

**ENJEUX ET INTERACTIONS AUTOUR DE L'EAU
DANS LA BAIE DU MONT-SAINT-MICHEL**

Stéphanie Sauvée, Katia Frangoudes



COASTMAN WORKING PAPER N°13

**ENJEUX ET INTERACTIONS AUTOUR DE L'EAU
DANS LA BAIE DU MONT-SAINT-MICHEL**

Stéphanie Sauvée, Katia Frangoudes*

COASTMAN is a research programme funded by
the EC Environment and Climate Research Programme,
Human Dimension of Environmental Change
(ENV-CT97-0045).

* OÏKOS Environnement Ressources. Rennes, France

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION	3
I- APPROCHE GLOBALE DES USAGES DE LA BAIE	5
1.1- LA CONCURRENCE FONCIERE POUR L'ACCES A L'EAU	5
1.1.1- Une répartition territoriale inégale de la ressource souterraine	5
1.1.2- L'acquisition des sources et la maîtrise de leur qualité par les collectivités locales.....	5
1.2- L'EAU COMME COMPOSANTE MAJEURE DE L'IMAGE DE LA BAIE	6
1.2.1- La Baie comme lieu récréatif de qualité.....	6
1.2.2- La qualité des produits agroalimentaires spécifiques à la Baie	7
1.2.3- La qualité de la vie dans la Baie : un enjeu politique	8
1.3- INTERACTIONS ET INTERDEPENDANCES DANS L'UTILISATION D'UNE RESSOURCE COMMUNE	9
1.3.1- L'exemple du marais de Sougeal.....	9
1.3.2- Les agriculteurs : premiers pollueurs d'une longue chaîne.....	9
1.3.3- Les collectivités locales : une double exigence quantitative et qualitative	10
1.3.4- Les industries.....	11
1.3.5- Les conchyliculteurs : une forte dépendance	11
1.3.6- EDF : une diversification de l'usage des barrages.....	12
1.4- L'EAU DEFENDUE POUR SA VALEUR D'EXISTENCE	12
1.4.1- Les pêcheurs.....	12
1.4.2- Les chasseurs.....	13
1.4.3- Les écologistes et amateurs de découverte nature	13
1.4.4- L'eau comme élément constituant du patrimoine de l'Humanité qu'est la Baie.....	13
II- LA PARTIE BRETONNE : L'OPERATION BRETAGNE EAU PURE 2 SUR LOISANCE ET MINETTE	15
2.1- LE BASSIN VERSANT D'ACTION RENFORCEE (BVAR) LOISANCE-MINETTE	15
2.1.1- Le Président du syndicat Loisanse-Minette.....	15
2.1.2- Les animateurs de Bassin Versant	16
2.1.3- La Commission Agricole.....	17
2.2- LES PARTENAIRES FINANCIERS DE BEP 2	18
2.3- LA CHAMBRE D'AGRICULTURE	18
2.4- LES COOPERATIVES AGRICOLES ET AUTRES PRESCRIPTEURS	19
2.5- AUTRES GROUPEMENTS AGRICOLES	20
2.6- LES CONSOMMATEURS D'EAU POTABLE	21
2.7- LES AGRICULTEURS EN GENERAL	21
2.8- ACTEUR IMPLIQUE INDIRECTEMENT : LA POLICE DES EAUX	23

III- LA PARTIE NORMANDE : LE BASSIN VERSANT DE LA SELUNE.....	25
3.1- CONFRONTATION DES STRATEGIES DE L'ALIMENTATION EN EAU POTABLE (AEP) : DES CHOIX DE STRUCTURATION CONCURRENTS.....	25
3.2- UNE ACTION CIBLEE SUR LES POLLUTIONS AGRICOLES : L'OPERATION PILOTE BEUVRON PROPRE.....	26
3.3- LES BARRAGES HYDROELECTRIQUES DE LA ROCHE-QUI-BOIT ET DE VEZINS : VERS UNE DIVERSIFICATION DES USAGES.....	29
3.3.1- L'amont : intérêt touristique des lacs	29
3.3.2- L'aval : tout tourne autour du poisson	30
3.3.3- La situation d'EDF : un partenariat pour la paix sociale.....	32
3.4- LE SAGE SELUNE	34
3.4.1- Quelle pertinence de l'échelle Bassin Versant ?	34
3.4.2- Une contrainte supplémentaire ?	36
3.4.3- Une machine politique ?.....	37
CONCLUSION.....	39
REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES.....	40

Introduction

La maîtrise du système hydraulique représente un instrument déterminant pour le contrôle du développement local. La gestion de l'eau possède des enjeux majeurs et subsume, de fait, les frontières administratives et politiques. Elle relève de compétences multiples et en ce sens participe à l'organisation des territoires, à leur aménagement et aujourd'hui à leur recomposition à travers des projets ciblés sur la gestion qualitative et quantitative de la ressource aquatique et des usages qui y sont liés.

Fruit d'une pratique sociale et professionnelle construite depuis des siècles par des corporations d'usagers –agriculteurs, pêcheurs, conchyliculteurs notamment- l'utilisation de l'eau douce et des eaux marines de la Baie du Mont St Michel se trouve aujourd'hui confrontée à l'émergence d'enjeux concurrents et jusqu'alors mineurs.

Cette transformation du rapport de l'homme à l'élément "eau" prend sa source à la fois dans une évolution de la société dans son ensemble et dans une altération du potentiel quantitatif et qualitatif disponible. Phénomènes indissociables l'un de l'autre : augmentation des rejets polluants et demande sociale en eau de consommation et produits de la mer de plus en plus exigeante, mais parallèlement de plus en plus importante, d'où des concurrences autour des points de captage et des modes de production. Mais aussi intensification de l'approvisionnement et donc dégradation de la ressource...

Véritable cercle vicieux qui fait aujourd'hui l'objet d'une réflexion collective, aussi bien professionnelle qu'institutionnelle, pour l'établissement de nouvelles modalités d'exploitation et de gestion, au-delà des cloisonnements sectoriels, mais aussi au-delà des intérêts particuliers et corporatistes.

C'est pourquoi une approche de l'eau dans la Baie du Mont St Michel par une entrée socio-politique s'avère incontournable à ce stade de la prise de conscience. Une vision globale de l'unité hydrographique ne peut être obtenue sans une identification et une compréhension préalables des conceptions particulières qui la composent. Or, celles-ci peuvent se révéler très différentes, voire divergentes, en fonction de l'échelle spatiale considérée : propriété foncière concernant quelques hectares pour les agriculteurs, territoires administratifs départementaux et régionaux pour les services déconcentrés de l'Etat, les collectivités locales et les chambres consulaires, unités géographiques et écologiques pour les techniciens, les gestionnaires de l'eau et la communauté européenne. Plusieurs opérations de restauration de la qualité de l'eau seront ici étudiées, qui correspondent à des échelles spatiales et temporelles variables et qui impliquent, le plus souvent, les mêmes acteurs de manière différente.

Quels sont les enjeux de chacun derrière sa participation à une action relative à l'eau ? Et comment se combinent-ils entre eux pour parvenir à une gestion de la ressource collective qui se rapproche le plus possible de l'intérêt général ?

C'est à ces questions qu'il sera tenté de répondre, dans un premier temps à travers une approche globale des différents aspects de l'eau dans la Baie, relevant et de sa valeur d'usage et de sa valeur d'existence. La ressource aquatique constitue, en effet, à la fois un enjeu économique et un élément défendu pour son rôle fonctionnel au sein de l'équilibre écologique mais aussi un facteur indispensable à l'équilibre des hommes.

Deux études de cas seront ensuite considérées, correspondant aux deux régions qui se trouvent représentées dans la Baie : l'opération Bretagne Eau Pure 2 sur le bassin de la Loisanne et de la Minette nous permettra d'approcher les différents acteurs impliqués dans une action de protection de l'eau et les relations qui les lient. La Sélune, situés à cheval sur trois régions et trois départements, révélera quant à elle la complexité d'un dépassement des frontières administratives et politiques pour une gestion de l'eau par bassin versant.

I- Approche globale des usages de la Baie

1.1- La concurrence foncière pour l'accès à l'eau

1.1.1- Une répartition territoriale inégale de la ressource souterraine

Chaque commune ne dispose pas de son propre point de captage souterrain, par manque d'une nappe phréatique suffisante ou par l'option choisie de se regrouper avec une ou plusieurs autres municipalités en syndicat d'eau afin de partager les coûts de production des eaux de consommation. Certaines grosses agglomérations possèdent, quant à elles, plusieurs sources d'alimentation en eau, qui constituent une garantie de continuité d'approvisionnement en cas de menace de pénurie quantitative ou de détérioration qualitative.

Les communes ou syndicats d'eau se voient donc offrir deux orientations quant à leur politique de gestion de l'eau :

- Une recherche d'autonomie et d'autosuffisance dans l'approvisionnement de leurs administrés. Ceci implique des coûts d'investissement et de fonctionnement des équipements de captage relativement lourds à assumer pour les petites collectivités rurales au budget réduit mais que ce regroupement facilite. Cette solution expose toutefois à des risques de pénurie totale en cas de sécheresse ou de pollution accidentelle importante.
- L'intégration de la commune dans un maillage d'alimentation en eau, à un réseau de partage intercommunal par l'achat d'une partie de la ressource aquatique aux territoires voisins. Le coût à l'achat se trouve contrebalancé par la sécurité induite, notamment pour les collectivités qui connaissent une très forte croissance de leur population – et donc de leur demande en eau - en période estivale. Cette alternative peut être imposée par l'absence de ressource propre ou être le fruit d'une volonté politique de coopération autour du thème de l'eau. Les élus doivent, en effet, accepter de réduire leurs marges de manœuvre et de partager leur pouvoir de décision dans la gestion de leur circonscription.

Une association des deux solutions s'impose souvent dans la pratique, tant pour des raisons objectives de ressource quantitative et qualitative que pour des raisons politiques. Il s'agit d'une part de rassurer l'électorat sur la satisfaction de ses besoins et d'autre part de s'ouvrir à une nouvelle échelle de gestion tant quantitative que qualitative de l'eau face à la multiplication des problèmes y afférant, celle des bassins versants.

1.1.2- L'acquisition des sources et la maîtrise de leur qualité par les collectivités locales

Trois sources d'approvisionnement en eau s'offrent aux collectivités :

- Les captages souterrains plus ou moins profonds (du drain au forage en passant par le puits),
- Les rivières,
- Les barrages.

Si l'acquisition du point de captage ainsi que de son périmètre de protection immédiate est obligatoire pour la commune ou le syndicat d'eau, la nécessité de l'instauration ou non d'un périmètre supplémentaire de protection rapprochée ou éloignée se trouve déterminé par des études hydrogéologiques de la zone concernée. La collectivité possède par ailleurs la possibilité d'acquérir des « zones sensibles », dont elle assurera la végétalisation, si elle désire

mettre en œuvre une politique volontariste de protection de ses sources d’approvisionnement¹.

Ces bandes de terres qui passent dans le patrimoine collectif – par la contrainte de servitude d’utilité publique - appartiennent le plus souvent initialement à des agriculteurs, qu’elles soient situées en pleins champs, le long des cours d’eau ou à moins de 100 m des eaux les plus hautes d’un barrage. Des conventions sont par ailleurs signées qui visent à limiter les comportements agricoles à risque pour la qualité du lieu de captage. Cependant, il s’avère très difficile de maîtriser les réelles causes de pollution, dans le temps et dans l’espace. Les produits toxiques possèdent des délais d’élimination variables (les nitrates mettront ainsi plusieurs années à disparaître des sols, là où les taux d’atrasine par exemple peuvent être rapidement réduits après arrêt de leur utilisation). De même, comment maîtrise la qualité des eaux d’une rivière, jusqu’où remonter en amont ?

Les enjeux de l’acquisition foncière des sources d’approvisionnement en eau peuvent être résumés de la façon suivante :

- S’assurer une quantité suffisante face à des besoins toujours croissants
- Garantir la régularité et une pérennité de la ressource face aux aléas climatiques, multiplication des risques et exigences des consommateurs et du marché
- Réduction maximale des coûts de traitement des eaux

1.2- L’eau comme composante majeure de l’image de la Baie

« Le Mont St Michel est exceptionnel, si en plus la qualité de l’eau est irréprochable, si les saumons remontent les fleuves, le tourisme le développera, les entreprises amèneront des taxes professionnelles supplémentaires aux communes, ceci dynamisera le tissu rural et permettra l’entretien du milieu.² »

1.2.1- La Baie comme lieu récréatif de qualité

La baignade : la préoccupation concerne principalement ici la dimension qualitative et les eaux maritimes. Le niveau de qualité de la Baie s’avère satisfaisant et dépendre davantage de l’état des eaux déversées par les trois fleuves côtiers que sont la Sée, la Sélune et le Couesnon que des rejets directs du littoral, trois fois inférieurs aux premiers. La fréquentation touristique se trouve étroitement liée aux résultats qualitatifs des eaux diffusés dans les médias. Toutefois, seule la ville de Cancale bénéficie d’un "drapeau bleu", label européen valorisant les plages et les ports ayant une action remarquable en matière d’environnement, que ce soit dans la maîtrise des rejets, dans l’éducation à l’environnement ou la mise en place de sentiers de découverte du littoral entre autres. On peut se demander pourquoi les communes, qui pourraient ainsi renforcer leur image touristique, n’ont pas ressenti le besoin de faire la démarche auprès de la fondation en charge de l’attribution du label. Y aurait-il entre elles un consensus dans ce sens ?

La préservation ou la restauration des paysages typiques traditionnels : indissociable de la dimension culturelle et historique conférée par le Mont St Michel, l’image de la Baie est fondée sur le visage qu’elle offrait par le passé et la continuité avec les panoramas que peut découvrir le promeneur aujourd’hui. C’est pourquoi une politique volontariste de restauration

¹ C’est le cas des bassins versants du programme Bretagne Eau Pure.

² Cité dans **H-M Cuvelier**, Concurrences d’usage et enjeux économiques sur les bassins versants de la Baie du Mont St Michel, mémoire de DEA, nov 98

du caractère maritime de la Baie est-elle actuellement en cours, couplée d'une Opération Grand Site, dont l'objectif est de revaloriser les paysages et leur place dans l'histoire culturelle de la région. Les nombreuses Maisons de la Baie, de la Pêche et autres écomusées mettent en lumière la centralité de l'élément liquide sur ce territoire, que ce soit à travers les prés salés, alternance de champs de salicorne et de canaux, la conchyliculture ou la pêche traditionnelle.

La préservation d'un écosystème riche : La découverte de la faune et de la flore, des équilibres naturels génère depuis quelques années un véritable engouement chez le grand public. Ces nouvelles demandes de la société de loisirs élargissent le champ touristique, relayées par les nombreuses associations écologistes ou d'éducation à l'environnement. La Baie, par sa diversité naturelle, culturelle et historique et son interface terre-mer, constitue un terrain de découverte idéal. Voici quelques thèmes relatifs à l'eau exploités par les associations d'animation³ et qui contribuent à renforcer l'image maritime de la Baie : les oiseaux marins nicheurs, les ports de pêche et leur histoire, la vie des vasières entre mer et terre, moules et huîtres...

Les activités de rivière : Sont ici concernés la pêche de loisirs et les sports nautiques tels le canoë. Les préoccupations de ces récréationnistes relèvent autant du débit quantitatif que de la qualité des eaux. Ces activités représentent un atout non négligeable pour l'attractivité et le développement économique et social des communes de l'intérieur des terres. La situation très dégradée de certains cours d'eau comme le Beuvron, le Loison ou le Guyoult⁴, obère l'image et, par conséquent, l'avenir touristique de ces territoires.

1.2.2- La qualité des produits agroalimentaires spécifiques à la Baie

Le caractère traditionnel des produits locaux et de leurs modes de production : La tradition halieutique de la Baie est signalée, dans les écrits, dès le début du XI^{ème} siècle et remonterait probablement à une époque plus ancienne encore⁵. Si les modalités de pêche ont beaucoup évolué depuis - de même que les pratiques de conchyliculture pourtant bien plus récentes -, leur prégnance et leur succès auprès du public ont contribué à forger une représentation de la Baie profondément ancrée sur ces particularités. Ainsi, certaines traditions sont-elles entretenues, telles la régata annuelle de bisquines, ces embarcations autrefois utilisées pour la pêche côtière, fête qui perdure depuis 1845. Les nombreuses cartes postales en noir et blanc d'étalage des huîtres « pied de cheval »⁶, de mytiliculture ou des grands ports de pêche que furent autrefois Cancale et Granville contribuent également à renforcer l'image « authentique » des productions locales. Des suspicions quant à la qualité des eaux ou quant aux modes de production actuels ne peuvent que représenter une menace pour cette attractivité touristique propre à la Baie.

Les labels qualité des produits gastronomiques : Une dégradation de la qualité du milieu de production représente une menace pour la reconnaissance des efforts d'une certaine catégorie de producteurs, dont les activités sont régies depuis quelques années sur le respect de l'environnement et du consommateur. Ainsi peut-on citer le label « mouton pré-salé », les moules bouchot, les œufs de la Mère Poulard et les légumes produits dans les polders

³ Les animations proviennent en l'occurrence du Syndicat des Caps Fréhel

⁴ Voir la carte en annexe 30 de A. Mont St Michel et la mise en valeur du pays de la Baie, décembre 95, rapport CESR Basse-Normandie

⁵ A. Lemaréchal p82

⁶ A. Lemaréchal

occidentaux de la Baie, qui ont fait l'objet d'une réflexion « Produire Autrement » en 1994 au sein de la profession et qui est qualifiée à posteriori de une véritable « révolution culturelle⁷ ».

Cette politique d'emblémisation de la production agro-alimentaire a pour but de renforcer la perception positive de la Baie et de rassurer le consommateur car la vente de ces produits se trouve fortement corrélée à leur image de marque. Toutefois, les difficultés d'harmonisation que rencontrent encore les départements (inégalité des aides entre les deux régions) et exploitants (modes de production différents) remettent en cause ces efforts de distinction par étiquetage. L'Appellation d'Origine Contrôlée (AOC) pour les « moutons pré-salé de la Baie du Mont St Michel » ne peut ainsi être obtenu par manque d'unité territoriale.

1.2.3- La qualité de la vie dans la Baie : un enjeu politique

La qualité des eaux de consommation : Très préoccupés des problèmes de santé publique médiatisés depuis quelques années, le citoyen-contribuable se montre particulièrement exigeant quant la qualité de l'eau à laquelle il contribue financièrement. Jouant à la fois sur leur pouvoir d'achat et sur leur santé, le niveau de pollution participe de la représentation que se font les individus d'une région et de la qualité de vie dont ils pourront bénéficier. Cette dimension possède des conséquences indéniables sur le pouvoir d'attraction d'un territoire et, par extension, sur son poids démographique, économique et social. Les départements, comme les communes, sont concernés par cet aspect.

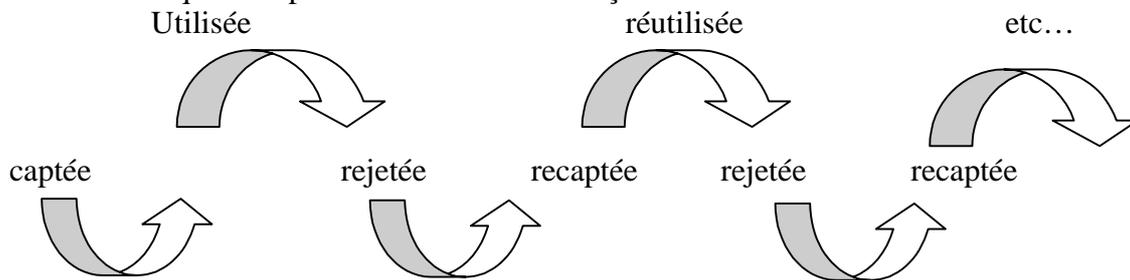
L'eau comme instrument politique : Les élus ont bien compris cette centralité de la qualité de l'eau dans les préoccupations populaires et nombreux sont-ils à faire de la restauration de la potabilité leur cheval de bataille électorale. Les opérations ciblées, du type Beuvron Propre ou Bretagne Eau Pure, constituent une occasion réelle pour un maire ou un conseiller général de démontrer son implication dans la vie locale et dans les problèmes que rencontrent leurs concitoyens au quotidien. Renforçant leur visibilité médiatique ainsi que leur proximité affective avec la population, l'association de leur nom à de tels programmes ne peut que jouer positivement auprès de leur électorat.

L'attractivité des territoires qu'ils représentent - qu'elle provienne de la qualité de la vie des habitants permanents ou des possibilités de profiter d'une eau de qualité comme support de ses loisirs – en assurant un poids économique certain – renforce le pouvoir politique des élus. Ainsi les maires de stations balnéaires et autres lieux d'affluence possèdent-ils certainement une visibilité supérieure, qui favorise par la suite le cumul des mandats et l'acquisition d'une influence politique accrue.

⁷ H-M. Cuvelier p54

1.3- Interactions et interdépendances dans l'utilisation d'une ressource commune

L'eau, en tant qu'élément fluide, se trouve prise dans un flux amont-aval-large et dans un cycle sinusoïdal que l'on peut schématiser de la façon suivante :



C'est un bien collectif qui transcende la propriété et la maîtrise par un acteur unique. Une multiplicité d'utilisateurs apportent leur contribution à son altération, qui s'avère négative en l'occurrence mais que l'on pourrait envisager positive.

1.3.1- L'exemple du marais de Sougeal

L'exemple du Marais de Sougeal, situé à 14 km au Sud de la Baie et s'étendant sur une surface de 180 ha, peut-être cité afin de fournir un aperçu liminaire de l'ensemble des intérêts qui peuvent se trouver confrontés autour de l'eau sur un territoire pourtant réduit. Cet espace concentre en lui une multitude de projets bien souvent inconciliables.

Loué aux habitants pour le pâturage des bovins, chevaux, moutons et oies, le marais communal a fait pendant des années l'objet d'un projet d'aménagement d'un plan d'eau, soutenu par les chasseurs qui avaient besoin de cette surface humide supplémentaire pour obtenir un droit d'ouverture anticipée de la chasse aux gibiers d'eau. A l'opposé, les éleveurs souhaitaient bénéficier de plus de zones de pâturage et d'un meilleur écoulement des eaux. Les pêcheurs et le Conseil Supérieur de la Pêche motivaient quant à eux leur refus par un projet de restauration des frayères à brochets. La DIREN et les naturalistes se sont joints à ce mouvement de contestation, sans toutefois parvenir à empêcher certaines opérations visant à améliorer l'écoulement.

Il aura fallu traverser douze ans de conflit et de nouveaux acteurs moins virulents pour parvenir à un compromis, basé sur une utilisation conservatrice du marais et sa valorisation pluridimensionnelle par la chasse, le pâturage et le tourisme. Un contrat nature est à l'étude, qui mobilisera à la fois l'Europe, la région et la commune pour une réhabilitation du milieu et la création d'un observatoire. Le marais de Sougeal fait partie des propositions pour le réseau Natura 2000⁸.

1.3.2- Les agriculteurs : premiers pollueurs d'une longue chaîne

Les sources d'alimentation en eau étant le plus souvent situées en milieu rural, les activités des agriculteurs possèdent un impact très en amont sur leur qualité initiale. Eux-mêmes utilisent généralement l'eau du réseau, associée à la ressource d'un puits individuel rarement déclaré - et donc contrôlé - car considéré comme faisant partie intégrante de l'exploitation depuis le nombre d'années qu'il est utilisé. Ce pompage anarchique dans les nappes

⁸ H-M. Cuvelier p. 74

phréatiques joue cependant un moindre rôle dans la gestion de la ressource aquatique que les conséquences indirectes des fertilisations, désherbage chimiques et modification du paysage bocager que réalisent les agriculteurs. D'un côté les ruissellements polluent les rivières et nappes souterraines, de l'autre la rationalisation foncière de l'espace et l'intensification provoquent des altérations des équilibres écosystémiques.

Les éleveurs peuvent également compromettre notablement certains usages de l'eau en aval, tels que la baignade ou la conchyliculture par les germes de contamination fécale qu'engendrent leurs bêtes. Mais l'élevage bovin participe par ailleurs de manière importante à l'augmentation de la charge azotée. Or, cette pollution par les nitrates rend par exemple inutilisable 90% de la ressource du Drain Rennes I, situé dans le bassin versant Loisançe-Minette (affluents du Couesnon, Ille-et-Vilaine). On estime que l'agriculture contribue pour les 2/3 des teneurs en nitrate à l'échelle nationale mais à 93% pour le bassin de la Sélune, 98% pour celui de la Sée et 75% pour les cantons d'Avranches et de Grandville. Les conséquences ne toucheront pas à l'avenir uniquement les consommateurs d'eau mais risquent de réduire sérieusement les capacités productives et la fertilité naturelle des sols, obérant ainsi l'avenir des producteurs eux-mêmes.

Ces incidences négatives sont caractérisées par une très forte visibilité ainsi qu'un très bon relais médiatique et donc politique, ce qui explique la stigmatisation de la profession agricole dans son ensemble. Afin de faire face à cette réprobation générale particulièrement défavorable à la vente des produits agricoles, mais aussi face à la multiplication des contraintes réglementaires communautaires et nationales, la profession se montre aujourd'hui davantage ouverte aux programmes de restauration de la qualité de l'eau et de l'environnement. Cette sensibilisation possède une intensité d'autant plus grande que les agriculteurs se situent en aval des cours d'eau et donc dans une situation de dépendance vis-à-vis des pratiques en amont. Ainsi les légumiers de la Baie ont-ils adopté une attitude de labellisation volontariste et une stratégie d'alliance avec les conchyliculteurs qui partagent cette position défavorable.

1.3.3- Les collectivités locales : une double exigence quantitative et qualitative

Les besoins des collectivités sont concentrés autour de l'approvisionnement en eau potable pour leurs administrés. Les quantités peuvent varier énormément en fonction des flux saisonniers de population. Les normes sanitaires de plus en plus sévères et leur médiatisation renforcent les exigences des consommateurs, dont la demande quantitative ne cesse par ailleurs de croître. La dépendance vis-à-vis des sources et rivières alentours, le plus souvent situées dans un contexte agricole, impose aux municipalités et syndicats d'eau d'augmenter constamment leurs efforts d'assainissement. Dans cette optique, un Programme d'Actions Prioritaires d'Initiative Régionale (P.A.R.I.R) a été élaboré en 1977 dans le cadre d'une coopération entre les quatre régions de l'Ouest de la France et entre les politiques des Conseils Généraux. De nouvelles stations voient le jour – Dol-de-Bretagne, Cancale, St Méloir-des-Ondes et plus récemment autour du Mont St Michel - qui font la preuve de leur efficacité par l'amélioration marquée des taux d'épuration des eaux usées.

Mais les collectivités locales, sont elles aussi, source de rejets polluants que l'on qualifie d'« anonymes » : le particulier, le jardinier du dimanche utilisateur de pesticides mais également l'entretien des espaces verts et voies publiques par les services municipaux eux-mêmes. Les programmes de sensibilisation à l'échelle des bassins versants ou les SAGE

ciblent une partie de leurs actions sur ces comportements à risques bien souvent minimisés au vu des quantités dérisoires de produits polluants utilisés (150 tonnes) en comparaison avec le monde agricole (3000 tonnes). Or, les particuliers et collectivités sont responsables, avec ces volumes vingt fois inférieurs, à 50% de la pollution des eaux par phytosanitaires.

1.3.4- Les industries

Le secteur secondaire représentait en 1990 25,1% des activités de la Baie, taux inférieur aux moyennes bas-normande (30,8%) et française (31,1%). Les industries ne sont cependant pas absentes et constituent un maillage de PME-PMI particulièrement constitué par l'agroalimentaire (IAA). L'utilisation de l'eau se fait sur le réseau ou par captages propres (généralement souterrains), qui sont alors l'objet de contrôle de plusieurs organismes. Les quantités prélevées sont surveillées par la DRIRE et la DDAF, les rejets par la Police des eaux. La DDASS exerce quant à elle une très stricte vigilance sur la qualité de l'eau utilisée dans l'industrie agroalimentaire.

Cette étroite surveillance laisse peu de marges de manœuvre aux industriels qui possèdent aujourd'hui en grande majorité une politique environnement et participent activement aux programmes de restauration de la qualité. Cependant, ces efforts impliquent un financement d'autant plus important que la ressource nécessite un traitement lourd. C'est pourquoi la qualité des eaux présente un enjeu économique majeur pour les territoires dans la mesure où elle peut dissuader - ou au contraire encourager - les industries de s'installer.

1.3.5- Les conchyliculteurs : une forte dépendance

Situés en aval des fleuves et uniquement dans la partie bretonne, ils occupent une position de totale dépendance vis-à-vis de comportements des acteurs en amont à l'égard de l'eau. Si l'eutrophisation par les nitrates ne constitue pas un phénomène observé dans la Baie - sans doute grâce aux apports et volumes brassés par les marées et courants - les mytiliculteurs et ostréiculteurs se trouvent confrontés à de nombreux autres problèmes quantitatifs et qualitatifs, avec le monde agricole mais également au sein même de leur profession.

Les variations saisonnières de pluviométrie - assèchement ou excédent - donnent lieu à des « dénoyages » ou au contraire à des rétentions de la ressource aquatique par les agriculteurs localisés à l'interface marais-littoral. Ces pratiques soit ne laissent pas le temps à l'auto-épuration de se réaliser - pendant les excès hydriques en hiver - soit réduisent, au printemps et en été, les quantités d'eau douce et de nutriments qu'elle contient et dont les coquillages ont besoin pour leur croissance. De même, les matières exportées par les moutons des prés salés interfèrent sur la qualité et la couleur des moules de la Baie. Les conchyliculteurs voient donc leurs récoltes compromises par des pollutions ou par une pénurie de la ressource. Une menace de déclassement de leur production accentue la pression qui pèse sur eux. C'est pourquoi ils ont choisi de s'allier stratégiquement aux professionnels du tourisme et aux associations de consommateurs pour s'opposer à l'installation de nouveaux élevages polluants (poulaillers notamment) ou à l'extension des activités existantes.

Mais le partage de l'eau ne provoque pas uniquement des conflits avec les agriculteurs. Ainsi de nouvelles concessions font-elles l'objet de concurrence entre les conchyliculteurs eux-mêmes mais aussi de craintes car des extensions ou nouvelles installations dans la partie Est de la Baie (zone au Nord-Est du Banc des Hermelles) prélèveraient dans les flux déjà labiles de nutriments. Les ostréiculteurs réclament ainsi un diagnostic sur la gestion des stocks

conchylicoles qui demanderait plusieurs années de recherche. Le Schéma de Mise en Valeur de la Mer prôné par les conchyliculteurs pour régler leurs conflits n'a pu aboutir car la partie estuarienne dépendant de la Manche, peu concernée par ces activités, n'a pas désiré s'associer à l'opération. Finalement, pour s'affranchir des pollutions ponctuelles bactériologiques, les mytiliculteurs ont investi dans l'aménagement du port du Vivier.

1.3.6- EDF : une diversification de l'usage des barrages

Deux barrages hydroélectriques sont présents dans la Baie, qui sont situés sur la Sélune à Vezins et la Roche-qui-Boit. Les vidanges et modifications du débit du fleuve auxquelles donnent lieu leurs activités provoquent des contestations au sein des associations de pêcheurs, qui réclament des sanctions contre EDF qui n'appliquerait pas la loi de 1984 sur la libre circulation des migrateurs, ainsi que le démantèlement des deux ouvrages. Le suivi des stocks de saumons, assuré par le Conseil Supérieur de la Pêche, autour des trois grands fleuves que sont le Couesnon, la Sélune et la Sée, exigerait davantage de connaissances sur le comportement des poissons face aux variations artificielles de débits. Une gestion collective des eaux à l'échelle de la Baie pourrait alors s'imposer.

En 1998, EDF engage une somme de 36 MF pour la mise aux normes du barrage de la Roche-qui-Boit (pour des raisons de sécurité civile) et pour passer à une prise d'eau de surface, qui assure une meilleure oxygénation de l'eau ainsi qu'une moindre charge en matières en suspension. Un certain nombre d'autres initiatives prises par EDF face aux protestations des pêcheurs – comme les ascenseurs pour aider les migrateurs à remonter le fleuve - ne sembleraient cependant pas suffisantes.

Aux retombées du tourisme de la pêche loisirs au saumon, qui engendrerait, selon l'APSAM (Association des Pêcheurs de Salmonidés de la Manche), un apport important pour l'économie locale, au vu du pouvoir de consommation élevé des pratiquants⁹, d'autres enjeux secondaires liés aux barrages s'opposent. Une convention lie, en effet, EDF et le syndicat de production d'eau d'Avranch-Sud pour garantir un soutien d'étiage lorsque les prélèvements par la collectivité seront trop importants. De ce fait, les barrages sont devenus indirectement une source d'eau potable, à laquelle s'ajoute une base de loisirs nautiques initiée par l'Association des lacs du Sud-Manche sur la retenue de Vezins. Le démantèlement est rendu encore plus improbable par ces nouveaux usages aux retombées économiques et sociales primordiales.

1.4- L'eau défendue pour sa valeur d'existence

1.4.1- Les pêcheurs

La Baie attire deux catégories de pêcheurs :

- les amateurs de poissons de rivière, confrontés aux blocages des migrations inhérents à certains ouvrages (moulins, barrages) ainsi qu'à l'altération des lieux d'habitat et de reproduction.
- Les pêcheurs à pied du Domaine Public Maritime (coquilles, crevettes et poissons), souvent des habitués habitant la Baie, auxquels viennent s'ajouter en masse les estivants.

Dénonçant la pollution agricole et industrielle des eaux, les modifications de débit des cours

⁹ Les dépenses du pêcheur de saumon s'élèveraient à 3.000 F en moyenne. Le Finistère bénéficierait ainsi de 8.500.000 F pour une saison.

d'eau et la mise en culture des zones humides, les pêcheurs ne sont pas non plus sans provoquer certains désagréments quant à la qualité de l'eau. Ainsi les étangs piscicoles font-ils l'objet de vidanges défavorables à l'environnement et contribuent-ils au réchauffement des eaux. Sur le littoral, les facteurs humains se conjuguent aux facteurs naturels pour contribuer à appauvrir la ressource. La fréquentation engendre en effet des problèmes de piétinement et de diminution de la faune maritime à certains endroits.

Malgré ces pressions anthropiques, leurs pratiques convergent toutefois avec un entretien du milieu et au contrôle du respect des normes réglementaires par la fonction de Police des Eaux exercée par le Conseil Supérieur de la Pêche. Ils permettent de plus la création de réserves de pêche favorable à la reproduction des espèces et luttent contre les externalités négatives des activités humaines sur l'élément aquatique.

1.4.2- Les chasseurs

Les pratiques de chasse font l'objet d'un encadrement réglementaire national et régional très strict et ne posent a priori que très peu de problèmes de dégradation du milieu ou de pression sur les espèces. Leur impact sur la ressource en eau ne s'avère donc pas directe mais pourrait cependant être à long terme non négligeable de par son importance dans les processus de décision relatifs à la gestion conservatoire de la Baie. C'est en effet par la création puis la gestion de réserves de chasse ainsi que la réalisation de travaux de remise en état qu'ils interfèrent sur la gestion du patrimoine naturel local. La réhabilitation des milieux à laquelle cela donne lieu semble généralement un succès.

1.4.3- Les écologistes et amateurs de découverte nature

Les associations environnementalistes possèdent une vision globale des milieux qui les oriente leurs interventions vers une protection des écosystèmes dans leur intégralité davantage que vers des actions ciblées. Ainsi ont-elles développé une stratégie de création de réserves qui crée entre elles et le propriétaire foncier un lien de coopération par la convention signée et le partenariat dans la gestion du site.

Elles jouent par ailleurs un rôle majeur dans la sensibilisation du grand public à la beauté de la nature et dans sa découverte récréative. Elles défendent le respect de la qualité de l'eau pour la fonction essentielle qu'elle possède au sein de l'équilibre naturel, donc pour sa valeur d'existence en tant que telle et non pour l'usage que peut en faire la société. Les écologistes sont souvent soutenus dans leur combat par les observateurs de la faune et de la flore, les promeneurs ainsi que les pratiquants des divers sports de plein air et plus particulièrement nautiques.

1.4.4- L'eau comme élément constituant du patrimoine de l'Humanité qu'est la Baie

D'une valeur reconnue internationalement, tant pour sa richesse naturelle que culturelle, la Baie se trouve soumise à de nombreuses contraintes, réglementaires ou non, qui en limitent les usages. L'eau et le milieu qui lui est associé sont plus particulièrement concernés par deux dispositions majeures de protection : la loi littorale de 1986 et la loi sur l'eau et les zones humides de 1992 ; complétées par des programmes tels que le projet de Schéma de Mise en Valeur de la Mer, le schéma départemental de vocation piscicole ou l'Opération Grand Site. Ces mesures tentent de restaurer ou préserver la qualité de divers aspects naturels : le paysage, la biodiversité, les lieux de fréquentation humaine, la ressource consommée...

La tendance actuelle semble être à un dépassement des visions utilitaristes qui primaient jusqu'ici au profit d'une conscience de la valeur intrinsèque de l'eau. Il apparaît, de plus, que ce dépassement concerne également les approches sectorielles antérieures pour parvenir à une gestion collective, en réseau de la ressource aquatique. La mise en place de politiques à l'échelle de bassins versants ne fait plus l'objet de questionnements aujourd'hui, la pertinence de cette échelle de raisonnement semble irrémédiablement adoptée par l'ensemble des décideurs concernés par l'eau. Une collaboration horizontale entre collectivités et verticale entre les différents niveaux administratifs se trouve désormais au centre des efforts de préservation de l'environnement.

II- La partie bretonne : l'opération Bretagne Eau Pure 2 sur Loisanche et Minette

2.1- Le Bassin Versant d'Action Renforcée (BVAR) Loisanche-Minette

Réceptaire du statut de maître d'ouvrage par convention signée pour 5 ans avec les partenaires financiers, il est à ce titre responsable de la gestion technique, financière et administrative du programme localement. La définition très générale des grandes orientations de BEP 2 dans le document de la convention laisse une marge de manœuvre et d'interprétation très importante dans le choix des interventions concrètes à mener sur le terrain. Une enveloppe financière fixe quinquennale est prévue, qui doit ensuite suffire aux plans d'actions tels qu'ils sont redéfinis annuellement entre les partenaires.

Le BVAR Loisanche-Minette fut créé en septembre 1997 à l'instigation du syndicat intercommunal de Loisanche-Minette, qui en a ainsi assumé le rôle de porteur de projet. Cette initiative fut davantage le fruit d'une opportunité, suite à la création du BV de Démonstration du Drains Rennes 1 en 1996 qui a lancé une dynamique certaine dans le secteur, que d'une réelle volonté des professionnels du monde agricole. La volonté aurait logiquement dû naître du syndicat d'eaux du Coglès, responsable de la distribution d'eau potable dans les 13 communes traversées par la rivière, mais face à l'inertie de cette structure, le président du syndicat intercommunal Loisanche-Minette, membre du syndicat du Coglès, décida de prendre l'initiative.

Les **particularités majeures** du territoire, liées à la gestion de l'eau sont les suivantes :

- absence de grands centres urbains donc de besoin et de demande quantitatifs forts concernant l'eau potable et du pouvoir politique fort associé aux grandes agglomérations. Cependant, une partie du BV servant de lieu de captage pour la métropole rennaise, la qualité de la ressource implique des enjeux indirects
- place prépondérante de l'activité agricole ;
- absence de littoral, donc pas d'intérêts maritimes et conchylicoles en jeu ;
- peu d'industries ;
- taux de pollution des eaux brutes et traitées parmi les plus mauvais de Bretagne, aujourd'hui au-dessus des normes réglementaires et sanitaires ;
- un contexte local qui constitue depuis 1998 un enjeu départemental ; une gestion de l'eau qui devient le lieu d'une confrontation droite/gauche au sein du monde politique.

2.1.1- Le Président du syndicat Loisanche-Minette

M. Malatert, maire de Montours depuis 25 ans (1977), membre du syndicat des eaux du Coglès depuis 4 ans et conseiller général d'Ille-et-Vilaine de 1987 à 1998, il ne revendique aujourd'hui plus d'appartenance politique partisane en raison des « leurre et trahisons »¹⁰ qui régissent cet univers.

Ce cumul des mandats lui conférait, jusqu'à récemment, un pouvoir d'action, d'influence et d'écoute accru, mais également certaines contraintes en matière de responsabilité et de satisfaction des exigences de son électeurat. En tant que maire, un important travail de légitimation du coût du traitement des eaux pour le contribuable lui incombe, rendu difficile par la dégradation constante des mesures de qualité. Il a besoin d'une occasion de démontrer à

¹⁰ Selon ses propres termes

l'opinion publique locale son attitude volontaire et active dans ce domaine, et ce dans le temps court du mandat municipal. Ses investissements et initiatives doivent donc donner des résultats visibles et rapides. Cependant, une grande partie de l'électorat communal provient du monde agricole. Ses interventions doivent trouver un équilibre entre les préoccupations concernant l'eau potable et les implications des mesures de protection sur les activités et les revenus des agriculteurs.

En tant que conseiller général, le président du syndicat de Loisançe-Minette possédait un atout pour défendre l'intérêt du territoire qu'il représente au sein des orientations prises au niveau départemental. Il devait faire preuve d'une certaine cohérence entre les actions qu'il entreprenait. La qualité de l'eau représentait donc son cheval de bataille. Battu aux dernières élections législatives par un agriculteur d'obédience socialiste, la gestion de l'eau a pris une dimension nouvelle, incarnant l'attention que peut porter chacun des candidats au bien-être de sa population mais aussi au devenir de la profession agricole. Des décisions fortes et médiatiquement visibles ont ainsi été prises des deux côtés, qui ne s'inscrivent pas toujours en continuité avec les orientations adoptées jusque là par l'ensemble des partenaires¹¹ et risquent de décrédibiliser, à terme, l'équipe locale de BEP 2 auprès de la profession agricole¹², à qui ces dysfonctionnements ne peuvent échapper.

2.1.2- Les animateurs de Bassin Versant

La fonction qui leur fut attribuée au sein de l'organisation BEP 2 relevait théoriquement davantage de la gestion administrative de procédures lourdes à mettre en place et de la coordination, au sein des BV, des actions de sensibilisation, animation, diagnostic... réalisées par les conseillers techniques et animateurs qui composaient les groupes de travail thématiques et issus d'organismes spécialisés dans ce domaine (en grande partie, la Chambre d'Agriculture). Or, il leur fut demandé par la suite d'exécuter – comme expliqué précédemment – des recueils d'informations concernant les exploitations du BV. Malgré une formation spécialement suivie pour ces tâches techniques auxquelles ils n'étaient pas initialement formés, ils sont confrontés dans la pratique à deux problèmes majeurs : la reconnaissance et l'accès à l'information, deux aspects étroitement corrélés.

En effet, la Chambre d'Agriculture, à qui incombe habituellement le travail d'analyse des sources et niveaux de pollution des exploitations a vu d'un mauvais œil cette ingérence sur son terrain - et ce d'autant plus que les raisons en sont politiques - et s'est montré réticente à transmettre ses propres diagnostics aux animateurs de BV. C'est pourquoi ceux-ci se plaignent d'une difficulté à récupérer les données, de « ne pas en être maître » et de ne posséder qu'un aperçu non-exhaustif de la situation réelle du territoire dont ils ont la charge. Ils estiment toutefois que la collaboration est satisfaisante, même si elle pourrait être plus coordonnée.

Cette faiblesse de collaboration, qui engendre un sentiment d'isolement, semble provenir de la non-reconnaissance de la compétence de ces animateurs BEP 2 par les organismes spécialisés,

¹¹ Attribution aux animateurs de BV de missions qui n'entrent pas dans leurs compétences mais renforcent la présence du syndicat auprès des agriculteurs, élargissement de l'aire de réalisation des diagnostics d'exploitations à des zones non-prioritaires mais dans lesquelles peut d'actions ont été entreprises. Le nouveau conseiller général tendanciellement de gauche s'est, quant à lui, associé aux associations d'agriculture biologique pour mettre en place un cahier des charges préalable aux Contrats Territoriaux d'Exploitation (CTE), court-circuitant ainsi le travail réalisé jusque là par la Chambre d'Agriculture et engageant un certain nombre d'agriculteurs à reconnaître sa compétence et son implication.

¹² Agriculteurs mais aussi prescripteurs

qui se trouve renforcée par la suspicion de récupération des informations individuelles sur les exploitations à des fins politiques par certains membres de BEP 2 auxquels sont liés les animateurs locaux de BV.

Leur reconnaissance fait également défaut auprès des agriculteurs. Il ne s'agit plus ici de leurs compétences mais de leur identification et de la légitimité de leur présence. Face à la multitude des structures et des échelles territoriales de gestion de l'eau, une confusion semblerait exister dans l'esprit des agriculteurs mais aussi des journalistes, ce qui ne facilite pas la relation de confiance que les représentants de BEP 2 visent à instaurer. Manquant de moyens humains pour intervenir directement auprès de chaque exploitant, l'indispensable personnalisation des fonctions (assimiler une tête à une fonction institutionnelle pour se remémorer la personne et son rôle) ne peut être réalisée autant qu'ils le désireraient par les animateurs de BV.

2.1.3- La Commission Agricole

Groupe de travail créé par le Comité de Pilotage du BV Loisanse-Minette et maître d'œuvre pour les questions techniques, l'animation de cet organe fut déléguée par l'animateur du BV Loisanse-Minette à la Chambre d'Agriculture qui lui fait bénéficier également de conseillers techniques. La structure vise, par ailleurs, à assurer la représentation directe des agriculteurs locaux. Un certain nombre d'entre eux est donc recruté, selon le principe du bénévolat, au sein des réseaux professionnels que possèdent la Chambre et les coopératives sur le terrain. Bien que le choix s'oriente vers les agriculteurs les plus motivés et les plus susceptibles de s'engager de manière stable dans ce poste, la difficulté majeure est d'impliquer durablement ces représentants dans ce rôle de relais. La pratique a démontré que de cet engagement dépend le bon fonctionnement de la Commission Agricole.

La fonction de ces représentants consiste à éviter que les agriculteurs ne dénoncent leur mise devant le fait accompli et ne sont pas sensés représenter le moteur de l'action. Or, leur implication s'avère paradoxalement très faible et éphémère lorsque leur participation est requise, à l'exception des territoires où des remembrements fonciers ont eu lieu et ont ainsi préalablement familiarisé la profession avec le type de démarche prônée par BEP 2. Une représentativité des membres de la Commission Agricole ne doit donc être cherchée, bien qu'elle regroupe généralement toutes les tendances idéo-politiques des agriculteurs¹³. La prégnance de la Chambre d'Agriculture en son sein, elle-même dominée par le FDSEA, tend toutefois à remettre en cause cette hétérogénéité revendiquée.

¹³ Selon la Chambre d'Agriculture

2.2- Les partenaires financiers de BEP 2

Le mode de financement des opérations BEP 2 relève d'un contrôle rigoureux de la part des partenaires concernés. En effet, ceux-ci « gardent jalousement » leurs subventions, qu'ils refusent de mettre dans une enveloppe globale ensuite répartie entre les divers BV et tiennent à accorder leurs contributions respectives au cas par cas, sur la base de complexes dossiers montés par les BV. De même admettent-ils difficilement qu'une même intervention supporte un coût variable selon les BV. La particularité de chacun d'entre ces BV, ainsi que l'adaptation du contenu des actions aux besoins et contraintes des exploitations, expliqueraient, selon la Chambre d'Agriculture, cette hétérogénéité des financements à pourvoir.

Les partenaires financiers participent à part entière à l'élaboration des axes d'intervention par des réunions, avec les syndicats d'eau dans un premier temps afin de s'accorder sur un discours unique à soutenir face au Comité de Pilotage, réuni par la suite, qui prendra acte du bilan de l'année écoulée et validera ou non les propositions faites pour l'année à venir. C'est au niveau de la concertation directe avec le syndicat de BV que peuvent parfois survenir certaines divergences d'intérêts et d'orientation, notamment par une confrontation entre deux échelles spatiales de raisonnement différentes, à savoir un point de vue régional chez les financeurs et la défense d'intérêts locaux au sein du syndicat. Celui-ci détenant le pouvoir de décision en dernière instance, des décalages, des contradictions peuvent naître – qui placent les animateurs locaux en situation parfois délicate¹⁴ - entre ce qui est préconisé par les financeurs et ce qui est finalement décidé localement. En cas de litige, il sera fait appel à l'arbitrage de la Mission BEP2.

Le nombre important des partenaires financiers, associé à leur mode de fonctionnement individuel, engendre une complexité procédurière et administrative, lourde à gérer et qui représente un frein supplémentaire à l'avancement des interventions sur le terrain¹⁵.

2.3- La Chambre d'Agriculture

Organe de représentation - et au service – des agriculteurs, la Chambre Départementale d'Agriculture est perçue comme le pilote de toutes les actions BEP 2 sur le terrain. Il est ainsi fait appel à elle pour jouer le rôle de relais, de tampon entre les porteurs de projet et les commissions techniques d'application et de réflexion. Vecteur de dialogue de par l'ancienneté de ses relations avec le monde agricole et sa représentation directe, la Chambre possède un réseau social dans les campagnes, auquel s'ajoute celui des coopératives agricoles avec lesquelles elle collabore. Sa position stratégique dans la structure BEP 2 et notamment au sein des BV entre les décideurs¹⁶ et les acteurs lui confère un certain pouvoir de monopole, qu'elle semble parfois soucieuse de conserver par une rétention d'informations et de données sur les exploitations. Ainsi les quatre Chambres départementales s'allient-elles aux négociants d'intrants pour s'opposer fermement à la diffusion des diagnostics individuels d'exploitations.

Les interventions proposées aux BV à l'échelle régionale proviennent d'un catalogue d'actions construit par la Chambre d'Agriculture au fil des ans et qui, selon les animateurs de

¹⁴ Notamment la Chambre d'Agriculture, qui est liée par convention au le syndicat intercommunal mais se trouve également soumise au respect des grandes orientations BEP 2

¹⁵ Retard de versements par exemple, qui obère la trésorerie du BV

¹⁶ Notamment lorsque ceux-ci appartiennent eux-mêmes à la profession agricole

BV, manqueraient d'innovation et de pertinence sur le terrain. Aux problèmes de pollution classiques seraient associées des solutions classiques et le dialogue avec les acteurs du terrain pour ajuster ou faire évoluer les interventions serait impossible. Un conflit de légitimités relatif aux compétences techniques et à la connaissance des besoins agricoles semblerait opposer ici des protagonistes sensés collaborer pour la poursuite d'objectifs communs d'intérêt général.

Au sein même de la structure de représentation agricole, des enjeux politiques, partisans entre « les productivistes libéraux » et « les humanistes aménageurs » imposeraient des interférences contraignantes dans le fonctionnement de l'organisation. « Il ne s'agit pas seulement de changer les pratiques de fertilisation mais aussi les pratiques de corporatisme¹⁷. »

Afin de renforcer sa présence et sa mainmise sur la profession qu'elle représente, mais aussi dans le but de répondre au reproche qui était fait aux agriculteurs de ne pas s'impliquer suffisamment au sein des BV, la Chambre d'Agriculture a créé récemment une Commission Environnement dont la fonction est de remobiliser les agriculteurs mais aussi de « remettre les agriculteurs dans le droit chemin » et de répondre aux demandes qui se multiplient – au sein même de la profession - en faveur d'un meilleur respect des réglementations relatives à la qualité des eaux.

Enfin, les membres de la Chambre d'Agriculture expriment la difficulté qu'ils rencontrent parfois à dépasser la mission de service aux agriculteurs qui leur incombe, pour « vendre leurs programmes d'actions aux collectivités territoriales ». En effet, face à la multiplication des organismes qui proposent désormais des conseils techniques (notamment pour les Contrats Territoriaux d'Exploitation), la Chambre se voit contrainte d'adopter une « culture d'entreprise » afin de conserver une place dominante dans les campagnes, ce qui n'entre pas dans les principes qu'elle revendique.

2.4- Les coopératives agricoles et autres prescripteurs

A la fois prescriptrices d'intrants et revendeuses de produits agricoles sur le marché, les coopératives reflètent les dilemmes qui traversent la profession agricole, entre le besoin de productivité et de rentabilité d'un côté et les exigences croissantes de qualité des marchandises, comme elles se font sentir au niveau des centrales d'achat, de l'autre. La nécessité de satisfaire et fidéliser leur clientèle d'agriculteurs renforce les contraintes qui pèsent sur elles. Les coopératives constituent un partenaire privilégié pour les BV - et notamment la Chambre d'Agriculture - de par le réseau qu'elles tissent localement, les contacts réguliers avec le terrain et les agriculteurs qu'elles entretiennent, et la confiance que leurs techniciens reçoivent des exploitants pour leur calcul de doses d'intrants à apporter.

Associées à la plupart des actions (démonstrations, campagnes d'analyses ou de désherbage mixte, diagnostics...), elles semblent jouer le jeu et prennent même des initiatives, telles que l'organisation de formations, de collectes de bidons usagés, l'acquisition de matériel alternatif... Leur implication s'est souvent avérée condition de la réussite des opérations, tant par les moyens qu'elles mettent en œuvre que par la large diffusion d'une prise de conscience qu'elles permettent. Mais leur plus importante contribution s'inscrit dans le cadre des Chartes phytosanitaires signées avec les représentants de BEP 2 et avec les agriculteurs, Chartes qui

¹⁷ Propos du chef de la Mission BEP 2

les incitent à prescrire des molécules de substitution, moins polluantes, aux exploitants auprès de qui elles opèrent.

Elles y gagnent pour leur part en image de qualité des produits mais aussi d'un mode de production respectueux de l'environnement qu'elles cherchent à véhiculer. Un point de rencontre des intérêts peut donc être facilement trouvé avec les objectifs du programme BEP 2, d'autant plus que les produits phytosanitaires représentent une part très faible de leur chiffre d'affaire, que les produits de substitution sont plus chers à la vente, et que ces actions s'intègrent donc parfaitement dans la politique environnementale que mènent la plupart d'entre elles. Toutefois, une certaine hétérogénéité existe entre les coopératives, en fonction de leur taille, qui joue sur les marges de manœuvre de chacune d'elles. Les plus petites, lorsqu'elles s'impliquent dans les actions de BV attendent des résultats rapides et visibles dans l'opinion publique.

Afin de compenser la diminution quantitative des ventes de produits engendrée par les mesures de réduction des apports chimiques, la stratégie qui semble adoptée par les prescripteurs dans leur ensemble consiste en une ouverture de leurs activités à une offre de services aux agriculteurs, non plus matériels mais techniques, de conseil et de suivi des nouvelles pratiques de fertilisation et de désherbage prônées. La Mission BEP 2 se montre désireuse d'encourager, voire financer dans un premier temps, ces prestations de maîtrise des apports et de pérennisation du changement d'habitudes, pour une prise de relais progressive par ces organismes dont c'est le métier. A la condition cependant que soient au préalable clairement précisés et cadrés les messages à diffuser aux exploitants quant aux nouvelles prescriptions, afin d'éviter toute dérive défavorable. La question sera ensuite de savoir si ces conseils seront réappropriés puis appliqués par les agriculteurs eux-mêmes.

Enfin, il convient de noter les difficultés de communication ressenties par les agents de BEP 2 avec les coopératives. Celles-ci sont structurées en nombreux échelons administratifs et services internes qui engendrent un nombre pléthorique d'interlocuteurs et de personnes à informer des actions menées dans les BV. Cette particularité constitue un frein administratif mais pose aussi problème du fait de l'absence d'un représentant – et pourrait-on craindre d'un discours – uniques. Les fournisseurs privés de produits agricoles fonctionnent de façon plus fluide mais ne touchent que 20 % des agriculteurs, contre 80% pour les coopératives. L'association des premières au même titre que les secondes s'avère toutefois indispensable, leur participation étant la garantie de leur pleine implication et coopération.

2.5- Autres groupements agricoles

Nous regroupons ici la FDCETA - Fédération Départementale des Centres d'Études Techniques Agricoles, organisme indépendant d'utilisation en commun de conseillers techniciens - et la FDGEDA - Fédération Départementale des Groupements de Développement Agricole, qui mettent à la disposition des agriculteurs un certain nombre d'animateurs. Il possède une plus large influence et se trouve politiquement lié à la FDSEA.

Mais aussi les associations d'agriculture durable, type Adage ou Agro-Bio 35. En parallèle des initiatives individuelles, elles travaillent en partenariat avec les entités BEP 2 pour des actions de proximité de sensibilisation et d'information, ainsi qu'avec la FDCETA et la FDGEDA, avec qui l'entente semble parfois plus difficile. Les exploitants membres de ces organismes apparaissent davantage familiarisés avec les objectifs, le raisonnement et la structuration de

BEP 2, et donc plus facilement mobilisables, que les agriculteurs isolés ; ils sont déjà entrés dans un processus de modification de leurs pratiques.

2.6- Les consommateurs d'eau potable

Ils possèdent un pouvoir indirect sur les politiques de gestion de l'eau, investissements et mesures prises localement de par leurs statuts d'électeurs et de contribuables. Leur force agit de manière diffuse et rétrospective par les réactions de masse aux options adoptées par les élus et représentants des intérêts locaux. Cependant, un certain nombre d'entre eux s'est construit un pouvoir d'action directe auprès à la fois de l'opinion publique et des dirigeants. Ils se sont pour cela regroupés en une association, S.Eau.S, écologiste militante, « anti-maïs¹⁸ », présidée par Maurice Langlois, candidat vert aux élections cantonales et législatives. Initié au mode de fonctionnement de la sphère politique, ce membre constitue un atout particulier en tant que vecteur de pression directe auprès des lieux de la décision.

Leur leitmotiv est le respect des normes réglementaires et le refus d'extension ou de nouvelles installations d'élevage sur leur territoire. Il s'agit davantage d'une démarche défensive que d'une force de contre-proposition mais leurs arguments semblent posséder une écoute importante au sein de la population locale avec laquelle le mouvement multiplie les contacts de proximité.

2.7- Les agriculteurs en général

Leur implication dans cette opération de restauration de la qualité des eaux du BV Loisançe-Minette varie fortement au sein de la profession en raison de l'hétérogénéité qui la caractérise, mais aussi en fonction du type d'action considéré et de l'expérience passée de chacun.

Les animateurs du BVAR ne possèdent pas de données statistiques rigoureuses quant au profil et au comportement des exploitants de leur territoire. Il a toutefois été remarqué un engagement plus important des membres de groupes d'agriculture durable (Adage, Agro-Bio 35) dans les actions locales. Alors que l'on aurait pu penser que les plus jeunes générations auraient également été plus sensibles aux problèmes environnementaux, de par la prégnance de ceux-ci dans l'opinion publique depuis plusieurs années, cette hypothèse ne semble pas vérifiée dans les faits. Ou du moins, si une implication supérieure dans BEP 2 a été constatée au sein de cette catégorie, la motivation majeure ne relève pas de l'écologie mais serait davantage liée à la crainte d'une multiplication des contraintes réglementaires si rien n'est fait, menaçant à terme les activités agricoles qu'ils désirent pratiquer. Les éleveurs s'avèreraient être les plus résistants aux efforts de sensibilisation et de responsabilisation des pouvoirs publics. Leur vision sectorielle les rendrait ainsi « indifférents à tout ce qui touche à l'agriculture ».

Les observations des techniciens sur le terrain révèlent un bon accueil au sein de la profession des « outils déjà connus », c'est-à-dire des mesures de protection ou de modernisation du matériel auxquelles les agriculteurs ont préalablement été confrontés, sont donc déjà familiarisés et qu'ils ont surtout intégré dans le champ éventuel de leurs pratiques à venir. Leur intérêt pour les campagnes et aides au changement varie toutefois essentiellement en fonction du bénéfice direct qu'ils peuvent en tirer. Ainsi les analyses de reliquat de maïs et

18 Selon les termes de l'animateur de BV Loisançe-Minette

d'eaux de pluies connaissent-elles un écho favorable – malgré la part d'autofinancement qui est requis – car elles permettent de calculer par la suite les doses d'intrants à apporter ou la qualité de l'eau utilisée pour l'alimentation des bêtes.

Nous avons souligné précédemment l'influence des coopératives sur le monde agricole et l'effet bénéfique de leur engagement sur l'impact des actions BEP 2¹⁹. Le dynamisme des représentants locaux de la Commission Agricole du BV et le rôle de relais qu'ils assurent plus ou moins en fonction des BV détermine par ailleurs le succès des initiatives²⁰. La médiation de groupes dont ils se sentent proches contribue à créer un climat de confiance indispensable à l'ouverture des agriculteurs. La proximité, qu'elle soit physique, professionnelle ou affective occupe une grande place dans la mentalité agricole²¹, c'est pourquoi les relations interpersonnelles sont à privilégier²².

La restauration de la qualité des eaux ne présente pas une écoute suffisamment profonde au sein de la profession pour mobiliser à elle seule. Elle doit s'appuyer sur le système axiologique, les valeurs qui régissent le comportement des agriculteurs, à savoir le sens de l'honneur - qui impose de faire aussi bien que le voisin et suscite donc l'émulation -, le besoin de références concrètes et individualisées - par exemple des programmations précises et des diagnostics d'exploitations personnalisés – ou encore le caractère rassurant des pratiques anciennes éprouvées et sans risques directs sur la productivité. Ainsi a-t-on pu remarquer que les arguments gain de temps ou l'économie d'énergie ne parvenaient pas à contrebalancer la réticence face à l'intégration de modes de production plus complexes, qui exigent l'apprentissage de connaissances basées sur de nouvelles catégories de pensée mais aussi une attention et un suivi particuliers pour en surveiller l'évolution.

De manière générale, le principe du volontariat sur lequel fonctionne le programme BEP 2 nécessite quelques démarches complémentaires un peu plus incitatives. Ainsi, pour les opérations groupées par exemple, la Chambre d'Agriculture renforce-t-elle les simples demandes d'adhésion par courrier (envoyées à 100% des agriculteurs mais qui n'en touche que 20%) par de nombreux et récurrents appels téléphoniques, et finissent ainsi par mobiliser 60% des exploitants ciblés. Environ 20% des agriculteurs seraient partants de prime abord pour participer à une telle opération, 20% constitueraient une catégorie imperméable au changement²³, la masse restante adoptant une attitude attentiste, oscille entre la participation et le retour aux anciennes pratiques. C'est sur cette catégorie que les efforts de sensibilisation sont ciblés. Cela demande une attention constante car l'équilibre construit par les nouvelles pratiques demeure fragile et l'amélioration des taux de pollution des eaux ne doit pas être considérée comme acquise d'une année sur l'autre, les rechutes sont nombreuses.

Les exploitants ne parviennent pas à percevoir la cohérence des actions BEP 2 sur le territoire et dans le temps, leur ligne directrice. Des efforts de communication sont ainsi au programme

¹⁹ Sur les campagnes de désherbage alternatif par exemple.

²⁰ Ainsi les opérations groupées ont-elles dépassé l'objectif de 70% des agriculteurs engagés dans un diagnostic d'exploitation qui avait été fixé. Cependant, les travaux préconisés seront-ils par la suite réalisés ? Il semblerait que cela dépende du coût y afférant.

²¹ Pour preuve le fait que les démonstrations in situ de matériel attirent peu de monde et que l'aire d'attraction se réduit le plus souvent aux voisins directs, « qui viennent voir ce qui se passe dans le champs du voisin ».

²² Les animateurs insistent sur l'absence de réaction de la part des agriculteurs lors des grandes assemblées et leur participation active au sein de petits groupes d'une dizaine de personnes, face auxquelles ils ont moins peur d'exprimer leurs doutes et questionnements.

²³ Il s'agirait d'exploitations non viable à terme, sans successeurs ou voués à la faillite.

défini par le BV Loisançe-Minette pour les années à venir, afin de faire ressortir la finalité des interventions au-delà de leur éclatement sur le terrain. L'enjeu est de développer une entité BV qui trouverait sa raison d'être dans la gestion de l'eau et à laquelle les agriculteurs puissent s'identifier, au sein de laquelle ils participent, autant dans leur intérêt que dans celui de la communauté territoriale. Cette sensibilisation, qui ne doit pas uniquement toucher le monde agricole, doit dépasser l'attente de résultats visibles.

L'évaluation pose un certain nombre de problèmes dans cette opération BEP 2, qu'ils soient liés à la définition de critères consensuels - chaque échelon territorial et chaque BV possédant des attentes différentes liées aux problèmes spécifiques de leur territoire – ou à l'échelle de temps selon laquelle ils fonctionnent. Si des résultats en termes de taux peuvent être attendus sur la réduction de phytosanitaires dans les cinq années du contrat de BVAR, la plupart des actions BEP 2 – que ce soit la modification du système de production ou même la réduction des nitrates – ne peuvent se faire que sur le long terme, de façon progressive et lente. Les freins à l'évolution sont autant naturels que culturels.

2.8- Acteur impliqué indirectement : la police des eaux

Elle relève de plusieurs instances administratives, à la fois le Conseil Supérieur de la Pêche pour les problèmes qui entrent spécifiquement dans ce domaine de compétences, et plus généralement la Direction Départementale de l'Agriculture d'Ille-et-Vilaine. Elle se fait remarquer par son absence dans le BV, alors que plusieurs acteurs locaux regrettent ce manque de pouvoir de coercition. En effet, il est souvent apparu, dans les propos des représentants des organismes impliqués dans BEP 2, que les réglementations étaient suffisantes quantitativement, voire pléthoriques, et qu'elles permettraient à elles seules d'obtenir des comportements favorables à la réduction des pollutions si seulement elles étaient respectées.

Les raisons semblent relever d'un manque de moyens au sein de l'administration départementale, mais aussi sans doute d'un manque de volonté politique de mobiliser une enveloppe budgétaire pour cette fonction répressive mal perçue par les professionnels agricoles et mal acceptée par les agents institutionnels eux-mêmes. Les agriculteurs impliqués dans des actions BEP 2 se montrent cependant désireux d'un meilleur contrôle du respect des normes de pollution, afin que les efforts auxquels ils concèdent ne soient pas rendus vains par le laxisme et l'indifférence de la plupart de leurs homologues.

La Chambre d'Agriculture a mis en place une Commission Environnement dans le but d'exercer une certaine pression sur les exploitants mais le souci majeur de lever toute ambiguïté entre les organismes de répression et les organismes d'incitation, basés sur le principe de volontariat et d'aide aux agriculteurs, limite ses interventions. De même, l'utilisation des données recueillies lors des diagnostics individuels pour renforcer ou cibler les actions de police des eaux - comme le désirerait le président de BV de l'Oust – fait naître de fortes oppositions dans les différentes structures impliquées dans BEP 2 et au sein du monde agricole. Cette décision engendrerait un climat de suspicion vis-à-vis des agents de protection de l'eau.

En résumé, les difficultés de l'opération BEP 2 rencontrées dans le cadre du BVAR Loissance-Minette sont de huit ordres :

- L'organisation, structuration du système BEP 2,
- Les actions et l'orientation des interventions BEP 2 elles-mêmes,
- Les moyens humains et financiers attribués au programme,
- La confrontation entre le mode de raisonnement des agriculteurs et le programme tel qu'il a été conçu par spécialistes. Échelles et priorités différentes,
- Les relations interpersonnelles, interfonctionnelles ou interinstitutionnelles,
- Les enjeux sous-jacents qui provoquent des interférences dans la poursuite des objectifs définis,
- Les pratiques agricoles,
- Les contraintes environnementales, techniques ou réglementaires.

La question majeure qui se pose, à la suite à cette analyse des attitudes des différents acteurs impliqués dans l'opération au niveau du BV Loissance-Minette et des enjeux y afférant, est celle de la pérennisation du changement des pratiques et des structures BEP 2. Fondée sur la base du contrat de plan Etat-Régions 1994-2001, l'opération a mis plusieurs années à se mettre en place et la plupart des bassins engagés ne le sont aujourd'hui que depuis une ou deux années, voire trois dans le meilleur des cas. Même si les cinq ans des contrats de BV seront tout même assumés, qu'en sera-t-il des mesures de réduction des pollutions agricoles après cette période ? Les communes ou syndicats de coopération intercommunale prendront-ils le relais ?

Car il est certain que cette courte période de contractualisation ne sera pas suffisante pour modifier en profondeur la qualité des eaux, et encore moins les pratiques agricoles. La vocation des structures BEP 2 n'est pas maintenir durablement la pression sur la profession mais davantage de faire évoluer la conception que peuvent posséder les exploitants de leur rapport à l'eau. Leur mission est par ailleurs de faire réagir les collectivités locales afin qu'elles fassent preuve d'une réelle volonté de gestion des eaux et de jeter les fondements d'une organisation axée autour de ce principe.

Ainsi émerge aujourd'hui, sur le territoire qui nous concerne, l'idée de créer un syndicat d'eau du Couesnon, qui fédérerait tous les bassins versants qui le desservent autour d'une identité et d'une ligne d'action commune. Cependant, une condition majeure et nécessaire manque encore, à savoir une volonté politique, émanant d'un pouvoir fort, que l'on pourrait attendre d'une grande agglomération. Pour cela, une entente intercommunale et transpartisane devrait être trouvée, par delà les limites administratives et les intérêts politiques et corporatistes.

III- La partie normande : le Bassin Versant de la Sélune

3.1- Confrontation des stratégies de l’Alimentation en Eau Potable (AEP) : des choix de structuration concurrents

La gestion de l’eau dans la partie Sud de la Manche, concernée par la Sélune, s’est institutionnalisée autour de la question de l’alimentation en eau potable. Le territoire se trouve ainsi partagé entre les communes regroupées en syndicats d’eau et celles qui fonctionnent en régie directe et autonome. Certains cantons voient leur habitat dispersé raccordé à la structure intercommunale la plus proche, alors que le chef-lieu du même canton a opté pour une production d’eau individuelle. C’est le cas du canton de Ducey, dont une partie est rattachée au syndicat d’Avranches-Sud, de même que Pontorson, qui s’alimente dans le Couesnon contrairement aux villages environnants, ou encore de la commune de St Hilaire qui constitue un îlot au sein du canton du même nom, dont toutes les communes se sont associées au sein d’un syndicat intercommunal d’eau.

Ces divergences dans les choix structurants des collectivités locales résultent de l’inégale répartition de la ressource en eau potable du territoire. Certaines communes disposent en effet de points de captage souterrains relativement propres et quantitativement suffisants pour satisfaire leurs besoins et ainsi éviter de s’approvisionner par les eaux de surface, plus sensibles aux pollutions car alimentées par les ruissellements. Elles tentent alors de préserver et de valoriser cette situation privilégiée en se repliant sur un fonctionnement autonome et satisfaisant tant du point de vue qualitatif, que quantitatif et financier pour les administrés. Ce mode de gestion est aujourd’hui bien ancré dans ces communes et les investissements amortis. Une modification n’est plus envisageable selon les élus, qui se préservent de toute responsabilité dans la mesure où ils disent s’inscrire dans la continuité avec les choix effectués par les précédents maires en matière de solidarité ou non-solidarité avec les campagnes environnantes. C’est lors de l’installation du réseau d’AEP autour de leur ville qu’aurait dû être créé un syndicat, qui ne trouve plus aujourd’hui de raison d’être et ne serait pas acceptable par les administrés²⁴.

Les communes qui optent pour un regroupement intercommunal autour de l’eau relèvent de deux situations : soit il s’agit de villages à la population et aux moyens budgétaires trop réduits pour investir dans un réseau d’assainissement individuel, soit l’on a affaire, au contraire, à des villes de plus grande ampleur qui ne disposent pas de ressources aquatiques suffisantes pour répondre à la demande municipale, ou qui se trouvent situées sur une rivière dont la pollution exige un traitement lourd et coûteux. Dans les deux cas, une mise en commun des ressources financières rend possible un investissement dans des équipements d’assainissement et de distribution performants. L’eau est alors captée à la fois dans les captages souterrains, dans les forages et dans les rivières, en l’occurrence la Sélune et ses affluents. Au-delà de la mise aux normes et de la production en eau, cette solidarité - quelque peu forcée - permet aux communes du bassin versant de créer un véritable réseau de collectivités locales, liées entre elles par leur participation à des projets communs et de dépasser leurs intérêts localisés et à court terme.

A l’inverse, l’approche individuelle des communes qui ont choisi l’autonomie limite leurs capacités productives. Ainsi peut-on prendre le cas de la municipalité de Ducey, qui accueille sur son territoire une grosse industrie agroalimentaire (fromagerie) dont les exigences en

²⁴ Propos du maire de Ducey

matière de qualité et de quantité d'eau ne peuvent être satisfaites localement. Celle-ci s'approvisionne donc -de la même façon que les villages alentours- au syndicat d'eau d'Avranches-Sud, qui ne bénéficie pas en retour de la taxe professionnelle (qui renforce au contraire l'autonomie budgétaire des municipalités d'accueil). Cette attitude des petites communes autonomes s'avère très mal perçue par les membres des syndicats, qui doivent répondre à des réglementations et des normes de plus en plus strictes, à une demande quantitative qui impose sans cesse de nouveaux investissements et qui aimeraient bénéficier d'une participation accrue des communes voisines. Et ce d'autant plus que celles-ci se trouvent tout de même raccordées au réseau pour les périodes de pénurie.

L'on s'aperçoit donc que le bassin versant de la Sélune est régi par deux logiques institutionnelles divergentes, qui résultent non seulement d'intérêts économiques concurrents mais également de visions spatio-temporelles incompatibles : alors que les syndicats considèrent que l'avenir de l'eau potable sera collectif et raisonnent sur le long terme, les communes en régie directe tiennent avant tout à sauvegarder leur indépendance politique et leur situation satisfaisante puisqu'elles n'ont « pas de soucis à se faire pour les 20 ans à venir²⁵. »

Derrière ces prises de positions municipales concernant l'alimentation en eau potable se profilent les ambitions politiques des élus concernés. En effet, appartenir à un syndicat intercommunal de l'eau sans en être la commune référence, sans en assurer le poste de président peut être perçu par les maires comme une délégation de responsabilité, une perte de leur pouvoir de décision ou de représentation. D'où la réticence des villes moyennes comme Ducey et Pontorson à intégrer le syndicat d'Avranches-Sud, qui préfèrent garder le contrôle d'un petit territoire que de se retrouver noyé au sein d'une grande structure. Les petites communes, quant à elles, n'ont pas assez de cartes en mains pour posséder ce choix institutionnel d'adhérer ou non à un syndicat et sont contraintes de se rattacher à cette source de pouvoir économique et politique supérieure, qui puisse leur permettre de se développer grâce à la péréquation des ressources.

Derrière le discours des communes indépendantes, qui affirment « ne pas vouloir mettre tous leurs œufs dans le même panier » et garder leur autonomie, il faut y voir des enjeux davantage politiques qu'économiques, et qui relèvent autant d'une question de personnes que de fonctions représentatives. Nous entendons par là que la personnalité dominante et volontaire du président du syndicat d'Avranches-Sud qui possède certaines accointances nationales et qui n'hésite pas à user des médias pour parvenir à ses fins, constitue probablement un frein à l'adhésion de certains élus municipaux. Ceux-ci peuvent craindre de perdre totalement le contrôle de leur territoire et leur pouvoir de décision sous l'égide d'un tel représentant.

3.2- Une action ciblée sur les pollutions agricoles : l'opération pilote Beuvron Propre

Créé en 1989 afin de réaliser une opération de plantation et de restauration de la qualité paysagère autour des exploitations agricoles, le Groupement de Vulgarisation Agricole de la Manche²⁶ a refusé que cette reconquête esthétique de campagnes ne serve à cacher des

²⁵ Propos du responsable technique de la ville de Ducey, concernant la quantité d'eau disponible par rapport aux prévisions d'augmentation démographique de la commune.

²⁶ GVA, association d'agriculteurs, indépendante et politiquement neutre, à laquelle la Chambre d'Agriculture délègue une partie de ses recherches et démarches. Structure locale du CRDA, Comité Régional de Développement Agricole, et de l'ADA, Association pour le Développement Agricole.

pratiques polluantes et a élargi ses actions en 1990-91 par les « opérations cantons propres et accueillants », avec la participation du SIVOM, de la Maison de Pays et de la MSA. Cette démarche consistait en la récupération des déchets (plastiques, verre, huiles...) et en une anticipation des problèmes de l'eau en milieu rural.

Le Beuvron étant la rivière la plus polluée de Basse-Normandie avec des taux frôlant souvent les cotes d'alerte en matière de nitrates et alimentant pourtant quelques 7 000 personnes²⁷, un projet de réduction des intrants agricoles à l'échelle de la rivière est né en 1992, à l'appui des précédents positifs émanant de « la jeune agriculture dynamique et moderne du canton »²⁸. Une action à l'échelle de la Sélune dans son ensemble n'était pas financièrement envisageable par les porteurs du projet. Il s'agissait d'un travail de collaboration entre la Chambre d'Agriculture de la Manche et le GVA, bénéficiant du fort soutien du maire de St James. L'implication d'enjeux relatifs à l'eau potable permet généralement aux projets de protection ou de restauration de l'environnement d'aboutir beaucoup plus rapidement, d'autant plus lorsqu'ils se combinent avec une politique de développement des activités touristiques comme c'est le cas ici. Le syndicat d'eau et les projets environnementaux européens n'existant pas à l'époque, l'opération constituait une démarche innovante et sans précédents locaux. Le label européen Ferti-Mieux a ainsi été obtenu.

Les cibles principales de l'opération ont été les pratiques de fertilisation et désherbage des agriculteurs. Grâce à un suivi agronomique et à des conseils personnalisés en matière d'apports chimiques, ceux-ci ont pu revoir l'assimilation qui existe fréquemment entre quantité de produits ajoutés et productivité, ainsi que leurs idées préconçues sur la fertilisation raisonnée. Emanant des agriculteurs locaux eux-mêmes, l'opération fut bien perçue et de très importants progrès ont pu être observés depuis le début de l'opération quant aux rejets et déchets polluants. Cependant, la forte demande d'aides financières à la modernisation et à la mise aux normes de leurs bâtiments n'a pu être satisfaite pour un très grand nombre d'exploitants.

Une évolution indéniable des pratiques et de la relation de l'agriculteur à son environnement immédiat a pu être constatée, bien que ce changement soit difficilement quantifiable. Aujourd'hui au point mort, le projet affiche un bilan qui peut paraître négatif au vu des taux de matières polluantes présentes dans le Beuvron, qui n'ont cessé d'augmenter jusqu'à ce jour. Cependant, ce critère ne peut suffire à lui seul à conclure à l'inefficacité de l'opération. Et c'est bien cette absence de critères pertinents d'évaluation qui risque de sous-estimer les progrès consentis.

En effet, il semblerait que l'intérêt majeur du Beuvron Propre, au-delà des changements de pratiques, ait été de mettre en relation un ensemble hétéroclite d'acteurs de l'eau, d'origines institutionnelles et sectorielles différentes et souvent cloisonnées. Le Comité de Pilotage, dont le responsable politique était incarné par le maire de St James et le responsable professionnel par le président du GVA, s'est voulu le plus ouvert possible afin de prendre en compte l'ensemble des enjeux relatifs à la qualité de l'eau. Un réel échange a été possible, qui a permis dans une certaine mesure de dépasser les rigidités administratives grâce à un accord de principe reconnu entre les DDA de la Manche et de l'Ille-et-Vilaine, sous condition toutefois d'un accord entre les instances politiques.

27 Correspondant aux cantons de St James et à une partie du canton de Ducey

28 Propos du maire de St James

Or, il semblerait que les Conseils Généraux aient eu plus de mal à trouver un arrangement qui aurait pu permettre un échange de responsabilités territoriales ou la création d'un organe de gestion commune, comme cela a été mis en place au sein des Agences de l'Eau par la création d'un Comité Interbassin qui fut l'occasion d'un échange de responsabilités entre les parcours des rivières. De même, la région Bretagne fut impliquée dans l'opération au titre de membre du Comité de Pilotage. Elle adhérait en effet au projet tout en refusant d'y participer, notamment par un engagement financier. La continuité logique de l'opération aurait exigé son extension à la fois des champs de compétence (la mise aux normes des bâtiments d'élevage) et son extension territoriale par l'implication de la partie aval du Beuvron, située en Ille-et-Vilaine. Ces deux dimensions relevaient d'une même démarche : les opérations coordonnées - qui permettent d'obtenir des aides pour les petites exploitations, au cheptel inférieur à 70 UGB, et souvent plus polluantes que les gros élevages modernes²⁹ - ne sont légalement possibles qu'à l'échelle d'un bassin versant, donc interrégionale et interdépartementale. Le projet s'est donc arrêté pour des divergences de priorités politiques et financières³⁰.

Le cas du Beuvron met clairement en lumière le lien de dépendance qui existe entre les administrations publiques, services extérieurs de l'Etat, et les institutions politiques décentralisées depuis les lois de régionalisation de 1982. Les premières semblent davantage répondre aux orientations politiques régionales qu'à l'intérêt général conçu à l'échelle nationale. Si ce constat présente une pertinence dans la mesure où les interventions des pouvoirs publics sont plus en adéquation avec la situation et la volonté démocratique locale, il révèle parallèlement le frein que cela peut engendrer lorsque deux régions possèdent des priorités d'action différentes, fruit de caractéristiques socio-professionnelles, mais aussi de lobbies, différents. Dans le cas présent, le bassin versant de la Sélune ne constitue pas un enjeu majeur pour la région Bretagne, qui dispose d'autres sources d'alimentation pour la ville de Rennes, préoccupation majeure pour l'institution, et qui se trouve confronté à des priorités en matière de pollution, comme celle de la Baie de St Brieuc envahie par les algues vertes.

Dans le bassin de la Sélune, l'opération de fertilisation raisonnée a par contre acquis une valeur symbolique forte. Les élus locaux semblent en effet très fiers et mettent souvent en avant leur participation lors de leurs discours. L'intitulé « Beuvron Propre » confère au programme de restauration de la qualité de l'eau une image positive et particulièrement valorisée. Il semblerait par ailleurs que la mission d'émulation sous-jacente à l'opération ait été fructueuse. Beuvron Propre a donné l'impulsion comme le prouvent les opérations « eau propre en milieu rural » lancées par l'Agence de l'eau Seine-Normandie à partir de 1997, qui se sont conçues dans la continuité des efforts déjà consentis par les communes de la Manche. Il s'agit désormais d'élargir l'approche de l'eau et de traiter la ressource dans la globalité de ses dimensions, au-delà des problèmes purement agricoles et des pollutions par ruissellement. Ces opérations ne s'appliquent qu'à un secteur territorial réduit, regroupant 7 à 8 communes dans le cas de la Sélune Amont par exemple, afin de garantir une efficacité maximale et une communication de proximité entre les acteurs professionnels et institutionnels hétéroclites. Cette approche particulière permettrait³¹ de dépasser les simples conflits entre pollueurs, qui se rejettent habituellement la responsabilité, et ainsi d'engager une réflexion commune,

29 Laisser 150 petites exploitations sans modernisation des bâtiments provoque certainement autant de pollutions diffuses que 15 grosses unités d'élevage.

30 Fin des aides européennes et émanant de la Chambre d'Agriculture, qui ne pouvait pas subventionner indéfiniment une opération sans résultats concrets, aux dépens d'autres zones agricoles du département.

31 Selon M. Lallemand de la Chambre d'Agriculture de la Manche

finalisée et opérationnelle, consensuelle de par la convergence des intérêts locaux autour de l'eau. Le succès de ce type d'intervention conduit à envisager un élargissement aux communes environnantes, comme c'est le cas de la Sélune Amont qui devrait accueillir une douzaine de collectivités locales supplémentaires. Certaines opérations, toujours à l'état de projet envisagent dès le départ un regroupement à 30 ou 50 communes. Ne risque-t-on pas alors de perdre la proximité et la connivence qui faisaient le succès de la démarche ? Ou est-ce au contraire la suite logique des actions localisées et l'avenir d'une action efficace et bien relayée à tous les niveaux organisationnels ?

3.3- Les barrages hydroélectriques de la Roche-qui-Boit et de Vezins : vers une diversification des usages

Construits respectivement en 1911 et 1929 en réponse à une demande socio-économique en énergie électrique en forte croissance, les deux usines hydroélectriques de la Sélune se trouvent aujourd'hui remises en cause par un certain nombre de détracteurs locaux, au premier rang desquels les pêcheurs, qui s'appuient sur la baisse de rentabilité productive face à des sources d'approvisionnement alternatives (nucléaire) pour revendiquer une meilleure prise en compte du patrimoine écologique de la rivière et de sa richesse piscicole.

La localisation des ouvrages électriques dans le premier tiers aval de la Sélune représente une césure entre la situation des communes situées en amont et celles plus proches de l'embouchure de la rivière et engendre, par conséquent, des différences dans l'appréhension des barrages par les élus et usagers de la ressource fluviale. Seront ici considérées les situations de Ducey pour la partie aval et celle de St Hilaire-du-Harcoüet pour l'amont.

3.3.1- L'amont : intérêt touristique des lacs

Sur les villes en amont, les retenues hydroélectriques ne possèdent pas d'impact majeur - positif ou négatif - sur la ressource en eau. Au niveau quantitatif, les craintes portent essentiellement sur les risques d'inondation de certaines zones situées en contrebas, lors de crues accentuées par le moindre écoulement des eaux. Des lâchages lourds ne peuvent être réalisés pour y remédier en raison des occupations humaines en aval. L'alimentation en énergie électrique, en eau potable (d'origine souterraine dans sa totalité à St Hilaire), ainsi que la taxe professionnelle induite par les barrages, ne constituent pas un enjeu économique d'importance, sauf peut-être, sur ce dernier point, pour la commune de St Laurent-du-Tergatte sur laquelle sont situés les ouvrages EDF.

Au contraire, les retenues représentent même "un plus" pour la commune de St Hilaire, selon son maire, qui voit dans "les lacs" un attrait touristique et piscicole indéniable. Les effets induits sont difficilement quantifiables mais seraient globalement positifs, puisque même les périodes de vidanges attirent les curieux sur les berges. Utilisées comme réserves à poissons, les retenues permettent un développement du tourisme halieutique mais aussi du tourisme vert et nautique. Les loisirs du grand public y sont, en effet, encouragés par la construction de bungalows, d'un village-vacances, de paillotes et d'un parc de loisirs surplombant le lac de Vezins. Les trois ponts érigés en liaison avec les barrages incarnent également des lieux de convergence et de promenade. Intégrés au paysage depuis plus de soixante-dix ans, les ouvrages hydroélectriques font maintenant partie de l'environnement et leur démantèlement provoquerait certainement, selon le maire de St Hilaire, un tollé au sein de sa population.

Les pêcheurs locaux, regroupés au sein de l'association La Truite de St Hilaire, regardent plutôt favorablement ces réserves supplémentaires de poissons, à l'exception des amateurs de saumon, qui ne peut remonter la rivière et ne survit pas à l'épreuve des retenues, même réintroduit artificiellement en amont. EDF assurerait, par ailleurs, bien son rôle d'entretien des berges, même si parfois le règlement en matière de maintien du niveau d'eau n'est pas toujours respecté pendant les travaux³².

L'absence d'incidences négatives directes des barrages sur les communes, ainsi que le développement croissant d'activités annexes à la production hydroélectrique, ne favorisent pas une attitude de solidarité de l'amont vis-à-vis des collectivités en aval, davantage concernées par des fluctuations qualitatives et quantitatives.

3.3.2- L'aval : tout tourne autour du poisson

Les installations hydroélectriques engendrent, en effet, dans un premier temps, des modifications de débit sur la partie aval de la Sélune. Alors que l'écoulement se trouvait ralenti au-dessus des retenues, celles-ci fonctionnent tel un tampon hydraulique, régulateur de crues et garant d'un débit d'étiage régulier et réservé pour la partie occidentale de la rivière. Ce maintien d'un flux minimal est le fruit d'une convention entre EDF et le syndicat d'Avranches Sud, qui s'alimente dans la Sélune pour une partie de son approvisionnement. Le lit de la rivière n'est ainsi jamais asséché et les poissons conservent un habitat protecteur. Le milieu naturel, les pêcheurs, ainsi que l'ensemble des communes alentours qui captent les eaux de surface bénéficient donc de cet arrangement.

Toutefois, les usines électriques provoquent également parfois des variations soudaines du débit, notamment en période de travaux, déroutantes pour les poissons et dangereuses pour les usagers, notamment les pêcheurs, malgré les importantes mesures de précaution qui sont prises par EDF. A ces irrégularités s'ajoute l'obstacle que constituent les barrages à la libre circulation des migrateurs, ici principalement incarnés par les saumons. Des travaux d'installation d'ascenseurs ont été réalisés, sous la pression croissante de l'administration et du contrôle de l'Etat, pour se mettre en conformité avec la loi³³, travaux qui s'avèrent cependant insuffisants aux yeux des pêcheurs³⁴ pour assurer le retour des saumons en amont des barrages. L'introduction de smolts, jeunes saumons d'élevages, dont un tiers seulement survit à la traversée des retenues, n'apparaît pas non plus comme une solution pertinente et d'avenir pour le patrimoine piscicole de la Sélune.

Sur le plan qualitatif, les vidanges décennales des lacs provoquent inmanquablement une poussée de récriminations et de dénonciations de la part des collectivités en aval et des associations de pêche. Si la qualité des bassins de décantation se trouve nettement améliorée par cette évacuation des boues, le répit n'est que de courte durée puisque le niveau de pollutions par les nitrates et autres intrants d'origine agricole remonte régulièrement dès la première ou seconde année jusqu'à retrouver ses taux maximaux. Les matières qui reposent au fond des retenues ne sont pas composées, comme l'on pourrait l'imaginer, de vases infertiles mais au contraire de "bonnes terres" provenant de la surface des champs alentours, trop souvent labourés dans le sens de la pente. Les vidanges ne représentent donc pas une solution à long terme mais ne font que repousser le problème faute de réponse mieux adaptée. Cette

32 Selon l'un des vice-présidents de l'association

33 Loi sur la libre circulation des poissons du 16 octobre 1919 modifiée en 1992 par la Loi sur l'eau

34 Toujours selon l'un des vice-présidents de l'association de pêche de St Hilaire

décantation participe, de plus, à un réchauffement sensible des eaux à la surface des lacs, alors que les poissons évoluent de préférence dans les eaux froides.

La présence et les variations quantitatives de poissons constituent un bon indicateur de la qualité des eaux de par la dépendance totale de l'animal au milieu. Ainsi dans les années 1980, la Sélune était devenue, aux dires du Conseil Supérieur de la Pêche, une "rivière morte", vide de saumons. La reconquête que l'on observe actuellement de la part des migrateurs permet d'envisager un peu plus positivement les incidences des barrages EDF sur la rivière. Cependant, l'on peut se demander si les efforts réalisés par l'entreprise électrique ne cachent pas, en réalité, une perpétuation, voire une accentuation, des problèmes de pollution en amont des installations. Les variations des truites, qui demeurent en rivière, permettent cependant davantage de mesurer l'impact des actions de l'homme sur l'élément aquatique que la fréquentation de la rivière par les saumons, qui n'y séjournent que temporairement, passant une grande partie sa vie en mer, et qui s'avère relativement résistante. Or, la situation de la truite sur l'ensemble de la Sélune serait plutôt mauvaise, selon le CSP, voire "très très mauvaise" sur la partie aval. "La population résiduelle ne décolle pas en nombre, malgré les efforts de repeuplement." Les ruissellements agricoles, qu'ils véhiculent des produits chimiques ou des terres en masse, sont en grande partie responsables de cet état de fait, que ce soit par la modification des habitats et lieux de frayère que produisent les alluvions, ou par l'altération de la qualité des eaux elle-même.

Au niveau de l'alimentation en eau potable, seules sont concernées par les variations qualitatives de la Sélune les communes qui ne disposent pas de suffisamment de sources souterraines pour approvisionner leur population, comme c'est le cas pour le syndicat d'eau d'Avranches Sud. Ceci ne favorise pas une prise de conscience ni une mobilisation massive des élus locaux pour une réduction des rejets polluants issus de leur commune. Cet aspect pourrait représenter une motivation majeure pour la mise en place d'actions collectives, de par les implications électorales de l'eau potable et de ses coûts sur les contribuables. Les maires les plus sensibilisés – car les plus concernés – ne rejettent cependant pas l'entière responsabilité à EDF et aux retenues et reconnaissent que les problèmes se situent davantage en amont et relèvent du domaine agricole.

Au-delà des atteintes au milieu en tant que tel et à la vie qui lui est étroitement lié, les variations physiques relatives à l'eau et induites par les activités hydroélectriques possèdent des implications indirectes sur l'aval de la Sélune dans la mesure où **l'image de communes**, telle que Ducey, s'est construite depuis des décennies autour du saumon. Une disparition de la ressource ou même une suspicion quant à la qualité de la rivière ne peuvent qu'être néfastes au développement, ou même au maintien, des activités touristiques existantes, qu'il s'agisse de **tourisme vert ou halieutique**, particulièrement lucratif en raison de l'origine socio-professionnelle des pratiquants, bien qu'aucune évaluation quantitative n'ait été réalisée à ce jour. L'on peut toutefois avancer le chiffre de 3000 F par pêcheur de saumon. L'aire de chalandise dépasse nos frontières puisque les pêcheurs viennent souvent des pays voisins et participent ainsi activement à l'activité économique locale.

Un film promotionnel est actuellement tourné par la région normande, qui a pour sujet le patrimoine salmonidé de la Sélune. Ducey a occupé pendant des années la place de première ville à saumons de France, titre qu'elle a cédé aujourd'hui, tout en demeurant parmi les dix premiers rangs nationaux. Cependant, cette baisse ne peut être – et n'est pas – imputée aux activités électriques, présentes en amont depuis soixante-dix ans. Ce sont surtout sur les

vidanges décennales que se concentrent les protestations.

3.3.3- La situation d'EDF : un partenariat pour la paix sociale

Concurrencée par les sources d'énergie alternatives, tel que le nucléaire, ou par des usines plus performantes, la production hydroélectrique des barrages de Vezins et de la Roche-qui-Boit³⁵ n'apparaît aujourd'hui plus rentable dans l'absolu, ce qui favorise les attaques de ses détracteurs, qui cherchent les raisons du maintien de ces installations aux dépens d'un paysage et d'un écosystème dénaturés. Cet affaiblissement de la position dominante des usines, dans un contexte sociétal de remise en cause des infrastructures d'intérêt général et de montée des valeurs écologiques et esthétiques, s'est vu fortement utilisé par les associations de pêche, confortées dans leurs dénonciations par le contrôle croissant des pouvoirs publics en matière de respect des normes de sécurité et des normes environnementales. La recrudescence des procès initiés par les collectifs aux entreprises publiques, ainsi que la pression législative européenne, favorisent cette intervention.

EDF n'est donc plus aujourd'hui maître absolu de ses actes. Face à la multiplication des réglementations et à l'ingérence de l'administration, il doit rendre des comptes et veiller à l'acceptation de ses activités et des aménagements entrepris. Le renouvellement des concessions³⁶ est l'occasion d'une remise à jour des conditions d'exploitation exigées à EDF par l'Etat. De nouveaux enjeux sont apparus, qui relativisent "l'utilité" des barrages et mettent en avant au contraire la **dimension patrimoniale** du milieu, jusqu'alors ignorée³⁷. L'entreprise doit aujourd'hui gérer une situation complexe, partagée entre le court terme de la demande sociale en électricité et des exigences de rentabilité économique inhérente et le long terme de la demande sociale de conservation ou de restauration du patrimoine.

L'entreprise de production électrique française explique le maintien de ses ouvrages par la diversification des sources d'énergie qu'ils assurent, permettant de subvenir rapidement à une demande soudaine. Il s'agit donc moins de rentabilité économique que de flexibilité à une échelle globale. Le démantèlement des barrages représenterait, de plus, pour EDF un coût bien supérieur à celui qu'occasionne aujourd'hui leur entretien, dans la mesure où une remise en état naturel du site engendrerait de gros travaux. Bien que certains pêcheurs souhaitent retrouver "les gorges magnifiques de la Sélune" aujourd'hui noyées, l'on peut se demander si cette restauration serait envisageable après soixante-dix ans d'adaptation.

Face à cette montée de la contestation et de l'intérêt porté au respect de l'équilibre écosystémique aux alentours des retenues, EDF préfère anticiper depuis plusieurs années les mécontentements et problèmes. L'entreprise accepte ainsi d'intégrer certaines contraintes supplémentaires à ses activités, qui réduisent le confort de sa gestion, afin de préserver la paix sociale. Les eaux rejetées sont désormais captées en surface des lacs, et non plus dans le fond boueux, des efforts de réoxygénation de l'eau ont été réalisés au moyen de cascades, un abaissement temporaire du niveau des eaux pendant les travaux a été préféré à une vidange néfaste pour la région... Ces modifications des pratiques visaient à éviter le financement de travaux sur les équipements, beaucoup plus coûteux, mais ont parallèlement engendré de nouveaux problèmes techniques (eaux plus chaudes en surface par exemple). De forts

35 La fonction de cette seconde est d'assurer un écoulement progressif des eaux relâchées par Vezins, de jouer un rôle de régulateur et de modérateur

36 Celle de la Roche-qui-Boit a eu lieu en 1996 et sera de nouveau à négocier en 2007.

37 Les pêcheurs parlent d' "atteinte au capital nature. En terme de patrimoine, il s'agit d'un désinvestissement"

investissements dans des travaux d'amélioration ont donc été entrepris, pour la sécurité des riverains autant que pour la qualité de l'eau des lacs, travaux qui ne font cependant que repousser les problèmes au lieu de les traiter efficacement à leur source. EDF mènerait, selon le CSP, une gestion sur le fil du rasoir, qui conférerait au système une fragilité certaine de par l'approche curative et non préventive induite.

Cette stratégie d'anticipation des mouvements de protestation par EDF découle d'une volonté marquée de l'entreprise de revaloriser l'image qu'elle véhicule au sein de la société dans le sens d'un dépassement de son rôle de fournisseur d'électricité, comparable au service que pourrait fournir une entreprise privée. Le slogan "Nous vous devons plus que la lumière" insiste sur l'importance de la notion de service public pour EDF qui, si elle ne parle pas de non-rentabilité au sujet des ouvrages de la Sélune, avoue ne pas rechercher le profit et revendique l'intégration à sa gestion de dimensions non-économiques. Une bonne entente avec les élus et les pêcheurs locaux, ainsi qu'une bonne acceptation des aménagements et altérations temporaires du milieu par la population s'avèrent primordiales dans les choix stratégiques de l'entreprise.

Ceci explique l'investissement d'EDF dans la vie sociale et culturelle des communes environnantes³⁸ ainsi que l'attitude de partenariat initiée à l'intention des collectivités locales pour une recherche des solutions les plus adaptées. Cette implication semble bien acceptée par les élus, l'entreprise étant qualifiée de "partenaire sympathique" par le maire de St Hilaire. Le maire de St James estime, quant à lui, que les représentants d'EDF "réagissent comme des gens responsables, qui s'associent aux efforts locaux pour mener une réflexion sur les méthodes culturelles et pour la mise en place de moyens efficaces de traitement". L'ancienneté dans la région du président de l'antenne locale d'EDF, "qui fait désormais partie des meubles"³⁹, et son engagement dans la vie locale renforcent ce lien entre les décideurs politiques et l'entreprise publique de production électrique. Son prochain départ à la retraite ne présage cependant pas une remise en question de cette relation particulière qui s'est installée depuis de nombreuses années entre les édiles politiques et d'EDF.

Bien que les inconvénients des barrages hydroélectriques sur la migration des salmonidés, sur la stabilité du milieu et sur la qualité de l'eau soient toujours d'actualité, l'opposition des associations de pêche locales à la présence des usines et des retenues ne présente plus aujourd'hui un caractère aussi virulent qu'il y a quelque temps⁴⁰. Les démarches de communication et les efforts d'amélioration et d'entretien réalisés par EDF constituent une preuve de bonne volonté appréciée par la majorité des pêcheurs, qui reconnaissent que les barrages ne représenteraient pas un facteur si négatif à leurs activités si les lois étaient respectées et des escaliers à saumons installés. Les compensations imposées par la loi, qui consistent en la réintroduction de poissons de pisciculture en amont, satisfont les pêcheurs, alors que le taux de mortalité est de deux tiers et la mesure donc quasiment inefficace. Les vidanges exacerbent les tensions, radicalisent les prises de position, réveillent les contestations, qui sont rapidement apaisées par un certain nombre de compromis temporaires concédés par l'entreprise de production électrique et par le retour à une qualité de l'eau satisfaisante après le nettoyage décennal.

38 Montage d'expositions sur le thème de l'eau mises à disposition des associations communales

39 Propos du maire de St Hilaire

40 Voir article de la société de pêche de Ducey en mai 1998

Les détracteurs des barrages disposeraient pourtant d'atouts forts dans un rapport de forces contre EDF autour du démantèlement des installations : non-rentabilité, poids économique du tourisme halieutique et richesse du paysage et de l'écosystème aujourd'hui noyé... Des associations de riverains ont obtenu la destruction de barrages hydroélectriques, sur la Loire par exemple, avec des arguments similaires. Mais une telle procédure exige une volonté sous-jacente forte, souvent incarnée par un élu ou une personne d'influence initiée au fonctionnement du pouvoir.

La situation sur la Sélune n'est au contraire pas conflictuelle et, si EDF est parfois utilisée comme bouc émissaire suite à des problèmes ponctuels d'inondations ou de pollutions, l'ensemble des acteurs locaux s'accorde pour reconnaître que les retenues ne sont pas responsables à elles seules des problèmes relatifs à l'eau mais ne font que rendre visibles et concentrer les apports polluants de l'amont. Les pratiques agricoles, qu'elles émanent du choix des exploitants eux-mêmes qui, malgré les conseils des techniciens, continuent à labourer dans le sens de la pente par exemple, ou des modalités de la PAC, qui favorisent la culture du maïs "jusqu'au milieu de la rivière", sont dénoncées et identifiées comme principal responsable.

Raviver le problème des barrages représenterait pour les élus locaux le risque de relancer le dangereux débat sur l'origine réelle des pollutions de l'eau, dans lesquelles ils pourraient voir dénoncées leur passivité et leur absence de politique volontaire en matière environnementale et de qualité de vie. Un consensus semble donc s'être installé tacitement entre les élus de la Sélune, que ce soit en amont ou en aval, pour le maintien d'un statu quo concernant le devenir des barrages hydroélectriques. L'amont a tiré un trait sur la présence du saumon et décidé au contraire de s'appuyer sur les infrastructures électriques pour son développement; l'aval, bénéficiant toujours de la manne halieutique, ne perçoit pas les ouvrages comme une gêne majeure et admet même ne pas souhaiter leur disparition. Dans les deux cas, la présence des retenues depuis plus de soixante-dix ans a favorisé leur intégration dans le paysage local et surtout dans l'esprit des habitants.

3.4- Le SAGE Sélune

3.4.1- Quelle pertinence de l'échelle Bassin Versant ?

Le choix de la logique "Bassin Versant" est fondé sur la nature des problèmes à traiter :

- problèmes spécifiques à la qualité de l'eau : pollutions agricoles, inadaptations dans l'occupation des sols, eutrophisation des retenues hydroélectriques
- enjeux dépassant le cadre local : protection des ressources AEP, valorisation des potentialités piscicoles, salubrité de la baie du Mont St Michel
- autres aspects relatifs à la ressource aquatique : gestion quantitative, inondations, assainissement, rejets industriels, entretien des cours d'eau, tourisme de navigation.

La pertinence de cette échelle n'est plus aujourd'hui remise en question, dans la mesure où l'on demeure dans des raisonnements globaux et théoriques, et ce, quels que soient les interlocuteurs. Cependant, lorsque l'on creuse un peu les propos, ceux-ci révèlent parfois certains doutes quant à l'efficacité réelle de l'approche par bassin hydrographique. Perplexité qui s'exprime d'autant plus chez des acteurs qui ont déjà été confrontés aux limites des frontières administratives.

Ainsi, l'implication de trois départements et deux régions représente le plus gros souci de l'opération SAGE, de par la complexité structurelle et fonctionnelle qu'elle induit. L'opération Beuvron Propre, qui a marqué les esprits par l'impossibilité de mener l'initiative à son optimum à cause du cloisonnement administratif et politique, constitue certainement un précédent défavorable. Une question revient fréquemment dans les propos: "Comment réussir sur la Sélune ce qui a échoué sur l'un de ses affluents?" Or, il s'agit d'une affaire de volonté politique, de priorité d'intervention.

La signature du SAGE Sélune est aujourd'hui effective, après quatre années d'efforts, de même que la constitution de la Commission Locale de l'Eau (CLE), qui a eu lieu en janvier 1999. Les élus de la Mayenne, de l'Ille-et-Vilaine et de la Manche se sont engagés conjointement à élaborer une stratégie commune cohérente de gestion de l'eau. Alors qu'une opération localisée (le Beuvron Propre), émanant de la Chambre d'Agriculture et centrée sur le problème des pollutions agricoles n'avait pu justifier un investissement financier et procédural du département d'Ille-et-Vilaine et de la Bretagne, un projet d'ampleur régionale (le SAGE) et d'initiative politique, concernant l'ensemble des dimensions relatives à la ressource aquatique est parvenu à créer un consensus entre les instances politiques et administratives.

La diversité des intérêts en jeu et des acteurs concernés par une telle échelle n'a pas – comme on aurait pu s'y attendre – provoqué une exacerbation des divergences et conflits mais semble avoir, au contraire, conféré à l'opération une certaine légitimité, de par la notion d'intérêt général qu'elle défend. L'importance des financements débloqués pour le SAGE présentait, en effet, le risque de réveiller des concurrences intercorporatistes. Or, la délimitation des objectifs a rassuré l'ensemble des acteurs, qui s'y voient pris en compte, même si la prudence reste de mise chez tous les interlocuteurs, qui attendent de voir l'évolution de la mesure dans la pratique. Si l'acceptation de la procédure SAGE semble garantie, la question reste en suspens quant aux modalités du passage aux actions concrètes. Des priorités sectorielles seront certainement inévitables, qui risquent de raviver les concurrences.

C'est le passage des orientations théoriques aux applications locales, impliquant des financements et la mobilisation des acteurs de terrain, au premier rang desquels les agriculteurs, qui préoccupe certains⁴¹. Les exploitants agricoles fonctionneraient en petits groupes restreints, au sein desquels ils s'expriment sans crainte, en groupes thématiques et souples, centrés sur des mesures concrètes et des expériences éprouvées par eux-mêmes ou leurs proches. Cette démarche de "recherche-action" et d'émulation réciproque sur le terrain sera-t-elle toujours possible dans le cadre d'un SAGE ? Ne perdra-t-on pas trop de temps et d'énergie à faire évoluer de grands comités empêtrés dans leur pouvoir de décision et incapables de passer à l'action ? Le bassin versant est alors conçu comme un niveau de fédération d'un ensemble de sous-bassins opérationnels car s'appropriant les objectifs généraux pour les adapter au cas par cas.

Cette attitude, qui s'avère en fait profondément attachée au principe de subsidiarité et révèle la crainte d'une perte de contrôle de la situation locale, exprime une incompréhension de la finalité de la procédure SAGE. En effet, celle-ci est appréhendée comme une intervention réglementaire élaborée et imposée aux professionnels par des instances exogènes, c'est-à-dire par des niveaux territoriaux (régions, départements) et des champs de compétence (politiques et administratifs) éloignés du terrain. Les porteurs du projet revendiquent au contraire un rôle

41 Notamment le responsable du service environnement de la Chambre d'Agriculture de la Manche

qui consiste à "solliciter les bonnes volontés"⁴², qui doivent elles-mêmes être à l'origine de projets locaux de restauration de la qualité de l'eau.

3.4.2- Une contrainte supplémentaire ?

Les conceptions du SAGE sont diverses et varient autant entre secteurs professionnels qu'au sein d'une même corporation. Deux champs sont principalement concernés: le champ agricole et celui des collectivités locales.

Déjà fortement sollicités et montrés du doigt, les exploitants agricoles risquent de percevoir cette procédure, à l'élaboration de laquelle ils n'ont pas été directement associés⁴³, comme une nouvelle réglementation. La multiplication des mesures de protection de l'environnement, des classements, communautaires ou nationaux, des opérations locales génère une certaine confusion dans les esprits. Et ce d'autant plus que les interlocuteurs et organes responsables ne sont pas toujours clairement identifiés. Alors que le SAGE vise justement à harmoniser et redonner cohérence à l'ensemble des procédures et initiatives relatives à l'eau, il est victime d'un manque de communication sur sa vraie nature.

Même si des informations ont été diffusées dans ce but, l'absence d'implication de la grande partie des acteurs locaux lui confère un caractère théorique et politique – au sens péjoratif de conquête du pouvoir – indéniable. Le manque de transmission interne au sein des institutions et des corporations d'informations quant à l'avancement du projet doit également être mis en cause. Le président du Groupement de Vulgarisation Agricole (GVA) de la Manche, qui met beaucoup d'espoir dans le SAGE, regrette ainsi que ce soit deux élus de la Chambre d'Agriculture et non deux techniciens, avec qui ils ont des contacts réguliers, qui les représentent au sein de la CLE.

Au sein de la sphère politique, une scission existe entre les élus porteurs du projet et les autres élus, qui ne se sentent impliqués qu'en tant qu'"invités" aux réunions du SAGE. Ainsi, le maire de Ducey se dit-il déçu par un SAGE dans lequel il avait beaucoup cru au départ et duquel il s'est "rapidement senti exclu, au profit de personnes beaucoup moins concernées par la Sélune mais qui possédaient des raisons politiques de s'impliquer dans un tel projet." Regrettant de ne pas avoir été associé davantage qu'à titre d'observateur – "en tant que maire de Ducey, commune en aval et non pour lui-même" – cet élu a pris alors ses distances par rapport à la "machine politique" que représente la procédure SAGE à ses yeux. Il s'est installé dans une attitude attentiste et donc passive.

Certains élus municipaux n'ont pas reçu de nouveaux éléments d'information depuis janvier 1998, ce qui ne peut que favoriser une approche extérieure et instrumentaliste de l'opération. Celle-ci est, en effet, bien souvent considérée comme un projet intéressant mais auquel les municipalités seront impliquées essentiellement au titre de bénéficiaires financiers, exprimant par là une vision passive du rôle qu'elles peuvent y jouer. Ayant souvent à l'étude un projet de mise en réseau ou de création de station d'épuration dans leur commune, les maires ruraux considèrent le SAGE comme une nouvelle manne financière, venant s'ajouter aux aides de l'Agence de l'Eau et permettant à leur territoire de se mettre aux normes, malgré un budget municipal réduit.

42 Propos d'un représentant de l'Agence de l'Eau Seine-Normandie

43 La CLE intègre deux élus de la Chambre d'Agriculture mais la plus grande partie de la profession a été associée seulement à titre informatif – comme l'ensemble des habitants - lors des réunions publiques à l'émergence du projet.

Le maire de Polley (Manche) affirme ainsi ne pas avoir attendu le SAGE pour mener une politique de l'eau active mais considérer l'initiative comme une assistance indéniable. Cependant, il est conscient des difficultés que d'autres aspects de l'opération de bassin versant risquent d'introduire pour les responsables locaux, notamment vis-à-vis du monde agricole, "qu'il va falloir soutenir d'un gros effort d'accompagnement pour compenser les pertes de rentabilité." Les finances municipales nécessiteront plus que jamais "l'aide des Conseils Généraux et des Agences de l'Eau qui ne devront, de leur côté, pas faire défaut." Il reviendra cependant, toujours selon M. Gérard, aux communes de défendre "une politique de l'eau courageuse et volontaire".

D'autres élus font preuve d'une vision étroite et autocentrée de la restauration de la qualité de l'eau. Sa commune étant uniquement concernée par la pollution aux nitrates, le maire de St Hilaire ne raisonne qu'en termes de réduction des taux de nitrates sur la Sélune. Le SAGE ne peut, selon cette conception, pas constituer un outil adéquat si, en effet, seules les pratiques d'épandage préoccupent. L'ampleur de l'opération paraît alors surdimensionnée et les actions trop générales. L'intérêt de la procédure, selon l'élu de St Hilaire, également vice-président de la CLE, réside essentiellement dans la surveillance accrue exercée sur les pollueurs qu'elle sous-tend. Son efficacité proviendrait donc de la pression sociale et réglementaire, de la "peur du gendarme" produites par l'identification des responsables et leur culpabilisation, renforcée par la médiatisation.

Est-ce là la vocation réelle du SAGE ? Un tel positionnement, que l'on pourrait qualifier d'extérieur à la dynamique SAGE, des élus locaux, sensés être les initiateurs des actions ciblées, ne met-il pas à jour le caractère restreint des acteurs réellement mobilisés dans l'opération ?

3.4.3- Une machine politique ?

Si toutes les opérations menées localement autour de la protection du milieu et de la qualité de vie font l'objet d'une appropriation politique – comme nous l'avons vu pour le Beuvron Propre ainsi que sur le bassin Loisançe-Minette dans le cadre de Bretagne Eau Pure 2 -, le SAGE Sélune n'est-il pas lui aussi un instrument de médiatisation, de visibilité politique, de valorisation personnelle ? Ces questionnements sont exprimés par certains acteurs locaux – au premier rang desquels les maires – face au manque de transparence ressenti depuis la naissance du SAGE. Emanant de la loi sur l'eau de 1992, la procédure relève d'une démarche d'élus dans ses phases préliminaires de constitution et de délimitation du périmètre.

La composition de la CLE a parallèlement été définie pour une représentation démocratique et élargie de l'ensemble des partenaires concernés : 8 représentants des collectivités territoriales, 4 représentants d'usagers et 4 représentants de l'Etat⁴⁴. Si l'ensemble des maires ne pouvait pas être associé au bureau, il semble toutefois qu'une participation plus active eut été souhaitée par ceux-ci. Ressentant leur présence comme purement formelle et informative, beaucoup d'acteurs regrettent un manque de concertation et d'implication des acteurs de l'eau au quotidien. Cette absence de transmission descendante de l'information et de retour ascendant des opinions et réactions engendre une certaine suspicion quant aux motivations des personnalités moteurs du SAGE, quant à leur réel souci concernant la qualité de l'eau et quant

⁴⁴ Voir liste des membres en fin de texte.

à l'absence de pressions corporatistes sur les décisions. Pour le maire de Ducey, la qualité de l'eau relève du domaine technique et gestionnaire, dans lequel "le politique ne devrait rien avoir à faire".

La procédure devant, dans un premier temps et avant toute mise en application sectorielle, être acceptée et faire l'objet d'un consensus au niveau politique – les élus étant les représentants de la volonté des administrés, comme le rappelle le maire de St James –, elle ne peut être, à ce stade, appropriée localement et est appréhendée comme quelque chose d'exogène et de non-opérationnel. Le projet est considéré comme étant intéressant dans l'absolu mais l'on ne croit pas vraiment en ses chances d'aboutir aux résultats promis.

Conclusion

Une étude sur les usages de l'eau dans la Baie du Mont St Michel s'avère particulièrement intéressante de par la complexité des enjeux qui s'y entrelacent, des activités productives, touristiques, commerciales et de gestion publique qui s'y conjuguent. Mais la singularité de ce territoire réside aussi dans la multiplication des opérations relatives à l'eau et des interrogations qu'elles font naître sur l'existence réelle d'une entité Baie du Mont St Michel. La diversité des approches observées, inhérente à l'hétérogénéité du milieu et de son utilisation, pose la question de l'existence d'une identité unique et cohérente à l'échelle de la baie telle qu'elle est définie par les critères écologiques.

Si elle représente un espace d'interdépendances naturelles, en tant que lieu de convergence des eaux des quatre bassins versants de la Sée, de la Sélune, du Couesnon et des Marais de Dol, la Baie combine, par ailleurs, des polders à vocation agricole, des zones d'exploitation conchylicole et de grandes plages touristiques. Partagée par un certain nombre d'oppositions culturelles dichotomiques (identité terrienne ou maritime, bretonne ou normande, volonté conservatrice ou dynamique dans le domaine de la protection environnementale...) et des priorités de gestion différentes, ne serait-elle pas le fruit d'une construction scientifique – et touristique - sans réalité socio-économique, administrative et politique concomitante ?

Or, initier des actions à caractère environnemental sans placer au cœur du processus ces aspects constitutifs primordiaux ne peut qu'être voué à l'échec, ou tout au moins à rencontrer des obstacles lourds et décourageants. Émerge ici la difficulté inhérente à toute politique de l'environnement : comment concilier la globalité du milieu naturel et les découpages spatiaux, temporels, culturels et sectoriels de l'organisation humaine qui l'investit ? C'est cette approche qui semble prôner désormais dans les opérations de restauration de la qualité de l'eau, notamment dans le cadre des SDAGE et des SAGE. Mais le passage entre les prescriptions théoriques et une structuration concrète et efficiente sur le terrain relève encore de la gageure.

Références bibliographiques

BENQUET V. 1998. "URBAMONT" Usages ressources en baie du Mont-Saint-Michel : dynamiques, interactions coordination et Gestion de l'eau en baie du Mont-Saint-Michel. Rapport de stage École Nationale Supérieure Agronomique de Rennes-DEERN/CEDEM-UBO. 63 pages.

BOURHIS L. CHOQUET A. 1996. Outils juridiques de protection et de gestion des zones humides. Analyse pour une meilleure application aux zones humides de fonds de vallées en Bretagne dans une perspective de la préservation de la ressource en eau. Région BRETAGNE Délégation à l'environnement/Conseil Scientifique Régional de l'Environnement. 207 p.

BOURHIS L. CHOQUET A. 1996. Annexes. Outils juridiques de protection et de gestion des zones humides. Analyse pour une meilleure application aux zones humides de fonds de vallées en Bretagne dans une perspective de la préservation de la ressource en eau. Région BRETAGNE, Délégation à l'environnement/Conseil Scientifique Régional de l'Environnement. Pagination multiple.

CUVELIER H-M. 1998. Concurrences d'usage et enjeux économiques sur les bassins versants de la Baie du Mont St Michel, Université Paris X – Nanterre, École Nationale du Génie Rural, des Eaux et des Forêts- Paris. Mémoire de DEA Économie de l'Environnement et des Ressources Naturelles, Nov 98

JACQUET A. 1997 Les bassins versants de la baie du Mont-Saint-Michel. Recueil de données bibliographiques. Comité de Bassin Loire Bretagne / Comité de Bassin Seine Normandie.

JACQUET A. 1997 Les bassins versants de la baie du Mont-Saint-Michel. Recueil de données bibliographiques. Atlas Comité de Bassin Loire Bretagne / Comité de Bassin Seine Normandie 11 cartes

LEMARECHAL A. 1995. Le Mont St Michel et la mise en valeur du pays de la Baie, rapport Conseil Economique et Social Régional de Basse-Normandie

Préfecture de la Manche/Conseil Général de la Manche. 1996. Opération grand site de la baie du Mont-Saint-Michel. Proposition de Document Cadre. Pagination multiple.