet de « lancement d'alertes » qui conduisent les gestionnaires de ces réseaux, les collectivités locales, etc. à fournir des garanties et à prendre de nouvelles initiatives. Mais les solutions parfois trouvées pour maintenir la qualité de l'eau peuvent, faute de s'inscrire dans des perspectives à long terme, contribuer à renforcer les vulnérabilités dans ce domaine. C'est, partant de l'analyse de deux cas concrets, l'interrogation soulevée par cet article.

La Rédaction

Mots-clés :

vulnérabilité ;
ressource en eau ;
sociologie ;
enquête qualitative ;
bassin Adour-Garonne

Résumé – Cet article propose une analyse de la gestion publique française de la vulnérabilité de l'eau souterraine destinée à la consommation humaine à travers l'observation et la mise en perspective de deux études de cas situées dans le bassin Adour-Garonne relatant le processus de décision d'abandon de captages au profit d'une interconnexion autour d'un unique point de prélèvement. La dynamique de gestion de la contamination des ressources en eau mise en évidence est dominée par une logique de gestion « palliative » : pas de traitement de fond des problèmes mais des solutions techniques ou curatives pour en traiter les symptômes. Un cercle vicieux s'instaure : la gestion quotidienne accentue la vulnérabilité des ressources en eau qui à son tour fragilise le système d'action local. Cette logique est symptomatique d'une « action publique désengagée » vis-à-vis de la contamination des ressources en eau, que l'on soit en situation de risque potentiel ou avéré. Les décisions finalement prises révèlent donc l'écart entre les responsabilités et la faible capacité gestionnaire des collectivités dans le traitement de la vulnérabilité.

Keywords:

vulnerability ;
water resources ;
sociology ;
qualitative study ;
Adour-Garonne
catchment basin

Abstract – Management of drinking water vulnerability: a disengaged public action? Our paper presents an analysis of French public management of drinking water vulnerability. The analysis is based on observation and comparison of two case studies. Each case describes the decision process leading to closure of some water catchments in favour of a single interconnected water catchment point. The second case (Val d'Adour, Hautes-Pyrénées) departs from the first situation (Saint-Nicolas-de-la-Grave, Tarn-et-Garonne) by a series of bans on tap water consumption upstream of this decision. It seems that water resources contamination from agricultural non-point source pollutions is an "ordinary risk". It is acknowledged but does not cause any problem so long as chemical treatments ensure respect of drinkability standards. This situation does not help implement preventive measures and is probably also due to the absence of an asserted social demand. At present consumer requirements in France focus on tap water quality and price rather than on the quality of the process being used to produce it. In the management dynamic of this "ordinary risk" in the cases studied the prevailing logic is "palliative" management of the treatment of causes: only the symptoms are treated through technical or curative solutions claimed to be sustainable. A vicious circle is thus generated: the daily management stresses the vulnerability of water resources which in turn weakens the local action system. This logic of palliative management is symptomatic of

Auteur correspondant : S. Becerra, becerra@lmtg.obs-mip.fr

Article published by [EDP Sciences](http://www.edp-sciences.com) and available at <http://www.nss-journal.org> or <http://dx.doi.org/10.1051/nss:2008050>

a "disengaged public action", characterized by disengagement regarding treatment of water resources pollution whether in situations of potential or of actual risk. The decisions taken to ensure the continued existence of water supply and respect of drinkability standards highlight the chasm between responsibilities in drinking water management and the actual "coping capacity" of locally elected authorities in the treatment of water resources vulnerability.

Réduire la vulnérabilité aux pollutions diffuses d'origine agricole¹ des ressources en eau souterraine destinées à la consommation humaine est un enjeu majeur de santé publique et de développement durable. La contamination de ces ressources dépend à la fois de leurs caractéristiques hydrogéologiques et de facteurs anthropiques. La vulnérabilité correspond donc ici au *degré d'exposition aux risques de pollutions diffuses* occasionnés par les pratiques agricoles en surface, mais aussi fonction du *contexte physique* caractérisant les eaux souterraines.

Dans le domaine de l'alimentation en eau potable (AEP), parler de vulnérabilité implique de considérer par ailleurs les modes de gestion qu'une collectivité met en place pour assurer la continuité du service de distribution d'eau potable ou faire face à son éventuelle rupture. Aussi appelée « *coping capacity* » (Vilagrán de León, 2006), cette « capacité à faire face » évoque, en filigrane, la fragilité du système dans son ensemble, ainsi que les interdépendances entre système social et système naturel : la vulnérabilité de la ressource mais aussi celle de l'action organisée destinée à traiter les problèmes de pollution.

Dans de nombreux territoires où la pression agricole est forte, la gestion de la vulnérabilité de l'eau destinée à la consommation humaine est prioritairement fondée sur une logique curative à court terme. Grâce à la mise en place de dispositifs techniques (station de traitement plus ou moins sophistiquée) et à différentes stratégies de gestion des problèmes de qualité²,

l'eau distribuée est rendue conforme aux normes de potabilité³.

Au fil du temps, la généralisation des pollutions diffuses a contribué à leur banalisation. Elles sont devenues un « risque ordinaire », étant connues, et considérées comme habituelles, voire caractéristiques du fonctionnement des systèmes de production agricoles conventionnels.

Malgré des procès remportés par des associations de consommateurs contre des distributeurs d'eau⁴ et la condamnation de la France au niveau européen sur le cas breton⁵, de manière générale, tant que l'eau coule au robinet, la disponibilité et la qualité de l'eau brute⁶ mobilisent peu les usagers. Face au caractère insidieux de ces pollutions faisant désormais partie du quotidien, le consommateur dispose, qui plus est, du choix alternatif de l'eau en bouteille. La défection (Hirschman, 1970) à l'égard de l'eau du robinet manifeste moins la méconnaissance du problème de pollution, que la méfiance vis-à-vis de son traitement.

Les risques « ordinaires » de pollution sont l'objet direct ou indirect d'une régulation juridique et politique foisonnante. L'observation empirique montre pourtant les difficultés à les appliquer et à parvenir aux objectifs de

¹ En application de la directive 91-676-CEE du 12/12/91 et de la circulaire du ministère de l'Environnement du 05/11/92, le ministère de l'Écologie, du Développement et de l'Aménagement durable inclut dans le zonage des « zones vulnérables » aux pollutions par les nitrates, à la fois les eaux atteintes et celles menacées par la pollution notamment les eaux souterraines et eaux douces superficielles, en particulier celles servant au captage d'eau destinée à la consommation humaine, dont la teneur en nitrate est comprise entre 40 et 50 milligrammes par litre et qui montre une tendance à la hausse. La délimitation des zones vulnérables dans le bassin Adour-Garonne a été définie par arrêté du 29 novembre 2002.

² Selon l'IFEN (2006, p. 201), « un tiers des volumes prélevés pour l'alimentation en eau potable (AEP) nécessite un traitement poussé. Ce volume a augmenté de 5 % entre 1998 et 2001. Environ une centaine de captages (0,3 %) sont fermés annuellement à cause de la détérioration de la qualité de l'eau et de l'impossibilité de mettre en place une politique efficace mais aussi parce qu'ils ne fournissent plus un débit suffisant ».

³ L'eau du robinet est soumise à une réglementation définie par le décret n° 2001-1220 du 20 novembre 2001. Les teneurs limites réglementaires à ne pas dépasser au robinet de l'utilisateur sont, pour les pesticides, de 0,1 µg/l pour chaque substance et de 0,5 µg/l pour le total des substances décelées et de 50 mg/l pour les nitrates. Concernant l'eau brute destinée à l'alimentation en eau potable, les valeurs limites des pesticides sont de 2 µg/l par substance individualisée et de 5 µg/l pour l'ensemble des substances décelées.

⁴ Compagnie générale des eaux à Trégueux en 1994, Lyonnaise des eaux en 1995, Compagnie générale des eaux à Romans-sur-Isère en 1996.

⁵ L'État français a été condamné le 8 mars 2001, par la Cour de justice européenne, pour manquement à la directive de 1975 sur la « qualité requise des eaux superficielles destinées à la production alimentaire dans l'Union européenne ». Le 18 avril 2001, il est condamné par le tribunal administratif de Rennes, à la demande de La Lyonnaise des eaux, à rembourser l'indemnité versée par cette même société à des consommateurs des Côtes-d'Armor en 1995. Le 27 juin 2002, un arrêt de la Cour de justice des communautés européennes condamne la France pour non-respect de la directive européenne de 1991 sur la protection des eaux contre les nitrates.

⁶ Le terme « eaux brutes » désigne les eaux destinées à la consommation humaine avant tout traitement. Il s'agit pour les cas étudiés d'eaux souterraines.

qualité fixés. Au niveau européen, la directive 98/83/CE du 3 novembre 1998 (modifiant la directive 80/778 du 15 juillet 1980) fixe les objectifs à atteindre en termes de qualité pour les eaux destinées à la consommation humaine. La directive cadre européenne (2000/60/CE), en imposant à l'horizon 2015 le « bon état » des eaux (eaux intérieures de surface, de transition, côtières et souterraines), introduit un objectif de qualité des ressources en eau et une obligation de résultats. En France, la loi de santé publique du 9 août 2004 impose l'élaboration, tous les cinq ans, d'un « Plan national de prévention des risques pour la santé liés à l'environnement ». La préservation de la qualité de l'eau y est présentée comme « déterminante pour l'impact sanitaire de l'eau »⁷. L'article L.20 de l'ancien Code de la santé publique spécifiait déjà, pour les captages réalisés après le 16 décembre 1964, que « tous les points d'eau destinée à la consommation humaine doivent faire l'objet d'une autorisation de prélèvement et d'institution des périmètres de protection ». La loi sur l'eau du 3 janvier 1992 élargit son application aux captages précédant cette date et ne bénéficiant pas d'une protection naturelle suffisante. Depuis 1997, la réglementation rend obligatoire l'instauration de différents périmètres de protection autour des captages d'eau potable⁸. Les enjeux agricoles, la lourdeur et le coût de la procédure administrative dissuadent cependant beaucoup d'élus de les mettre en place (Bosc *et al.*, 2005).

Face à ce type de problèmes, on observe la concentration des moyens humains, techniques et financiers pour la protection de quelques points de captages définis comme stratégiques et officiellement identifiés dans les « schémas départementaux d'approvisionnement en eau potable » (Villey-Desmeserets et Ballay, 2001). Cette démarche participe d'une politique plus globale de sécurisation des approvisionnements et de rationalisation des usages de l'eau et des investissements réalisés pour en améliorer la qualité (Cartier, 1997). Cette politique privilégie le regroupement des communes autour d'un nombre limité de captages effectivement protégés ; elle a de fait sensiblement modifié l'organisation de la distribution de l'eau dans les bassins hydrographiques⁹. A priori vertueuse, elle ouvre en réalité la voie au désengagement progressif

des professionnels (des agriculteurs, des petits syndicats d'AEP), et des acteurs ou gestionnaires publics par rapport au traitement durable des problèmes de pollutions agricoles. Une fois fermés, les captages abandonnés ne font en effet plus l'objet de contrôles de qualité. Ce fait conforte le maintien des pratiques agricoles existantes (fertilisation ; phytosanitaires) et participe à l'occultation, aux yeux du grand public, de la dynamique des pollutions diffuses.

Posée en ces termes, la question de la gestion publique de la vulnérabilité de l'eau soulève diverses questions, au-delà de celle de la préservation d'une ressource vitale. Comment les élus « responsables » en matière d'AEP s'emparent-ils de la problématique de la vulnérabilité ? La rupture du service public d'AEP reconfigure-t-elle le rapport à la pollution des ressources en eau ?

Cet article propose une analyse de la gestion publique de la vulnérabilité de l'eau destinée à la consommation humaine à travers l'observation et la mise en perspective de deux « scènes locales » (Decrop, 1998) du risque ordinaire. Les deux relatent le processus de décision d'abandon de captages au profit d'une interconnexion autour d'un unique point de prélèvement ; le second cas se distingue du premier par la survenue, en amont de cette décision, d'une série d'interdictions de consommation de l'eau du robinet¹⁰.

La méthodologie de recherche a consisté en la réalisation d'une vingtaine d'entretiens semi-directifs auprès des élus locaux, des acteurs institutionnels (services déconcentrés de l'État, collectivités territoriales, organismes professionnels agricoles, Agence de l'eau Adour-Garonne), mais aussi des experts hydrogéologues, des usagers (habitants et agriculteurs) et le délégataire du service public (CGE). L'analyse des entretiens a été complétée par une documentation diversifiée renseignant sur l'historique de l'alimentation en eau potable (AEP) et la nature des enjeux locaux dans les départements et les communes des zones d'étude (dossiers de presse, schémas départementaux d'AEP, rapports hydrogéologiques locaux, données DDASS et INSEE, programmes d'action locaux, courriers et arrêtés municipaux, etc.).

⁷ Les actions prioritaires 10 et 11 sont destinées à permettre d'atteindre le « bon état » des eaux. L'annexe 22 à la loi fixe un objectif quantifié : « diminuer par deux d'ici 2008 le pourcentage de la population alimentée par une eau de distribution publique dont les limites de qualité ne sont pas respectées pour les paramètres microbiologiques et les pesticides ».

⁸ Il s'agit des périmètres de protection immédiat, rapproché et éloigné. Cf. article L1321-2 du Code de la santé publique.

⁹ Par exemple le long du corridor garonnais, le nombre de captages pour l'approvisionnement en eau potable est en baisse constante depuis une dizaine d'années (1994), et se traduit par le développement des interconnexions entre plusieurs unités de distribution (UDI) dépendant du (des) même(s) point(s) de prélèvement (Becerra et Lefelle, 2006).

¹⁰ Les travaux présentés dans cet article, ont été réalisés dans le cadre de deux programmes de recherche du laboratoire CERTOP (UMR 5044 CNRS) : le programme EVEC « Eaux des villes et eaux des champs. Négociation territoriale et génie de l'environnement » et le programme « Gestion publique de la vulnérabilité de la ressource en eau ». Le programme EVEC a bénéficié d'un double financement : l'un dans le cadre du Programme interdisciplinaire développement urbain durable et l'autre du Programme politiques territoriales et développement durable. Le second programme a été réalisé dans le cadre du groupement scientifique ECOBAG (zone atelier Adour-Garonne « Interactions entre les composantes naturelles et sociales dans la dynamique des flux d'eau, de matières et d'espèces ») et financé par le ministère de la Recherche, les régions Aquitaine et Midi-Pyrénées, le FEDER et le CNRS (2002-2006).

Une scène locale du risque ordinaire : action publique désengagée et co-évolution des vulnérabilités locales¹¹

Le schéma départemental d'approvisionnement en eau potable du Tarn-et-Garonne¹² cite la commune de Saint-Nicolas-de-la-Grave comme une priorité départementale en matière de gestion de la vulnérabilité de l'eau souterraine servant à l'AEP. Saint-Nicolas-de-la-Grave assure l'alimentation en eau potable de ses abonnés grâce au mélange des eaux souterraines prélevées dans deux sources (1952) et un puits créé plus tard (1988) en renfort. Le service est exploité par la Compagnie générale des eaux (CGE) qui gère à la fois la production et la distribution de l'eau aux abonnés depuis 1990 et pour une durée de vingt ans. Mais l'AEP est menacée par différents problèmes, en particulier la vulnérabilité des ressources en eau aux pollutions agricoles, la vétusté des installations et leur inadaptation aux besoins. On relève des taux de nitrates très élevés dans les trois captages depuis le milieu des années 1980 (jusque 140 mg/l), et plus récemment la présence de produits phytosanitaires. La nappe phréatique est libre¹³, ce qui la rend vulnérable aux pollutions de surface attribuées par les experts aux activités agricoles (Rey, 2000). L'analyse, présentée par la suite, montre que la vulnérabilité des ressources est en fait aussi liée aux logiques d'action et modes de gestion ayant prévalu depuis vingt ans. En 2004, cette situation conduit les élus à prendre la décision d'abandonner les captages au profit d'un raccordement avec le syndicat voisin (Fig. 1).

Fig. 1. Carte de l'organisation de l'AEP à Saint-Nicolas-de-la-Grave, avant et après 2004.

¹¹ D'après Becerra S. et Lefelle E., 2006. *La gestion publique de la vulnérabilité des ressources en eaux souterraines aux pollutions agricoles : une action publique désengagée*. Le cas de Saint-Nicolas-de-la-Grave. Rapport de recherche pour le deuxième programme d'ECOBAG, CERTOP-CNRS, Toulouse, septembre.

¹² Le schéma départemental d'adduction en eau potable, validé début 2004 en session plénière du conseil général 82, doit donner des éléments aux maîtres d'ouvrage locaux pour prendre des décisions adaptées en la matière. Cela permet aussi à l'Agence de l'eau d'optimiser ses investissements et les subventions attribuées.

¹³ L'aquifère « alluvions de la Garonne moyenne et du Tarn aval, de la Save, de l'Hers mort et du Girou » (masse d'eau 5020 dans le cadre de la directive cadre sur l'eau) concerne les départements de la Haute-Garonne, du Lot-et-Garonne, du Tarn, du Tarn-et-Garonne et du Gers ; il s'étend sur 1 472,83 km². Au niveau de Saint-Nicolas, l'aquifère est situé en moyenne à 4 mètres de profondeur en dessous de limons homogènes et circule dans des graviers et sables à stratification entrecroisée.

Ignorance des alertes et logique de gestion palliative

Pour pérenniser les captages, la commune installe en 1988, avec l'accord de la DDASS, une station de traitement des nitrates en dépit des incertitudes pesant sur son bon fonctionnement futur. L'expert hydrogéologue l'ayant recommandé signale aussi à l'époque les risques bactériologiques et les risques de pollution chimique qui pèsent sur la ressource. Il souligne la nécessité d'adopter une logique plus globale de traitement des pollutions grâce à la régulation des apports d'engrais azotés sur toute la surface du périmètre éloigné de protection. Mais ses recommandations restent sans suite. C'est donc sans étonnement que l'on constate quelques années plus tard certains dysfonctionnements à la station de traitement. D'une part, les taux de nitrates aux sources comme à la sortie de la station sont ponctuellement dépassés. D'autre part,

le dispositif crée un effet pervers en générant un problème dans l'assainissement des eaux résiduaires¹⁴.

En outre, malgré différentes tentatives, les périmètres de protection des captages (PPC), prévus par la loi, n'ont jamais été mis en place à Saint-Nicolas-de-la-Grave. La procédure, lancée en 1983, puis relancée en 1988 et 2000, a été stoppée à l'issue des rapports d'expertise des hydrogéologues mandatés. Les raisons invoquées par les élus sont les indemnités trop élevées à charge de la commune et une remise en cause trop importante des pratiques agricoles.

Compte-tenu des contraintes locales, c'est une logique de gestion « palliative » qui prévaut entre les premières alertes à la pollution et la décision d'abandon des captages : on traite les symptômes du mal, ne pouvant agir sur les causes. Certaines croyances sur l'eau servent de justification à cette logique. La première consiste à dire que la qualité de l'eau des sources est supérieure à celle de la Garonne. La seconde explique que la vulnérabilité de la ressource aux pollutions diffuses ne crée pas de risques pour la santé humaine puisque l'« on a toujours bu cette eau et que l'on n'est pas mort »... La dernière croyance conclut que le traitement chimique des problèmes de qualité adopté jusque-là garantit la maîtrise du risque sanitaire et la « bonne gestion » de l'eau distribuée.

Pourtant, l'échec des initiatives agricoles lancées dans les années 1990 pour réduire la pollution alimente progressivement l'idée qu'on ne peut pas agir sur la pollution des ressources alimentant la commune. L'engagement du secteur agricole dans la lutte contre la pollution par les nitrates avec les actions zone test Saint-Nicolas¹⁵ et Fertival 82¹⁶ aurait pu traduire une certaine « montée en généralité » au niveau local de la prise en charge des problèmes de qualité de l'eau en impliquant, à différentes échelles spatiales, les organisations professionnelles agricoles et les agriculteurs locaux dans la gestion collective des problèmes. Mais leurs résultats sur la diminution

des pollutions n'étant pas considérés comme significatifs, ces initiatives ne sont pas pérennisées, ce qui contribue à légitimer la décision des élus locaux d'abandonner les captages.

La mise en agenda de la vulnérabilité des ressources en eau

Au début des années 2000, deux stratégies de gestion de la vulnérabilité des ressources pour la consommation humaine sont ainsi envisagées. Sur le plan financier, elles sont équivalentes (investissements ou surcoût du prix de l'eau). La première stratégie consiste à abandonner les captages et à se raccorder au syndicat voisin de Lavit-Auvillar qui pompe l'eau de la Garonne et qui a été équipé d'un système de traitement des pesticides à l'occasion de travaux de rénovation (2002). Les positions des administrations déconcentrées, des financeurs (Agence de l'eau Adour-Garonne, conseil général 82) comme de la CGE convergent sur cette solution.

La seconde stratégie, portée par les élus locaux, est de garder les captages existants, ce qui signifie rester indépendant en matière de production d'eau potable pour préserver l'autonomie locale. Le problème est que ce choix implique un lourd investissement dans l'amélioration des ouvrages et dans les traitements à apporter à l'eau brute avant de la distribuer. Or, cette stratégie ne bénéficie plus du soutien des organismes financeurs à partir de l'année 2001¹⁷. Sur le plan technique, l'accumulation des problèmes en complexifie la mise en œuvre : un traitement des pesticides, la réfection de la filière de dénitrification existante et la mise en place de trois PPC impliquant le déplacement d'un poste d'eaux usées et la prise en compte des servitudes liées aux activités agricoles.

Dans cette situation, les élus se retrouvent peu à peu isolés dans le système d'action local et la solidarité de principe est ébranlée au sein de l'équipe municipale. Plusieurs groupes se dessinent : ceux qui sont pour l'interconnexion (unique solution financée), ceux qui y sont fermement opposés pour préserver l'autonomie communale et enfin ceux qui demandent davantage d'informations pour se prononcer.

En 2001, la CGE, dirigée par un nouveau chef d'agence, exerce une pression auprès des élus à la fois en les sensibilisant aux problèmes de pollution et en les menaçant de rompre le contrat d'affermage au cas où des solutions ne seraient pas rapidement décidées. Sous couvert de protéger les intérêts collectifs, la société privée cherche en réalité à se protéger d'un « aléa médiatique » dont les impacts sont devenus d'autant plus intolérables qu'une affaire de distribution d'eau non potable, quelques années

¹⁴ Les eaux usées de la commune sont acheminées vers une station de lagunage qui les assainit avant de les rejeter dans le milieu naturel. Le sodium qui sert à régénérer les résines échangeuses d'ions de la station de traitement (principal mécanisme de neutralisation des nitrates dans les eaux qui arrivent à la station de dénitrification) mêlé aux ions nitrates récoltés à l'issue du procédé de dénitrification renvoyés, eux aussi, vers la lagune perturbent le fonctionnement biologique en inhibant le développement bactérien sur lequel repose tout le dispositif.

¹⁵ C'est un dispositif contractuel mis en place entre 1993 et 1997 pour lutter contre les pollutions diffuses par une rationalisation des usages d'intrants sur la commune. La zone test couvre la majeure partie du bassin d'alimentation du principal captage. 95 % des agriculteurs de la commune ont participé à ce dispositif.

¹⁶ Mené par la Chambre d'agriculture entre 1994 et 1999, le programme concerne vingt-trois communes de la Haute-Vallée de la Garonne ; plus large que la zone test de Saint-Nicolas, il vise non seulement les pratiques agricoles (conseils et action de communication) mais aussi le grand public (actions de sensibilisation).

¹⁷ En référence à la décision du conseil d'administration de l'Agence de l'eau du 20 avril 2001.

auparavant¹⁸, avait déjà écorché son image et la confiance du consommateur. « Notre métier de distributeur d'eau soulève une question de santé publique très médiatisée : on n'avait pas envie de se retrouver dans les gros titres des journaux », explique un responsable de la CGE (extrait d'entretien, 9/2/05).

Aussi, à Saint-Nicolas, le changement de municipalité aux élections de 2001 ouvre une fenêtre d'opportunités (Kingdon, 1984) dont se saisit le délégué pour influencer la décision des élus.

À cette époque, malgré l'engagement politique de la nouvelle municipalité de régler le problème de l'AEP, l'équipe municipale reste en désaccord au sujet de la pertinence d'une interconnexion¹⁹, mais consciente des contraintes réglementaires et des changements à apporter au système. Sa stratégie consiste alors à diversifier les analyses de la situation afin de savoir si l'existence des risques se confirme et si un consensus au sujet de leur traitement se dégage. Elle fait appel pour cela à différentes expertises privées (cabinets d'étude, CGE), en plus des expertises publiques existantes (Agence de l'eau, DDASS, DDAF, expert hydrogéologue mandaté). « *J'ai fait faire plusieurs études par plusieurs cabinets d'étude* », explique le maire, « à la fin sur 18 membres du conseil j'en avais 14 ou 15 qui ont compris qu'il n'y avait pas d'autre solution [que l'interconnexion]. La décision a été prise à la majorité » (extrait d'entretien, 8/2/2005). La parole des experts, invitée et entendue en conseil municipal²⁰, devient donc un des outils de légitimation d'une décision difficile à prendre et qui, si elle ne parvient pas à faire l'unanimité, répond aux recommandations et exigences des acteurs extérieurs (DRASS, DDASS, AEAG, DDAF, CGE, cabinets d'étude). Les expertises commandées par la municipalité aboutissent en effet à la même conclusion que les autres : la solution optimale est l'interconnexion.

¹⁸ En Val d'Adour (Hautes-Pyrénées) en l'an 2000 (cf. second cas d'étude présenté dans cet article).

¹⁹ Les élus renouvellent en 2003 leur volonté de rester autonomes et de relancer les procédures de périmètres de protection de captages en raison de leur moindre coût par rapport à l'interconnexion (courrier du 26 mai 2003 adressé à l'Agence de l'eau par Monsieur le Maire).

²⁰ Dans le même sens que la CGE et les administrations locales, un consultant privé sollicité par la municipalité participe à la réunion municipale du 28 octobre 2003, et conseille l'interconnexion en insistant, en dehors des problèmes énoncés par la CGE, sur les contraintes propres au maintien de l'autonomie de l'AEP, à savoir : 1) l'obligation de protéger les captages impliquant l'achat d'une habitation située dans le périmètre immédiat, le déplacement du poste de relevage des eaux usées ainsi que des contraintes culturelles ; 2) la somme des travaux à exécuter soit immédiatement (mise à l'équilibre de l'eau, chloration, réhabilitation des réservoirs avec mise en sécurité des travailleurs et achat de terrain pour accès aux véhicules), soit à moyen terme (traitement des pesticides, rénovation de l'unité de dénitrification, obligation de suivre les évolutions réglementaires sur la qualité des eaux).

En décembre 2004, la commune décide officiellement l'interconnexion de son réseau d'AEP avec le syndicat voisin²¹. Si l'interconnexion est vécue par les élus locaux comme une perte d'autonomie de la commune, dans les faits, elle reste une mesure essentiellement technique et organisationnelle. Ne s'accompagnant pas de l'adhésion de la commune au syndicat mixte d'Auvillar, son impact politique reste en effet limité.

La décision comme arbitrage entre un niveau de risque inacceptable, un nouvel équilibre des pouvoirs et le développement local

La décision d'abandonner les captages résulte d'un arbitrage entre un niveau de risque devenu inacceptable, un nouvel équilibre des pouvoirs au sein du système d'action, et les enjeux de développement local. Diverses incertitudes vont en effet conduire à réorganiser le système d'acteurs local. D'abord, les incertitudes qui pèsent sur la potabilité de l'eau augmentent la fragilité médiatique de la CGE, fragilité liée à la publicisation, à la même époque, d'un problème de distribution d'eau non potable sur d'autres communes. La pression qu'elle exerce sur les élus en faveur de l'interconnexion vise en fait à réduire cette vulnérabilité. À leur tour, les élus qui perdent progressivement le soutien des gestionnaires (publics et privés) dans cette affaire sont plus vulnérables face à leurs administrés en cas de rupture dans le service d'AEP, d'autant qu'ils sont pénalement responsables de l'eau distribuée. La mise sur agenda de la contamination des ressources en eau crée aussi des incertitudes pour les agriculteurs dont certaines cultures sont mises en question. Dans le cas de la source Plantade par exemple, l'indemnisation au titre de la mise en place du périmètre de protection immédiat concerne le rachat de 29 hectares de verger, pour un montant estimé de 900 000 euros...

Un seuil inacceptable de risque se configure ainsi avec le cumul de ces incertitudes locales et des problèmes techniques d'AEP (qualité des eaux brutes et distribuées, vétusté des installations et dysfonctionnement de la station de lagunage). Ce seuil est atteint avec la formation d'une masse critique d'acteurs (CGE, Agence de l'eau, experts en hydrogéologie, DDASS, DDAF, conseil général) se positionnant en faveur de l'interconnexion, et conduisant à mettre les élus locaux « au pied du mur ». Éclairée par ce nouvel équilibre des pouvoirs, la décision d'abandonner les captages s'impose. Le changement organisationnel qui s'ensuit n'est donc pas directement dicté par la vulnérabilité des eaux souterraines, mais résulte plutôt du système d'incertitudes qui mobilise les acteurs locaux.

Qui plus est, sous l'influence de l'agglomération toulousaine, la commune qui veut ouvrir de nouvelles zones

²¹ Les trois captages ont été abandonnés en 2007.

à l'urbanisation en prévision de son accroissement démographique doit offrir des services publics fiables, notamment l'eau potable, situation qui appelle les élus à prendre des mesures à long terme. Dans ce contexte, la confiance et le développement durable deviennent des arguments de justification de la décision d'abandon des captages et d'interconnexion. Or, la notion de durabilité renvoie davantage ici à des enjeux de développement local et passe sous silence la durabilité des ressources sur le plan environnemental, les captages abandonnés n'étant plus contrôlés.

En somme, sur la scène locale observée, la vulnérabilité des ressources n'est pas seulement le fait d'un contexte physique ou de pratiques agricoles : elle est aussi liée aux logiques et modes de gestion de la ressource et de l'AEP depuis les années 1980 qui ont contribué à la renforcer.

Une scène locale de crise : gestion institutionnelle, logique palliative et vulnérabilité politique²²

Le Syndicat de production intercommunal d'eau (SPIDE) organisé autour d'un unique point de captage en Val d'Adour (Hautes-Pyrénées) est mis en place suite aux interdictions de consommation de l'eau du robinet ayant touché quatorze communes de cette zone en l'an 2000 (Fig. 2). Ces interdictions liées à la présence de teneurs en pesticides supérieures aux normes de potabilité (0,4 à 0,8 µg de triazine) ont obligé les élus à distribuer de l'eau en bouteille (3 l/j/hab) à leurs administrés et à faire installer par l'entreprise fermière sur la place publique des fontaines provisoires équipées de filtre à charbon. Dans les communes touchées, l'eau du robinet a été imbuvable durant six mois en moyenne.

Cette étude retrace l'histoire du SPIDE, actuellement composé de douze communes²³. Le nouveau captage est en service depuis juin 2007 et n'approvisionne pour le moment que deux communes (Maubourguet et Larreule). Les autres communes adhérentes s'alimentent donc encore aux réseaux préexistants jusqu'à la fin des travaux d'interconnexion. La majorité des communes ont un contrat d'affermage avec la Compagnie générale des eaux (CGE). Elles sont réparties en neuf unités de distribution, soit une

population permanente totale d'environ 4 290 habitants²⁴, et sont alimentées par six captages principaux.

Maïsiculture intensive et vulnérabilité de la ressource en eau

Le bassin versant de l'Adour possède des débits relativement faibles par rapport au reste du département et principalement en période d'étiage. L'irrigation s'est donc développée dans la plaine dès le XIX^e siècle, initialement pour arroser les prairies. Aujourd'hui, les prélèvements pour l'eau potable demeurent infimes en comparaison des quantités utilisées pour l'irrigation du maïs²⁵ (monoculture). Les terrains sont filtrants (alluvions perméables sableuses et graveleuses) et la nappe alluviale de l'Adour est proche de la surface²⁶. Les sols étant à nu de novembre à avril-mai, à un moment où la pluviométrie est importante, les eaux brutes sont contaminées par les nitrates et les pesticides à des teneurs régulièrement supérieures aux normes de potabilité. Depuis les années 1990, différents programmes réglementaires et contractuels ont été mis en œuvre pour tenter de limiter les pollutions (classement en zone vulnérable, Contrats territoriaux d'exploitation, opération Ferti-Mieux, l'arrêté atrazine et le programme d'action pour la réduction des pollutions par les produits phytosanitaires). Néanmoins, sur le Val d'Adour, les enjeux agricoles ont tendance à primer sur la protection de la ressource. La maïsiculture et l'industrie agroalimentaire qui lui est associée constituent, après le secteur tertiaire, un secteur d'activité important dans cette zone, en termes d'emploi²⁷ et de surface : celui-ci représente, malgré un nombre d'exploitants agricoles en forte diminution, une pression sociale et économique importante.

Si la nappe de l'Adour est contaminée par les pesticides et les nitrates depuis les années 1990, la prise de conscience par les élus locaux et les consommateurs de

²⁴ Recensement de la population, INSEE, 1999.

²⁵ En 2003, les quantités annuelles d'eau prélevées sur le département des Hautes-Pyrénées ont été estimées : à 19 Mm³ (18 %) pour les activités industrielles (essentiellement hydroélectriques) ; à 20 Mm³ (18 %) pour la production d'eau potable ; et à 70 Mm³ autorisés (64 %) pour l'irrigation, sachant que le maïs représente 90 % des surfaces irriguées. Source : Atlas de l'eau des Hautes-Pyrénées, Préfecture des Hautes-Pyrénées, 2004. Au niveau des communes du syndicat étudié, environ 85 % de la SAU des exploitations agricoles est irrigable (RGA, 2000).

²⁶ Observatoire de l'eau des pays de l'Adour, 2006. *Atlas du Bassin de l'Adour*, Institution Adour, Agence de l'eau Adour-Garonne, conseil régional Aquitaine.

²⁷ L'emploi agricole est évalué à 10,5 % de l'emploi total soit 2,5 fois plus que la moyenne nationale. Les industries agroalimentaires (traitements de rafle de maïs, transformation) représentent 4,7 % du nombre d'entreprises mais 800 emplois, soit 55 % de l'effectif salarié des entreprises du secteur. Les autres activités sont principalement des activités de service (données Fiches profils, INSEE, 1999).

²² D'après Roussary, A., 2006. « La création du syndicat de production intercommunal de l'eau potable (SPIDE) en Val d'Adour. Gestion institutionnelle d'un problème de pollution et sanctuarisation d'un site de captage », in Salles, D. (direction scientifique), Barraqué, B., Busca, D., Garin, P., 2006. *Eaux des villes, eaux des champs. Négociation territoriale et génie de l'environnement. Rapport du programme CNRS PIDUD, CERTOP-UTM.*

²³ Maubourguet, Estirac, Larreule, Sauveterre, Auriébat, Monfaucon, Buzon, Gensac, Liac, Ansost, Barbachen et Ansost.

Fig. 2. Carte de l'interconnexion du réseau SPIDE en 2005 et en projet.

l'impact sanitaire de cette contamination n'intervient réellement qu'en mai 2000, lors des premières interdictions de consommation sur le canton de Maubourguet. L'impact des pratiques agricoles sur la qualité de l'eau et l'échec relatif des politiques environnementales ne peuvent plus être niés ou minimisés. Le problème est rendu visible et la ressource devient non seulement officiellement « polluée » mais aussi impropre à la consommation. La rupture dans le service conduit donc à mettre en lumière un problème de pollution des ressources souterraines et va générer une crise sanitaire et politique sans précédent dans la région. En avril 2001, 7 400 habitants des Hautes-Pyrénées ont été touchés par les interdictions de consommation²⁸.

Quelles solutions apporte-t-on à une telle crise sur un territoire où convergent des enjeux politiques nationaux et des enjeux socio-économiques locaux ?

²⁸ « Et si on buvait de l'eau propre ? », in *La semaine des Pyrénées*, 12 avril 2001.

Gestion institutionnelle d'un problème de pollution

En 2000, le ministre de l'Agriculture de l'époque, Jean Glavany, est conseiller général du canton touché par les interdictions. Le territoire se doit d'être une « vitrine nationale » et la pression médiatique locale et nationale pèse sur le ministre²⁹ et les administrations locales en charge de la gestion du problème. L'annonce et le choix des solutions à mettre en place se doivent donc d'être rapides pour répondre à l'urgence de la situation pour les usagers et maîtriser les enjeux politiques nationaux liés à la crise locale. La combinaison de différents types d'actions doit permettre de juguler la crise sociale et politique : des actions curatives immédiates (filtres aux charbons

²⁹ « Dans le fief électoral du ministre, l'on est désormais contraint d'acheter de l'eau minérale. Jean Glavany se serait sûrement passé de ce mauvais coup de l'agriculture, dont il détient le maroquin au sein du gouvernement ». Extrait de « le rush sur l'eau minérale à Maubourguet », in *La Dépêche du midi*, 18 mai 2000.

actifs³⁰) et un programme d'actions présenté comme « durable³¹ » regroupant des mesures réglementaires (arrêté atrazine), non réglementaires (sensibilisation, information et formation des utilisateurs agricoles et non agricoles) et contractuelles.

La rupture dans le service de distribution d'eau potable et le contexte politique et réglementaire du moment cristallisent la nécessité de réorganiser la gestion de l'AEP. En effet, les acteurs institutionnels (Agence de l'eau, conseil général, DDAF, DDASS...) sont porteurs d'un schéma départemental d'alimentation en eau potable qui inscrit dans ses objectifs le regroupement des ressources au niveau de ressources importantes, correctement traitées et protégées. En ce sens, l'Agence de l'eau Adour-Garonne s'engage à financer prioritairement les projets collectifs. Il s'ouvre alors une fenêtre d'opportunités (Kingdon, 1984) permettant à la DDAF de ramener sur la table des négociations un projet d'interconnexion élaboré dans les années 1990, mais resté au stade prospectif. Douze communes pourraient être reliées ensemble à une nouvelle source située dans la commune d'Artagnan permettant la fermeture des six captages mis en cause.

Mais pour mener à bien leur projet, le ministre et les administrations déconcentrées sont obligés de coopérer avec les élus, détenteurs de la décision finale par leur adhésion ou non au syndicat, tout en exerçant un cadrage de la décision. Les gestionnaires et les élus locaux sont notamment sensibles à l'argument de rationalisation des coûts et des infrastructures. La création du SPIDE permettrait, par la fermeture des captages des communes adhérentes, une réduction des contrôles sanitaires et des coûts des analyses, des stations de traitement mais surtout des procédures de protection de captage.

Ainsi, le projet d'un captage unique à Artagnan, produit d'un arrangement entre les différents acteurs du système politico-administratif local (élus, préfet, collectivités locales, administrations), est présenté comme une solution à la crise. Il échoue pourtant en phase de mise en

œuvre. Il se confronte aux intérêts socio-économiques des agriculteurs d'Artagnan (craintes des servitudes liées aux périmètres de protection de captage et d'une concurrence hydrique avec l'irrigation), au refus des sociétés fermières concurrentes (la CGE et la SAUR) de travailler ensemble, à des conflits entre les élus locaux qui se soldent par le retrait du projet d'une des plus importantes communes du syndicat, Rabastens.

Fin 2003, le projet est alors déplacé sur la commune de Maubourguet où une nouvelle ressource, avec des taux de pesticides et de nitrates (15 mg/l) au-dessous des normes de potabilité, a été découverte au même moment. Cette solution est soutenue par les acteurs institutionnels (administrations et financeurs) d'autant plus que l'agriculteur possédant les parcelles potentiellement concernées par le futur périmètre de protection doit partir à la retraite.

Le transfert du projet sur une autre commune : sanctuarisation d'un site de captage et surcoût assumé par les usagers

Afin de ne pas voir la situation d'Artagnan se reproduire, le président du syndicat adopte très rapidement une stratégie de sécurisation du site. Au cours de l'année 2004, il procède à l'achat de vingt hectares de terre autour de la zone de captage, crée une zone d'activité différée (ZAD), et met en place une protection des berges. Mais les moyens mobilisés pour financer ces actions, ainsi que tout le travail d'étude et de mise en œuvre, rendent caduques les estimations financières annoncées par la DDAF pour le projet initial d'un captage à Artagnan, où les études préalables avaient été financées au travers du Fonds national pour le développement des adductions d'eau (FNDAE).

Ainsi, en décembre 2004, les usagers des communes adhérentes au SPIDE ont reçu une lettre jointe à leur facture et rédigée par le président du syndicat destinée à expliquer et à justifier l'instauration d'une nouvelle redevance composée d'une partie fixe annuelle de 45 euros/abonné et d'une autre de 0,2359 euros/m³/abonné. Pour échelonner ces coûts, certaines collectivités ont augmenté le prix de l'eau en 2004 ou baissé la part de la distribution. Pour les autres, la répercussion a été d'autant plus importante en 2005³². Les collectivités doivent donc gérer une situation caractérisée par le mécontentement potentiel du consommateur dans les villages où « la population n'est pas très riche » (extrait d'entretien, 12/2004). Les élus sont en effet pris en étau entre d'un côté l'exigence de mettre en place des solutions rapides et, de l'autre, la contestation sociale.

³⁰ La commune de Maubourguet a fait étudier le contrat d'affermage par un cabinet juridique révélant que la CGE était responsable de la qualité de l'eau. Le ministre de l'Agriculture et le maire de Maubourguet adressent au préfet une demande pour lancer un « processus de conciliation » avec la CGE. Avant la fin de cette procédure, et deux mois après les interdictions, la CGE fait installer deux fontaines avec des filtres au charbon actif à grain sous la halle de Maubourguet. Il faudra encore attendre cinq mois pour que des filtres soient mis en place au niveau du château d'eau et que l'eau du robinet puisse à nouveau être consommée. Les travaux ont été financés par le conseil général et l'Agence de l'eau à 70 %, et à 30 % par la CGE.

³¹ Lors de sa mise en place, le préfet des Hautes-Pyrénées déclarait : « Nous avons décidé de travailler sur les causes de la pollution de l'eau potable. Nous ne pouvons plus nous contenter de financer des filtres à charbons ou de nouveaux captages. ». « Et si on buvait de l'eau propre ? », in *La semaine des Pyrénées*, 12 avril 2001.

³² Entre le 1^{er} janvier 2004 et le 1^{er} janvier 2005, le coût forfaitaire d'une consommation semestrielle pour 60 m³ est passé : de 81,28 à 117,93 euros à Lafitole et de 166,80 à 222,75 euros à Maubourguet (source : CGE).

Les effets pervers d'une logique de gestion « palliative »

La non-intégration des agriculteurs et des usagers tout au long de ces différentes étapes révèle un degré d'ouverture faible de l'arrangement politique³³ (Van Tatenhoven *et al.*, 2000). La décision était issue d'un petit groupe d'acteurs détenteurs d'un pouvoir institutionnel. La négligence des intérêts sectoriels des agriculteurs d'Artagnan lors du processus décisionnel initial conduit à un déséquilibre dans le système d'acteurs et à l'échec du projet. Cette première situation réaffirme l'idée que la réussite d'une politique publique nécessite de trouver un compromis entre les objectifs qui lui sont assignés, les particularités territoriales et les enjeux sectoriels (Becerra, 2003).

Dans le cas de la création du syndicat, chacun a œuvré dans sa sphère (publique, privée), avec ses objectifs, ses méthodes, ses outils et ses attentes en matière de résultats. Le surcoût du nouveau projet est reporté sur l'utilisateur. Mais pour les élus, le vrai problème est moins d'ordre économique que d'ordre social : le durcissement des normes environnementales participe en effet du processus de baisse des effectifs agricoles³⁴. Il est difficile pour les élus de choisir entre la préservation de la qualité de l'eau et le maintien de l'activité agricole (Villey-Desmeserets et Ballay, 2001 ; Cartier, 1997). À l'image des gestionnaires locaux, ils externalisent donc la responsabilité en matière de changement de pratiques agricoles (mesures préventives et/ou coercitives) sur la Politique agricole commune (PAC). C'est pourquoi, la solution retenue, le traitement et la recherche d'une nouvelle ressource, confirme la logique corrective, adoptée jusque-là dans la prise en charge de la vulnérabilité des eaux souterraines vis-à-vis des pollutions agricoles. Or, cette logique de gestion palliative en s'enlisant dans le traitement des symptômes de la contamination de la ressource en eau, et en externalisant le traitement des causes à d'autres acteurs, renforce la vulnérabilité de la ressource en eau et la vulnérabilité politique des élus locaux.

Les mesures réglementaires du programme d'action de 2001 et sa reconduite en 2004³⁵ ont permis de stabiliser,

voire réduire les teneurs en atrazine et en triazine³⁶. Néanmoins, elles demeurent peu contraignantes et ne se traduisent pas par des innovations notables en termes de pratiques de traitement (mesures alternatives à la lutte chimique). L'apparition dès 2003 du glyphosate, herbicide de substitution à l'atrazine, dans l'eau des captages du Val d'Adour en est une illustration. Si le président du syndicat n'exclut pas des actions de contractualisation avec les agriculteurs, la vigilance portée à la ressource (à travers l'alimentation en eau potable) est désormais réduite de six à un unique périmètre de captage. En conséquence, la priorité des enjeux agricoles accentue la vulnérabilité de la ressource en eau. De plus, dans un contexte où le contentieux administratif entre usagers et distributeurs (privés et publics) est de plus en plus répandu, le coût des solutions techniques adoptées rend les élus locaux plus vulnérables à la contestation sociale (Pezon, 2002).

La dynamique de gestion du risque ordinaire

L'analyse comparée des deux cas d'abandon de captages présentés montre tout d'abord que la contamination des eaux par les pollutions diffuses est reconnue mais qu'elle ne pose pas de problème tant que les traitements opérés permettent de respecter les normes de potabilité. Ce « déni du risque » est caractéristique du discours des responsables publics locaux face aux risques naturels et environnementaux (Cartier, 2005).

La rupture de cette inertie dans le Val d'Adour intervient suite au durcissement des normes de potabilité qui d'une part « met en risque » (Borraz, 2005) le problème de la contamination des ressources souterraines, puis le constitue en problème de santé publique.

À Saint-Nicolas, c'est un processus plus diffus lié à la conjoncture des années 2000 qui l'explique : pression renforcée du délégataire, changement de municipalité. Les élus doivent alors arbitrer entre pressions sanitaire, agricole et politique. Ils sont en effet pénalement responsables de la qualité des eaux distribuées et de la mise en œuvre des périmètres de protection. Or, ces périmètres impliquent des contraintes pour les activités agricoles (changement de pratiques culturales, gel de terres) que les élus ne veulent pas assumer. Parallèlement, l'Agence de l'eau et les conseils généraux conditionnent l'attribution des aides publiques aux projets de rationalisation des services d'eau potable inscrits dans les schémas départementaux. Dans ce contexte où des événements conjoncturels se superposent à un système de contraintes

³³ L'arrangement politique est défini (Van Tatenhoven *et al.*, 2000) comme un « processus de structuration et de stabilisation de l'organisation d'un domaine politique donné ». Il se décline en quatre dimensions : les acteurs (la nature des coalitions politiques impliquées) ; la répartition des ressources et du pouvoir entre les coalitions et leur capacité à les mobiliser ; les discours (substantiels/institutionnels et organisationnels) ; la nature et les règles du jeu.

³⁴ Entre 1988 et 2000, le nombre d'exploitations agricoles sur la zone d'étude a diminué de 30 % (RGA, 1988, 2000).

³⁵ Programme d'action pour la réduction de la pollution des eaux par les produits phytosanitaires 2004-2006, préfecture des Hautes-Pyrénées, le 30 août 2004.

³⁶ Teneurs en triazine sur le puits de Maubourguet (eaux brutes) : 0,89 µg/l en novembre 2000 ; 0,55 µg/l en novembre 2004.

déjà existant, l'abandon des captages au profit de l'interconnexion s'impose aux élus locaux comme la décision rationnelle.

La logique de gestion palliative domine, que ce soit dans la gestion ordinaire de l'AEP ou dans la gestion de la rupture de ce service. Dans les cas étudiés, on n'observe pas de traitement de fond des problèmes mais plutôt des solutions techniques ou curatives, présentées comme durables, pour en traiter les symptômes. En s'efforçant de corriger les impacts de leur contamination, sans agir sur leurs origines, la gestion des ressources en eau renforce leur vulnérabilité. Un cercle vicieux s'instaure : la gestion quotidienne accentue la vulnérabilité de l'eau brute qui à son tour fragilise le système d'action local...

Cette logique de gestion palliative est symptomatique d'une « action publique désengagée », c'est-à-dire caractérisée par son désengagement vis-à-vis de la contamination des ressources en eau que l'on soit, ou non, en situation de risque avéré (interdiction de consommation). Quelle que soit la séquence à laquelle on se réfère dans la dynamique de gestion de la ressource, le risque environnemental continue d'être banalisé – voire disqualifié – par les nouveaux dispositifs adoptés (abandon de captages et interconnexion). Cette action publique vise en fait avant tout la mise en conformité des eaux distribuées avec les normes en vigueur.

Ce « désengagement » des acteurs publics vis-à-vis des ressources en eau révèle en particulier les limites de leur capacité gestionnaire. La loi définit en effet la personne « responsable » de la production ou de la distribution de l'eau au public comme garante de la délivrance d'une eau conforme aux normes sanitaires³⁷. Mais ce responsable n'est pas garant du « bon état » des eaux brutes et de ce fait ne se sent pas investi de la mission de restauration de leur qualité. Comme dans d'autres « affaires » (Borraz *et al.*, 2005), les décisions finalement prises révèlent donc l'écart entre les responsabilités et les capacités d'action effective des élus.

Conclusion

En définitive, il apparaît que le risque ordinaire de pollution n'est pas mobilisateur car il est socialement « invisible » au quotidien (Beck, 2001 ; Noiville, 2003 ; Chabbal, 2007) : c'est-à-dire peu présent sur les agendas politiques des élus locaux et suffisamment familier pour ne pas générer de « peur collective » ou de contestation civique. Évident en cas d'accident ou de catastrophe (Gilbert, 2004), le risque est ici passé sous silence. Cette situation ne favorise pas la mise en place des dispositifs préventifs. Elle est sans doute aussi symptomatique de l'absence d'une demande sociale affirmée. Aujourd'hui en France, l'exigence des consommateurs porte davantage sur la qualité

et le prix de l'eau du robinet que sur la qualité de l'eau servant à sa production. Si la capacité d'action collective pour préserver les ressources en eau est limitée par la capacité gestionnaire des collectivités dans le traitement de la vulnérabilité, elle l'est sans doute aussi par la capacité de mobilisation des abonnés... tant que l'eau coule au robinet.

Références

- Beck, U., 2001. *La société du risque*, Paris, PUF.
- Becerra, S., 2003. *Protéger la nature, politiques publiques et régulations locales en Espagne et en France*. Thèse de doctorat, Université de Toulouse II / Université autonome de Barcelone.
- Becerra, S., Lefelle E., 2006. *La gestion publique de la vulnérabilité des ressources en eaux souterraines aux pollutions agricole : une action publique désengagée. Le cas de Saint-Nicolas-de-la-Grave*. Rapport de recherche pour le deuxième programme du Groupement scientifique ECOBAG, CERTOP-CNRS, Toulouse.
- Borraz, O., Gilbert, C., Joly, P.B., 2005. *Risques, crises et incertitudes : pour une analyse critique*, Cahiers du GIS Risques collectifs et situations de crise (3), Grenoble, MSH Alpes.
- Borraz, O., 2005. Vers une sociologie du risque, in Borraz, O., Gilbert, C., Joly, P.B., *Risques, crises et incertitudes : pour une analyse critique*, Cahiers du GIS Risques collectifs et situations de crise (3), Grenoble, MSH Alpes.
- Bosc, C., Bourblanc, M., Rinaudo, J.D., Roussary, A., Viavattene, C., 2005. *EVEC project: a french approach to mechanisms protecting potable water catchments menaced by agricultural pollution*. 6th International Conference EWRA 2005, Menton, 7-10th September.
- Callon, M., Lascoumes, P., Barthe, Y., 2001. *Agir dans un monde incertain, essai sur la démocratie technique*, Paris, Seuil.
- Cartier, S., 1997. Le ruissellement, Cheval de Troie d'un aménagement rural conçu pour la ville, *Cahiers Agricultures*, 6, 55-61.
- Cartier, S., 2005. Les nouveaux protocoles d'action publique dans la gestion des risques naturels, in Faure, A., Douillet, A.-C., *L'action publique et la question territoriale*, PUG Grenoble, 53-73.
- Chabbal, J., 2007. Le risque invisible, la non-émergence d'un problème public, *Politix*, 70, 169-195.
- DDAF 82, 1997. *Commune de Saint Nicolas de la Grave : alimentation en eau potable*. Dossier d'intention.
- Decrop, G., 1998. Les scènes locales de risques. Points de vue de Geneviève Decrop et Pierre A. Vidal-Naquet. Actes de la dixième séance du Séminaire du Programme risques collectifs et situations de crise du CNRS, 19 mars 1998, Grenoble, MSH Alpes.
- Direction de l'eau (MEDD), 2005. *Compte rendu de la troisième réunion du comité national de suivi des effets de la sécheresse sur la ressource en eau*. Réunion du 8 juillet à la sous-direction des milieux aquatiques et de la gestion de l'eau/bureau de la protection des ressources en eau et de l'agriculture, Paris.
- Fabiani, J.L., Theys, J., 1987. *La société vulnérable : évaluer et maîtriser les risques*, Paris, Presses de l'École normale supérieure.

³⁷ Article L1321-1 du Code de la santé publique.

- Gilbert, C., 2005. Erreurs, défaillances, vulnérabilités : vers de nouvelles conceptions de la sécurité ? in Borraz, O., Gilbert, C., Joly, P.B., *Risques, crises et incertitudes : pour une analyse critique*, Cahiers du GIS Risques collectifs et situations de crise (3), MSH Alpes, 69-115.
- Gilbert, C., 2004. Marées Noires, le risque et l'ordinaire, *Natures Sciences Sociétés*, 12, 2, 133-134.
- Godard, O., Lagadec, P., Henry, C., Michel-Kerjan, E., 2002. *Traité des nouveaux risques. Précaution, crise, assurance*, Paris, Éditions Gallimard, 100.
- Hirschman, A.O., 1970. *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, organizations, and States*, Cambridge, Harvard University Press.
- IFEN, 2006. *L'environnement en France, Les synthèses*, IFEN.
- Kingdon, J.W., 1984. *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Boston, Little, Brown and Co.
- Noiville C., 2003. *Du bon gouvernement des risques, Le droit et la question du "risque acceptable"*, Paris, PUF.
- Observatoire de l'eau des pays de l'Adour, 2006. *Atlas du bassin de l'Adour*, Institution Adour, Agence de l'eau Adour-Garonne, conseil régional Aquitaine.
- Pezon, C., 2002. La dérégulation discrète de la distribution d'eau potable en France et l'émergence d'un nouvel acteur collectif, les abonnés, *Flux*, 48-49, avril-septembre.
- Préfecture des Hautes-Pyrénées, 2004a. *Programme d'action pour la réduction de la pollution des eaux par les produits phytosanitaires 2004-2006*.
- Préfecture des Hautes-Pyrénées, 2004b. *Atlas de l'eau des Hautes-Pyrénées*, MISE.
- Rey, J., 2000. *Commune de Saint-Nicolas-de-la-Grave*. Rapport d'expertise géologique concernant les périmètres de protection des captages communaux, Toulouse.
- Roussary, A., 2006. *La création du syndicat de production inter-communal de l'eau potable (SPIDE) en Val d'Adour*. Gestion institutionnelle d'un problème de pollution et sanctuarisation d'un site de captage, in Salles D. (Dir. sci.), Barraqué, B., Busca, D., Garin, P. Eau des villes, eau des champs. Négociation territoriale et génie de l'environnement. Rapport au programme CNRS PIDUD, CERTOP-UTM.
- Van Tatenhoven, J., Arts, B., Leroy, P., 2000. *Political modernisation and the environment, the renewal policy arrangements*, Dordrecht, Kluwer Academic Publishers.
- Vilagrán de León, J.C., 2006. Vulnerability a conceptual and methodological review, *SOURCE*, 4.
- Villey-Desmeserets, F., Ballay, D., 2001. *La politique de préservation de la ressource en eau destinée à la consommation humaine*. Rapport du conseil national de l'évaluation, Paris, Commissariat au plan.

Reçu le 23 juillet 2007. Accepté le 7 mai 2008.