

LIVRABLE 5.4
ANR Villes Durables 2008

**Recompositions territoriales et institutionnelles
de la gouvernance de l'eau DCH :
mise en perspective et éclairages empiriques**

Kévin Caillaud

Doctorant en sociologie, UMR GESTE
IRSTEA-ENGEES

Sous la direction de Rémi BARBIER,
Professeur HDR de sociologie, UMR GESTE
IRSTEA-ENGEES

Avril 2012

Contact :

Kévin Caillaud
UMR GESTE
IRSTEA-ENGEES
1 Quai Koch
67070 STRASBOURG
kevin.caillaud@engees.unistra.fr

SOMMAIRE

Liste des sigles et acronymes.....	3
Introduction	5
I. La gestion de l'eau potable en France : un modèle territorial hérité	6
1.1. Une gestion quotidienne des services d'eau éparpillée au plan local	7
1.2. Un pilotage territorial de l'action publique par les représentants de l'État : l'ère de l'administration républicaine des territoires (modèle bureaucratique-corporatiste) et de la régulation croisée.....	9
1.3. Une présence historique des grandes entreprises privées dans le secteur de l'eau : vers une normalisation du mode de gestion en délégation de service public	13
1.4. Agences de l'eau et Départements : des structures d'appui à la gestion territoriale de l'eau	14
II. Un modèle remis en cause	17
2.1. Une redistribution du pouvoir territorial engagée par la décentralisation.....	17
2.2. De nouvelles exigences issues du monde de l'eau	24
III. Appréhender la gestion territoriale de l'eau DCH : proposition d'un cadre d'analyse renouvelé.....	27
3.1. Le territoire et les échelles d'intervention.....	28
3.2. Les modalités d'exercice de l'action publique territoriale.....	32
3.3. Notre cadre d'analyse : une approche en termes de sociologie politique de l'action publique	36
IV. Vers un régime de gouvernance départemental ? Apprentissages issus de trois études de cas	44
4.1. Un régime ariégeois de gouvernance volontariste, sous hégémonie Départementale ..	45
4.2. Un régime de gouvernance fédérale en Ille-et-Vilaine, sous hégémonie douce rennaise .	50
4.3. Un régime rhodanien de gouvernance clivée, sous hégémonie métropolitaine mais tempérée par une alliance ruralo-Départementale	59
Conclusion : un avenir entre chien et loup.....	66
Bibliographie	69

Liste des sigles et acronymes

AAC : Aire d’Alimentation de Captage
ADF : Association des Départements de France
AE : Agence de l’Eau
AEAG : Agence de l’Eau Adour Garonne
AELB : Agence de l’Eau Loire Bretagne
AEP : Alimentation en Eau Potable
AERMC : Agence de l’Eau Rhône-Méditerranée-Corse
AO : Autorité Organisatrice
ARS : Agence Régionale de la Santé
BEP : Bretagne Eau Pure
BV : Bassin Versant
CA : Communauté d’Agglomération
CC : Communauté de Communes
CG : Conseil Général
ChA : Chambre d’Agriculture
CU : Communauté Urbaine
DCE : Directive Cadre européenne sur l’Eau
DCH (eau) : Destinée à la Consommation Humaine (eau)
DDASS : Direction Départementale de l’Action Sanitaire et Sociale
DDTM : Direction Départementale des Territoires et de la Mer
DIREN : Direction Régionale de l’Environnement
DRE : Direction Régionale de l’Equipement
DREAL : Direction Régionale de l’Environnement, de l’Aménagement et du Logement
DRIRE : Direction Régionale de l’Industrie, de la Recherche et de l’Environnement
DSP : Délégation de Service Public
DUP : Déclaration d’Utilité Publique
EPCI : Établissement Public de Coopération Intercommunale
FSUR : Fonds de Solidarité Urbain-Rural
LEMA : Loi sur l’Eau et les Milieux Aquatiques
PPC : Périmètres de Protection de Captage

SAGE : Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux

SAUR : Société d'Aménagement Urbain et Rural

SDAEP : Schéma Départemental d'Alimentation en Eau potable

SdAEP : Schéma directeur d'Alimentation en Eau Potable

SDAGE : Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux

SIDD : Service d'Ingénierie du Développement Durable

SIVOM : Syndicats Intercommunaux à Vocations Multiples

SIVU : Syndicat Intercommunal à Vocation Unique

SMDEA : Syndicat Mixte Départementale d'alimentation en Eau et Assainissement

SMG35 : Syndicat Mixte de Gestion d'un fonds départemental dédié au développement de la production d'eau potable

SMP : Syndicats Mixtes de Production d'eau potable

SMPBR : Syndicat Mixte de Production du bassin Rennais

SYMEVAL : SYndicat Mixte de production des Eaux de la VALière

Introduction

Jouir de l'eau potable est devenu un fait on ne peut plus banal, relevant de l'évidence, dans l'imaginaire d'une grande majorité de français. Par le simple geste d'ouverture du robinet, l'eau jaillit et peut être immédiatement consommée. Alors que l'accès domestique à l'eau potable s'est véritablement démocratisé en l'espace d'un demi-siècle (de la première guerre mondiale aux années 1970), peu de personnes ont finalement connaissance de la provenance de ce bien essentiel à leur vie, du processus emprunté par la ressource, des divers acteurs impliqués dans sa protection et dans sa potabilisation, etc. L'invisibilité des réseaux d'eau potable favorise cette méconnaissance et le peu d'intérêt de la population à son égard. Par contre, lancez une alerte quant aux risques de sécheresse ou aux pics de pollution de la ressource naturelle, voire de l'eau distribuée au robinet, et vous verrez les français commencer à s'y intéresser. Cela donne parfois lieu à de sérieuses polémiques, comme ce fut le cas suite à l'émission « Du poison dans l'eau du robinet », diffusée le 17 mai 2010, sur France 3, à heure de grande écoute.

Mais qu'en est-il au quotidien ? Comment est gérée l'eau destinée à la consommation humaine (DCH)¹ ? A quelle échelle territoriale sa gestion s'organise-t-elle ? Est-ce les mêmes acteurs qui gèrent et le service public d'eau et la ressource brute ? Qui et comment se prennent les décisions ? L'organisation contemporaine fut-elle toujours de la sorte ? Quel(s) rôle(s) jouent les services déconcentrés de l'Etat, les Conseils Généraux (CG), les collectivités locales, etc. dans ce domaine d'action publique ? Beaucoup de questions qui demandent réponse et qui interrogent, finalement, la structuration des systèmes d'acteurs territoriaux relatifs à la gestion de l'eau DCH.

Le présent rapport s'inscrit dans le cadre de l'ANR « Ville Durable », plus précisément au sein du projet « Eau et 3E ». Constatant une complexification de la gestion territoriale de l'eau DCH et un mouvement de remontée d'échelle d'intervention vers des territoires supra-locaux (notamment à l'échelon départemental²), la commande initiale passée auprès de l'UMR GESTE (IRSTEA-ENGEES de Strasbourg) consistait à présenter l'évolution des territoires fonctionnels et institutionnels des services d'eau et de l'éventuelle dynamique de départementalisation de la

¹ L'expression « eau DCH » désigne l'ensemble de la ressource aquifère pouvant faire l'objet d'une consommation directe par la population ou être utilisée dans le cadre d'activités de production alimentaire.

² Deux clarifications s'imposent ici. Par souci de compréhension, nous prendrons, tout au long de ce rapport les conventions d'écriture suivantes. (1) Nous désignerons par « Département » (majuscule), l'institution politico-administrative représentée par le CG, tandis que le « département » (minuscule) signifiera le périmètre géographique. (2) Nous emploierons également le terme « local » pour désigner l'échelle géographique et politico-administrative la plus basse (une commune, une petite intercommunalité), tandis que « territorial » sera préféré pour désigner un espace et une entité/un acteur investi une échelle supra-locale.

gestion de l'eau potable. Ce présent travail bénéficie également du soutien du projet « Aquadep » (programme de recherche « Eaux et territoires », CNRS – IRSTEA – Ministère de l'Ecologie, du Développement Durable, des Transports et du Logement).

Nous défendons ici la thèse d'un mouvement de reconfiguration de l'action publique territoriale de l'eau DCH, suscitée par une série de facteurs tant endogènes qu'exogènes par rapport aux territoires d'intervention. En complément, nous affirmons qu'à situation initiale donnée, c'est davantage la dynamique du système d'acteurs qui fait varier la recomposition du paysage territorial en matière d'eau DCH. Cela se traduit alors par des processus différenciés, débouchant sur une structuration de régimes d'action publique pouvant fortement différer d'un département à l'autre.

Pour ce faire, nous retracerons brièvement (1) la genèse du modèle français d'organisation des services publics locaux d'eau potable, en précisant la place et le rôle des principaux acteurs de l'époque. Cela nous amènera ensuite à évoquer (2) les facteurs de remise en cause de cette structuration originelle, argument central convoquant la thèse d'une reconfiguration de l'action publique territoriale de l'eau DCH. Ces leviers d'évolution furent à la base de (3) deux principaux débats ayant fortement animé autant la communauté scientifique que celle des acteurs de terrain : la circonscription du territoire d'intervention ; les modalités d'exercice de l'action publique territoriale. A la suite de ces interrogations, nous présenterons notre grille d'analyse de l'action publique départementale, que nous mobiliserons pour rendre compte de (4) trois processus départementaux de reconfiguration de l'action publique territoriale relative à la gestion de l'eau DCH. Les cas de l'Ariège, de l'Ille-et-Vilaine et du Rhône viendront ainsi soutenir notre thèse, dans ses deux composantes, en mettant en lumière des trajectoires différenciées, des jeux et stratégies d'acteurs, des référentiels d'action, etc. Nous concluons enfin par l'idée qu'il s'agit de processus inaboutis, voués à évoluer.

I. La gestion de l'eau potable en France : un modèle territorial hérité

L'organisation de la gestion de l'eau potable en France est issue d'un héritage historique remontant à la fin du 19^e siècle. Cela se traduit encore aujourd'hui par l'existence d'une myriade de services publics responsables de toute ou partie de la compétence « eau potable »³ : reprenant

³ La compétence « eau potable » peut être subdivisée en deux principales activités : production et distribution. Une troisième activité peut apparaître en sus aux deux premières : l'adduction de l'eau potable, des structures de production aux unités de distribution. Cependant, cette « sous-compétence » est, la plupart du temps, prise en charge par l'autorité organisatrice de l'une des deux premières activités énoncées.

les chiffres de l'ONEMA (Office National de l'Eau et des Milieux Aquatiques), la cour des comptes évoquait, en 2011, l'existence de plus de 35 000 services publics locaux relatif à l'eau, dont plus de 41% spécifiquement compétents en eau potable⁴. Ces entités politico-administratives présentent également une formidable hétérogénéité, tant statutaire qu'en termes de taille et de modalités d'exercice de leur(s) compétence(s). Comme nous le verrons ici, ce domaine d'action publique s'est structuré sur le terreau du localisme et de l'administration républicaine des territoires.

1.1. Une gestion quotidienne des services d'eau éparpillée au plan local

Au lendemain de la Révolution française, il fut décidé que la responsabilité de la desserte en eau potable des communes reviendrait à ces dernières. Ce choix d'organisation relevait du souci hygiéniste, consistant à favoriser l'accès à l'eau aux populations locales. Les 44 000 communes (aujourd'hui ramenées à environ 36 500 municipalités), définies par la carte administrative de 1792, furent chargées de cette compétence.

Cette extrême fragmentation communale étant déjà décriée⁵ pour son inadaptation à répondre efficacement aux enjeux de développement urbain et économique ; mais, les volontés de « rationalisation » de la carte municipale butant sur les véhémences politiques locales, la solution fut d'inciter les communes à se regrouper au sein d'entités intercommunales – aujourd'hui appelées établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). La loi du 22 mars 1890 créa ainsi les syndicats intercommunaux à vocation unique (SIVU), première et unique forme d'intercommunalité⁶ jusqu'en 1955. Cette nouvelle organisation administrative était destinée à faciliter la prise en charge d'une « œuvre » ou d'un « service d'utilité intercommunale »⁷. Autrement dit, cela concernait en premier lieu les principaux services publics en réseaux, notamment l'électrification, la desserte en eau potable et la gestion des déchets municipaux.

⁴ Cour des Comptes, « Les services publics d'eau et d'assainissement : des évolutions encourageantes », *Rapport public annuel 2011*, février 2011.

Le rapport de la cour des comptes indique l'existence de « 14 376 services d'eau potable, 17 686 services d'assainissement collectif et 3 297 services d'assainissement non collectif ».

⁵ PEZON C., « Organisation et gestion des services d'eau potable en France hier et aujourd'hui », *Revue d'économie industrielle*, 2009, pp. 131-154.

⁶ PEZON C., CANNEVA G., « Petites communes et opérateurs privés généalogie du modèle français de gestion des services d'eau potable », *Espaces et sociétés*, n°4, 2009, pp. 21-38.

⁷ Ce sont les termes utilisés dans l'article 169 de la loi du 22 mars 1890, repris par Christelle PEZON.

PEZON C. (coord.), « Intercommunalité et durabilité des services d'eau potable et d'assainissement. Etude de cas français, italiens et portugais », Rapport de recherche, *Programme Politiques territoriales et développement durable*, MEDD, 2006.

Au vu des chiffres relatant le développement de l'intercommunalité des services en réseaux (dont l'eau potable), cette solution de mutualisation paraît avoir été rapidement plébiscitée au plan local⁸, notamment dans les zones rurales. En effet, le premier SIVU compétent en eau potable fut créé en 1907 en Ardèche ; il regroupait alors quatre communes. En 1936, on dénombrait 290 services d'eau potable (compétents en production et/ou en distribution) organisés en SIVU, soit 1 641 communes adhérentes à un syndicat d'eau (tous de petits syndicats ruraux, sauf trois urbains : Sedif, Lyon, Gennevilliers). Après la nationalisation de l'électricité (1946), le domaine de l'eau potable représenta le premier moteur de l'intercommunalité. Puis, à partir de 1955, de nouvelles formes juridiques d'intercommunalité furent créées, notamment les syndicats mixtes⁹, les syndicats intercommunaux à vocations multiples (SIVOM) (1959) et les communautés urbaines (CU) (1966). Cela se traduisit par un engouement réaffirmé de la part des municipalités pour se regrouper au sein d'EPCI. Notons toutefois une large préférence pour la forme syndicale de type exclusif, dans le domaine particulier de l'eau potable : en 1988, 88% des syndicats d'eau étaient des SIVU, regroupant à eux seuls une majorité de communes françaises¹⁰. Selon C. Pezon et G. Canneva, le mouvement de mutualisation de moyens au sein d'un EPCI semble avoir été, en grande partie, favorisé par les difficultés financières et organisationnelles vécues par les collectivités, pour mettre en place et gérer leur service.

En d'autres termes, le modèle français des services publics d'eau potable s'est largement structuré autour « des formes traditionnelles d'organisation des services (communes, SIVU) »¹¹. Les « Trente Glorieuses » furent cependant la période faste d'organisation et de consécration des collectivités territoriales en tant que « agents chargés de gérer les services publics pour le compte de l'État »¹². La particularité de ce modèle réside dans une certaine frilosité des élus locaux à partager avec d'autres municipalités diverses compétences. Cela renvoie à une certaine forme de localisme, d'autonomie et de gestion *ad hoc* revendiquée à l'échelon local. Par ailleurs, eu égard à leurs différences de taille et de ressources, la gestion dans les petits services relève davantage d'une organisation de type « domestique », faite de « bricolages » et de « bouts de ficelles », tandis

⁸ PEZON C., CANNEVA G., 2009, *op. cit.*

⁹ Le décret n°55-606 du 20 mai 1955, faisant suite à la loi-décret du 30 octobre 1935, est le texte fondateur des syndicats mixtes (fermés et ouverts). Cela autorise les collectivités territoriales « de niveau différent » à se regrouper au sein d'une même structure de coopération intercommunale. Il s'agit le plus souvent d'entités associant municipalités, EPCI et Département. Le caractère « ouvert » consiste à associer à la structure une ou plusieurs « personne morale de droit public » (chambres de commerce et d'industrie, chambre d'agriculture...).

http://www.colloc.bercy.gouv.fr/colo_struct_intercom/guid_lint_2/autr_form/synd_mixt_print.imp

¹⁰ PEZON C., CANNEVA G., 2009, *op. cit.*

¹¹ *Ibid.*

¹² Rapport Guichard, 1976, cité dans MABILEAU A., *Le système local en France*, Paris, Montchrestien, 1994, 2^e édition (1^e édition 1991).

que celle des grands services est plus prompte à s'équiper des outils et modes de faire qui l'inscriront dans la logique d'efficacité propre à la « cité industrielle »¹³ (toute considération quant au mode de gestion -délégation *versus* régie- étant ici écartée ; *cf infra* 1.3.).

1.2. Un pilotage territorial de l'action publique par les représentants de l'État : l'ère de l'administration républicaine des territoires (modèle bureaucratique-corporatiste) et de la régulation croisée

Jusqu'au début des années 1980, alors que l'échelon local (communes et EPCI) est responsable de la gestion quotidienne des services d'eau, ce sont les représentants de l'État à l'échelle départementale qui sont en position de pilote de l'action publique territoriale.

Sous Napoléon, se mettent en place un système préfectoral et une progressive déconcentration des services d'État. Il s'agit alors d'appliquer au plus près des territoires d'action les directives nationales, tout en conservant une cohérence d'ensemble, et d'assurer un égal accès à tous aux services publics considérés comme essentiels ; l'eau potable en fait partie. Il convient toutefois de préciser dès maintenant, à la suite de P. Muller, que ce système a connu son apogée pendant la période des « Trente Glorieuses »¹⁴.

Le préfet, dépositaire de l'autorité étatique à l'échelon infra-national, est alors en position d'exécutif local et d'acteur tutélaire des collectivités territoriales. Les grandes orientations politiques sont définies à l'échelon national puis transmises aux préfets qui se chargent de les faire appliquer. Cependant, la mise en œuvre de ces politiques ne se fait pas de manière stricte et mécanique ; elle est discutée entre les préfets et les présidents de Conseils Généraux (CG), notables territoriaux représentant les intérêts locaux. L'objectif de ces renégociations est d'adapter les politiques nationales aux attentes et besoins locaux. Ce couple préfet-notable¹⁵ constitue le noyau central – que P. Grémion appelle « pouvoir périphérique »¹⁶ – du rapport entre l'État et les collectivités ; l'un et l'autre jouant le rôle d'intermédiaires essentiels dans la chaîne d'information, entre le pouvoir central et le territoire local. Cela constitue ainsi un système de régulation dit

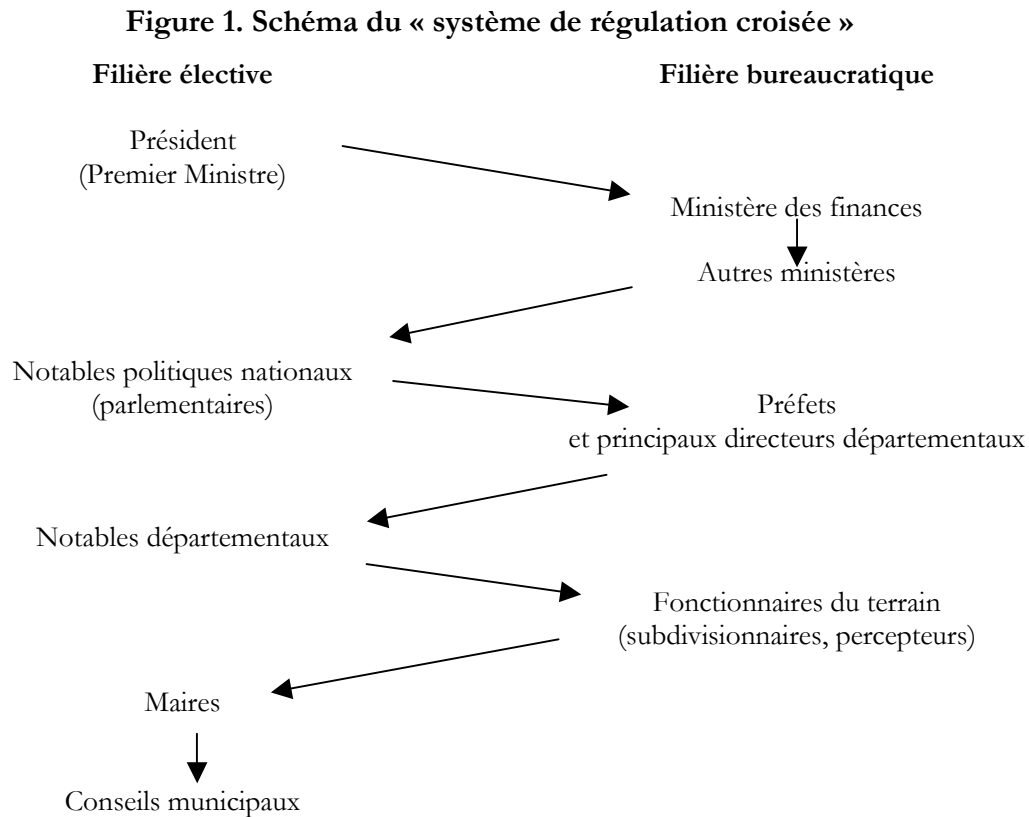
¹³ BOLTANSKI L., THEVENOT L., *De la justification. Les économies de la grandeur*, Gallimard, 1991.

¹⁴ MULLER P., « Entre le local et l'Europe. La crise du modèle français des politiques publiques », *Revue française de science politique*, 1992, vol. 42, n°2, pp. 275-297.

¹⁵ WORMS J.-P., « Le préfet et ses notables », *Sociologie du travail*, L'administration face au changement, n° spécial 3/66, 1966, pp. 249-269.

¹⁶ GREMION P., *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Le Seuil, Paris, 1976.

« croisée »¹⁷. La caractéristique essentielle de ce système réside dans le cloisonnement interne et vertical des filières élective et bureaucratique. Par conséquent, la transmission d'information se fait nécessairement par l'intermédiaire de l'acteur homologue de l'autre filière.



Source : CROZIER M., THOENIG J.C., 1975

Les deux filières s'interpénètrent donc fortement et deviennent réciproquement interdépendantes pour assurer leurs missions respectives. Ce fonctionnement a pour effet de faciliter l'interconnaissance des acteurs en relation et, ainsi, de favoriser une certaine connivence et un climat de confiance entre les dits acteurs. L'information et les directives circulent constamment d'une filière à l'autre et des négociations à la marge s'opèrent à chaque étage, la responsabilité des acteurs tend à se diluer au sein de l'ensemble du système politico-administratif. Autrement dit, il s'agit d'un système de régulation opaque qui favorise, nous disent M. Crozier et J.-C. Thoenig, les discussions/négociations informelles, notamment entre les préfets et les présidents de CG. Le caractère de « nodalité » de leur position, c'est-à-dire « la capacité [des préfets et présidents de Département] à associer autour de la puissance publique, sinon à faire travailler ensemble, en tout cas à identifier, à mobiliser les parties prenantes et à leur fournir un

¹⁷ CROZIER M., THOENIG J.C., « La régulation des systèmes organisés complexes. Le cas du système de décision politico-administratif local en France », *Revue française de sociologie*, 1975, vol. 16, n°1, pp 3-32.

cadre d'ajustement mutuel »¹⁸, réside dans le fait d'être l'échelon d'intercession et d'ajustement, entre les intérêts nationaux et locaux. Les présidents et les membres de CG se font les représentants des intérêts locaux ; ils tentent d'intercéder en leur faveur auprès du pouvoir central. Les préfets développent quant à eux la posture d'« arrangeur »¹⁹ ; ils font la synthèse des divers intérêts verticaux en confrontation et « arrangent » ensuite les directives de façon à contenter, au moins en partie, l'ensemble des acteurs, du national au local. À cette époque, « La figure emblématique [du système politico-administratif] est [...] celle du préfet, à la fois représentant de l'État et protecteur des intérêts territoriaux vis-à-vis du pouvoir. »²⁰ Il apparaît comme étant la « clé de voûte et le pivot du système »²¹.

La force du système de régulation croisée est cependant à relativiser. Il convient tout d'abord de considérer ce fonctionnement comme relevant d'un idéal-type dominant du mode d'action publique à cette époque. Ainsi, ce système ne serait pas aussi fermé et manichéen²² qu'il n'est présenté par M. Crozier et J.-C. Thoenig, et les marges de manœuvre et de négociation de la part des élus locaux étaient très certainement plus étendues. A. Mabileau exprime la même idée, en nous mettant en garde contre une mythification de la puissance préfectorale : « En réalité, l'influence de beaucoup de préfets est limitée, le mythe de l'autorité préfectorale ne fait que se survivre »²³. Il nous faut remarquer ensuite l'exception que constituent les grandes villes. Leurs atouts résident dans leurs larges moyens et la position de leurs élus « cumulards », c'est-à-dire siégeant également dans les sphères politiques nationales. De la sorte, ces élus parviennent à court-circuiter la chaîne d'information, en interpellant directement le pouvoir central, à partir de leur position au sein de l'assemblée nationale et du parlement²⁴. La puissance invoquée du système de régulation croisée serait alors une « interprétation [...] qui] convient essentiellement à un espace départemental à dominante rurale. »²⁵

Toujours est-il, l'histoire de l'action publique territoriale paraît se jouer dans la relation aux représentants territoriaux de l'État. Ceci s'explique en partie au regard des caractéristiques du mode d'action publique en vigueur. Comme nous l'avons précédemment vu, sans pour autant le

¹⁸ DURAN P., *Penser l'action publique*, LGDJ, Droit et société, Lextenso éditions, 2010 (1^e édition 1999).

¹⁹ DURAN P., THOENIG J.C., « L'État et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, 1996, vol. 46, n°4, pp. 580-6623.

²⁰ MULLER P., 1992, *op. cit.*

²¹ MABILEAU A., « Les génies invisibles du local. Faux-semblants et dynamiques de la décentralisation », *Revue française de science politique*, 1997, vol. 47, n°3, pp. 340-376.

²² DURAN P., THOENIG J.C., 1996, *op. cit.*

²³ MACHIN H., *The prefect in the French Public Administration*, 1977 ; cité en note de bas de page dans MABILEAU A., 1997, *op. cit.*

²⁴ CROZIER M., THOENIG J.C., 1975, *op. cit.*; GREMION P., 1976, *op. cit.*; LE GALES P., « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de science politique*, année 1995, vol. 45, n°1, pp. 57-95.

²⁵ MABILEAU A., 1997, *op. cit.*

nommer, l'élaboration des politiques publiques se fait sur un mode « *top-down* », c'est-à-dire dans un sens descendant de l'État vers les territoires. Par ailleurs, le pouvoir central se dote d'un référentiel technique et modernisateur²⁶, autour d'un projet national de développement économique et de modernisation de son territoire²⁷ ; projet réaffirmé de plus belle après la seconde guerre mondiale. C'est donc une période de grands travaux durant laquelle l'État est le planificateur et les problématiques et l'action publique sont appréhendées de manière sectorielle. On assiste donc à un foisonnement de politiques sectorielles (agricoles, équipementières, sanitaires...), indépendantes les unes des autres, et confiées aux grands corps de fonctionnaires (le corps des Mines, le corps des Ponts et Chaussées...). Les élus locaux se trouvent ainsi dépossédés *a priori* de toute compétence décisionnelle et gestionnaire en matière d'élaboration stratégique de l'action publique ; « c'est l'administration d'État, et non les collectivités locales, qui exerce la fonction essentielle d'intégration et de mise en cohérence des politiques sectorielles définies au niveau central »²⁸, ceci dans le jeu incessant des rapports entre acteurs du système de régulation croisée. La forte sectorialité des politiques et le rôle de l'administration s'inscrivent alors dans une « médiation bureaucratique-corporatiste, monopoliste et fermée, qui déploie ses filières verticales jusqu'au niveau départemental »²⁹.

Le domaine de l'eau potable n'échappe pas à la main-mise étatique sur l'action publique. Cela se traduit par une présence forte des ingénieurs d'État auprès des collectivités locales. Ce sont eux qui définissent les grandes lignes de l'action publique et les projets locaux, puis les mettent en œuvre. Leur présence est d'autant plus structurante à partir de la deuxième moitié du 20^e siècle. En effet, se pose avec acuité la question de l'inégalité entre les mondes urbains et ruraux, notamment au plan du financement des projets locaux. Pour répondre aux difficultés financières vécues dans les campagnes, un dispositif de péréquation financière (le Fonds National pour le Développement des Adductions d'Eau -FNDAE) est créé, afin de faire jouer la solidarité urbain-rural. Celle-ci « est orchestrée par le ministère de l'Agriculture et ses services déconcentrés. Les ingénieurs d'État privilégient l'organisation qui optimise les investissements en fonction des ressources en eau disponibles. Pour bénéficier du FNDAE, les communes rurales doivent se plier à leurs prescriptions en matière de travaux, d'organisation (communale ou syndicale) et de mode de gestion. »³⁰ Les collectivités territoriales compétentes en eau potable se retrouvent donc en

²⁶ JOBERT B., MULLER P., *L'État en action. Politiques publiques et corporatismes*, PUF, coll. Recherches politiques, 1987.

²⁷ MULLER P., « Les politiques publiques entre secteurs et territoires », *Politiques et management public*, vol. 8, n°3, 1990.

²⁸ MULLER P., 1992, *op. cit.* Lire aussi LORRAIN D., « De l'administration républicaine au gouvernement urbain », *Sociologie du travail* n°4, 1991, pp. 461-484.

²⁹ *Ibid.*

³⁰ PEZON C., CANNEVA G., 2009, *op. cit.*

situation d'allégeance à l'égard des acteurs étatiques, et se voient dénier toute capacité d'orientation quant à leurs propres politiques de gestion locale.

Au regard de la présence forte des préfets et des grands corps de fonctionnaires d'État, cette période peut être qualifiée d'ère de « l'administration républicaine des territoires »³¹.

1.3. Une présence historique des grandes entreprises privées dans le secteur de l'eau : vers une normalisation du mode de gestion en délégation de service public

Pendant cette période de structuration des services publics d'eau, une autre catégorie d'acteurs apparaît très tôt aux côtés des collectivités locales et des services déconcentrés de l'État : les professionnels du secteur privé.

En effet, au milieu du 19^e siècle se produit un changement important en matière de gestion des services publics d'eau potable : les collectivités locales sont autorisées, par la loi, à déléguer à des entreprises du secteur privé l'exploitation de leurs équipements de production et de distribution d'eau. Cette ouverture au secteur marchand s'inscrit dans l'optique de généraliser la desserte en eau à domicile, en faisant porter sur des investissements privés et des compétences professionnelles, la mise en place et l'exploitation des services. Les collectivités peuvent alors choisir entre un mode de gestion en délégation de service public (DSP) (implication des entreprises) ou rester en régie (mode de gestion entièrement supporté par l'autorité organisatrice - AO - du service public).

D'abord deux, puis trois, grandes entreprises privées se créent : 1853, la Compagnie Générale des Eaux (devenue par la suite Véolia Eau) ; 1880 la Lyonnaise des Eaux (devenue par la suite le groupe Suez Environnement) ; 1933, la Société d'Aménagement Urbain et Rural (SAUR). Ces trois entreprises détiennent aujourd'hui la grande majorité du marché de l'eau potable en France ; elles ont également réussi à s'intégrer dans le monde des majors de l'eau, à l'échelle internationale.

Dans une approche pragmatique visant à articuler les enjeux de salubrité publique (développer l'adduction d'eau potable à domicile) et de gestion quotidienne du service, de

³¹ LORRAIN D., 1991, *op. cit.*

nombreuses collectivités s'engagèrent rapidement sur cette nouvelle voie de gestion³². La forme juridique de la concession (l'ensemble des coûts -des investissements initiaux jusqu'à l'exploitation/entretien de l'équipement- repose sur l'opérateur privé, en contre partie d'un contrat de longue durée permettant un retour sur investissement) fut d'abord plébiscitée par les collectivités. La crise de la concession³³, dans un contexte de faible capacité économique des communes, poussa à l'innovation de l'affermage (les investissements initiaux sont supportés par l'AO ; le délégataire a en charge l'exploitation quotidienne du service et en assume les coûts) et de la régie intéressée, à partir des années 1950. Cette dernière modalité était considérée par les AO comme offrant une meilleure maîtrise du service et du délégataire. Les services déconcentrés de l'État incitèrent également fortement les collectivités locales à s'engager dans une gestion en DSP, afin de pallier leurs déficits de moyens et de compétences³⁴.

On assista ainsi, des années 1950 au milieu des années 1990, à un développement exponentiel de la DSP, celle-ci devenant progressivement le mode de gestion majeur des services d'eau potable. En 1995, la gestion déléguée concernait 75% de la population nationale³⁵.

La gestion des services publics d'alimentation en eau potable (AEP) s'est donc organisée de manière concomitante au développement du marché des entreprises de services urbains. Afin de compléter ce tableau, il convient aussi de présenter deux autres acteurs complémentaires, oeuvrant au profit des territoires et/ou de la gestion de l'eau.

1.4. Agences de l'eau et Départements : des structures d'appui à la gestion territoriale de l'eau

Évoquons enfin le rôle de deux autres acteurs institutionnels également impliqués dans la gestion territoriale de l'eau : les Départements et les Agence de l'eau (AE).

Outre l'intervention des présidents de CG dans leur activité d'intercession auprès du système préfectoral (dans une optique de représentation des intérêts locaux, favorisé par le mode de scrutin électoral consistant à avoir un conseiller général élu dans chaque canton), l'institution Départementale fut rapidement investie d'une mission de solidarité territoriale et reçut

³² BOUTELET M., LARCENEUX A., *Gouvernance de l'eau. Intercommunalités et recomposition des territoires*, Éditions universitaires de Dijon, 2010.

³³ PEZON C., *Le service d'eau potable en France de 1850 à 1995*, Paris, CNAM, 2000.

³⁴ PEZON C., CANNEVA G., 2009, *op. cit.*

³⁵ *Ibid.*

compétence en matière d'aménagement du territoire et d'organisation/gestion d'équipements et de services, notamment socio-sanitaires.

Le Département intervint ainsi très tôt auprès des collectivités locales, afin de les accompagner dans leurs projets territoriaux. A travers l'objectif d'une homogénéité territoriale (urbain/rural) et d'un égal accès des citoyens aux services publics, l'espace rural s'imposa rapidement comme le secteur d'intervention de prédilection du CG. L'enjeu était alors de pallier le déficit de moyens des petites collectivités. De la sorte, le Département investit la posture d'« instituteur » du monde rural. Son action fut un soutien essentiel pour le développement local des campagnes françaises, notamment en matière d'implantation des principaux services publics en réseau. Ce fut par exemple le cas de l'électrification³⁶ (participation aux décisions départementales de la politique d'EDF), de la gestion des déchets ou encore, de l'eau et de l'assainissement. À ce propos, A. Roussary³⁷ insiste sur le caractère « volontariste » et « primordial » qu'ont joué les CG, tant au plan financier qu'en assistance technique. L'auteur relève par ailleurs que les Départements se sont rapidement saisis de l'opportunité qui leur était offerte au milieu du 20^e siècle, d'investir des syndicats mixtes départementaux. Cela permit d'intensifier le développement des réseaux d'adduction d'eau potable.

Légitimé par son histoire interventionniste à l'échelle locale, les élites locales avaient tendance, dès les années 1960, à considérer le Département (à la fois entité institutionnelle et échelle géographique) comme un cadre d'action approprié, voire « naturel ». *A contrario*, témoins privilégiés de l'action publique et experts scientifiques s'accordent dès cette époque pour incriminer l'institution et l'espace départemental, comme étant incapables de répondre aux défis économiques. Plane au dessus de l'institution une critique d'ultra localisme néfaste à une action de modernisation, au profit d'un « conservatisme notabiliaire départemental »³⁸ et de jeux clientélistes.

Quant aux AE, établissements publics financiers, elles ont été créées par la loi de 1964, qui institue une nouvelle approche et de nouveaux territoires de gestion de l'eau.

Cette démarche consiste à ne plus gérer uniquement l'« eau service » mais à prendre également en considération l'« eau ressource », c'est-à-dire à intervenir sur l'ensemble du grand cycle de l'eau afin de protéger la ressource aquatique. Il s'agit donc d'une démarche de « gestion

³⁶ POUPEAU F.M., « Libéralisation du service public et action publique locale. Le département dans la recomposition du système électrique français », *Sociologie du travail*, n°43, 2001, pp. 179-195.

³⁷ ROUSSARY A., *Vers une recomposition de la gouvernance de la qualité de l'eau potable en France. De la conformité sanitaire à l'exigence de qualité environnementale*, Thèse de doctorat en sociologie, Université de Toulouse 2 Le Mirail, 2010.

³⁸ CADIOU S., MAUBERT C., « Au centre des forces locales. Éléments et enjeux d'une réflexion prospective », *Cahier du Plan*, n°7, juin 2005.

intégrée » que tente de mettre progressivement en place l'État français. Pour ce faire, six grands bassins hydrographiques sectorisent la France métropolitaine. Chacun de ces grands bassins versants est couvert par une AE et un Comité de bassin, s'appuyant sur deux instruments d'action publique : l'un programmatique, l'autre financier. Le comité élabore ainsi, en relation avec les acteurs territoriaux, un Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE). Ce document est destiné à définir les grandes orientations politiques en matière de préservation et de mise en valeur des milieux aquatiques présents sur le territoire ; l'eau DCH en fait alors partie. Ce programme peut ensuite être décliné, à une échelle infra, en Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE). Le second dispositif s'inscrit dans une optique de solidarité territoriale et de responsabilisation des acteurs. Un système de redevance (principe du pollueur-payeur) est mis en place, au profit d'un fonds d'aide géré par les AE et redistribué en direction des collectivités locales. Cette manne financière était à l'origine destinée à « aider les collectivités à s'équiper en dispositifs épuratoires. »³⁹

Notons enfin brièvement la création des conseils régionaux en 1972. Ce nouvel échelon politico-administratif, toujours conçu dans l'optique de modernisation nationale, a pour mission « de contribuer au développement économique et social »⁴⁰ de son territoire. Les Régions sont alors, *a priori*, extérieures à la gestion de l'eau DCH. Elles apparaîtront d'ailleurs assez inconsistantes jusqu'au début des années 1980, ceci sans compter la particularité de l'Île de France, organisée en interdépartementalisation.

* * *

Le modèle français des services publics d'eau potable s'est donc développé autour de la conjonction de trois caractéristiques historiques majeures : l'éclatement de la carte communale et le développement progressif des syndicats intercommunaux ; la gestion déconcentrée des territoires ; le développement du marché privé de l'eau. Par ailleurs, deux autres acteurs émergent également lors de cette période, investissant davantage une posture d'accompagnateur des collectivités : les Départements et les AE. Cependant, à partir des années 1980, plusieurs facteurs vont concourir à remettre en cause ce modèle historique.

³⁹ BOUTELET M., LARCENEUX A., 2010, *op. cit.*

⁴⁰ Article 4 de la loi n°72-619, du 5 juillet 1972. <http://www.senat.fr/actu/72-619.html>

II. Un modèle remis en cause

Les années 1980 marquent le début d'une remise en question du modèle historique français de gestion de l'eau DCH. Deux grandes séries de facteurs vont impacter et modifier l'organisation en place. Comme nous le verrons dans cette section, la première a trait à l'évolution de l'action publique et de la structuration du système politico-administratif local, tandis que la seconde s'ancre autour de nouvelles exigences issues du monde de l'eau.

2.1. Une redistribution du pouvoir territorial engagée par la décentralisation

Concomitamment à la redistribution du pouvoir territorial suite aux premières lois de décentralisation, de nouveaux cadres d'action publique émergent, tant dans la manière de penser l'action et les politiques publiques, que dans l'organisation des services locaux d'eau potable. Cela constitue un tournant au plan du système politico-administratif local, conduisant à une complexification de l'action publique.

Décentralisation et évolution des modes d'action publique : une complémentarité de fait

Par les lois Defferre du 2 mars 1982 et du 7 janvier 1983, la décentralisation est mise en marche. Les collectivités territoriales s'émancipent de toute tutelle administrative (vis-à-vis de l'État et entre elles-mêmes) et se voient attribuer une clause générale de compétence. Le pouvoir central leur reconnaît dès lors la capacité et les autorise à « gérer les affaires de leur territoire ». Par ailleurs, chaque échelon politico-administratif reçoit un certain nombre de compétences obligatoires spécifiques. Celles-ci seront complétées à la suite de l'acte II de la décentralisation (2003-2004). À l'origine destiné à consacrer les « modernes » (Régions et nouveaux EPCI) au détriment des « archaïques » (communes et Département), ce deuxième opus décentralisateur sera finalement favorable aux anciennes collectivités. La répartition des compétences renvoie cependant à une conception fonctionnelle et théorique des territoires. La Région est placée dans un rôle stratégique, dédié au développement économique territorial ; le Département est conforté dans une mission de solidarité et est reconnu pour sa proximité à l'égard du local, ce qui le place en position de responsable de l'aménagement local, notamment rural ; les municipalités constituent l'échelle de proximité et sont responsables de la maîtrise du sol et des principaux services de proximité. On aperçoit d'ores et déjà les difficultés auxquelles conduit cette répartition des compétences. La délimitation des « blocs de compétences » paraît, en effet, bien

poreuse, laissant place à des interprétations différentes du contenu et des frontières des dites compétences.

Cette dynamique d'autonomisation et de responsabilisation des collectivités territoriales s'inscrit dans une démarche de rationalisation de l'action publique locale. L'enjeu visé par le gouvernement français consiste à rapprocher des « territoires de proximité », l'élaboration, la mise en œuvre et la gestion de l'action publique. Le pari sous-jacent de la réforme est d'améliorer l'efficacité des politiques publiques, notamment en s'inscrivant dans une démarche de démocratie locale.

Cette évolution est à rapprocher d'un renouveau au plan de l'appréhension des enjeux territoriaux et des modalités d'action. Aux débuts des années 1980, la plupart des grands enjeux équipementiers sont réglés ; les territoires bénéficient désormais des infrastructures « modernes » essentielles. Cela dit, de nouvelles problématiques émergent sur la scène publique : chômage/précarité, exode rural, aménagement de l'espace/habitat, gestion de l'eau, etc. Or, l'ancienne logique sectorielle ne suffit plus à gérer, à elle seule, ces nouveaux enjeux. L'eau, par exemple, concerne tout à la fois les secteurs agricole, sanitaire, social (accès à l'eau), touristique, etc. Cela conduit dès lors à décroiser les politiques publiques, au profit d'une approche transversale, dite « intégrative ». De même, ces nouveaux enjeux débordent les frontières politico-administratives traditionnelles et mettent en lumière une interdépendance entre différents espaces, différents territoires. L'exode rural impliquera nécessairement les villages en voie de désertification, mais aussi les villes réceptrices de ces populations. L'eau ne se cantonne pas non plus à l'espace d'une ville ou d'un village. Son cycle (amont-aval) l'amène inévitablement à traverser différents territoires, charriant au passage ce qu'elle a accumulé auparavant, pour le déverser ensuite. Une surconsommation en un point, peut également conduire à des pénuries en un autre. Cela pose donc la question du territoire pertinent d'intervention. C'est la question notamment d'une gestion par bassin versant *versus* par territoire plus restreint. Toujours est-il, cela incite les acteurs de l'action publique à adapter les périmètres d'intervention et à pluraliser les arènes décisionnelles.

L'action publique territoriale s'ouvre ainsi à une multiplicité d'acteurs, auparavant écartés des arènes décisionnelles. Ceux-ci prennent place autour de la table des négociations et participent à l'élaboration des politiques publiques. C'est notamment le cas des entreprises de services urbains, grands « ensembliers »⁴¹, mais aussi, et de plus en plus, des associations. Ils s'imposent désormais comme des partenaires essentiels de l'action publique territoriale. En

⁴¹ LORRAIN D., « Après la décentralisation. L'action publique flexible », *Sociologie du travail* n°3, 1993, pp.285-307.

termes de modalités d'exercice de l'action publique, on assiste au développement d'une importante diversité d'instruments d'action publique (contractualisation⁴² entre acteurs publics – contrats de plan État-Région, contrats de rivières, contrats de bassin, etc., conventionnement/élaboration de chartes, plans et schémas, etc.) destinés à coordonner les opérations territoriales, et à la normalisation des partenariats publics-privés.

La décentralisation et l'évolution de l'action publique territoriale modifient donc considérablement et durablement le paysage et le fonctionnement du système politico-administratif territorial. L'action publique territoriale se recompose.

Affirmation et concurrence institutionnelle villes / Départements

Les premiers pas de la décentralisation sont complétés par une nouvelle loi en 1984. Celle-ci vient encadrer la constitution d'une « authentique fonction publique territoriale »⁴³ au sein des collectivités. On assiste alors à la constitution de véritables technostructures, notamment par le truchement d'un important recrutement d'anciens fonctionnaires d'État. Ces équipes, que certains n'hésitent pas à qualifier d'« État Major »⁴⁴ des collectivités, sont chargées d'accompagner les élus territoriaux dans leur mission d'élaboration de l'action publique.

Ces évolutions conduisent les élus territoriaux (principalement les maires urbains et les présidents de CG) à développer une nouvelle posture : celle de l'« entrepreneur-manager »⁴⁵, gestionnaire et garant du territoire. Cela se concrétise par une multiplication sous tous azimuts des interventions des collectivités, débordant largement des frontières de leurs domaines de compétences. Seule exception à l'affirmation et à la « capacitation » (*empowerment*) des collectivités dans leur gestion des enjeux territoriaux : les campagnes. Leur carence en termes de moyens (humains, financiers...) ne leur permet pas d'assumer, de manière optimale, leurs missions, et de répondre, par elles-mêmes, aux enjeux auxquels elles font face. Ces municipalités trouvent alors dans les Départements un allié d'importance et un moyen de pallier leurs lacunes. En 1995, P. Le Galès indiquait que les Départements tendaient à devenir « la super-collectivité d'encadrement et de contrôle des communes rurales »⁴⁶.

À l'échelle départementale, l'action publique paraît ainsi se partager entre les villes et les CG.

⁴² GAUDIN J.-P., *Gouverner par contrat. L'action publique en question*, Presses de Sciences Po, 1999.

⁴³ BAGUENARD J., *La décentralisation*, PUF, collection Que sais-je, 7^e édition 2006 (1^e édition 1980).

⁴⁴ FAURE A., « Le trousseau des politiques locales », *Politix*, 1989, vol. 2, n°7, pp. 73-79.

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ LE GALES P., 1995, *op. cit.*

D'un côté, les Départements mènent leurs missions obligatoires, investissent une posture de « mandataire du rural »⁴⁷ et cherchent à étendre leurs actions vers d'autres domaines. De la sorte, ils semblent avoir « renforcé [...] leur poids politique dans l'ensemble du système politique français. »⁴⁸ Tel que nous l'indiquions précédemment (*cf supra*), les services en réseaux sont porteurs d'une implication importante de la part des CG. L'environnement en offre encore une meilleure illustration. Ce domaine témoigne d'un souci existentiel, de légitimité et de visibilité politique⁴⁹, voire d'une ambition Départementale à s'imposer en tant que pilote de l'action publique, « chef de file » territorial. Dès 1995, une dizaine de Départements prennent la compétence facultative de planification des déchets ménagers et assimilés⁵⁰. Cette compétence deviendra obligatoire en 2004. Il en va de même pour le secteur de l'eau potable. Rapidement, les CG se positionnent en tant que financeurs et conseillers auprès des collectivités⁵¹. En 2002, l'eau représentait ainsi le premier poste budgétaire Départemental dédié à l'environnement (environ deux tiers des dépenses environnementales)⁵², les plaçant en position de deuxième financeur territorial, après les AE⁵³. Par ailleurs, ils sont nombreux à investir la posture de planificateur, en élaborant, volontairement ou sur la sollicitation des AE, des Schémas Départementaux d'Alimentation en Eau Potable (SDAEP). Selon une enquête réalisée en 2006, la majorité des Départements « planificateurs » affirment que cette activité constitue leur priorité première⁵⁴. Outre le diagnostic de la situation territoriale de la ressource et des services d'eau potable, ces schémas formalisent la doctrine politique des Départements. En complément, nombre de CG élaborent un règlement des aides financières, définissant les critères d'éligibilité aux subventions de l'institution. De même, des Observatoires Départementaux de l'Eau sont créés, ce qui constitue un instrument d'expertise et de suivi de l'action territoriale⁵⁵. Cet ensemble d'instruments d'action publique permet alors aux Départements d'orienter l'organisation des services publics locaux, et, progressivement, de s'imposer en tant qu'acteurs prédominants de ce secteur, voire en tant que « chef de file »⁵⁶.

⁴⁷ MABILEAU A., 1994, *op. cit.*

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ MULLER P., 1992, *op. cit.*

⁵⁰ AMORCE, *Exercice de la compétence « Plan d'élimination des déchets ménagers » par les Conseils Généraux. Rapport final de l'enquête*, DP n°08, juin 2006.

⁵¹ GRANDGIRARD A., *De la gestion intégrée comme doctrine à l'intégration comme défi de gestion*, thèse de doctorat à l'École des Mines de Paris, spécialité sciences de gestion, 2007.

⁵² IFEN, « Les dépenses d'environnement des Départements et des Régions (1996-2002) », *Les dossiers ifen*, n°2, novembre 2005.

⁵³ Association des Départements de France (ADF), Cercle Français de l'Eau, *Les Départements et l'eau. Enquête auprès de 58 Conseils Généraux*, avril 2006.

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ GRANDGIRARD A., 2007, *op. cit.*

⁵⁶ GRANDGIRARD A., BARBIER R., TSANGA TABI M., « Le Département, un acteur clef de la politique de l'eau », *Economie rurale*, 2009, n°309, pp. 22-33.

De l'autre côté, les villes investissent de plus en plus leur arène territoriale. Confrontés à divers problèmes complexes émergents (précarité sociale, ghettoïsation des banlieues, gestion de la mobilité des populations ...), les dirigeants urbains et leurs équipes développent de nombreuses politiques publiques. Le renforcement de leurs ressources (financières, humaines, instrumentales...) leur permet, en effet, de s'activer aux plans politique et opérationnel. Ce constat conduit sociologues et politologues à parler, dans les années 1980-1990, de l'affirmation du « gouvernement urbain »⁵⁷. Cette dénomination souhaitait marquer l'analogie de la gestion urbaine par rapport à celle nationale (*cf infra 3.2*).

Chacun de ces deux grands acteurs institutionnels semble donc engagé dans une dynamique de démonstration de leur légitimité et de leur capacité à conduire les affaires publiques émergent sur leurs territoires, c'est-à-dire sur leur agenda politique. Ce contexte d'activisme politique marque : d'une part, une volonté d'intégration et de conquête des territoires infra-départementaux, pour les CG ; d'autre part, une tentative d'appropriation, de défense et d'extension de leur espace et aire d'influence, au plan des grands centres urbains. Les Départements tentent alors de pénétrer ces derniers, afin de leur prêter assistance en matière de maîtrise des nouveaux enjeux. À l'inverse, cette immixtion paraît vécue par les villes comme une marque de défiance et une volonté voilée de mise sous tutelle Départementale. Cela favorise ainsi, selon Le Galès, une dynamique de « conflit latent ou ouvert » entre villes-centres et CG. Plus précisément, l'auteur parle de stratégie Départementale consistant à « affaiblir autant que faire se peut l'agglomération », tandis que les élus de ces dernières cherchent à « développer [leur] pouvoir »⁵⁸.

Évolution de l'intercommunalité : une dynamique de « rationalisation » de la carte administrative

L'intercommunalité évolue également, se structure, se transforme, s'accroît. Ceci est notamment remarquable au cours de la décennie 1990.

De nouvelles formes de regroupements intercommunaux émergent. La loi Chevènement de 1999 renforce ainsi le cadre communautaire. Les communautés de communes (CC) et d'agglomération (CA) sont créées et vont très rapidement être plébiscitées par les municipalités. Sur le même principe que la CU, ces deux nouvelles formes sont dotées d'une fiscalité propre, c'est-à-dire basée sur l'impôt local. Mais, à la différence de la forme urbaine qui a de nombreuses compétences obligatoires, dont celle d'assurer l'AEP à ses administrés, les CC et CA ont des compétences davantage facultatives. La gestion de l'eau en fait partie.

⁵⁷ LORRAIN D., 1991, *op. cit.* ; MABILEAU A., 1994, *op. cit.* ; LE GALES P., 1995, *op. cit.*

⁵⁸ LE GALES P., 1995, *op. cit.*

La montée en puissance des intercommunalités communautaires participe à une dynamique de « rationalisation » de la carte politico-administrative française. Cette démarche consiste à réduire, autant que faire se peut, le nombre d'entités locales responsables de tout ou partie des affaires locales. Selon C. Pezon et G. Canneva⁵⁹, l'introduction des communautés dans le paysage territorial marque « deux ruptures majeures » au plan de la gestion de l'eau potable. L'une est d'ordre quantitative : « le nombre de services d'eau potable se réduit » rapidement (baisse de 20% en l'espace de 6 ans). La seconde est d'ordre organisationnel et marque une différenciation des modalités d'exercice de la compétence en eau, en fonction de la nature de la collectivité. Ainsi, les communautés compétentes en eau sont entièrement responsables, maîtres d'ouvrage de la production et de la distribution d'eau, ce qui n'est pas nécessairement le cas des communes et des syndicats.

Enfin, cette dynamique de rationalisation des services est renforcée par la montée en puissance des syndicats mixtes départementaux, dont ceux compétents en eau, auxquels participent les CG. Toutefois, ce mouvement de départementalisation paraît valoir, en premier lieu, dans les territoires ruraux⁶⁰.

Renforcement timide des Régions

Après avoir présenté les villes et les Départements en tant que principaux bénéficiaires de la décentralisation, il convient d'évoquer brièvement la situation des Régions. Celles-ci commencent réellement à prendre de la consistance, tant au plan de leur technostucture que de l'élaboration de politiques publiques, suite à la réforme territoriale de 1982.

Un peu à l'instar de la compétition avec les métropoles, s'instaure un jeu concurrentiel entre CG/Conseils Régionaux pour la maîtrise des territoires. Toutefois, cette lutte d'accession/intégration des territoires locaux semble s'inscrire davantage dans le secteur du développement local, économique, qu'au plan des enjeux environnementaux.

Dans ce domaine, les Régions paraissent, en premier lieu, se saisir des questions d'aménagement des cours d'eau et des espaces naturels. Les Régions contribuaient ainsi, en 2002, à hauteur de 3% des dépenses environnementales globales, au plan des collectivités territoriales⁶¹. Par ailleurs, l'enquête de 2006, menée auprès des CG, révélait l'existence de partenariat, *a minima* technique, entre Départements et Régions. Cela concernait 24% des CG répondant au questionnaire⁶².

⁵⁹ PEZON C., CANNEVA G., 2009, *op. cit.*

⁶⁰ PEZON C., 2009, *op. cit.*

⁶¹ IFEN, « Le rôle majeur de l'intercommunalité dans la gestion publique de l'environnement », *Les données de l'environnement, économie*, n°100, février 2005, 4p.

⁶² ADF, Cercle Français de l'Eau, 2006, *op. cit.*

Déclin de l'administration républicaine des territoires

En réponse à l'autonomisation et à l'affirmation croissante des collectivités, l'administration déconcentrée des territoires se repositionne et se place en retrait par rapport à ses anciennes prérogatives.

La figure du préfet tutélaire, « arrangeur » de l'action publique territoriale, ne vaut plus à la suite de la décentralisation. Les missions préfectorales de maintien de l'ordre public et de garant de l'intérêt supérieur territorial ne changent pas, c'est l'activité même du préfet qui évolue. Son rôle consiste désormais à opérer des contrôles de légalité *a posteriori* quant aux opérations des collectivités territoriales. Dans un premier temps, le dépositaire de l'autorité étatique investit la figure de l'« animateur »⁶³ des territoires. Sa capacité et légitimité d'intervention se situent au niveau de sa position nodale. Celle-ci « devient une condition généralisée de la conduite des affaires [dans le cadre de] relations interterritoriales moins hiérarchisées, sinon concurrentielles. » En d'autres termes, le préfet joue un rôle important en matière de coordination et de mobilisation des acteurs territoriaux. Face à la complexification des problèmes territoriaux et de l'action publique, le préfet est contraint d'investir une nouvelle posture : celle d'« ajusteur »⁶⁴. Cela consiste en une démarche visant à agencer, articuler les intérêts et politiques des différents acteurs (étatiques, publics, privés, civiles) présents sur le territoire (approche horizontale et transversale), de manière la plus cohérente possible et acceptée par le plus grand nombre, au nom de l'intérêt supérieur territorial.

La place et le rôle des services déconcentrés de l'État évoluent également vers un retrait. D'acteurs centraux, ils passent à partenaires territoriaux. Suite aux diverses réformes territoriales, les services préfectoraux perdent progressivement leurs missions de portage politique, pour se recentrer sur les missions régaliennes de contrôle et de prescription. Ceci est d'autant plus marqué depuis le redéploiement des services déconcentrés du 1^{er} janvier 2010 : arrêt de l'ingénierie publique concurrentielle, refonte des services et diminution du nombre de fonctionnaires, etc. Suite au décret du 16 février 2010, la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) est créée.

Fusionnant les anciennes direction régionale de l'équipement (DRE), direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE) et direction régionale de l'environnement (DIREN), la DREAL joue aujourd'hui un rôle important au plan de l'application des politiques publiques nationales relatives au développement durable. C'est elle qui

⁶³ DURAN P., THOENIG J.-C., 1996, *op. cit.*

⁶⁴ EPSTEIN R., « Le préfet-ajusteur. Entre intérêt général et ordre public, après le “pouvoir périphérique” », *Pouvoirs locaux*, 1/2000, n°44, pp. 37-44.

assure notamment les missions relatives à l'environnement : préservation et contrôle de la qualité environnementale, gestion des ressources, inspection des installations classées pour la protection de l'environnement, etc.

L'administration républicaine, marquant une certaine forme de gouvernement déconcentré des territoires, n'est plus. Ce sont les collectivités et leurs multiples partenaires qui se chargent de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques publiques territoriales.

2.2. De nouvelles exigences issues du monde de l'eau

La seconde source de remise en question du modèle originel de la gestion de l'eau provient du secteur lui-même. Comme nous le verrons ici, cela a trait d'une part à une évolution de la réglementation, traduisant une modification des modes d'appréhension de la problématique de l'eau, et, d'autre part, à l'émergence de nouveaux défis économiques auxquels font face les services publics.

Une évolution réglementaire modifiant le rapport à la ressource et au territoire

Comme l'avons précédemment évoqué, la loi française de 1964 institue une gestion de la ressource et des milieux aquatiques à l'échelle de bassins versants (BV). Le territoire national est alors partagé en six grands territoires hydrographiques ; leurs périmètres étant définis en fonction des flux et des masses d'eau. La loi de 1992, transcription d'une loi européenne datant de la fin des années 1980, réaffirme l'importance de cette gestion par BV et insiste sur l'enjeu de protection des captages. Prenant acte d'un déficit d'application des mesures de déclaration d'utilité publique⁶⁵ (DUP), il y est convoqué l'obligation faite aux AO d'instaurer, à échéance de 1997, des périmètres de protection à l'ensemble des captages (PPC). Ces périmètres ont pour objectif de protéger les sites de prélèvement, de tout risque de pollution accidentelle. Cette action vise ainsi la protection de la future ressource consommée, traduisant encore la prédominance du traditionnel référentiel d'action de type « conformité sanitaire » au robinet.

Progressivement, le référentiel de « conformité sanitaire » va glisser vers celui d'« exigence de qualité environnementale »⁶⁶. Il est d'ailleurs significatif de constater la normalisation du

⁶⁵ Les DUP sont la première étape de définition des PPC et des mesures liées, telles que les compensations financières faites aux propriétaires des terrains impactés par ces périmètres.

⁶⁶ ROUSSARY A., 2010, *op. cit.*

vocabulaire « eau DCH », se substituant désormais à celui d'« eau potable », au plan des politiques publiques de gestion de l'eau. De la sorte, cela marque l'affirmation d'un changement de paradigme gestionnaire. L'attention est ainsi portée sur le grand cycle de l'eau, c'est-à-dire sur les relations et interactions entre populations, activités socio-économiques, territoires et ressource en eau.

La Directive Cadre européenne sur l'Eau (DCE) du 22 décembre 2000, signe ce changement de paradigme et de référentiel. Parmi toutes ses mesures, plusieurs méritent d'être relevées :

- s'inspirant du modèle français, l'Union Européenne institue une nouvelle échelle de gestion de la ressource : les districts hydrographiques, c'est-à-dire les BV.
- l'article 7 de la DCE impose une protection des ressources brutes en amont de leur utilisation, en vue de limiter par la suite les traitements nécessaires à la potabilisation de l'eau⁶⁷. Cet article témoigne ainsi du changement de paradigme gestionnaire de la ressource, faisant de la qualité environnementale (reconquête et protection/préservation) la première obligation de résultat.
- constatant une dégradation généralisée des nappes d'eau, l'Union se dote d'un objectif de reconquête de la qualité des masses d'eau, afin d'atteindre un « bon état » écologique de la ressource brute, à l'horizon 2015. Des sanctions sont adossées à cet objectif, en cas de non respect.
- la création d'une tarification incitative devant intégrer deux grands principes : « l'eau paye l'eau » (principe de recouvrement des frais du service public et des coûts environnementaux), « pollueur-payeur ».
- la volonté d'impliquer les citoyens dans la gestion de l'eau.

L'Union Européenne institue ainsi un nouveau paradigme gestionnaire devant être appliqué dans les pays communautaires : celui de la gestion intégrée de la ressource. Sa transcription en droit français, en 2004, conduit à faire des SDAGE la « clef de voûte »⁶⁸ du système. Plus simplement, la DCE, du fait de son obligation de résultats en matière de reconquête des milieux aquatiques et de la récupération des coûts de gestion, induit de nouvelles contraintes sur les services publics locaux d'eau.

⁶⁷ DCE, article 7, alinéa 3: « Les États membres assurent la protection nécessaire pour les masses d'eau recensées afin de prévenir la détérioration de leur qualité de manière à réduire le degré de traitement de purification nécessaire à la production d'eau potable. Les États membres peuvent établir des zones de sauvegarde pour ces masses d'eau. »

⁶⁸ GRANDGIRARD A., 2007, *op. cit.*

Enfin, les lois Grenelle (2007-2009) parachèvent le tableau et renforcent le référentiel de qualité environnementale. Un nouveau dispositif de protection de la ressource est créé : les aires d'alimentation de captage (AAC). Basé sur une circonscription spatiale étendue et l'édition de mesures agri-environnementales de type volontaire (dans un premier temps), ce dispositif est destiné à lutter contre les risques de pollution diffuse, notamment en provenance du milieu agricole. Les AAC apparaissent ainsi comme un instrument préventif et de mise en adéquation entre les activités socio-économiques et la ressource brute.

De nouveaux défis économiques à gérer

Les services publics d'eau sont également confrontés à de nouveaux défis d'ordre économique. Ceux-ci concernent à la fois la gestion du patrimoine et la solidarité territoriale.

En effet, on assiste à un vieillissement des installations de production d'eau potable et d'assainissement et des réseaux de distribution (canalisations). Les plus récents ont été construits après la seconde guerre mondiale et nécessitent d'être entretenus, voire changés, afin de les mettre aux normes et/ou répondre à des problèmes de rupture (*e.g.* rupture des coudes en PVC). Cela demande alors d'importants investissements financiers. Or, entre temps, la crise économique est passée par là, drainant son lot de contraintes économiques. L'État Providence n'est plus, ce qui se traduit par une diminution drastique des subventions. Les aides des AE se réorientent de plus en plus vers l'enjeu de l'assainissement et n'apportent plus guère de subventions à l'eau potable. Suite à l'acte II de la décentralisation, les CG ont vu leurs compétences obligatoires renforcées, et, par conséquent, leurs dépenses incompressibles augmentées. Cependant, les dotations économiques de l'État n'ont pas totalement suivi. Pris sous la contrainte du resserrement budgétaire, les Départements tendent à se recentrer sur leurs missions obligatoires et restreignent leurs subventions (ou formalisent des règlements d'aide stricts afin de maîtriser leurs dépenses), voire les abandonnent. La gestion quotidienne des services relève donc de plus en plus des seules collectivités compétentes, ce qui n'est pas sans poser de problèmes, notamment pour les petites structures. Cela les conduit soit à reporter sur l'utilisateur le coût de l'entretien patrimonial (hausse du prix de l'eau distribuée), soit à se regrouper pour mutualiser leurs moyens de gestion, soit à reporter sur les générations futures cet entretien (en espérant ne pas subir trop de casses).

De plus, le FNDAE, dispositif territorial de péréquation financière, fut abandonné en 2004. Il fut remplacé par le Fonds de Solidarité Urbain-Rural (FSUR), géré par les AE, et pour lequel les CG sont autorisés à passer une convention avec ces dernières, pour en avoir la gestion. Cela contribue toutefois à accentuer les inégalités urbain/rural en matière de maîtrise des

installations. Se pose ainsi avec acuité la question de la solidarité territoriale. Celle-ci se décline également au plan des usagers-consommateurs d'eau, en termes de maintien de l'accès à l'eau des populations « précaires ».

Autrement dit, de nouveaux dispositifs de péréquation sont à inventer à l'échelle territoriale, afin d'assurer la maîtrise locale de ces nouveaux enjeux économiques.

* * *

On assiste donc aujourd'hui à la fin d'un cycle de 20-30 ans de rationalisation et de complexification territoriale. Au cours de cette période, les CG paraissent s'être affirmés en tant qu'acteurs prépondérants au plan des politiques publiques territoriales et de la rationalisation des « hydroterritoires ». Dans le même temps, les métropoles et les AE se sont, elles aussi, imposées sur la scène territoriale. Cette période est donc caractérisée par l'affirmation d'acteurs d'envergure, favorisant une compétition institutionnelle en matière d'élaboration/pilotage de l'action publique, d'édiction de normes territoriales, etc., et ce, dans une dynamique de remontée d'échelle d'intervention (*up-scaling*) et de reconfiguration de l'action publique. Les repères traditionnels de la gestion territoriale de l'eau destinée à la consommation humaine se sont brouillés et les acteurs territoriaux apparaissent dès lors dans une situation d'« associés-rivaux », selon l'expression de F. Bourricaud⁶⁹.

Dans ce contexte de recomposition de l'action publique territoriale, il convient de renouveler notre cadre d'analyse, afin d'appréhender et de comprendre comment s'élaborent et se structurent les interventions territoriales.

III. Appréhender la gestion territoriale de l'eau DCH : proposition d'un cadre d'analyse renouvelé

Les évolutions de l'action publique territoriale, telles qu'esquissées précédemment et illustrées au travers de la gestion de l'eau DCH, témoignent d'une double interrogation partagée autant par la communauté scientifique que par les acteurs de terrain. Elle se traduit par la quête du territoire d'intervention et des modalités d'organisation pertinents et optimaux, au plan de l'efficacité⁷⁰ des politiques publiques. Appliquée à la gestion de l'eau DCH, la formulation de B.

⁶⁹ BOURRICAUD F., 1961, *Esquisse d'une théorie de l'autorité*, Plon, Paris, 423p.

⁷⁰ Une clarification s'impose ici. Nous ne nous prononcerons pas sur l'efficacité réelle ou supposée de ces cadres d'action et nous nous refusons à toute normativité dans notre propos. Nous reprenons, ici, seulement les termes utilisés et l'ambition soutenue par de nombreux chercheurs et acteurs de terrain. Notre démarche s'inscrit dans une optique de définition d'un cadre d'analyse permettant de comprendre ce qui se joue sur le terrain empirique. De la

Barraqué résume bien le débat : « Faut-il centraliser ou décentraliser la gestion des différents services, et à quel niveau territorial peut-on trouver un équilibre entre la concentration qu'appelle l'évolution économique du secteur, la spécificité des caractéristiques géographiques et la légitimation démocratique ? »⁷¹

Les deux premières parties de cette section s'attacheront à revenir sur deux débats d'ordre conceptuel, entourant l'appréhension des cadres structurants de l'action publique territoriale : l'approche territoriale et les échelles d'intervention ; les modalités d'exercice de l'action publique territoriale. Dans un troisième temps, nous proposerons un réagencement du cadre d'analyse autour de quelques concepts nous apparaissant essentiels, pour qui souhaite comprendre les processus d'action publique territoriale.

3.1. Le territoire et les échelles d'intervention

D'aucuns diront qu'il est aisé de définir et d'expliquer ce qui fait territoire. Cependant, nombre d'auteurs s'accordent sur le fait que le territoire est un construit socio-politique. S'y mêleraient des intentions (un « projet »), des « ressources [...] tout à la fois objets, valeurs, symboles, moyens mobilisés » et une dynamique d'enrôlement et d'appropriation par les acteurs : les « convaincre de l'intérêt de 'faire territoire' »⁷². Cela donnerait l'équation suivante : ressources + projet + dynamique socio-politique = territoire. Le territoire serait un cadre conceptuel alliant matériel (support physique) et idéal (système de représentations et d'intentions), approprié par les acteurs locaux, dans une dynamique d'interdépendance et d'effets de réciprocité (boucles de rétroactions) à l'égard d'un espace davantage global⁷³. La territorialisation de l'action publique serait alors un moyen de constituer et stabiliser un espace d'intervention singulier, considéré comme légitime, ce qui revient à adjoindre une nouvelle signification au principe de territorialité, comme l'explique P. Duran : « Le principe de territorialité participe à la constitution d'un espace politique légitime marqué par la stabilité de ses institutions et de ses limites de même qu'il vise à définir aujourd'hui un espace dynamique de gestion des problèmes publics caractérisé à l'inverse par la diversité des situations, la contingence des solutions et la variabilité de son emprise géographique »⁷⁴.

sorte, nous chercherons à mettre en lumière les intérêts et les limites des approches, notions, concepts véhiculés dans la littérature scientifique.

⁷¹ BARRAQUE B., « Les politiques de l'eau en Europe », *Revue de Science Politique*, 1995, vol. 45, n°3, pp. 420-453.

⁷² LAJARGE R., ROUX E., « Ressource, projet, territoire : le travail continu des intentionnalités », in GUMUCHIAN H., PECQUEUR B. (dir.) *La ressource territoriale*, Ed. Anthropos, 2007, pp133-146.

⁷³ ELISSALDE B., « Territoire », consulté le 15 juillet 2011, <http://www.hypergeo.eu/spip.php?article285>

⁷⁴ DURAN P., 2010, *op. cit.*

Cela donna lieu à diverses conceptualisations de ce que serait (ou comment se construit) le territoire propice à l'action publique, notamment au plan de la gestion de l'eau DCH.

L'optimum économique spatial / l'optimum dimensionnel

Cette notion a été élaborée dès 1969 par Mancur Olson Jr. Il s'agit d'un critère de définition du territoire d'action. Les acteurs de l'action publique territoriale poursuivraient une logique de rationalité économique, au plan de la construction du territoire d'intervention. L'optimum économique spatial serait atteint dès lors que coïncideraient sur un même périmètre et l'espace de problème, et le territoire des politiques publiques (territoire de traitement). H.-J. Scarwell et *alii* mettent en lumière les limites d'un tel modèle. Celui-ci présenterait des « coûts d'organisation exorbitants et [...] l'absence d'économies d'échelles potentielles. »⁷⁵ En effet, cela conduirait à une inflation des territoires de traitement, eu égard à la multiplicité et à la variabilité des problèmes environnementaux à gérer.

La notion d'optimum dimensionnel est légèrement différente de la précédente car moins articulée autour de l'idée de rationalité économique. L'optimum dimensionnel consisterait, selon M. Vanier⁷⁶, à faire coexister les découpages administratif, politique (représentation électorale) et de l'action publique en matière d'aménagement, afin d'assumer une triple mission : 1/ le développement socio-économique des espaces locaux ; 2/ l'instauration de territoires plus conséquents en matière d'assise citoyenne ; 3/ l'équité spatiale des services publics. Or, cet enjeu d'unification normative des divers découpages territoriaux ne semble pas totalement légitime et « rationnel ». L'optimum dimensionnel de l'action publique serait en réalité contingent, c'est-à-dire obtenu au travers d'arrangements politiques locaux. M. Vanier parle de « meilleur compromis possible entre des stratégies d'acteurs ». Il s'agirait donc davantage d'optimum politique que dimensionnel. Cette notion, chimère et serpent de mer de la recomposition du système politico-administratif local, fonctionnerait « comme un mythe rassembleur », trouvant son socle dans la généralisation de la mise en concurrence des territoires.

Espace de problème (problemshed) versus territoire de l'eau (BV, watershed)

Dans le cas spécifique de la gestion de l'eau, plusieurs approches ont également émergé, notamment suite aux évolutions issues du monde de l'eau (*cf supra*). La question revient à s'interroger sur l'« unité territoriale pertinente » d'une gestion à long terme de la ressource et des

⁷⁵ SCARWELL H.-J., KERGOMARD C., LAGANIER R. (éds), *Environnement et gouvernance des territoires ; enjeux, expériences, et perspectives en région Nord-Pas de Calais*, Presses Universitaires Septentrion, 2007.

⁷⁶ VANIER M., « La recomposition territoriale. Un 'grand débat' idéal », *Espaces et sociétés*, 1999, pp 125-144.

besoins en eau⁷⁷. Pour résumer, les deux approches majeures consistent à se demander : 1/ s'il ne serait pas préférable d'agir au plus près du problème (*problemshed*), auquel cas l'échelle d'intervention serait automatiquement circonscrite par la localisation de l'enjeu à traiter ; 2/ si une approche basée sur les « territoires de l'eau » (BV, *watershed*) ne serait pas davantage propice à une gestion intégrée de la ressource, dans ses composantes biogéophysiques, socio-économiques, politiques, etc.

L'approche par BV paraît séduisante pour de nombreux chercheurs et experts, qui y voient un territoire d'appréhension et de mise en adéquation entre ressource et demande en eau. Cependant, il s'agirait là d'une fausse évidence, provenant entre autre du glissement d'une conception originelle en tant qu'outil technique de gestion à une volonté d'institutionnalisation d'un cadre d'action publique : « *the concept of watersheds was developed as a technical tool but has been taken up as a policy framework.* »⁷⁸ Cela pose alors plusieurs problèmes, notamment : une délimitation géographique floue et l'existence de diverses unités de bassin (sous-bassin, bassin d'approvisionnement, aire des AE...); une transterritorialité politico-administrative susceptible de compliquer les choix politiques. Par ailleurs, l'échelle de gestion de la ressource semble devoir être définie en lien avec la nature des problèmes pouvant l'entacher. Cela militerait ainsi pour une définition de territoires de problème-traitement ; la délimitation de l'espace demeurant cependant problématique. « *The difficulty is to identify a geographic area (i.e., a problemshed) large enough to encompass the issues but small enough to make implementation feasible* »⁷⁹

Au débat opposant *problemshed versus watershed*, l'issue paraît difficile à trancher. En l'état actuel des choses, il n'apparaît pas clairement une prédominance de l'une ou l'autre de ces deux approches, au plan de la gestion territoriale de l'eau DCH. C'est pourquoi, un dernier concept nous semble intéressant et porteur de sens : l'espace fonctionnel.

L'espace (territoire) fonctionnel

Prenant pour point de départ le constat d'une évolution des modes de régulation des usages sociaux des ressources naturelles, S. Nahrath et *alii* proposent le concept d'« espace fonctionnel »⁸⁰ afin d'appréhender la territorialisation de l'action publique. De la sorte, les auteurs cherchent à comprendre comment s'élabore et se pilote l'action publique, en situation de

⁷⁷ MERMET L., TREYER S., « Quelle unité territoriale pour la gestion durable de la ressource en eau ? Bassin versant, approche géographique la plus évidente. La plus pertinente ? », *Annales des Mines*, série Nouveaux regards, avril 2001, pp. 67-79.

⁷⁸ COHEN A., DAVIDSON S., « The watershed approach : challenges, antecedents, and the transition from technical tool to governance unit », *Water alternatives*, vol. 4, issue 1, 2011, 14p. www.water-alternatives.org

⁷⁹ GRIFFIN C.B., « Watershed councils: an emerging form of public participation in natural resource management », *Journal of the American water resources association*, vol. 35, n°3, 1999, pp. 505-518.

⁸⁰ NAHRATH S., VARONE F., GERBER J.-D., « Les espaces fonctionnels: nouveau référentiel de la gestion durable des ressources ? », *Vertigo*, vol.9, n°1, mai 2009.

complexité. Intersectorielles et transterritoriales, les politiques publiques environnementales offrent un terreau fertile à cette réflexion.

Le territoire fonctionnel désigne un « espace social [...] qui s'organise autour de rivalités – et donc de régulations publiques de ces dernières – pour l'accès, l'appropriation et la redistribution de biens et services, [...] nécessaires à la satisfaction de besoins ou à la réalisation d'activités ». Ses frontières sont définies de manière contingente, eu égard aux caractéristiques locales singulières, aux enjeux et objectifs poursuivis par les acteurs territoriaux. Il s'agit donc d'un construit socio-politique intersectoriel et transterritorial, devant faire sens et être approprié par les acteurs concernés (enjeu de légitimation de l'espace d'intervention). Il représente tout à la fois le lieu et la synthèse d'un « état du monde »⁸¹ partagé par l'ensemble des parties prenantes. Son périmètre tend à se cristalliser et s'institutionnaliser au cours d'un processus relativement long, où se confrontent les diverses positions et représentations des acteurs.

Ce concept invite ainsi à appréhender les forces en présence, les conceptions de l'action et les modes de régulation ordonnant l'ensemble, selon une approche dynamique. Le pilotage politique apparaît alors comme une dimension essentielle de la structuration et de la pérennité de l'espace fonctionnel, et sa maîtrise : un enjeu socio-politique. C'est pourquoi, ce concept nous apparaît davantage pertinent et opérationnel, pour comprendre la territorialisation de l'action publique. Cependant, il convient de mettre en lumière une limite qui nous paraît ici importante, concernant la conceptualisation originelle qu'en donnent les auteurs : l'espace fonctionnel ne pourrait être qu'*ad hoc*, c'est-à-dire marqué du sceau de la contingence. Par conséquent, cela exclut de fait tout territoire institutionnalisé antérieurement à la prise en charge d'un enjeu environnemental.

Récusant l'idée que les espaces fonctionnels n'émergeraient que de manière *ex nihilo*, nous étendons l'acception de cette notion aux territoires institutionnalisés antérieurement à la prise en charge d'un enjeu environnemental, si et seulement si lesdits territoires font sens pour les acteurs et sont considérés par eux comme étant pertinents face aux impératifs rencontrés. Afin de marquer cette différenciation conceptuelle, nous parlerons ainsi de « territoire fonctionnel » (et non d'espace). Notre acception permet donc d'interpréter des périmètres tant municipaux que départementaux comme correspondant à ces caractéristiques de fonctionnalité, d'organisation, de régulation et de prise en charge d'un enjeu d'action publique environnementale.

⁸¹ CALLON M., LASCOUMES P., BARTHE Y., *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris Seuil, 2001.

3.2. Les modalités d'exercice de l'action publique territoriale

La compréhension du pilotage de l'action publique territoriale fut également source de diverses conceptualisations. Deux notions/concepts méritent d'être évoqués ici.

Le gouvernement local / territorial / urbain

Pour ambigu qu'il est, le terme « gouvernement » évoque deux éléments distincts : un acteur collectif, un mode d'exercice de l'action publique. Cette deuxième acception renvoie à la lecture foucauldienne, qui consiste à parler du « gouvernement » comme étant une manière de « régir la conduite des hommes »⁸². Il convient ensuite de distinguer le « gouvernement central » (l'État) du « gouvernement local » (traditionnellement les mairies). De la sorte, on se situe parfaitement en phase avec la conceptualisation originelle anglo-saxonne du *local government*. Pour F. Rangeon, le gouvernement local renvoie à « un pouvoir propre d'élaboration et de mise en œuvre de politiques publiques détenu par des élus locaux s'appuyant sur une structure administrative distincte de l'administration d'État »⁸³. P. Le Galès insiste quant à lui sur la vision politico-administrative induite par ce concept : il s'agit d'« une forme organisée, rationnelle, cohérente, où l'autorité locale est le lieu naturel et légitime du pouvoir local et des politiques. [...] il suggère une lecture institutionnelle. L'accent est mis par nature sur l'étude des élus et de la bureaucratie locale en lien avec le gouvernement central. »⁸⁴. Testons à présent la robustesse de ce concept.

Le caractère stimulant et séduisant de ce concept provient à la fois de l'analogie forte à l'égard du gouvernement central, et de sa distinction par rapport à ce dernier. En effet, il nous faut reconnaître, à la suite de A. Mabileau⁸⁵, P. Le Galès ou encore F. Rangeon, que cette expression souligne la distanciation de l'autorité locale vis-à-vis de la tutelle de l'État central. En s'en affranchissant, les élus locaux gagnent en marges de manœuvre et, combiné à leur mandat d'autorité conféré par leur mode d'élection, ils deviennent légitimes à gérer les affaires locales. Désormais, ils ont le pouvoir d'élaborer et de mettre en œuvre tout un ensemble de politiques et d'actions publiques (notamment grâce à la clause générale de compétences), et ce, dans une démarche de cohérence territoriale. Enfin, un dernier élément d'analogie réside dans la

⁸² FOUCAULT M., « Naissance de la biopolitique », in FOUCAULT M., *Dits et écrits II, 1976-1988*, Gallimard, 2001, pp. 818-825 (repris de *Annuaire du Collège de France, 79^e année, Histoire des systèmes de pensée, année 1978-1979*, 1979, pp. 367-372).

⁸³ RANGEON F., « Le gouvernement local », in CURAPP, *La gouvernabilité*, Paris PUF, 1996, pp. 166-173.

⁸⁴ LE GALES P., 1995, *op. cit.*

⁸⁵ MABILEAU A., 1991, *op. cit.*

constitution d'équipes de conseillers-experts, véritables « États majors » territoriaux. Ceux-ci accompagnent les décideurs territoriaux et les aident à prendre des décisions éclairées en matière d'action publique. Les anglo-saxons parlent également de *self-government*.

Ces équipes territoriales s'apparentent ainsi au gouvernement central car elles « doivent constamment combiner diverses formes d'action, arbitrer entre de nombreuses demandes et fixer des priorités entre des projets concurrents [... ce qui fait que] la mairie des grandes villes constitue un point de repère stable, un lieu où s'élabore un discours cohérent et modernisateur. »⁸⁶. Le gouvernement local « devient [ainsi] un instrument de régulation et de stabilisation du système politique »⁸⁷.

Cependant, plusieurs critiques peuvent être formulées à son encontre, ce qui, nous allons le voir, limite considérablement l'usage et la pertinence de ce concept.

En premier lieu, il convient de remarquer que le concept de « gouvernement territorial », tel qu'il est utilisé en France, est fortement centré sur une approche politico-administrative, au détriment d'une observation détaillée de ses attributs empiriques. On constate ainsi un pouvoir local/territorial limité en matière de police et de réglementation. Par ailleurs, l'action publique territoriale apparaît fortement dépendante de réseaux et d'acteurs publics et privés⁸⁸, afin de rendre effectives les décisions politiques (dépendance à l'égard de financements, de compétences, de ressources...). Cela conduit notamment à reconnaître une prégnance étatique certes amoindrie, mais encore d'actualité à l'échelle territoriale. En témoignent les activités d'arbitrage, de contrôle et de sanction de la part du préfet et de ses services.

Enfin, la généralisation du concept de gouvernement local tend à masquer la différenciation entre les systèmes urbains et ruraux. Dépourvues de ressources suffisantes pour assumer pleinement la gestion des affaires locales, les municipalités rurales sont d'autant plus dépendantes des réseaux d'acteurs tiers. A l'inverse, les villes apparaissent davantage armées pour intervenir de manière (relativement) autonome.

Se saisissant de ces critiques, F. Rangeon parle alors du gouvernement local comme étant « un 'gouvernement inachevé' »⁸⁹. Malgré le caractère séduisant de ce concept, l'analogie avec le gouvernement central paraît battue en brèche, ce qui limite dès lors sa pertinence analytique. Cependant, il contribua à l'émergence d'une deuxième notion : la gouvernance.

⁸⁶ RANGEON F., 1996, *op. cit.*

⁸⁷ MABILEAU A., 1991, *op. cit.*

⁸⁸ LORRAIN D., 1993, *op. cit.*

⁸⁹ RANGEON F., 1996, *op. cit.*

La gouvernance

Notion remontant à l'époque de la renaissance⁹⁰, l'idée de gouvernance (*governance*) fut remobilisée à partir du milieu des années 1970, d'abord dans les travaux anglo-saxons, puis « irradiée » la sociologie de l'action publique et la science politique françaises à partir des années 1990. Deux domaines particuliers sont à l'origine du regain d'intérêt pour cette notion : « l'économie d'entreprise » et « l'analyse de la décision publique »⁹¹. Concernant ce dernier, il s'agissait de comprendre le pilotage de l'action publique, tant au plan national que territorial, dans un contexte de complexification des systèmes d'acteurs locaux et de brouillage des repères traditionnels de l'action⁹² (*cf supra*). L'usage du terme « gouvernance » vint supplanter celui de « gouvernement territorial », considéré comme inadéquat pour rendre compte des situations d'action publique territoriale. Cela donna lieu à un développement exponentiel des thèses gouvernancielles, au point de devenir un paradigme. Le pendant de la chose fut de le rendre extrêmement polysémique, voire nébuleux. C'est ainsi qu'on parle de : gouvernance, bonne gouvernance, gouvernance locale, urbaine, territoriale, mondiale, environnementale, d'entreprise, multi-niveaux... Voyons cependant ce que renferme cette notion.

Parmi l'ensemble des définitions existantes, celle de P. Le Galès nous semble la plus aboutie et la plus consensuelle au plan académique. Pour lui, la gouvernance consiste en un « processus de coordination d'acteurs, de groupes sociaux, d'institutions pour atteindre des buts discutés et définis collectivement. La gouvernance renvoie alors à l'ensemble d'institutions, de réseaux, de directives, de réglementations, de normes, d'usages politiques et sociaux, d'acteurs publics et privés qui contribuent à la stabilité d'une société et d'un régime politique, à son orientation, à la capacité de diriger, de fournir des services et à assurer sa légitimité. »⁹³

Derrière son caractère à prime abord « fourre-tout », cette définition a le mérite de faire ressortir plusieurs éléments essentiels et caractéristiques des situations contemporaines, mais nécessite cependant d'être complétée. Tout d'abord, cette conceptualisation marque une action publique co-construite entre une multiplicité d'acteurs concernés, de divers statuts (institutionnels, élus/agents, associatifs, professionnels privés...). Néanmoins, il est important de

⁹⁰ Le terme de gouvernance semble être apparu dès l'époque de la renaissance. Dans sa première acception, la gouvernance servait à qualifier les relations entre l'État royaliste et ses duchés.

⁹¹ GAUDIN J.-P., *Pourquoi la gouvernance ?*, Presses de Sciences Po, 2002.

⁹² J.-P. Gaudin pose la problématique relative à la gouvernance de la sorte : « On expérimente des coopérations entre différents échelons politiques, des partenariats entre acteurs publics et privés. A quelle aune mesurer la valeur de ces partenariats nouveaux, de ces coopérations plus ou moins obligées, de ces règles collectives qui semblent s'inventer au jour le jour ? C'est dans ce contexte qu'émerge la question de la gouvernance. »

GAUDIN J.-P., 2002, *op. cit.*

⁹³ LE GALES P., « Gouvernance », in CUSSAGUET L., JACQUOT S., RAVINET P. (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004., repris dans LE GALES P., « Gouvernement et gouvernance des territoires », *Problèmes politiques et sociaux*, n°922, mars 2006

préciser qu'aucune autorité n'apparaît en position prééminente au sein du système d'acteurs. Il s'agit davantage d'une « coopération non purement hiérarchique »⁹⁴ dans laquelle chaque acteur possède « à des degrés divers et de façon plus ou moins formelle, [un] pouvoir de décision. »⁹⁵ Il est intéressant de noter, ici, la différence qu'opère M. Foucault entre le pouvoir propre aux acteurs et la manière dont ils le mobilisent au sein des jeux d'acteurs. Cela génère alors des « états de domination »⁹⁶. L'écart ainsi obtenu entre pouvoir et domination semble le fruit des instruments mobilisés aux cours de l'action⁹⁷. La définition de P. Le Galès réintègre également une dimension dynamique, c'est-à-dire une élaboration processuelle de l'action publique devant, *in fine*, stabiliser le système. Cependant, le caractère incertain⁹⁸ de cette dynamique d'acteurs mériterait d'être davantage marqué. Autrement dit, une situation de gouvernance semble soumise à de l'instabilité et de possibles réversibilités tant au plan décisionnel que des interrelations/positions d'acteurs. Cette situation de co-construction de l'action qu'implique la gouvernance, induit inévitablement une dimension dialogique entre acteurs. C'est par le dialogue et la négociation que les protagonistes parviennent à s'accorder sur le diagnostic initial et les mesures à adopter ; l'enjeu final étant le partage d'un état du monde, gage de légitimité de l'action.

Plusieurs critiques⁹⁹ peuvent cependant être formulées à l'égard de cette notion de gouvernance et de son utilisation. Tout d'abord, il nous faut constater l'utilisation normative qui en est souvent faite. La gouvernance serait source de vertus au plan de l'action collective, gage d'efficacité. On retrouve cette idée avec l'expression « bonne gouvernance ». Cela conduit aussi certains auteurs à s'aventurer sur des terrains prescriptifs, de méthode. Pour réussir une « bonne » gouvernance, il suffirait de suivre une recette simple et explicitée. Ensuite, une confusion apparaît souvent entre une démarche participative mobilisant divers acteurs et l'idée de démocratie représentative. Dans l'imaginaire de certains, la gouvernance serait synonyme de représentation de l'ensemble de la société alors qu'elle tend à impliquer en premier lieu les acteurs concernés par les affaires à gérer. Enfin, les analyses et thèses gouvernancielles présentent régulièrement deux derniers écueils : la dilution des responsabilités au sein du système d'acteurs et l'éviction des

⁹⁴ PASQUIER R., SIMOULIN V., WEISBEIN J. (dir.), *La gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories*, LGDJ, Droits et société, 2007.

⁹⁵ BARON C., « La gouvernance : débats autour d'un concept polysémique », *Droits et Société*, 54/2003, pp. 329-351.

⁹⁶ FOUCAULT M., « L'éthique de soi comme pratique de la liberté », *Dits et écrits, tome 2, 1976-1988*, Gallimard, 2001, pp. 1527-1548 (entretien avec H. BECKER, R. FORNET-BETANCOURT, A. GOMEZ-MÜLLER, 20 janvier 1984, *Concordia. Revista internacional de filosofía*, n°6, juillet-décembre 1984, pp. 99-116).

⁹⁷ LASCOUMES P., « La gouvernementalité : de la critique de l'Etat aux technologies du pouvoir », *Le Portique*, n°13-14, 2004.

⁹⁸ *Ibid.*

⁹⁹ Pour ne citer que quelques auteurs, se référer à GAUDIN J.-P., 2002, *op. cit.* ; THEYS J., « Le gouvernance, entre innovation et impuissance », *Développement durable et territoires*, dossier n°2 Gouvernance locale et Développement Durable, 2003 ; PAYE O., « La gouvernance : d'une notion polysémique à un concept politologique », *Etudes internationales*, vol. 36, n°1, 2005, pp. 13-40.

conflits/tensions entre lesdits acteurs. Il est finalement assez rare que soit clairement explicitée la répartition des rôles et des tâches entre protagonistes. De même, les auteurs ont tendance à insister sur ce qui fait consensus au sein du collectif, au détriment des éléments de conflits. Ceux-ci sont pourtant essentiels à la compréhension de l'élaboration d'un projet politique, d'une action publique. Ils mettent en lumière les points d'achoppement, les dimensions stratégiques, les positions et la puissance des divers acteurs engagés dans le processus de co-construction de l'action.

Ainsi, malgré la valeur heuristique et l'avantage d'éclairer les situations contemporaines qu'apporte cette notion, la mobiliser de la sorte nous semble finalement trop réducteur ; elle fournit peu d'éléments de détails au plan organisationnel et décisionnel. C'est pourquoi nous préférons user du concept de Régime d'action publique. La partie suivante nous permettra de l'explicitier et de présenter notre cadre d'analyse de l'action publique territoriale.

Aux vues des différents débats entourant la compréhension des modalités d'exercice de l'action publique territoriale, les deux notions-concepts de « gouvernement » et de « gouvernance » apparaissent comme des idéaux-types d'organisation socio-politique, malgré les limites évoquées. Mobilisés dans notre cadre d'analyse, cela nous conduirait, par exemple, à parler de régime de gouvernement et de régime de gouvernance, qu'il resterait à qualifier.

3.3. Notre cadre d'analyse : une approche en termes de sociologie politique de l'action publique

Notre cadre d'analyse s'articule autour du concept de régime d'action publique, nourri par trois dimensions : les acteurs socio-politiques, les modes de régulation, le territoire fonctionnel (*cf supra*).

Le régime d'action publique

Nous nous inspirons ici du concept de régime de politiques publiques élaboré par B. Jobert¹⁰⁰ ; nous l'étendons à l'action publique en générale, c'est-à-dire à tout ce qui a trait à la gestion des affaires publiques (de leur élaboration à l'application des solutions). Nous définissons le régime d'action publique comme étant un modèle d'arrangements politico-institutionnels stabilisés entre les acteurs concernés par un même enjeu d'action publique territorial. Il renseigne

¹⁰⁰ JOBERT B., « Chapitre 4. La régulation politique. le point de vue d'un politiste », in COMMAILLE J., JOBERT B. (dir.), *Les métamorphoses de la régulation politique*, LGDJ, coll. Droit et société, Paris, 1998, pp.119-145.

ainsi la configuration territoriale du système d'acteurs, en mettant en lumière la dynamique socio-cognitive des parties prenantes, les modes de régulation du système territorial et la construction socio-politique du territoire d'intervention.

Ce concept permet de dépasser les analyses se bornant à évoquer une situation de gouvernance (ou de gouvernement) territoriale ; il invite à détailler le fonctionnement du système d'acteurs pour en comprendre les rouages. Cela conduit alors à qualifier les régimes observés, en fonction des caractéristiques politico-organisationnelles. Cela permet par ailleurs de faire émerger une diversité de configurations possibles, c'est-à-dire de régimes d'action publique.

Selon nous, la gouvernance territoriale consiste alors en un régime d'action publique mettant en scène une pluralité d'acteurs (collectifs/institutionnels et individuels, publics/étatiques, privés, civiles), considérés comme légitimes et regroupés autour d'un problème en partage. Le collectif ainsi constitué déborde les frontières traditionnelles, tant sectorielles qu'institutionnelles, pour s'inscrire dans un espace socialement construit et considéré par l'ensemble comme pertinent au regard des enjeux à traiter (territoire fonctionnel). Caractérisés par l'absence d'une autorité publique prééminente, les régimes gouvernanciers sont soumis à une régulation composite (arrangements formels et informels, réglementations, normes, instruments d'action publique, pouvoir des acteurs, etc.) et laissent libre cours aux jeux/stratégies d'acteurs (coalitions, alliances, acteurs isolés usant de référentiels d'action), en vue d'orienter les décisions d'action publique. Marqué du sceau de la contingence, le régime de gouvernance territoriale autorise à la fois l'exploration et l'originalité des modes de prise en charge des problématiques considérées.

À l'inverse, nous entendons par gouvernement territorial un régime d'action mettant en scène une autorité publique territoriale en position de supériorité hiérarchique (acteur prééminent) à l'égard des autres co-producteurs de l'action, et oeuvrant à l'élaboration et à l'application de politiques/actions publiques territoriales. Pour ce faire, les élus s'appuient sur une structure administrative distincte de celle d'État. Le gouvernement ainsi créé possède des attributs rappelant ceux du pouvoir central : une doctrine d'intervention prédominante (référentiel d'action) et une capacité décisionnelle univoque (*e.g.* autoriser ou non certains prélèvements) ; une véritable capacité d'expertise ; des leviers d'action, notamment financiers et un pouvoir de sanction (tant positive – *e.g.* bonifications des aides – que négative – restriction, voire refus d'attribution de subventions). Un régime de gouvernement territorial favorise donc l'existence d'états de domination, marqués par une capacité, si ce n'est à imposer, au moins à faire valoir un point de vue, un certain ordre des choses, notamment en définissant de manière univoque un

espace d'intervention (territoire fonctionnel). Autrement dit, la régulation du système relève majoritairement de l'activité des acteurs « gouvernementaux ».

Une précision s'impose ici. A l'heure actuelle, aucun régime de gouvernement territorial ne semble s'être instauré en France ; l'État et ses acteurs territoriaux conservant *a minima* le pouvoir réglementaire et de police. A l'inverse, la situation danoise paraît avoir glissé vers une organisation en régimes de gouvernements territoriaux, les municipalités distribuant les autorisations de prélèvement d'eau, organisant les services publics locaux, etc.¹⁰¹

Les acteurs socio-politiques

Tout d'abord, une note introductive s'impose. Par acteurs socio-politiques, nous entendons certes les acteurs collectifs, entités plus ou moins institutionnalisées, mais aussi les individus qui les représentent et les font vivre. En effet, une rapidité langagière nous invite à conférer un caractère anthropomorphique aux acteurs collectifs, en parlant du positionnement du CG, de l'action de tel ou tel service déconcentré de l'État, des revendications de l'association X ou Y de défense de l'environnement, etc.¹⁰² Cela conduit à effacer les acteurs sociaux, au profit d'une mise en scène des acteurs institutionnels, sans distinction de l'acteur social, individuel, dépositaire de l'autorité, du mandat de représentation, de la responsabilité de l'action concrète. Il convient ainsi de reconnaître que ces positionnements politico-institutionnels sont corrélatifs du système de représentations socio-cognitives porté par les acteurs sociaux (élus, fonctionnaires, représentants civiles et privés) desdites entités. Passons à présent en revue ce qui caractérise, selon nous, ces positionnements et ces jeux socio-politiques.

A la suite d'auteurs tels que L. Thévenot¹⁰³ et F. Dubet¹⁰⁴, nous considérons dans un premier temps les acteurs sociaux comme porteurs d'une possible diversité de logiques d'action, en fonction de leurs expériences personnelles, des apprentissages qu'ils en tirent, et des situations dans lesquelles ils se trouvent. De la sorte, leur positionnement peut évoluer au cours du temps, adaptant leurs comportements en fonction de ce qu'ils considèrent comme réel, nécessaire, pertinent, cohérent, pour aboutir à leur fin. Leurs actions sont donc en parties déterminées par eux-mêmes, et par l'organisation à laquelle ils appartiennent (une collectivité territoriale, une association civile, un service déconcentré de l'État...); cela conduit à reconnaître une détermination des logiques d'action des individus en fonction des missions et des buts poursuivis

¹⁰¹ Lire la contribution à l'ANR Ville Durable, projet « Eau et 3E » de CANNEVA G. Son étude porte sur la gestion de l'eau DCH au Danemark.

¹⁰² Nous n'hésiterons cependant pas à faire état de l'identité socio-professionnelle et politique de l'acteur individuel, si nécessaire.

¹⁰³ THEVENOT L., *L'action au pluriel. Sociologie des régimes d'engagement*, La Découverte, 2006.

¹⁰⁴ DUBET F., *Sociologie de l'expérience*, Seuil, 1994.

par leur entité de rattachement. Autrement dit, ils sont à la fois conditionnés par l'organisation et, inversement, conditionnent celle-ci en termes de positionnement et d'orientation doctrinale.

Dès lors, le positionnement institutionnel d'un acteur collectif est, en partie, dépendant du système de représentations des individus qui le composent. Par exemple, l'intervention du CG sera consubstantielle, outre de ses prérogatives réglementaires, du système cognitif tant des élus territoriaux (en position de dépositaires de l'autorité et de décideurs politiques) que des fonctionnaires Départementaux (en position d'experts-conseillers en charge de la préparation des dossiers et de la formation desdits élus).

Pour cela, le concept de « référentiel d'action » élaboré par B. Jobert et P. Muller nous est éclairant. Selon eux, il s'agit d'un « ensemble de prescriptions qui donnent du sens à un programme politique en définissant des critères de choix et des modes de désignation des objectifs »¹⁰⁵. Il s'agit donc d'un système de représentations encadrant la conception de l'action publique, basé sur une perception singulière de la place et du rôle du secteur d'intervention dans la société, sur le territoire. Le référentiel procède donc d'un double processus, d'ordre « cognitif » et « prescriptif ».

Pour illustrer notre propos, prenons l'exemple de l'évolution du système politico-administratif français. Celui-ci a fortement changé, notamment sous l'influence des autorités étatiques. L'objectif est d'opérer des regroupements intercommunaux, en vue de réduire le nombre de municipalités, au profit de collectivités de taille suffisamment conséquente devant permettre d'optimiser la gestion des affaires locales. Il s'agit ainsi d'un référentiel pouvant être qualifié de « rationalisation territoriale des services ».

Ces référentiels sont constitués de quatre éléments :

- des « valeurs » : ce sont les représentations les plus fondamentales. Elles forment le cadre global de l'action. Dans le cadre du référentiel de rationalisation, ces valeurs sont notamment celles de l'homogénéisation et de la solidarité territoriale.
- des « normes » : ce sont les principes d'action. Par exemple, il s'agit de définir une maille minimale standard des collectivités, à partir du critère du nombre d'habitants (les CU doivent faire plus de 500 000 habitants). Les compétences transférées (ou transférables) se feront selon la nature de l'entité intercommunale créée (une CU est obligatoirement compétente en production et distribution d'eau potable). Quant aux modalités de regroupements, le volontarisme local doit être favorisé.

¹⁰⁵ JOBERT B., MULLER P., 1987, *op. cit.*

- des « algorithmes » : il s'agit des relations causales, c'est-à-dire d'une « théorie de l'action ». Le référentiel de rationalisation se base ainsi sur l'idée que la mutualisation des ressources entre collectivités renforce leur capacité à assumer pleinement leurs missions, notamment en développant une vision stratégique commune. Celle-ci sera d'autant plus robuste que l'entité politico-administrative régira un plus vaste espace géographique, lui permettant d'appréhender la complexité territoriale.
- des « images » : celles-ci constituent des « raccourcis cognitifs porteurs de sens ». Elles font la synthèse des trois composantes précédentes et permettent d'exprimer rapidement le système de représentation. Par exemple, c'est l'idée souvent exprimée que les municipalités et les Départements sont des entités politico-administratives obsolètes, archaïques et inadéquates au plan de l'action publique territoriale. La modernisation et la gestion des services doivent se faire de plus en plus à l'échelle de grandes métropoles ou des Régions, aptes à s'intégrer dans le système de concurrence institutionnelle international.

S'intéresser aux référentiels d'action permet ainsi de comprendre la position des différents acteurs amenés à co-construire l'action publique. Et, inversement, cela permet de comprendre également la (les) logique(s) ayant sous-tendu l'élaboration de telle ou telle action/politique publique.

Afin de réintégrer une dimension dynamique et dialogique nécessaire à la compréhension de l'action publique territoriale, il convient enfin de s'interroger sur les jeux relationnels et d'influence entre acteurs. Cela permet d'appréhender la puissance des divers acteurs, les possibles états de domination et l'orientation de l'action ; celle-ci étant soumise au principe contemporain de co-construction multipartenariale.

Pour ce faire, le concept de coalition d'acteurs (ou de causes, d'intérêts, « de préconisations »¹⁰⁶, *advocacy coalition*) nous semble porteur de sens. Celui-ci provient de P.-A. Sabatier, à la fin des années 1980. Cet auteur américain cherchait à développer un nouveau cadre d'analyse de l'action publique, fondé sur l'idée que toute politique publique est « le produit d'un système de croyances spécifique, issu de la confrontation continue et des compromis successifs

¹⁰⁶ BARRAQUE B., « Discussion avec le public », in *Peut-on s'entendre autour des aéroports ?*, programme Concertation, décision et environnement, séance n°7, 26 juin 2002, p147.

passés entre les systèmes de croyances propres à chaque coalition en présence dans un sous-système donné. »¹⁰⁷

La coalition d'acteurs évoque ainsi un groupe d'acteurs coordonnés, partageant un même référentiel d'action, visant à représenter et à défendre des intérêts socio-politiques particuliers et partagés par l'ensemble des acteurs de la coalition. Les lobbies agricoles, environnementalistes ou encore l'ADF peuvent être considérés comme des exemples de coalitions d'acteurs. Les acteurs partie prenante de ces collectifs peuvent provenir de diverses sphères socio-politiques (*e.g.* milieu professionnel concerné, sphère électorale, scientifique, société civile...). Partageant ainsi un même diagnostic et une conception de l'action à mettre en place, ils diffusent leur vision – en recourant à divers médias (presse, ouvrages, communiqués, rencontres...) – dans l'espoir de convaincre et d'influencer l'orientation politique.

Ce concept permet de mettre en lumière des systèmes de représentations, de valeurs, de référentiels d'action, portés par les acteurs, et d'appréhender le degré de constitution du groupe d'intérêts. On distingue ainsi trois niveaux possibles de regroupement/rapprochement : la coalition (groupe fortement constitué et stable) ; l'alliance (qui caractérise un rapprochement partiel et potentiellement instable entre acteurs) ; l'acteur isolé. Enfin, ce concept réintègre une dimension dynamique au sein de l'analyse des systèmes d'action territoriaux, puisqu'il informe l'observateur du positionnement des acteurs et de leurs évolutions (rapprochement, distanciation, changements cognitifs...). Développé à l'origine pour interroger les changements en matière de politique publique – et ainsi chercher des explications à ce qui ne cadrerait pas avec la séquentialité de l'analyse des politiques publiques selon par exemple Ch. Jones¹⁰⁸ –, P.-A. Sabatier insiste sur la dimension dynamique, processuelle. Selon lui, observer ces changements et les comprendre nécessite de prendre en considération une échelle temporelle suffisamment grande (« *a time perspective of a decade or more* »). Il justifie sa position en évoquant une certaine forme d'inertie au plan de l'évolution cognitive exigée par ces changements, et de la confrontation entre groupes coalisés¹⁰⁹.

¹⁰⁷ BERGERON H., SUREL Y., VALLUY J., « L'advocacy Coalition Framework. Une contribution au renouvellement des études de politiques publiques ? », *Politix*, vol. 11n n°41, 1998, pp. 195-223.

¹⁰⁸ Selon Ch. Jones, cinq étapes principales sont nécessaires à l'élaboration et l'application des politiques publiques : 1/ l'identification d'un problème et sa mise en agenda politique ; 2/ l'élaboration d'un programme d'actions ; 3/ sa mise en œuvre ; 4/ l'évaluation des effets ; 5/ la fin du programme, correspondant à la fin du problème visé. On peut se référer à son ouvrage *An introduction to the study of public policy*, Belmont, USA, Duxbury Press, 1970. On peut trouver une présentation synthétique de l'analyse séquentielle dans MULLER P., *Les politiques publiques*, PUF, collection Que sais-je, 8^e édition 2009 (1^e édition 1990) ou HASSENTEUFEL P., *Sociologie politique : l'action publique*, Armand Colin, Paris, 2008.

¹⁰⁹ SABATIER P.A., « An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein », *Policy Sciences*, n°21, 1988, pp. 129 – 168.

Autrement dit, s'intéresser aux coalitions d'acteurs permet d'éclairer la dynamique interne au sein du système d'acteurs, les éléments de partage/divergence et les jeux de pouvoir. Cette approche s'avère ainsi tout à fait adaptée à l'étude de l'émergence des politiques environnementales.

Les modes de régulation

Entendu notamment comme des « mécanismes d'organisation et de contrôle des [systèmes d'action¹¹⁰] »¹¹¹, le concept de régulation permet d'appréhender l'ensemble des règles, qu'elles soient « explicites ou officielles » ou « implicites », régissant le comportement des acteurs¹¹². La régulation se compose ainsi de « la réglementation [... et d'une] activité plus large de définition et d'organisation du cadre d'action. »¹¹³ Elle intervient ainsi sur trois dimensions – « le mode de coordination [...], l'allocation de ressources [...], la structuration des conflits » – et peut être de diverses formes : « étatique », « par le marché », « par la coopération/réciprocité », « par les groupes d'intérêt »¹¹⁴. Cette typologie n'est pas supposée exhaustive.

Par ailleurs, les instruments d'action publique sont également susceptibles de contribuer aux modes de régulation. En effet, à la suite de P. Lascoumes et P. Le Galès¹¹⁵, nous considérons ces instruments comme étant des dispositifs socio-techniques, multiformes et multidimensionnels, destinés à encadrer l'action publique.

A chaque catégorie d'instrument, correspondent une fonction, un levier d'action et des mesures. Destinés à réguler, coordonner et gérer les opérations, les instruments sont porteurs d'une conception de l'action, des rapports entre acteurs (notamment entre décideur et agissant), du degré et type d'investissement attendu, etc. Ce sont alors des marqueurs idéologiques et des cadres structurants de l'action. Dans sa thèse, L. Rocher¹¹⁶ les présente de la manière suivante :

¹¹⁰ Nous étendons la définition de Lorrain, au départ orientée sur les marchés, à l'ensemble des systèmes d'action collective, afin d'insister explicitement sur les processus de cadrage et de stabilisation des organisations territoriales.

¹¹¹ LORRAIN D., « Administrer, gouverner, réguler », *Les annales de la recherche urbaine*, n°81-88, 1998, pp. 85-92.

¹¹² REYNAUD J.-D., « Les régulations dans les organisation : régulation de contrôle et régulation autonome », *Revue française de sociologie*, 1988, 29-1, pp. 5-18.

¹¹³ LORRAIN D., 1998, *op. cit.*

¹¹⁴ LE GALES P., « Régulation, gouvernance et territoire », in COMMAILLE J., JOBERT B. (dir.), *Les métamorphoses de la régulation politique*, LGDJ, coll. Droit et société, Paris, 1998.

¹¹⁵ LASCOUMES P., LE GALES P. (dir.), *Gouverner par les instruments*, Les Presses Sciences Po, 2005.

¹¹⁶ ROCHER L., *Gouverner les déchets*, Thèse de doctorat en Aménagement du territoire, Tours, 2006.

**Tableau 1. Catégories d'instruments d'action publique,
leviers d'action et types de mesures**

Type d'instrument	Levier d'action	Type de mesures
Réglementaire / coercitif	Loi / réglementation	- interdictions / autorisations individuelles, semi-collectives ou collectives
Économique	Financier	- taxes, redevances - incitations fiscales, subventions
Persuasif / informatif	Information / communication	- campagnes d'information et de communication - obligation d'informer - accès à l'information
Contractuel	Accords volontaires	- contrats de branche - contrats individuels - labellisation et standards
Infrastructurel	Dépense publique	- équipements publics - dépenses administratives

Source : ROCHER L., 2006.

Analysés dans une perspective diachronique, ils permettent d'appréhender les facteurs socio-politiques et techniques structurants de l'action publique, notamment la position des acteurs, les jeux de pouvoir, les ressources mobilisées et les conceptions de l'action. Cela éclaire, sous un jour nouveau, les orientations prises, qu'elles se fassent dans la continuité ou en rupture par rapport au passé. Ainsi, interroger les instruments d'action publique offre une clef de compréhension des recompositions territoriales et, par conséquent, nous informe sur les modes de régulation des configurations.

Le concept de régulation éclaire donc les marges de manœuvre et (en partie) les déterminants de l'action, les rapports de force entre acteurs, ainsi que les systèmes de valeurs et de représentation véhiculés par le régime d'action publique. La régulation est ainsi ce qui permet de stabiliser les relations et de conserver une forme de cohérence au sein du système territorial. Il s'agit ainsi, nous dit P. Le Galès, d'un concept d'importance pour qui veut étudier l'action publique gouvernancielle, puisque «Le concept de gouvernance est construit afin de faire apparaître comment s'exercent différentes régulations dans les villes européennes [et pour toute situation gouvernancielle] et de faire apparaître le jeu des groupes sociaux, des mouvements sociaux, des intérêts, des entreprises de services urbains dans le cadre de la construction ou non, d'un acteur politique collectif.»¹¹⁷

¹¹⁷ *Ibid.*

* * *

Il apparaît aujourd'hui bien difficile de comprendre comment s'élabore et se structure l'action publique territoriale. Depuis longtemps dépassés, les anciens cadres d'analyse ont laissé la voie à un formidable développement de concepts et d'approches destinés à appréhender la gestion socio-politique des enjeux territoriaux. Deux grands programmes de recherche ont mobilisé nombre de chercheurs. L'un porte sur la construction du territoire « pertinent » d'intervention ; le second s'intéresse aux modalités d'exercice de l'action publique. Nous avons ainsi puisé parmi cet ensemble conceptuel, pour élaborer ce qui sera notre cadre d'analyse de la gestion départementale de l'eau DCH. Considérant qu'il est nécessaire de comprendre en profondeur les configurations d'action publique territoriale, nous articulons notre grille analytique autour du concept de régime d'action publique. Cela permettra de caractériser et qualifier les systèmes d'acteurs complexes à l'échelle départementale. Pour ce faire, nous nous intéressons à trois dimensions/concepts : les acteurs socio-politiques, les modes de régulation, le territoire fonctionnel.

La partie suivante est destinée à soutenir la thèse d'une recomposition de la gestion départementale de l'eau DCH. En mobilisant trois études de cas, nous mettrons en lumière les dimensions fondamentales de chacune de ces reconfigurations. Par ailleurs, cela aura pour effet de présenter et d'affirmer l'existence de régimes d'action publique différenciés, en fonction des territoires départementaux, et d'en comprendre les raisons.

IV. Vers un régime de gouvernance départemental ? Apprentissages issus de trois études de cas

Cette partie est consacrée à présenter trois monographies départementales (Ariège, Ille-et-Vilaine, Rhône) relatives à la gestion de l'eau DCH. Il s'agira de mettre en lumière la recomposition des systèmes d'acteurs et les logiques afférentes. Le choix de ces terrains d'étude se justifie par leur configuration « hydroterritoriale » illustrant des situations départementales paraissant typiques à plus d'un égard : géographie physique, état de la ressource brute, organisation politico-administrative, enjeux territoriaux.... Par ailleurs, les trois départements présentent une sorte de continuum au plan de l'équilibre urbain-rural. L'Ariège est marqué par une forte ruralité ; le caractère urbain de l'Ille-et-Vilaine est nuancé par un éclatement du pouvoir d'agglomération entre Rennes (métropole départementale) et quelques villes secondaires ; le Rhône est représenté par un clivage urbain-rural structurant, opposant un centre métropolitain

imposant (la CU lyonnaise) à de petits villages ruraux. La présentation de ces trois études de cas témoignera de l'existence d'une diversité possible de régimes d'action publique relatifs à la gestion départementale de l'eau DCH. En d'autres termes, nous montrerons qu'à partir d'enjeux initiaux relativement banals, les reconfigurations territoriales peuvent prendre des trajectoires bien différentes en fonction des forces et ambitions en présence. Il ressortira notamment une confirmation des relations structurantes entre CG et ville-centre du département.

Chacune de ces monographies a fait l'objet d'une étude qualitative, basée sur : 1/ 15-20 entretiens semi-directifs réalisés auprès des principaux acteurs départementaux concernés (services d'État, CG, collectivités locales, délégataires privés, acteurs associatifs, élus et fonctionnaires) ; 2/ un corpus de données issu de la documentation grise (rapports d'activités, rapports sénatoriaux, courriers officiels...). Les monographies de l'Ille-et-Vilaine et du Rhône ont été réalisées par nos propres soins en septembre 2010, notamment dans le cadre du projet de recherche « Aquadep ». Nous mobilisons par contre le cas de l'Ariège en tant que données de seconde main. Cette étude fut réalisée entre mai 2007 et janvier 2008, par A. Roussary¹¹⁸, dans le cadre de sa thèse.

4.1. Un régime ariégeois de gouvernance volontariste, sous hégémonie Départementale

La reconfiguration du système ariégeois relatif à la gestion de l'eau DCH est récente (2005). Dans ce département marqué par une forte ruralité et des zones montagneuses, l'organisation des services d'eau était éclatée en une multitude de régies municipales isolées au sein de vallées, et une dizaine de syndicats de moyenne et grande envergure. Trois enjeux semblent à la base de l'évolution départementale :

1. Un enjeu de qualité de la ressource et de l'eau distribuée : la production d'eau potable provient à 43% des eaux de surface et à 57% des eaux souterraines. 638 captages produisent ainsi la totalité de l'eau potable départementale. Or, seulement 19% de ces nombreux points de prélèvements sont couverts par des PPC, ce qui rend les captages très vulnérables à des pollutions (accidentelles et diffuses). Par ailleurs, il semblerait que prédomine, en milieu rural, une représentation sociale considérant l'eau de montagne comme naturellement pure. Cela conduirait les élus locaux à négliger les traitements de potabilisation de l'eau, favorisant l'existence de problèmes bactériologiques

¹¹⁸ ROUSSARY A., 2010, *op. cit.*

dans l'eau distribuée. L'enjeu de qualité de l'eau relève donc totalement d'une dimension sanitaire.

2. Un enjeu de gestion patrimoniale : l'organisation des services étant atomisée principalement en de petites structures, les AO sont souvent démunies de moyens pour entretenir de manière optimale leurs réseaux. Ceux-ci sont alors vieillissants et vétustes, ce qui altère la qualité du service, tant au plan des rendements que de l'eau distribuée.
3. Un enjeu d'appui/assistance aux collectivités : dès les années 1960, le CG d'Ariège s'est doté d'un service technique d'exploitation et d'entretien des réseaux d'eau et d'assainissement. Le Département était donc prestataire de services auprès des collectivités demandeuses. Ces prestations devinrent d'autant plus importantes suite au désengagement des services déconcentrés de l'État. Or, l'évolution législative fit tomber partiellement ce domaine dans le champ concurrentiel. Les prestations Départementales devaient alors respecter le code des marchés publics et entrer en concurrence avec le secteur privé, hormis pour les petites communes rurales. Étaient donc en jeu : la pérennité du service technique du CG et le maintien d'une gestion publique des services.

Le Département s'est alors saisi de ces enjeux pour initier une réorganisation du système territorial. Bénéficiant d'une longue expérience en matière de mutualisation des moyens à l'échelle départementale¹¹⁹, le CG s'engagea sur la même voie. De manière autonome et sur fond de référentiel de rationalisation territoriale des services, il démarcha, à partir de la fin de l'année 2004, l'ensemble des AO compétentes en eau et en assainissement, en vue de les fédérer au sein d'une seule et même entité politico-administrative : le Syndicat Mixte Départementale d'alimentation en Eau et Assainissement (SMDEA). Pour ce faire, le CG usa d'un double discours justificateur, basé sur (1) le registre de la solidarité territoriale et (2) celui du retrait problématique de l'État, nécessitant de trouver un mode de fonctionnement palliatif.

Le SMDEA fut donc rapidement créé (2005) et devint réellement actif en 2007. Dès le départ, il se donna pour objectif de répondre aux enjeux patrimoniaux, de maintien/retour en

¹¹⁹ Le premier syndicat départemental en Ariège fut créé en 1951. Il concernait le secteur de l'électrification. Ce syndicat fédère la totalité des collectivités locales. Un second syndicat départemental fut créé par la suite, afin de s'occuper de la gestion des déchets ménagers et assimilés.

régie publique et d'unification tarifaire des services. À l'époque de l'enquête, ce syndicat regroupait 74% des collectivités locales et desservait 61,6% de la population départementale. Il s'agissait d'un syndicat fortement marqué par sa ruralité ; les collectivités urbaines (ou syndicats d'envergure) ayant souvent refusé d'y adhérer. Ses missions consistent à : 1/ gérer, exploiter et optimiser les filières d'eau potable et d'assainissement ; 2/ être le maître d'ouvrage des installations ; 3/ développer une expertise nécessaire à la maîtrise de l'aménagement du territoire.

Le processus d'enrôlement des collectivités et d'édification du SMDEA, ainsi que son fonctionnement, sont assez éclairants de la posture et de l'ambition du Département. Tel que nous allons le voir à présent, le CG s'érige en tant que pilote central et volontariste du système ariégeois.

Afin d'inciter les AO à intégrer le SMDEA, le Département s'engagea dans une démarche de négociation individuelle auprès de chaque entité locale compétente. Cette stratégie avait un double objectif : (1) gérer les disparités départementales ; (2) responsabiliser les collectivités « retardataires » au plan de la gestion patrimoniale, en vue de ne pas décourager celles « exemplaires »¹²⁰, en usant de leviers juridiques (responsabilisation par la sanction) et financiers. Concrètement, des protocoles individuels de transfert de compétence, d'une durée de cinq ans, furent signés. Ceux-ci étaient destinés à lisser progressivement les disparités territoriales, au plan de la gestion patrimoniale et de la tarification du service, sans pour autant reporter le coût de l'homogénéisation des services sur les collectivités « exemplaires ». Autrement dit, il s'agit d'un instrument incitatif basé sur les principes d'équité et de responsabilité des adhérents. Le CG bénéficia également d'une action/argumentation concordante avec la Direction Départementale de l'Action Sanitaire et Sociale (DDASS). Chargée de contrôler et sanctionner les collectivités ne respectant pas les normes de potabilité, elle reflétait une éventuelle épée de Damoclès pour les AO autonomes. Adhérer au SMDEA était alors présenté comme un moyen de se décharger d'une lourde responsabilité en cas de problème. On peut ainsi considérer l'intervention de la DDASS comme ayant participé à la dynamique de syndicalisation.

Durant la période de démarchage des collectivités, le CG a également développé un dispositif de conditionnalité des aides, véritable instrument d'incitation par la sanction. Pour ce faire, il renégocia l'accord cadre passé avec un allié historique : l'AE Adour Garonne (AEAG). Ils s'accordèrent pour harmoniser leurs règles d'éligibilité aux diverses subventions ; la principale règle étant d'aider en priorité les collectivités adhérentes au SMDEA. À la suite de A. Roussary, on peut considérer cette stratégie Départementale comme relevant d'une instrumentalisation des

¹²⁰ Par « exemplaires », nous entendons les collectivités ayant investi dans la gestion patrimoniale de leurs équipements, ce qui, souvent, s'accompagna d'une augmentation du prix de leur service.

financements de l'AEAG, voire de l'AE elle-même. Ce principe de « la carotte et du bâton » s'est également poursuivi au plan de l'assistance technique, puisque seuls les membres du syndicat départemental ont accès à cet accompagnement. En d'autres termes, cela revient à isoler les AO autonomes, afin de mieux les inciter à se fédérer.

Quant au syndicat départemental lui-même, il semble fortement sous influence du CG. Au plan de l'organisation interne, le SMDEA est régi par un conseil d'administration et une assemblée des représentants des adhérents, au prorata de leur population et de la compétence transférée (eau et/ou assainissement). Ce fonctionnement fut imaginé afin de permettre à chaque collectivité adhérente d'avoir un ou plusieurs délégués, et ainsi, ne pas se sentir « *lésées par rapport aux villes* » ; le CG argumentant la prédominance d'une représentation rurale au sein de l'assemblée, offrant l'opportunité de créer des alliances/coalitions d'intérêts, en vue de contrer les positions urbaines¹²¹. Le conseil d'administration est, quant à lui, composé de 27 membres : 22 sont élus par l'assemblée, 5 sont désignés par le CG. Quant aux sièges de président et de vice-président, ils reviennent respectivement au président et vice-président du Département. Enfin, le syndicat possède une technocratie administrative composée de 153 agents, dont 60 provenant du CG.

La structuration syndicale apparaît donc fortement estampillée « CG » ; ce dernier jouant un poids considérable au plan décisionnel. Certains acteurs (services d'État, AE, collectivités, associations) interprètent ainsi la position du CG comme relevant d'une volonté d'hégémonie et de main mise sur le territoire. Cette opinion semble d'ailleurs un des facteurs de réactance de la part de collectivités non adhérentes au SMDEA, c'est-à-dire qu'elles adoptent une position inverse à celle trop fortement promue par le Département. Outre la volonté de conserver la maîtrise du service pour des raisons identitaires et de contrôle tarifaire, ces AO refuseraient de se fédérer par résistance et défiance à l'égard du Département.

Cette position hégémonique est également accréditée par le sentiment de l'AEAG, qui considère le CG comme un « niveau opérationnel incontournable » pour les institutions n'ayant pas de compétence en maîtrise d'ouvrage. Le CG semble ainsi s'être imposé comme un point de passage obligé et légitime, au plan des opérations départementales. Le cas de l'AE est d'autant plus symptomatique de l'influence du Département¹²² puisque le vice président du Département

¹²¹ Bénéficiant certes d'un nombre de délégués plus conséquent que les petites collectivités rurales, la représentation des villes est toutefois minoritaire, du fait d'un nombre limité d'AO urbaines adhérentes et de compétences partielles transférées. Par exemple, Foix, chef-lieu du département, ne représente que 2 à 3% des délégués de l'assemblée du SMDEA, ce qui « *ne lui permettra pas de faire entendre sa voix pour défendre les intérêts de ses habitants.* » (*La Dépêche*, 19 janvier 2005)

¹²² Témoignant de la faiblesse en général de l'AEAG face aux CG, un agent utilise ces mots pour décrire la situation en Charente-Maritime : « *on n'existe qu'à travers le syndicat départemental des eaux qui décide de nous faire exister ou non* ».

et du SMDEA siège au sein du conseil d'administration de l'AE. De la sorte, il est en capacité d'influer sur les orientations et les modalités opérationnelles de l'AE, au profit des intérêts départementaux.

Quant aux acteurs associatifs, ils semblent souvent écartés de toute participation aux arènes de décision. Cela en conduit certains à dénoncer le fonctionnement des élus Départementaux comme relevant d'une « *famille politique népotique* ».

Enfin, notons trois effets induits par la stratégie hégémonique du CG et du SMDEA sur le système départemental.

L'empressement avec lequel le CG a institué la départementalisation de la gestion de l'eau l'a conduit à négliger la constitution d'une véritable technostructure, apte à intervenir de manière optimale. Malgré la réalisation de diagnostics locaux, aucune vraie démarche de planification ne semble avoir été menée, au moment de l'étude de A. Roussary. Ce déficit de programmation entraîne alors une gestion au « coup par coup », ce qui a pour effet : 1/ de saturer l'équipe technique du SMDEA de micro-demands singulières ; 2/ de limiter les réflexions à l'échelle locale. Ceci est notamment renforcé par une couverture départementale partielle de l'action du SMDEA. C'est pourquoi, en 2008, le CG poursuivait encore son activité de démarchage auprès des autres collectivités non adhérentes, ceci dans un double objectif : 1/ parvenir à fédérer la totalité des AO afin d'instituer un territoire fonctionnel départemental, permettant alors l'émergence d'une robuste vision stratégique en matière d'aménagement ; 2/ enrôler les grosses collectivités, pourvoyeuses de moyens humains et financiers.

Réduire considérablement le nombre d'interlocuteurs compétents en eau potable, cela permet un rapprochement institutionnel de l'AE et des services d'État auprès du syndicat départemental. Ceux-ci constituent ainsi, désormais, des partenaires privilégiés, favorisant de « petits arrangements » notamment entre la DDASS et le SMDEA (*e.g.* mise en place d'une procédure informelle d'alerte sur de petits problèmes ponctuels de pollution, afin de chlorer manuellement le réseau, éviter des sanctions administratives et améliorer les bilans de résultat de la DDASS ; principe du gagnant-gagnant), et une meilleure diffusion des messages institutionnels.

La départementalisation a également pour effet d'opérer une séparation/confrontation entre logiques et référentiels d'action, au détriment de la politique de préservation de la ressource brute. Face à un problème de sécurisation de la ressource en eau DCH, un référentiel d'intégration des dimensions sanitaires et environnementales tend à s'affirmer dans la période récente (reconquête de la qualité de la nappe). Il est principalement porté par des acteurs

institutionnels tels que l'AE, la Direction Départementale de l'Équipement et de l'Agriculture (service de police des eaux et des milieux aquatiques), etc., et les associations environnementalistes. Mais, de son côté, le CG maintient son ancrage dans un référentiel dominant de rationalisation et d'aménagement du territoire. La sécurisation de l'AEP se fait alors, selon lui, par une réorganisation des services publics et des actions curatives sur l'eau distribuée. Quant aux collectivités locales adhérant au SMDEA, elles se retrouvent déresponsabilisées de toute intervention sur la ressource ; cela représente tout de même les trois-quarts des collectivités. En l'état, la départementalisation de l'AEP en Ariège tend donc, nous dit l'auteur, à induire une « dilution de l'enjeu environnemental ».

Le système ariégeois apparaît ainsi relever d'un régime de gouvernance volontariste, sous hégémonie forte du CG. Celui-ci parvint à légitimer sa position centrale au sein du système d'acteurs, notamment en instrumentalisant le SMDEA. En enrôlant et s'alliant les collectivités rurales, il est en mesure de s'imposer aux autres acteurs (institutionnels, urbains, associatifs...). De la sorte, c'est lui qui tire les principales ficelles de l'action publique départementale.

Cependant, le système ne paraissait pas encore totalement cristallisé à la fin de l'enquête en 2008, mais laissait penser, à l'auteur, un aboutissement prochain de la départementalisation. L'enrôlement des collectivités ariégeoises non adhérentes au syndicat départemental semble toutefois encore long à réaliser : seules quatre AO auraient intégré le SMDEA entre l'enquête de 2007-2008 et 2010, passant de 277¹²³ à 281¹²⁴ collectivités membres¹²⁵. Il resterait donc encore une cinquantaine de communes à fédérer pour obtenir une couverture départementale totale. Selon l'auteur, l'aboutissement du SMDEA devrait ensuite s'accompagner d'un inévitable repositionnement de l'ensemble des acteurs institutionnels.

4.2. Un régime de gouvernance fédérale en Ille-et-Vilaine, sous hégémonie douce rennaise

Comme nous le verrons ici, malgré une situation de départ somme toute banale, l'évolution du système départemental relatif à la gestion de l'eau DCH en Ille-et-Vilaine paraît

¹²³ Références de ROUSSARY A., 2010, *op. cit.*

¹²⁴ Chiffre donné dans l'article « Une nouvelle unité territoriale pour le SMDEA », *Ariègenews*, 5 février 2010. http://www.ariegenews.com/ariege/actualites_economie/2010/14729/une-nouvelle-unite-territoriale-pour-le-smdea.html

¹²⁵ Ce dénombrement concerne uniquement les collectivités ariégeoises membres du SMDEA car ce dernier fédère également une vingtaine d'AO de Haute Garonne.

difficile à comprendre, au plan géopolitique. Tentons de retracer le processus de reconfiguration du système d'acteurs.

L'Ille-et-Vilaine est un département marqué par un clivage urbain-rural opposant principalement la ville-centre (Rennes et sa banlieue) à de petites collectivités ; la communauté d'agglomération Rennes métropole représente ainsi plus de 40% de la population départementale¹²⁶. En matière d'AEP, l'eau est prélevée à partir de plus d'une centaine de points de captage, couverts à hauteur de 80% par des PPC. Par ailleurs, deux grandes interconnexions stratégiques traversent le département du Nord au Sud et d'Est en Ouest. 70 à 80% de l'eau potable consommée dans le département transite par ces deux axes. Ceux-ci furent construits, par tronçons, par les collectivités dépendantes de ces canalisations pour acheminer l'eau sur leur territoire, et sont gérés sur le même principe : chaque AO compétente en production est chargée d'entretenir le tronçon lui appartenant. Enfin, notons l'existence de quelques barrages, dont trois sont propriété du CG. Ceux-ci ont été donnés en gestion/exploitation au syndicat mixte de production des eaux de la Valière (SYMEVAL), dans les années 1970, afin de pallier le déficit hydrique du syndicat et de sécuriser son AEP. Le CG s'était également investi dans cette stratégie, afin de contrecarrer l'expansion de la ville de Rennes, excédentaire au plan de la production en eau et désireuse de couvrir de nouveaux territoires¹²⁷. Jusqu'en 2004, le département vécut un conflit latent entre le CG et Rennes, concurrents politico-institutionnels et opposés politiquement. Les élections de 2004 firent basculer le CG à gauche, ce qui apaisa les relations avec Rennes.

Au début des années 1990, trois enjeux sont apparus de manière aiguë sur l'agenda politique :

1. Un enjeu de disponibilité de la ressource : le département est maillé par un important réseau d'eau de surface, qui constitue la principale source de production d'eau potable ; la ressource souterraine est quasi inexistante. Quelques barrages permettent également de constituer des réserves artificielles et produire de l'eau. Cependant, des épisodes répétés de sécheresse (années 1970-1980) mirent en lumière un déficit hydrique problématique, risquant d'occasionner des ruptures d'approvisionnement en eau potable.

¹²⁶ Selon les chiffres de l'INSEE en 2010, l'Ille-et-Vilaine comptabilise 980 668 habitants, dont 403 943 pour Rennes Métropole et 213 096 pour la seule ville de Rennes.

¹²⁷ GRUJARD E., *Les enjeux géopolitiques de la préservation de la ressource en eau en France*, Thèse de géographie, mention géopolitique, 2006.

2. Un enjeu de protection et de reconquête de la qualité de la ressource : la qualité de la ressource en eau apparaît fortement dégradée, notamment par des pollutions agricoles diffuses. Celles-ci furent favorisées par le mode de production longtemps intensif. Toujours est-il, les autorités publiques furent alertées par l'importance et la récurrence des dépassements des seuils de qualité autorisés sur la ressource.
3. Un enjeu de rationalisation des services : héritée d'après guerre, l'organisation des services d'eau potable était éclatée en de nombreuses et petites structures politico-administratives, possédant souvent une double compétence en production et distribution. La gestion du service se faisait alors de manière autonome, principalement à l'échelle communale et intercommunale, au sein d'une même entité. Une forte charge affective et identitaire y était rattachée, ce qui limitait les regroupements et les interconnexions destinés à sécuriser l'AEP et accentuait les difficultés d'ordre gestionnaire.

Face à cette situation menaçant d'entraîner des difficultés au plan de la gestion des services d'eau, la Région Bretagne, le CG d'Ille-et-Vilaine et l'AE Loire Bretagne (AELB) se rapprochèrent pour former une coalition politico-administrative, et s'emparer de ces enjeux. Usant d'un référentiel de rationalisation des services, ils engagèrent une dynamique de réorganisation du système départemental, destinée à sécuriser l'AEP du département. Le CG se proposa alors d'être le porteur de ce processus de restructuration.

Au début des années 1990, le système départemental d'AEP fut totalement remanié et rationalisé, selon une logique de séparation des compétences. Il s'agissait de créer des territoires fonctionnels, considérés *a priori* comme l'échelle pertinente pour assumer les compétences transférées aux divers échelons. La nouvelle configuration se présente ainsi de manière pyramidale.

Créé en 1993, le syndicat mixte de gestion d'un fonds départemental dédié au développement de la production d'eau potable (SMG35) constitue le chapeau de l'organisation. Il regroupe six métas syndicats mixtes de production d'eau potable (SMP) et le CG. D'envergure départementale, ce syndicat joue trois rôles : 1/ planificateur-coordonateur de l'action publique départementale (réalisation du SDAEP) ; 2/ redistributeur financier via la gestion du fonds départemental ; 3/ accompagnateur des six SMP. Nous reviendrons ultérieurement sur le fonctionnement du SMG35 et de son instrument financier.

À l'échelle territoriale, les six SMP membres du SMG35 se partagent le territoire départemental, selon une logique de sectorisation couvrante¹²⁸. Ils sont officiellement responsables de la production d'eau potable des collectivités locales qu'ils fédèrent. Ils apparaissent par ailleurs comme les bras armés du SMG35 : ce sont eux qui sont chargés de mettre en œuvre les orientations du SDAEP.

Enfin, l'échelon local est dédié uniquement à la distribution de l'eau potable. Cela représente une cinquantaine de collectivités locales. Celles-ci ont, théoriquement, dû transférer leurs compétence et équipements productifs aux SMP, lorsqu'elles avaient la double compétence.

Quinze ans après cette restructuration, le système départemental apparaît encore, en partie, virtuel. Attachées à leur service, les collectivités locales ne se sont pas toutes défaites de leur compétence ; la compétence « production » étant alors partagée entre SMP et collectivités locales. Seul le SMP du bassin rennais (SMPBR) est actuellement totalement activé. Autrement dit, ce syndicat est la seule entité juridiquement compétente à intervenir au plan de la production d'eau potable sur ce secteur. Par conséquent, elle est devenue seule propriétaire de l'ensemble des équipements productifs, tant nouveaux que préexistants.

Afin de cristalliser cette configuration pyramidale et résoudre la menace persistante de pénuries d'eau potable en certains secteurs, le SMG35 s'est saisi de l'enjeu de sécurisation de la production.

Pour ce faire, il a recours à son instrument de prédilection, à visée incitative : le fonds de développement de la production d'eau potable. Celui-ci fonctionne sur le principe de solidarité territoriale, en procédant à une forme de péréquation entre abonnés urbains et ruraux des services d'eau. Une surtaxe de 0,12 €/m³ d'eau consommé est prélevée sur la facture des abonnés, puis est reversée au SMG35. Cela génère une manne financière d'environ 3 millions €/an. La redistribution du fonds répond à un principe de conditionnalité des aides. Seuls les SMP sont éligibles aux subventions départementales, lorsqu'ils sont propriétaires et maîtres d'ouvrage des équipements productifs. Par ailleurs, seules les opérations inscrites dans le SDAEP sont financées. Elles sont de trois ordres : les premiers investissements d'équipements productifs « *d'intérêt départemental* » ; les « *antennes secondaires* », c'est-à-dire des liaisons de transport dans lesquelles transitent *a minima* 500 000m³ d'eau par an, et sur lesquels aucun branchement intermédiaire n'est réalisé entre le point de départ et celui d'arrivée ; quelques actions de bassin versant, relatives à la protection/reconquête de la qualité de la ressource.

¹²⁸ La sectorisation couvrante signifie qu'aucune collectivité locale ne se retrouve isolée, esseulée, au plan de la production d'eau potable.

Cette organisation a eu pour effet d'assurer la sécurisation de la production d'eau potable, à l'échelle départementale, selon les agents du SMG35 et de la Direction Départementale des Territoires et de la Mer (DDTM). *A contrario*, le transfert de compétence entre collectivités locales et SMP demeure inabouti. Cependant, les agents du syndicat départemental paraissent confiants, considérant qu'il ne s'agit que d'une période transitoire. La crise économique, et le retrait de nombre de financeurs, accentuant un phénomène de resserrement budgétaire au plan des collectivités, le transfert apparaîtra inévitable car elles ne pourront continuer d'assumer seules le coût du service. Par ailleurs, en subventionnant uniquement les SMP et l'activité de production, cette politique départementale délaissa le volet « distribution d'eau potable ». Esseulées, les collectivités doivent supporter l'ensemble des coûts du service. Les AO les plus démunies, c'est-à-dire rurales et de petite taille, sont alors incapables d'assurer la gestion patrimoniale de leur service. Les réseaux de distribution vieillissent fortement et deviennent en certains endroits extrêmement vétustes. Afin de répondre à ce nouvel enjeu, la DDTM les incite et les accompagne dans une démarche de regroupement intercommunal. Il semble fort probable que la gestion patrimoniale des réseaux de distribution s'impose, dans les années à venir et une fois l'activation des SMP finalisée, comme nouvel enjeu primordial. Un tel remaniement de l'agenda politique départemental sera alors source d'évolution tant au plan du SMG35 que du système départemental en général.

Il convient par ailleurs de s'interroger sur le pilotage de l'action publique territoriale. Quel(s) acteur(s) s'imposera(en)t finalement au plan décisionnel, à l'échelle départementale ? Cela invite à porter le regard sur la place de la ville-centre, au sein de l'organisation départementale et du SMG35.

Pour ce faire, revenons dans un premier temps sur le mode de fonctionnement du syndicat départemental. Le collège décisionnel du SMG35 regroupe 16 élus, représentants des SMP et du CG, au prorata de leurs contributions respectives au fonds départemental (contribution des abonnés et subventions du Département). En qualité d'initiateur et de soutien financier d'envergure, le CG se voit attribuer quatre sièges. Parmi les 12 élus des SMP, il est intéressant de remarquer une différenciation de leur représentation, au profit du SMPBR. Etant le plus gros producteur d'eau potable du département, celui-ci possède quatre sièges, tandis que les cinq autres syndicats territoriaux n'en possèdent qu'un ou deux¹²⁹. Le syndicat de Rennes est donc en position dominante, comparé à ses homologues, et à égalité face au CG. Concrètement, le

¹²⁹ Au sein du collège décisionnel du SMG35, trois SMP possèdent deux représentants, deux n'en n'ont qu'un seul.

SMPBR est représenté par deux élus rennais, et un représentant de chacun des deux autres syndicats qui le composent, Nord et Sud.

Cependant, le pouvoir au sein du SMG35 est amené à être redistribué entre les adhérents. En effet, suite à la conjoncture économique défavorable au budget Départemental et du fait d'une progressive cristallisation et autonomisation du SMG35, le CG a institué, au 1^{er} janvier 2010, un moratoire sur sa politique de l'eau. Ses subventions sont ainsi gelées, pour une durée indéterminée. De la sorte, sa légitimité à siéger et à peser dans les débats s'est considérablement érodée. Se pose désormais la question de la place à lui accorder au sein du système départemental. Doit-il en être évincé ou maintenu, en révisant alors à la baisse le nombre de ses représentants ? Dans un cas comme dans l'autre, cela redistribuera le pouvoir au sein du collège syndical. Cette nouvelle donne offre à la ville de Rennes et à son syndicat, une formidable opportunité de renforcer sa position.

Intéressons nous justement à la ville-préfecture de Rennes et à ses particularités. Tout d'abord, la localisation géographique de la municipalité lui confère une position stratégique : elle est à la fois au centre du département et à la « croisée des chemins de l'eau », puisque traversée par les deux grandes interconnexions départementales. Ensuite, n'ayant pas de ressources en eau sur son territoire, Rennes a dû, très tôt, aller la chercher dans des espaces ruraux éloignés. La municipalité possède ainsi quatre sites de prélèvement, tous situés en dehors des frontières du SMPBR. Marquée par la dépendance à ces quatre sites essentiels pour assurer l'autonomie de son AEP, l'enjeu de protection de la ressource s'est imposé à la ville. Rapidement, elle développa une importante politique de protection de ses points de prélèvements et engagea une démarche de mobilisation des acteurs susceptibles d'avoir une incidence sur la production d'eau, notamment les agriculteurs et son délégataire. La qualité de ses opérations fit la réputation de Rennes, au point d'apparaître comme un modèle départemental et national en matière de protection de l'eau et d'optimisation de ses équipements. Précisons également que la ville-centre est le plus gros producteur d'eau potable d'Ille-et-Vilaine, ce qui lui permettait de sécuriser, *a minima*, l'AEP du SMPBR¹³⁰. La singularité de cette situation conduisit le SMG35 à signer une convention exceptionnelle avec Rennes, l'autorisant à bénéficier des aides départementales, sans passer par la structure intermédiaire (SMPBR). Enfin, partiellement activé depuis sa création, le syndicat du bassin rennais était sous hégémonie rennaise. La municipalité mettait à disposition du syndicat son personnel technique et administratif, tandis qu'un élu rennais assurait la présidence du SMPBR. Ainsi, jusqu'au début 2011, Rennes jouissait d'un important pouvoir, de subventions mais détenait aussi la lourde responsabilité de sécuriser le syndicat du bassin rennais.

¹³⁰ La production d'eau potable de Rennes représentait 95% de l'eau consommée au sein du SMPBR.

Puis, au 1^{er} janvier 2011, le SMPBR fut enfin « activé ». Autrement dit, le transfert total de la compétence production et de l'ensemble des équipements y afférents fut approuvé et exécuté par l'ensemble des adhérents du SMP, suite à une démarche d'enrôlement des syndicats de production Rennes Nord et Sud du bassin rennais. Cette dynamique fut volontairement portée par la ville de Rennes. Les registres de justification de la municipalité étaient doubles. Au plan technique, il s'agissait de rendre le SMPBR pleinement responsable de la sécurisation de l'AEP sur son secteur. Au plan politique, Rennes convoquait l'argument d'une nécessaire redistribution du pouvoir de décision auprès de l'ensemble des collectivités membres du SMP.

Plusieurs interprétations/explications peuvent être données quant à ce qui paraîtrait, *a priori*, relever d'un « sacrifice » rennais. Tout d'abord, il convient de remarquer que, même si Rennes ne détient plus le monopole de la décision au sein du SMPBR, la ville y conserve une position hégémonique. La présidence demeure tenue par un élu rennais, sa position étant renforcée par la réputation que s'est forgée la municipalité au plan de la gestion intégrée des ressources.

Une seconde piste d'explication du volontarisme rennais résiderait dans l'opportunité de favoriser une représentation unifiée du SMPBR, en lieu et place de la représentation tri-partite qui prévalait jusqu'alors. Celle-ci viserait à accroître l'influence des intérêts du périmètre syndical, à l'encontre des autres SMP. En effet, le retrait, quand bien même partiel, du CG, renforce la surreprésentation du SMPBR par rapport à ses homologues, et, *de facto*, sa puissance. Alors que celui-ci était auparavant représenté par quatre élus issus d'entités différentes (deux provenant de la ville de Rennes et deux autres répartis entre les syndicats Rennes Nord et Sud), une divergence d'intérêt pouvait se faire jour entre eux. Or, représentants aujourd'hui la même entité, et donc les mêmes intérêts (ceux du SMPBR), il leur devient plus facile d'opter pour une vision stratégique commune et peser dans les débats du SMG35.

Enfin, troisième interprétation possible : le retrait du CG serait source de déstabilisation de l'ensemble du système départemental. En effet, grâce à sa présence séculaire et son long engagement auprès des collectivités locales, l'institution Départementale permettait d'être à la fois le garant de la mémoire collective et l'organe de conception/soutien stratégique de l'action départementale. L'activation du SMPBR, syndicat porté en grande partie par la ville-centre, elle-même fortement impliquée depuis fort longtemps dans ce domaine d'action publique, serait un moyen de lui transférer les anciens attributs du CG.

Toujours est-il, le SMPBR apparaît désormais en position d'hégémonie douce sur l'organe syndical départemental. Hormis être en capacité d'influencer les orientations du SMG35, le syndicat rennais apparaît comme un modèle départemental au plan de l'organisation. Les agents

du SMG35 escomptent ainsi que son activation fasse des émules auprès de ses homologues SMP (effets d'entraînement).

Enfin, la reconfiguration du système départemental a été initiée également dans l'optique de répondre à un enjeu de protection/reconquête de la qualité des eaux brutes. Tandis que le CG d'Ille-et-Vilaine s'est engagé dans la sécurisation quantitative de la production d'eau potable, la Région Bretagne et l'AELB se sont concentrés sur la problématique « qualité ». C'est ainsi qu'au début des années 1990, le Conseil Régional a investi la posture d'impulseur¹³¹ politique, en créant les programmes « Bretagne Eau Pure » (BEP), soutenue au plan financier par l'AE. L'objectif des programmes BEP était d'opérer un rapprochement entre les acteurs du monde de l'eau et de l'agriculture, en vue d'engager des actions communes. L'ambition Régionale était d'agir sur la qualité de la ressource, à partir d'une échelle supra-locale (notamment à l'échelle des sous BV), destinée à optimiser la prise en charge des problématiques territoriales complexes. Ces programmes cessèrent en 2006.

Deux principes essentiels étaient à la base du fonctionnement de ces programmes. Il s'agissait (1) d'engager une action concertée entre acteurs, notamment en élaborant un protocole d'action, (2) et d'être approprié et appliqué localement, sur la base du volontarisme des acteurs politiques et agricoles.

Alors que dans la majorité des départements bretons, le protocole fut négocié entre la DDTM, la chambre d'agriculture (ChA) et le CG, il en fut autrement en Ille-et-Vilaine¹³². À la table des négociations, le Département fut remplacé par le SMG35 (sous présidence rennais), voire en certains cas par la ville de Rennes. En d'autres termes, c'est le syndicat départemental et la ville-centre qui jouèrent le rôle de pilote départemental du volet « protection de la ressource ». Le SMG35 et/ou la ville de Rennes bénéficiaient quant à eux d'un soutien préfectoral et de la DDTM, selon une logique d'ajustement entre intérêts. Quant à la position de la ChA, il semblerait qu'elle fut fortement controversée par ses adhérents ; ces derniers considérant qu'elle trahissait les intérêts du corps professionnel. Affaiblie, elle se résigna à transférer au SMG35, le leadership de l'animation locale du rapprochement des mondes de l'eau et de l'agriculture. Enfin, les élus locaux d'Ille-et-Vilaine eurent tendance à détourner le dispositif BEP, en préférant intervenir sur une maille socio-géographique plus restreinte ; leur objectif étant de limiter les

¹³¹ La posture d'impulseur vise à élaborer, préparer et mettre à disposition des autres acteurs une politique publique, des instruments d'action publique. Cette posture escompte mobiliser les acteurs et les rendre responsables de l'action publique, s'accompagnant d'un effet de propagation.

¹³² BOURBLANC M., « Chapitre II : Vers une protection élargie des points de captage en eau potable ? L'approche bretonne entre bassin d'alimentation et périmètre de captage », in SALLES D. (dir.), *L'Eau des villes et l'Eau des champs. Négociation territoriale et génie de l'environnement*, Programme de recherche CNRS-D2RT, 2006.

risques d'enlisement de l'action, du fait d'un trop grand nombre d'acteurs parties prenantes aux négociations.

Malgré de fortes critiques invoquant un gaspillage financier, trois éléments ressortent de l'application locale des programmes BEP. Tout d'abord, il convient de remarquer un effet d'appropriation mutuel des acteurs de l'eau et de l'agriculture. Appelés à discuter ensemble des mesures à mettre en œuvre, les divers acteurs apprirent à se connaître et se reconnaître, favorisant une compréhension réciproque des intérêts et des enjeux de chacun. Il semble désormais plus aisé d'engager des actions de concertation entre l'ensemble de ces acteurs. Ensuite, dans l'optique de facilitation de l'action, les maires locaux s'investirent principalement à l'échelle des PPC, pour lesquels ils intégrèrent une dimension agricole. Autrement dit, ils détournèrent le dispositif PPC, destiné à se prémunir contre toute pollution accidentelle, en lui apportant une dimension préventive à destination des pollutions diffuses. Ainsi, ils anticipèrent bien à l'avance les lois Grenelle et les mesures « AAC ». Cependant, cela se serait souvent fait au prix de l'éviction des associations environnementalistes, des cercles de concertations locaux. Ennemis des acteurs agricoles en Bretagne, ces associations ont tendance à être considérés comme tenant des positions extrêmes, ce qui freinerait considérablement l'avancée de l'action.

Le système de gestion de l'eau DCH en Ille-et-Vilaine peut ainsi être qualifié de régime de gouvernance fédérale, sous hégémonie douce rennaise. En effet, le pilotage de l'action publique territoriale revient à une structure « chapeau » (le SMG35), chargée d'élaborer et d'accompagner l'action publique territoriale. Cet échelon est constitué des entités de niveau inférieur (les SMP), qui participent à l'élaboration des politiques départementales, tout en étant chargées de les appliquer sur leurs territoires. Quant aux SMP eux-mêmes, ils apparaissent plus ou moins autonomes dans leurs opérations, et bénéficient d'une certaine marge de manœuvre. Ils peuvent s'approprier et appliquer partiellement les orientations définies par le SMG35, en fonction de leurs enjeux et besoins. De même, le SMG35 leur reconnaît la légitimité et la capacité d'élaborer des actions secondaires. Autrement dit, ils sont autorisés à engager des opérations particulières sur leur territoire, en assumant la totalité des coûts, à condition que cela ne perturbe pas le système départemental.

En 2011, ce système apparaît déjà bien cristallisé dans ses grandes lignes. Cependant, il est appelé à évoluer, notamment au plan des SMP. Une fois cette étape d'activation terminée, ce seront les collectivités locales et la gestion patrimoniale des équipements de distribution qui deviendront le principal enjeu départemental. Cela sera alors susceptible d'entraîner une nouvelle recomposition (à la marge) du système d'acteurs, sans doute limitée à l'échelle locale.

4.3. Un régime rhodanien de gouvernance clivée, sous hégémonie métropolitaine mais tempérée par une alliance ruralo-Départementale

Le Rhône est marqué par un fort clivage urbain-rural et un relief varié, fait de petites et moyennes montagnes. D'un côté se trouve la CU du Grand Lyon, totalisant les trois-quarts de la population départementale, et ayant pour aire d'influence toute la partie Sud-Sud-Est du département, notamment la grande plaine de l'Est Lyonnais ; de l'autre, on est en présence d'un espace rural atomisé en de nombreuses et petites collectivités, toutefois compensé par l'existence de la CA de Villefranche sur Saône. Au plan hydrographique, le département est traversé à l'Est par deux grands cours d'eau : le Rhône et la Saône. Quant aux grandes nappes d'eau, elles sont au nombre de trois, situées sur la partie Est-Sud-Est du département. La plaine de l'Est Lyonnais en accueille d'ailleurs deux, avec pour caractéristiques : une superposition et des transferts d'eau entre elles, ce qui pose certains problèmes. La nappe supérieure (dite « fluvio-glacière ») présente une qualité de son eau détériorée, ce qui a tendance à souiller la nappe souterraine, par effet de percolation. À l'inverse, la nappe souterraine (appelée « La Molasse ») paraît être de bonne qualité, mais connaît un problème de renouvellement quantitatif. Notons à ce propos le caractère fortement anthropisé de la plaine de l'Est lyonnais, pesant sur les ressources de ce secteur. La plaine cumule à la fois une forte urbanisation, un secteur industriel important et une agriculture céréalière irriguée, fortement consommatrice d'eau. Cette situation conduit alors à des conflits d'usage sur la ressource. La troisième nappe d'eau, dite alluviale, accompagne la Saône. Elle paraît ainsi fortement sollicitée au plan de l'AEP et soumise à de fortes pressions en matière de pollution.

Au plan de l'organisation des services d'eau potable, le Rhône paraît relativement bien structuré. Parmi les 45 AO compétentes en eau potable, trois (le Grand Lyon : producteur et distributeur d'eau ; les syndicats mixtes de production Saône Turdine et Rhône Sud, uniquement compétents en production) se démarquent par leur forte activité de production, au point de sécuriser, à elles seules, quasiment toute la partie Sud-Sud-Est du département. Au plan équipementier, environ 350 captages sont dénombrés dans le département, couverts à hauteur de 70% par des PPC. A noter, le Grand Lyon détient le plus grand champ captant d'Europe, Crépieux-Charmy (Nord Est de Lyon). Il s'étend sur 370 ha, possède 114 captages, et produit 95% de l'eau de la métropole¹³³.

¹³³ Le champ captant de Crépieux-Charmy produit quotidiennement 247 000 m³ d'eau potable.

Au début des années 1990, deux grands enjeux émergèrent sur l'agenda politique départemental :

1. Un enjeu de sécurisation de l'AEP : marquées par des étiages sévères des cours d'eau et la récurrence d'arrêtés sécheresse, les périodes estivales mirent en lumière l'existence d'un déficit hydrique potentiel. Le risque de ruptures d'approvisionnement apparaissait d'autant plus problématique, eu égard à l'inégale répartition des masses d'eau et l'éclatement des réseaux locaux d'eau potable, fonctionnant de manière autonome (faible interconnexion inter-réseaux). Par ailleurs, et comme nous l'avons brièvement évoqué, la nappe de la Molasse (plaine de l'Est Lyonnais) connaît des difficultés à se régénérer. Plane alors l'ombre d'un tarissement inévitable de la nappe, en cas de trop fortes sollicitations. On assiste ainsi à un premier sous-enjeu : gérer la quantité d'eau disponible, afin d'assurer une continuité de l'AEP locale. Le deuxième sous-enjeu a trait à la qualité des eaux brutes. En effet, la ressource est soumise à diverses pressions susceptibles de détériorer son état, notamment de la part des secteurs industriel et agricole. Dès les années 1960, de nombreux captages bénéficièrent d'une DUP, étape-clef de définition des PPC et de leurs mesures. Ceux-ci devaient ensuite faire l'objet d'une application locale. Or, au début des années 1990, peu de DUP avaient été concrétisées. Ou, lorsqu'elles l'avaient été, les mesures paraissaient obsolètes, eu égard aux nouveaux instruments d'expertise et à l'évolution réglementaire. Loin de présenter un état critique de détérioration de la qualité de la ressource (quelques problèmes bactériologiques, de turbidité et de pollutions diverses), le principal élément d'alerte relevait du risque de dégradation, provoqué par les secteurs industriel, autoroutier, agricole, etc. Il s'agissait donc d'élaborer une politique de protection/préservation de la ressource.
2. Un enjeu de rationalisation de l'AEP : du fait d'une prédominance de services ruraux d'eau hérités d'après guerre (réseaux anciens et collectivités souvent démunies de moyens financiers), inscrits dans une logique d'autonomie de gestion, le patrimoine technique des AO tendait à vieillir et se dégrader, par manque d'investissement. De plus, l'inégal engagement des collectivités au plan de la gestion patrimoniale se traduisit par une différenciation accrue de la

tarification des services d'eau dans le département. Ces deux sous-enjeux (patrimoine et prix du service) mettaient ainsi en lumière une nécessaire restructuration, ou un ajustement, de la gestion des services publics locaux d'eau potable.

L'histoire de l'évolution territoriale de l'AEP dans le Rhône semble s'être cristallisée autour des relations structurantes entre le CG et la métropole lyonnaise. Comme nous le verrons ici, cela met en évidence un clivage des forces politiques en deux camps : une métropolisation du territoire *versus* une alliance ruralo-Départementale.

Il convient tout d'abord d'évoquer la rivalité opposant le CG au Grand Lyon. Tout oppose ces deux grandes institutions départementales. D'un côté, le CG revendique l'ancienneté de son engagement dans la conduite des affaires publiques (notamment rurales) et de la solidarité urbain-rural, pour s'imposer dans le jeu territorial. Cependant, le Département souffre d'un déficit de moyens (humains, financiers et de compétences), sur le secteur de l'eau potable. De l'autre, la CU jouit d'une existence remontant aux années 1960¹³⁴, est soumise à de lourdes responsabilités afférentes à ses prérogatives, et bénéficie de fortes ressources (humaines, financières, techniques et technologiques). Sa situation lui confère une légitimité réelle d'intervention, lui permettant même de supplanter le Département, au plan opérationnel. Par ailleurs, le projet de réforme des collectivités territoriales paraît davantage propice à un renforcement des métropoles (donc à Lyon), au détriment des Départements, pour lesquels un doute plane sur la pérennité de l'institution. L'antagonisme entre ces deux grands acteurs départementaux se fonde ainsi sur l'enjeu de maîtrise de l'action publique territoriale, sur fond de lutte de légitimité et de monopole de l'intervention publique, encastré dans un contexte de refonte de la carte politico-administrative française.

Passons en revue le positionnement de chacune de ces deux institutions, en matière d'action publique territoriale relative à la gestion de l'eau.

Une alliance politico-administrative semble se mettre en place, dans l'optique d'activer le CG, c'est-à-dire qu'il investisse le champ de la gestion de l'eau DCH. Ce dernier s'est alors saisi de l'enjeu de sécurisation de l'AEP, en se concentrant sur trois dimensions. Vivement incité par l'AE Rhône-Méditerranée-Corse (AERMC), via un accord cadre, (1) le Département s'empara du rôle de planificateur-coordonateur. Cela se traduisit par la réalisation d'un SDAEP, en 2004, avec

¹³⁴ La CU de Lyon fut une des premières créées en France, peu après l'adoption de la loi instituant cette forme de regroupement intercommunal.

le concours d'un bureau d'étude, et soutenu financièrement par l'AERMC. Malgré les nombreuses faiblesses de ce document programmatique¹³⁵, il ressortit du schéma un objectif de généralisation de l'interconnexion des réseaux d'AEP. De plus, toujours dans l'optique de se doter d'une vision stratégique départementale, le service d'ingénierie du développement durable (SIDD) (service déconcentré de l'Etat) et le Département travaillent actuellement à la mise en place d'un observatoire départemental des services publics d'eau potable, véritable outil d'expertise territoriale. Au plan opérationnel, (2) le Département s'empara de la problématique de la gestion patrimoniale des services locaux d'eau potable. Usant d'un référentiel équipementier et comptable (rhétorique justificative centrée sur le registre de l'autonomie et de la responsabilité locale, de l'illégitimité Départementale à s'immiscer dans les affaires des AO et d'une « tradition » Départementale d'appui à l'équipement territorial), le CG limita dès l'origine son intervention à un apport financier aux collectivités (rôle de redistributeur financier) ; ses subventions étant centrées sur l'enjeu de renouvellement des réseaux d'eau potable. En se dotant, en 2007, d'un règlement des aides soumis à trois conditions principales (réalisation d'un schéma directeur d'AEP – SdAEP – à l'échelle de l'AO ; taux de renouvellement des canalisations inférieur à 1% par an ; tarif du service d'eau inférieur à la moyenne départementale), le Département chercha à imposer sa politique d'eau aux collectivités locales. Cela constitue une rupture partielle par rapport à son ancienne doctrine d'intervention (ne pas s'immiscer dans la gestion locale). Son objectif était ainsi d'harmoniser les services, tant au plan de la qualité des réseaux que de la tarification aux abonnés-usagers du service (enjeu de solidarité territoriale)¹³⁶. Enfin, (3) le Département semble user d'un référentiel secondaire d'action publique, de type ruralo-centré, c'est-à-dire favorable aux collectivités rurales et au secteur agricole. Tandis qu'il soutient les premières afin de faire front commun pour contrer la puissance et l'éventuelle expansion du Grand Lyon¹³⁷, il semble également former une coalition politico-sectorielle avec la ChA et le syndicat d'irrigation (subventions, investissements de conseillers généraux à la (vice) présidence

¹³⁵ Ces critiques étaient de trois ordres : une faible opérationnalité du SDAEP, un état des lieux présentant de nombreuses lacunes (données manquantes, notamment du fait d'un refus du Grand Lyon de communiquer certaines données), des objectifs opératoires qualifiés d'estimations « *farfelues* ». Ces critiques furent partagées par nombre d'interlocuteurs issus à la fois des collectivités locales, du CG et des services d'Etat. Par ailleurs, il semble que ce document fut peu diffusé auprès des différentes parties prenantes à la gestion gouvernementale de l'AEP.

¹³⁶ Notons que cette stratégie d'harmonisation des services locaux, via un dispositif de conditionnalité des aides, relève d'un choix contraint. En effet, dans les années 1990, le CG avait soumis l'idée d'engager un mouvement de départementalisation, en fédérant l'ensemble des AO au sein d'un unique syndicat départemental. Cette proposition avait alors été rejetée, notamment de la part des collectivités déjà investies dans la gestion patrimoniale, considérant qu'elles n'avaient pas à assumer l'« irresponsabilité » des élus peu enclins à investir dans l'entretien de leurs réseaux. Ce projet de rationalisation départementale fut donc un échec.

¹³⁷ Selon un responsable de service du Grand Lyon, le CG aurait soutenu un rapprochement entre collectivités périphériques à la CU, afin de construire un « *boulevard de l'eau* » (interconnexion entre lesdites collectivités), en vue d'empêcher la métropole de s'interconnecter avec elles et d'étendre son hégémonie politique.

d'instances agricoles, prise en compte et défense des intérêts sectoriels...), en vue de tempérer les retombées de l'action publique à l'encontre de la profession.

Trois éléments principaux ressortent du positionnement et de la politique du CG. Le Département (1) paraît ainsi davantage agir que agir, eu égard à l'incitation forte de ses partenaires étatiques et de l'AERMC à investir le rôle de planificateur-coordonateur. Cela eut toutefois pour effet (2) de sécuriser la quasi-totalité de l'AEP du département, grâce aux préconisations d'interconnexions inscrites dans le SDAEP. La sécurisation départementale de l'AEP bénéficia par ailleurs de la présence forte du préfet et de ses injonctions (reprise en main), investissant la posture de l'ajusteur, lors des situations critiques, voire de crise. Ce fut par exemple le cas du Beaujolais, dernier secteur atomisé en de petites structures réticentes à s'interconnecter entre elles, bien que souffrant d'un déficit hydrique. Aujourd'hui, une étude d'interconnexion est en cours sur ce territoire, suite à une demande préfectorale. Un second exemple d'intervention régaliennne concerne l'AEP du Grand Lyon. Celui-ci apparaissait isolé au plan de son approvisionnement en eau potable, pariant sur son autonomie de production permise grâce à son champ captant (Crépieux-Charmy). Les acteurs étatiques insistèrent alors pour que la CU s'interconnecte à d'autres collectivités et/ou développe des sites de prélèvement secondaires, afin d'avoir d'éventuels secours en cas de rupture d'AEP, suite à une pollution accidentelle affectant directement la qualité de l'eau de Crépieux-Charmy. Enfin, (3) trois critiques majeures sont évoquées à l'encontre du CG : 1/ les collectivités locales dénoncent un règlement des aides si strict qu'il grève fortement l'accès aux subventions (voire les en évince ; critique provenant des AO urbaines) ; 2/ en tant que partenaire institutionnel et financier, l'AE regrette de n'avoir pas été impliquée dans le processus de définition des critères d'éligibilité aux subventions et lui reproche, par ailleurs 3/ un manque d'investissement au plan de la gestion environnementale. Cette dernière critique témoigne d'une appréhension du Département, de la part de l'AERMC, en tant que relais politique territorial primordial au plan de l'efficacité de l'action publique.

En contre point du CG, la CU lyonnaise paraît fortement active en matière de gestion de l'eau DCH. Se saisissant, elle aussi dès les années 1990, de l'enjeu de sécurisation de l'AEP, elle a développé une importante politique de gestion intégrée de sa ressource : gestion écologique des sites de prélèvement d'eau et protection/préservation des masses d'eau. Conscient de la fragilité de la nappe de la Molasse, le Grand Lyon engagea, à la fin des années 1990, un processus d'élaboration d'un SAGE de nappe, sur le périmètre de la plaine de l'Est Lyonnais. Celui-ci dura une douzaine d'années. En effet, étant un dispositif de concertation, qui plus est situé sur un espace mobilisant une importante diversité d'acteurs (notamment des collectivités rhodaniennes

hors CU et iséroises, industries, agriculteurs) aux usages multiples et variés de la ressource (domestique, industriel, agricole, commercial...), la métropole chercha à enrôler les acteurs périphériques. Deux difficultés ralentirent le processus d'élaboration. La première résidait dans le partage du diagnostic de la situation. Après maintes études et plusieurs années, le diagnostic lyonnais fut confirmé : la nappe souterraine souffre d'une importante fragilité. La seconde difficulté consista à choisir le porteur et animateur du dispositif. Les acteurs non lyonnais se méfiant d'une éventuelle main mise, voire d'une tutelle métropolitaine sur le SAGE et le territoire, un consensus fut trouvé dans la désignation du CG en tant que structure porteuse et d'animation. Cela donna ensuite lieu à de longues discussions concernant le champ d'intervention du SAGE. Il fut alors établi que le SAGE porterait sur quatre dimensions : la quantité et qualité de la ressource brute ; l'usage des sols ; la concertation-sensibilisation ; les milieux superficiels. Ce n'est qu'en juillet 2009 que le SAGE fut enfin approuvé par un arrêté inter-préfectoral.

À l'heure actuelle, deux principales mesures ressortent du SAGE. La première consiste en un principe de précaution à l'égard de la nappe de la Molasse (interdiction de tout nouveau forage ; limitation des quantités prélevées ...), en vue de la réserver « à des usages d'AEP collective », notamment au profit des « générations futures »¹³⁸. La seconde mesure concerna la protection des points de captage. Trois sites ayant été réglementairement sélectionnés « captage prioritaire Grenelle », des mesures d'AAC devaient être mises en œuvre. Favorisée par un contexte géologique propice, la CU proposa d'étendre ce dispositif à l'ensemble des captages du SAGE, ce qui fut accepté par l'ensemble des participants. Le Grand Lyon parait ainsi être parvenu à enrôler les acteurs périphériques dans sa politique de protection et de sécurisation de l'AEP de l'Est Lyonnais, métropolisant ainsi le territoire du Sud-Est rhodanien.

Hormis dans le cas de la CU lyonnaise et de la plaine de l'Est lyonnais, la problématique environnementale et l'enjeu de protection des ressources sont principalement pris en charge par l'AE et les acteurs étatiques sur le territoire (surtout en secteur rural). Afin de répondre au déficit de protection des captages¹³⁹, l'Agence Régionale de la Santé (ARS, anciennement DDASS) engagea, à la fin des années 2000, un processus de révision des DUP/PPC et de leurs mesures, sur l'ensemble du département. L'objectif était d'actualiser et d'améliorer les anciennes mesures prises dans les années 1960, et d'équiper les captages non protégés par des PPC. Suite à une prise de conscience des élus locaux quant aux risques encourus en cas de problèmes sanitaires pesant

¹³⁸ Extrait d'entretien réalisé auprès d'un responsable de service du Grand Lyon.

¹³⁹ Selon les agents de la Direction Départementale des Territoires, la faible application des mesures de PPC serait due à trois principales raisons : une coordination et implication défaillante des services d'État, de l'AERMC et du CG ; une réglementation inadaptée et jugée trop contraignante par les élus locaux ; un frein provenant du secteur agricole (notamment de la ChA).

sur leurs captages (arrêt des captages et sanctions juridiques, administratives et financières), ils furent nombreux à demander, volontairement (appropriation plus ou moins contrainte du référentiel environnemental), aux agents de l'ARS de s'inscrire dans le dispositif des AAC. Ne pouvant répondre favorablement à l'ensemble des sollicitations, ces derniers hiérarchisèrent les demandes locales, selon le degré de priorité stratégique. Cela donna lieu à la définition et à la désignation de trois catégories de captages, destinés à intégrer progressivement le dispositif d'AAC : les captages prioritaires Grenelle (échéance 2012) ; les captages prioritaires SDAGE (échéance 2015) ; les captages « d'intérêt stratégique » (échéance non définie). Dans les faits, les agents de l'ARS préférèrent profiter de la motivation des élus locaux pour engager les procédures, quitte à ne pas respecter la hiérarchisation chronologique. Cet engouement pour l'application des AAC aurait par ailleurs été favorisé par la reconnaissance et l'implication réglementaire de la ChA dans la procédure de co-construction des mesures.

Le système rhodanien en matière de gestion de l'eau DCH peut ainsi être qualifié de régime de gouvernance clivée, sous hégémonie métropolitaine, mais tempérée par une alliance ruralo-Départementale. Le Grand Lyon apparaît comme l'acteur politico-administratif majeur, si ce n'est dans tout le département, au moins dans la partie Sud-Sud-Est du territoire, au plan de la gestion de l'eau DCH. Par ailleurs, la CU évoque, à qui veut l'entendre, son ambition d'accéder au nouveau statut juridique de métropole (au sens défini par la réforme des collectivités territoriales, devant être appliquée à l'horizon 2012-2013). Ainsi, elle deviendrait l'entité maîtresse du département, de par sa taille, ses moyens et ses prérogatives. Face à elle, le CG et les collectivités rurales tentent de contrecarrer la puissance lyonnaise, de peur d'une « mise sous tutelle ». Quant au CG, il tente, tant bien que mal, de se maintenir au sein du système départemental. Cependant, sa doctrine politique conduit à séparer et redistribuer les missions relatives à la gestion de l'eau DCH. D'un côté, il s'occupe du petit cycle de l'eau, dans sa dimension patrimoniale ; de l'autre, les services d'État et l'AERMC sont contraints à assumer la quasi-totalité des actions de préservation environnementale.

Conclusion : un avenir entre chien et loup...

Comme nous avons pu le voir tout au long de ce rapport, le système français d'action publique territoriale s'est considérablement transformé, en l'espace de 60 ans.

D'un modèle hiérarchique, marqué par la prédominance de l'administration républicaine des territoires et d'une logique d'action sectorielle, nous sommes passés à un fonctionnement acentrique, transterritorial et intersectoriel. Cette évolution, encadrée dans un contexte de complexification territoriale, a conduit à une recomposition de l'action publique, tant au plan des pratiques, des postures d'acteurs que des modes d'appréhension des enjeux territoriaux. Deux grands débats ont encadré ces reconfigurations : 1/ Quelle échelle territoriale serait susceptible d'être la plus pertinente au plan de l'action publique territoriale, et quelle logique préside à sa définition ? 2/ Quelles sont les modalités empiriques d'exercice de l'action publique territoriale ?

Le secteur de la gestion de l'eau DCH est symptomatique de ces modifications. À l'origine, le modèle français d'organisation des services publics locaux d'eau potable se caractérisait par : 1/ une atomisation des services en une myriade de petites structures (inter)communales ; 2/ la présence déterminante du préfet et de ses services dans la gestion locale des services d'eau ; 3/ une implication historique des grandes entreprises privées de l'eau. L'action publique se bornait ainsi à une action locale et descendante (de l'État aux collectivités locales). Suite à une série de facteurs d'évolution (modification des relations politico-administratives, retrait et repositionnement des acteurs étatiques, crises économiques, évolutions réglementaires communautaires et nationales...), notre modèle historique s'est progressivement étioilé. La nouvelle configuration est marquée par une rationalisation des services publics locaux et une tendance à la départementalisation de la gestion de l'eau (multiplication de syndicats d'envergure départementale) et au renforcement du rôle des CG dans ce secteur d'action publique. De même, évolution notable, l'ancien référentiel de « conformité sanitaire » au robinet a été remplacé par celui de qualité environnementale. Cela bouleverse ainsi les modes d'appréhension de la gestion de l'eau. Il s'agit désormais de s'intéresser au grand cycle de l'eau (ensemble ressource et services), selon une approche dite « intégrée ».

Cette reconfiguration territoriale a ainsi pu être vérifiée empiriquement. Trois monographies départementales nous ont permis de mettre en lumière ce phénomène de recomposition, en matière de gestion départementale de l'eau DCH. Par ailleurs, notre cadre d'analyse, centré sur le concept de régime d'action publique, offre l'avantage de détailler l'organisation du système d'acteurs, dans ses dimensions structurelle, cognitive, relationnelle,

instrumentale et de pouvoir. Il invite également à intégrer une approche dynamique, en relevant les événements structurants et les jeux d'acteurs.

De ces études de cas, un premier niveau de résultats ressort. Malgré des contextes initiaux banals, les trajectoires de recomposition de l'action diffèrent d'un département à l'autre. Le critère structurant, au plan de la formalisation d'une reconfiguration territoriale, ne provient donc pas simplement de la nature des enjeux territoriaux à traiter. L'histoire ariégeoise, rhodanienne et de l'Ille-et-Vilaine montre qu'il s'agit davantage d'un processus complexe, inhérent au système d'acteurs lui-même. C'est pourquoi il est nécessaire de raisonner davantage en termes de régime d'action publique, qu'uniquement à partir des concepts de gouvernement et/ou de gouvernance territoriale. Outre la qualification éclairante du fonctionnement territorial, cela nous amène à comprendre ce qui se joue en interne.

Nos trois monographies nous amènent ensuite à un second niveau de résultats. Celui-ci a trait à l'analyse en tant que telle des reconfigurations étudiées. Au final, trois « modèles » apparaissent. Le cas ariégeois met en évidence un rôle volontaire et central du CG, au plan de l'organisation de l'action publique départementale. Le système d'acteurs semble alors régi par un régime de gouvernance volontariste, sous hégémonie Départementale. En Ille-et-Vilaine, la restructuration territoriale semble avoir été fortement impulsée et soutenue par le Département. Aujourd'hui en retrait, on peut qualifier la posture du CG d'architecte-instituteur de la reconfiguration. Cette recomposition a ainsi débouché sur l'instauration d'un régime de gouvernance fédérale, au sein duquel la municipalité rennaise et le SMPBR sont en position d'hégémonie douce. Enfin, le troisième cas est symptomatique des conflits opposant généralement l'institution Départementale à la ville-centre. Ici, la CU lyonnaise et le CG se font une guerre larvée, chacun désirant, si ce n'est s'imposer, au moins faire valoir leur légitimité à intervenir et définir des axes d'action publique territoriale dans le domaine de l'eau. Se saisissant volontairement des enjeux d'AEP sur son territoire, la puissance du Grand Lyon lui permet de s'imposer assez facilement sur toute la partie Sud-Sud-Est du département, tandis que le CG paraît davantage agir que agissant. Cependant, le Département paraît s'être investi d'une mission de soutien du monde rural, notamment dans une dimension de contre-pouvoir à l'encontre de la métropole. Le système d'acteurs territorial se présente ainsi sous la forme d'un régime de gouvernance clivée, marqué par une hégémonie métropolitaine, toutefois tempérée par une alliance ruralo-Départementale.

Du fait de restructurations imparfaitement cristallisées et abouties, il est évident que ces configurations et régimes d'action vont évoluer dans les prochaines années. Cela sera d'autant

plus vrai et mouvant qu'on est, aujourd'hui, à la veille de l'application de la réforme des collectivités territoriales et que le Grenelle de l'environnement impose, aux collectivités, des objectifs de réduction des pertes d'eau sur les réseaux de distribution. Bien que des hypothèses prospectives puissent être tirées de ces monographies, il nous apparaît risqué d'avancer, de manière quasi certaine, quelle sera l'évolution de ces systèmes d'acteurs ; les relations entre acteurs étant tellement fluctuantes et déterminantes au plan de la formalisation des régimes d'action publique. Ainsi, entre chien et loup, l'avenir de la gestion départementale de l'eau DCH paraît encore bien incertaine.

Bibliographie

ADF, Cercle Français de l'Eau, *Les Départements et l'eau. Enquête auprès de 58 Conseils Généraux*, avril 2006.

AMORCE, *Exercice de la compétence « Plan d'élimination des déchets ménagers » par les Conseils Généraux. Rapport final de l'enquête*, DP n°08, juin 2006.

BAGUENARD J., *La décentralisation*, PUF, collection Que sais-je, 7^e édition 2006 (1^e édition 1980).

BARON C., « La gouvernance : débats autour d'un concept polysémique », *Droits et Société*, 54/2003, pp. 329-351.

BARRAQUE B., « Discussion avec le public », in *Peut-on s'entendre autour des aéroports ?*, programme Concertation, décision et environnement, séance n°7, 26 juin 2002, p147.

BARRAQUE B., « Les politiques de l'eau en Europe », *Revue de Science Politique*, 1995, vol. 45, n°3, pp. 420-453.

BERGERON H., SUREL Y., VALLUY J., « L'advocacy Coalition Framework. Une contribution au renouvellement des études de politiques publiques ? », *Politix*, vol. 11 n°41, 1998, pp. 195-223.

BOLTANSKI L., THEVENOT L., *De la justification. Les économies de la grandeur*, Gallimard, 1991.

BOURRICAUD F., 1961, *Esquisse d'une théorie de l'autorité*, Plon, Paris, 423p.

BOURBLANC M., « Chapitre II : Vers une protection élargie des points de captage en eau potable ? L'approche bretonne entre bassin d'alimentation et périmètre de captage », in SALLES D. (dir.), *L'Eau des villes et l'Eau des champs. Négociation territoriale et génie de l'environnement*, Programme de recherche CNRS-D2RT, 2006.

BOULETEL M., LARCENEUX A., *Gouvernance de l'eau. Intercommunalités et recomposition des territoires*, Éditions universitaires de Dijon, 2010.

CADIOU S., MAUBERT C., « Au centre des forces locales. Éléments et enjeux d'une réflexion prospective », *Cahier du Plan*, n°7, juin 2005.

CALLON M., LASCOUMES P., BARTHE Y., *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris Seuil, 2001.

COHEN A., DAVIDSON S., « The watershed approach : challenges, antecedents, and the transition from technical tool to governance unit », *Water alternatives*, vol. 4, issue 1, 2011, 14p.

CROZIER M., THOENIG J.C., « La régulation des systèmes organisés complexes. Le cas du système de décision politico-administratif local en France », *Revue française de sociologie*, 1975, vol. 16, n°1, pp 3-32.

DUBET F., *Sociologie de l'expérience*, Seuil, 1994.

DURAN P., *Penser l'action publique*, LGDJ, Droit et société, Lextenso éditions, 2010 (1^e édition 1999)

DURAN P., THOENIG J.C., « L'État et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, 1996, vol. 46, n°4, pp. 580-6623.

ELISSALDE B., « Territoire », <http://www.hypergeo.eu/spip.php?article285>, consulté le 15 juillet 2011.

EPSTEIN R., « Le préfet-ajusteur. Entre intérêt général et ordre public, après le "pouvoir périphérique" », *Pouvoirs locaux*, 1/2000, n°44, pp. 37-44.

FAURE A., « Le trousseau des politiques locales », *Politix*, 1989, vol. 2, n°7, pp. 73-79.

FOUCAULT M., « Naissance de la biopolitique », in FOUCAULT M., *Dits et écrits II, 1976-1988*, Gallimard, 2001, pp. 818-825 (repris de *Annuaire du Collège de France, 79^e année, Histoire des systèmes de pensée, année 1978-1979*, 1979, pp. 367-372).

FOUCAULT M., « L'éthique de soi comme pratique de la liberté », *Dits et écrits, tome 2, 1976-1988*, Gallimard, 2001, pp. 1527-1548 (entretien avec H. BECKER, R. FORNET-BETANCOURT, A. GOMEZ-MÜLLER, 20 janvier 1984, *Concordia. Revista internacional de filosofía*, n°6, juillet-décembre 1984, pp. 99-116).

GAUDIN J.-P., *Pourquoi la gouvernance ?*, Presses de Sciences Po, 2002.

GAUDIN J.-P., *Gouverner par contrat. L'action publique en question*, Presses de Sciences Po, 1999.

GRANDGIRARD A., BARBIER R., TSANGA-TABI M., « Le Département, un acteur clef de la politique de l'eau », *Économie rurale*, 2009, n°309, pp. 22-33.

GRANDGIRARD A., *De la gestion intégrée comme doctrine à l'intégration comme défi de gestion*, thèse de doctorat à l'École des Mines de Paris, spécialité sciences de gestion, 2007.

GREMION P., *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Le Seuil, Paris, 1976.

GRIFFIN C.B., « Watershed councils : an emerging form of public participation in natural resource management », *Journal of the American water resources association*, vol. 35, n°3, 1999, pp. 505-518.

GRUJARD E., *Les enjeux géopolitiques de la préservation de la ressource en eau en France*, Thèse de géographie, mention géopolitique, 2006.

HASSENTEUFEL P., *Sociologie politique : l'action publique*, Armand Colin, Paris, 2008.

IFEN, « Les dépenses d'environnement des Départements et des Régions (1996-2002) », *Les dossiers ifen*, n°2, novembre 2005.

IFEN, « Le rôle majeur de l'intercommunalité dans la gestion publique de l'environnement », *Les données de l'environnement, économie*, n°100, février 2005, 4p.

Cour des Comptes, « Les services publics d'eau et d'assainissement : des évolutions encourageantes », *Rapport public annuel 2011*, février 2011.

JOBERT B., « Chapitre 4. La régulation politique. le point de vue d'un politiste », in COMMAILLE J., JOBERT B. (dir.), *Les métamorphoses de la régulation politique*, LGDJ, coll. Droit et société, Paris, 1998, pp.119-145.

JOBERT B., MULLER P., *L'État en action. Politiques publiques et corporatismes*, PUF, coll. Recherches politiques, 1987.

JONES Ch.O., *An introduction to the study of public policy*, Belmont, USA, Duxbury Press, 1970.

LAJARGE R., ROUX E., « Ressource, projet, territoire : le travail continu des intentionnalités », in GUMUCHIAN H., PECQUEUR B. (dir.) *La ressource territoriale*, Ed. Anthropos, 2007, pp133-146.

LASCOUMES P., « La gouvernementalité : de la critique de l'État aux technologies du pouvoir », *Le Portique*, n°13-14, 2004.

LASCOUMES P., LE GALES P. (dir.), *Gouverner par les instruments*, Les Presses Sciences Po, 2005.

LE GALES P., « Gouvernement et gouvernance des territoires », *Problèmes politiques et sociaux*, n°922, mars 2006.

LE GALES P., « Régulation, gouvernance et territoire », in COMMAILLE J., JOBERT B. (dir.), *Les métamorphoses de la régulation politique*, LGDJ, coll. Droit et société, Paris, 1998.

LE GALES P., « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de science politique*, année 1995, vol. 45, n°1, pp. 57-95.

LORRAIN D., « Administrer, gouverner, réguler », *Les annales de la recherche urbaine*, n°81-88, 1998, pp. 85-92.

LORRAIN D., « Après la décentralisation. L'action publique flexible », *Sociologie du travail* n°3, 1993, pp. 285-307.

LORRAIN D., « De l'administration républicaine au gouvernement urbain », *Sociologie du travail* n°4, 1991, pp. 461-484.

MABILEAU A., « Les génies invisibles du local. Faux-semblants et dynamiques de la décentralisation », *Revue française de science politique*, 1997, vol. 47, n°3, pp. 340-376.

MABILEAU A., *Le système local en France*, Paris, Montchrestien, 1994, 2^e édition (1^e édition 1991).

MERMET L., TREYER S., « Quelle unité territoriale pour la gestion durable de la ressource en eau ? Bassin versant, approche géographique la plus évidente. La plus pertinente ? », *Annales des Mines*, série Nouveaux regards, avril 2001, pp. 67-79.

MULLER P., *Les politiques publiques*, PUF, collection Que sais-je, 8^e édition 2009 (1^e édition 1990).

MULLER P., « Entre le local et l'Europe. La crise du modèle français des politiques publiques », *Revue française de science politique*, 1992, vol. 42, n°2, pp. 275-297.

MULLER P., « Les politiques publiques entre secteurs et territoires », *Politiques et management public*, vol. 8, n°3, 1990.

NAHRATH S., VARONE F., GERBER J.-D., « Les espaces fonctionnels: nouveau référentiel de la gestion durable des ressources ? », *Vertigo*, vol.9, n°1, mai 2009.

PASQUIER R., SIMOULIN V., WEISBEIN J. (dir.), *La gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories*, LGDJ, Droits et société, 2007.

PAYE O., « La gouvernance : d'une notion polysémique à un concept politologique », *Etudes internationales*, vol. 36, n°1, 2005, pp. 13-40.

PEZON C., « Organisation et gestion des services d'eau potable en France hier et aujourd'hui », *Revue d'économie industrielle*, 2009, pp. 131-154.

PEZON C. (coord.), « Intercommunalité et durabilité des services d'eau potable et d'assainissement. Étude de cas français, italiens et portugais », Rapport de recherche, *Programme Politiques territoriales et développement durable*, MEDD, 2006.

PEZON C., CANNEVA G., « Petites communes et opérateurs privés généalogie du modèle français de gestion des services d'eau potable », *Espaces et sociétés*, n°4, 2009, pp. 21-38.

PEZON C., *Le service d'eau potable en France de 1850 à 1995*, Paris, CNAM, 2000.

POUPEAU F.M., « Libéralisation du service public et action publique locale. Le département dans la recomposition du système électrique français », *Sociologie du travail*, n°43, 2001, pp. 179-195.

RANGEON F., « Le gouvernement local », in CURAPP, *La gouvernabilité*, Paris PUF, 1996, pp. 166-173.

REYNAUD J.-D., « Les régulations dans les organisation : régulation de contrôle et régulation autonome », *Revue française de sociologie*, 1988, 29-1, pp. 5-18.

ROCHER L., *Gouverner les déchets*, Thèse de doctorat en Aménagement du territoire, Tours, 2006.

ROUSSARY A., *Vers une recomposition de la gouvernance de la qualité de l'eau potable en France. De la conformité sanitaire à l'exigence de qualité environnementale*, Thèse de doctorat en sociologie, Université de Toulouse 2 Le Mirail, 2010.

THEVENOT L., *L'action au pluriel. Sociologie des régimes d'engagement*, La Découverte, 2006.

SABATIER P.A., « An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein », *Policy Sciences*, n°21, 1988, pp. 129 – 168.

SCARWELL H.-J, KERGOMARD C., LAGANIER R. (éds), *Environnement et gouvernance des territoires ; enjeux, expériences, et perspectives en région Nord-Pas de Calais*, Presses Universitaires Septentrion, 2007.

THEYS J., « Le gouvernance, entre innovation et impuissance », *Développement durable et territoires*, dossier n°2 Gouvernance locale et Développement Durable, 2003.

VANIER M, « La recomposition territoriale. Un 'grand débat' idéal », *Espaces et sociétés*, 1999, pp 125-144.

WORMS J.-P., « Le préfet et ses notables », *Sociologie du travail*, L'administration face au changement, n° spécial 3/66, 1966, pp. 249-269.