



Dossier en vue de l'Habilitation à Diriger des Recherches

Volume 1- Position et projet scientifiques

Collectivités urbaines et gouvernance de l'eau

Analyse à partir de l'exercice de la compétence eau potable par les
Communautés d'agglomération en France

Emmanuelle HELLIER

5 décembre 2011

Membres du jury:

M. Rémi Barbier, Professeur à l'ENGEE (Ecole Nationale du Génie de l'Eau et de l'Environnement de Strasbourg)

M. Guy Baudelle, Professeur à l'Université Européenne de Bretagne Rennes 2 (tuteur)

Mme Corinne Larrue, Professeure à l'Université François Rabelais de Tours (rapporteure)

Mme Helga-Jane Scarwell, Professeure à l'Université de Sciences et technologie de Lille 1 (rapporteure)

M. Martin Vanier, Professeur à l'Université Joseph Fourier de Grenoble, IGA (Institut de Géographie Alpine)



Photographies de couverture :

Rue du Robec en centre-ville de Rouen, mars 2011

Puits de captage du Val d'Allier près de Clermont-Ferrand, avril 2011

E. Hellier

Résumé

Fondée sur les concepts de territoire et de collectivité, cette recherche se veut une contribution nouvelle et singulière aux investigations actuelles sur la production de l'action publique territorialisée d'aménagement, la grille d'analyse retenue étant celle de la gouvernance, et le prisme choisi étant celui des services urbains d'alimentation en eau potable.

A l'heure de la recomposition des modes d'intervention publique, notre hypothèse pose le rôle central des territoires d'action comme outils de maîtrise et de mise en valeur de ressources spatialisées. La problématique de ce mémoire interroge la capacité d'un type d'acteur local, les collectivités urbaines organisées en intercommunalité intégrée et généraliste, à intervenir dans la gouvernance de l'eau comme ressource. Pour ce faire, la recherche emprunte les sentiers de l'analyse aménagiste, dans le sens où elle focalise l'intérêt sur les modalités de gestion des services d'eau en réseaux, et sur la planification spatiale de ces systèmes techniques. Elle s'appuie sur un matériau empirique comparatif de cinq Communautés d'agglomération françaises (Clermont-Ferrand, Dijon, Montpellier, Rennes, Rouen).

Emblématiques du mode délégué d'exploitation des services urbains, et pris en charge par une autorité urbaine en quête de légitimité politique, les services d'eau deviennent le siège de coalitions de croissance métropolitaines. Néanmoins, à l'échelle locale, le développement de ces actions volontaristes n'entraîne pas pour autant une coopération territoriale aboutie. En outre, le consensus partagé sur les normes de sécurisation quantitative et sanitaire limite la capacité de « friction écologique » des outils de gestion intégrée de la ressource. Ainsi, d'après cette recherche, la constitution d'entités nouvelles de gestion des services d'eau ne modifie pas fondamentalement le rapport entre la collectivité urbaine et la protection de la ressource.

Au-delà de la mise en relation de l'intercommunalité urbaine avec la gouvernance de l'eau, cette investigation offre l'occasion de voyager dans les rouages complexes de la décentralisation et de l'action publique locale, et d'observer la « fabrique » des territoires autour d'un enjeu économique, social et environnemental localisé. En ce sens, déplacer la focale vers la société civile s'avère une perspective prometteuse, pour déceler la contribution des pratiques d'usagers et des relations de solidarités au renouvellement de l'action publique territorialisée..

Mots-clés : Territoires, gestion, intercommunalité, services d'eau, collectivité urbaine, action publique, gouvernance, ressource en eau

Remerciements

A Guy Baudelle, pour son accompagnement compétent et son conseil enthousiaste.

Aux artisans de cet ouvrage, personnels de l'Université Rennes 2, pour leur disponibilité et leur efficacité.

Aux membres du Laboratoire ThéMA CNRS, site de Dijon, et à son directeur André Larceneux. Au Laboratoire ESO CNRS, à ses directeurs/trice de site, Olivier David, et d'UMR, Raymonde Séchet puis Vincent Gouëset.

Pour l'esprit de travail collectif, l'effervescence scientifique et l'excellence des conditions d'exercice dans les deux laboratoires successifs.

A mes collègues et amis, de Bordeaux, d'Angoulême, de Paris, du Mans, de Dijon, de Rennes...

Pour leur connivence intellectuelle et leurs qualités humaines, en particulier Sandrine (Bordeaux), André, Catherine (Rennes), Catherine (Paris), François, Cathy et Fred, Sylvie et Eric, Marie-Luce, Marie-Pierre, Sandrine (Rennes), Magali, Laurence, Marc, Yvon, Régis. La liste n'est pas close...

A ma professeure d'Histoire-Géographie en Première S à Angoulême, Sylvie Hyenne ; à mes enseignants en Géographie à l'Université de Bordeaux 3, Pierre Laborde, Michel Genty et Serge Lerat (†), pour leurs qualités de transmission, leur ouverture culturelle et leurs compétences de géographes.

A ma famille, aux petits et aux grands, pour leur confiance sans faille.

Sommaire

Introduction générale.....	7
 1ère partie – Positionnement et objectifs scientifiques	14
1. Concepts et modèles théoriques.....	17
2. Parcours de recherche et état de l'art	30
3. Problématique, hypothèses et objectifs.....	46
Synthèse de la partie 1.....	61
 2ème partie – Méthodologie et sources	63
1. Une démarche plutôt inductive : le choix de la comparaison de terrains diversifiés	65
2. Le corpus des documents institutionnels : un matériau variable selon les terrains.....	78
3. L'enquête de terrain ; les entretiens avec les acteurs	95
4. Les données quantitatives : l'exploitation et le croisement des bases existantes	103
Synthèse de la partie 2.....	111
 3ème partie - Collectivités urbaines et gouvernance de l'eau : principaux résultats.112	
1. La consolidation métropolitaine par les territoires intercommunalisés des services d'eau et les coalitions de croissance.....	115
2. La sécurisation de l'alimentation en eau potable, objectif partagé par les acteurs de l'alimentation en eau et de la gestion intégrée de la ressource	134
3. Synthèse : Les enjeux des modes et territoires de gestion des services d'eau sur la politique de la ressource.	161
Synthèse de la partie 3.....	178
 4e partie - Les dynamiques sociales et territoriales de transformation de l'action publique. Perspectives issues de la recherche.....	180
1. Premier axe : La contribution des usagers à l'action publique territorialisée.....	182
2. Deuxième axe : Les solidarités territoriales autour des services d'eau comme prisme d'analyse des rapports urbain-rural.....	193
3. L'ouverture internationale des recherches	207
Synthèse de la partie 4.....	211
 Conclusion générale	213
Bibliographie	219
Table des matières	228
Annexes	234

Table des sigles

AEP	Alimentation en Eau Potable
ARS	Agence Régionale de Sante
ATR	Administration Territoriale de la République
AWM	Adaptive Water Management
CA	Communauté d'Agglomération
CC	Communauté de Communes
CU	Communauté Urbaine
DCE	Directive Cadre sur l'Eau
DDT	Direction Départementale des Territoires
DSP	Délégation de Service Public
EPCI	Etablissement Public de Coopération Intercommunale
GIRE	Gestion Intégrée de la Ressource en Eau
IRWM	Integrated Resource Water Management
IWM	Integrated Water Management
LEMA	Loi sur l'Eau et les Milieux Aquatiques
MAE	Mesure Agro Environnementale
MISE	Mission Inter Services de l'Eau
ONEMA	Office National de l'Eau
ONG	Organisation Non Gouvernementale
PPP	Partenariats Publics-Privés
SAGE	Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux
SAN	Syndicat d'Agglomération Nouvelle
SCOT	Schéma de Cohérence Territoriale
SDAEP	Schéma Directeur d'Alimentation en Eau Potable
SDAGE	Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux
SEM	Société d'Economie Mixte
SIE	Système d'Information sur l'Eau
SMPBR	Syndicat Mixte de Production du Bassin Rennais
SPIC	Service Public à caractère Industriel et Commercial
SPL	Société Publique Locale
UE	Union Européenne
VEG	Vente En Gros

Introduction générale

La démarche de production d'un positionnement et d'un projet scientifique constitue une étape extrêmement salubre dans le parcours des chercheurs, leur impose une réflexivité qu'il est difficile de mener systématiquement sur les travaux menés au quotidien. Par cette activité foncièrement réflexive que constitue la préparation d'une Habilitation à diriger des recherches, il s'agit en ce qui nous concerne de mettre en perspective le chemin parcouru en douze ans depuis le travail doctoral, tant sur le plan méthodologique que conceptuel ; il s'agit aussi de positionner les travaux produits et les recherches en cours dans les grands courants de la recherche contemporaine, en particulier dans les disciplines de rattachement, en l'occurrence deux disciplines de sciences sociales, l'Aménagement de l'espace et Urbanisme et la Géographie. Enfin, la rédaction de ce mémoire donne l'occasion de synthétiser les apports et de problématiser les résultats d'une recherche amorcée avec la thèse de Doctorat en 1993.

Glissement thématique, permanence problématique

Perceptible dans la recension des publications, le passage au premier plan de nos activités de recherche de la thématique de la gestion de la ressource en eau depuis le milieu des années 2000 s'accompagne d'une problématique constante, suivie depuis le mémoire de DEA de Géographie sur *La périurbanisation de l'agglomération angoumoisine*, autour des recompositions des espaces urbains aux échelles locales et des polarisations urbaines à l'échelle régionale. L'analyse de la structuration des espaces urbains et périurbains s'est développée sous l'angle des mobilités à l'UMR ThéMA¹ CNRS de Dijon, en prenant appui sur les données statistiques de mobilités quotidiennes, et a donné lieu à une première direction de contrat de recherche et à des valorisations communes avec les collègues de l'équipe ThéMA (2002-2005). Un ensemble de réflexions a aussi été mené à la même époque au sujet des limites des espaces périurbains au travers de deux séries de travaux : les unes, à partir du profil socio-économique des petites villes périurbaines, les autres à partir d'une formalisation graphique des emboîtements de périmètres fonctionnels et institutionnels dans les aires urbaines et agglomérations françaises.

Depuis huit ans, la clé d'entrée dans l'analyse des recompositions des espaces urbains s'est déplacée du domaine des mobilités vers celui de l'eau, à la faveur d'un contrat avec l'INRA Bourgogne sur *La ville, l'intercommunalité et la gestion durable de l'eau* (2003-2006). Dans le prolongement de cette recherche, la thématique spécifique de la gestion des ressources en eau a fait l'objet d'un approfondissement en particulier dans le cadre de productions scientifiques collectives (Hellier et al., 2009). Les mêmes objets continuent donc d'être étudiés, à savoir les recompositions territoriales des espaces urbains, avec le souci de comprendre le fonctionnement des systèmes d'acteurs locaux, et ce qui les guide dans la

¹ THéoriser et Modéliser pour Aménager

gestion territoriale des services d'eau et de la ressource en eau, des cadres normatifs et réglementaires aux contextes historiques, politiques et spatiaux.

En définitive, la thèse qui traverse mes recherches est que les territoires d'action sont produits par les systèmes d'acteurs décentralisés et utilisés par ces acteurs comme des outils de maîtrise et de mise en valeur de ressources spatialisées. Cette thèse s'inscrit dans la lecture des dynamiques territoriales des économistes spatiaux préoccupés par la place des effets de proximités d'acteurs et de spécialisations locales dans le contexte de la mondialisation (Talbot, 2008 ; Vant, 1998 ; Veltz, 1996 ; Pecqueur, 1989) et sur les processus de territorialisation de l'action publique (Lajarge, 2009 ; Larrue, 2002 ; Melé, Larrue, 2008 ; Vanier, 2009, 1997, 1995). Premier élément complémentaire de cette thèse, les ressources en eau et leur répartition spatiale n'ont pas de sens en elles-mêmes ; elles constituent un potentiel et prennent une valeur selon leur état et leur adéquation dans le temps et dans l'espace avec les besoins des sociétés (Treyer, 2007 ; Alexandre, 2005). Sur un plan éthique, la reconnaissance de l'accès à une eau saine comme droit de l'homme depuis le 28 juillet 2010 confère à l'eau une dimension plus fondamentale encore que l'affirmation de son rôle capital pour le développement humain et économique. Deuxième élément complémentaire, les systèmes d'acteurs décentralisés ne fonctionnent pas *ex nihilo* ni seulement à leur échelle d'action selon leurs propres ressources ; les acteurs publics locaux intègrent des normes d'action globales, règles et lois issues de l'Etat et de l'Union Européenne en particulier dans le domaine environnemental. De même, les acteurs privés de l'aménagement et du développement des services urbains relèvent de logiques d'entreprises souvent multinationalisées (Blanchon, Veyret, 2006 ; Schneier-Madanès, De Gouvello, 2003). Ainsi, les termes du fonctionnement de la gouvernance locale sont en partie définis par des injonctions globales.

Inflexion du regard sur l'action publique territorialisée

Assises sur une formation initiale en géographie urbaine, mes recherches ont opéré une inflexion vers l'étude des politiques publiques d'aménagement des territoires et de gestion des services urbains. Cette inflexion a introduit plus fortement dans nos problématiques le concept de territoire au sens d'espace délimité et gouverné, cadre de l'action publique. La construction des territoires de l'action publique décentralisée a été abordée très tôt dans la thèse de 1997, par la coopération intercommunale au sein des agglomérations, par « l'intercommunalité à distance », à savoir les réseaux de villes DATAR, et par la capacité d'impulsion de la Région dans le développement territorial. La littérature sur la coopération territoriale et l'intercommunalité soutenait ces réflexions encore d'actualité et réactivées par deux processus : les formes de recentralisation de l'action publique, les tensions possibles au sein des collectivités territoriales entre les politiques de compétitivité et les démarches de coopération (Boino, Desjardins, 2009 ; Le Saout, Madoré, 2004 ; Baudelle, 1995).

L'insertion de la thématique de la ressource en eau élargit encore les territoires d'action publique locale et régionale à prendre en compte, ceux liés à la gestion des ressources et des milieux aquatiques. Elle a aussi ouvert tout un pan de collaborations avec des juristes et des économistes. Les réflexions des juristes de l'environnement nous ont été d'une grande utilité pour saisir toute l'épaisseur du statut de l'eau et l'importance des approches volontaires en environnement (chartes, conventions) dans un domaine très encadré par la réglementation (Hervé-Fournereau, 2008 ; Billet, 2005). Portée par les sciences économiques et de gestion, la compréhension des composantes économiques et financières est essentielle dans l'appréhension du fonctionnement des services publics à caractère industriel et commercial (notions d'économies d'échelle, de coûts fixes, expertise sur les modes de gestion). Les politiques de l'eau reposent également sur des mécanismes financiers, de redevances et de redistribution à l'échelle des bassins-versants, et sur des principes de gestion économique (pollueur-payeur, utilisateur-payeur...). Les économistes de l'environnement ont aussi développé des approches institutionnelles essentielles, sur les modes de régulation de gestion des ressources (Ostrom, 2010 ; Chauchefoin, Sauvent, 2010 ; Petit, 2004 ; Beaumais, 2002 ; Point, 1993).

Suivant une inflexion plus récente encore, les recherches en cours s'intéressent aux dimensions territoriales de l'action publique portée par les collectivités urbaines. Le concept de collectivité urbaine, développé dans ce mémoire, déplace l'objet d'analyse vers un ensemble d'acteurs produisant la gouvernance locale. La collectivité, en interne, est une organisation élargie, qui ne se réduit pas aux instances politiques et administratives de décision publique mais s'étend aux autres composantes de la société urbaine, entreprises, usagers, associations (Le Galès, 2003). C'est dans cette optique que les géographes proposent d'opérer des allers-retours entre les « territoires d'action », cadres politiques et administratifs institués et normés, et les « territoires en action » relevant de l'appropriation et de la mobilisation des sociétés locales (Dodier, Rouyer, Séchet, 2007).

Cette inflexion vers les territoires de l'action publique a été stimulée par plusieurs sollicitations et participations, intéressantes par leur dimension collective et par l'opportunité qu'elles nous offrent d'ouvrir à d'autres thématiques que notre spécialisation dans la thématique de l'eau. Il s'agit en premier lieu de la participation au Programme MAGIE (Mobilisation d'Acteurs et Gestion Intégrée des Espaces) à notre arrivée à ESO-Rennes en 2006, et de la co-animation de l'axe Action publique de l'UMR ESO² CNRS depuis un an ; ces participations ont constitué autant d'occasion d'échanges transversaux entre collègues et entre disciplines. Il s'agit en deuxième lieu d'une direction de thèse entamée en septembre 2010 à l'UMR ESO et financée par la région Bretagne : *les agricultures urbaines*

² ESpaces et sociétés

interrogées par les pratiques habitantes et la gouvernance locale. Cette thèse vise à tenir les différents niveaux opératoires de l'action locale, celle des institutions politiques, des médiations associatives et des mobilisations habitantes pour expliquer l'aménagement d'espaces urbains cultivés ; comme pour le sujet de l'eau en ville, cette investigation sur l'agriculture en ville opère un croisement entre plusieurs domaines de politiques publiques, celles de l'agriculture, de l'alimentation d'une part, de l'urbanisme, des espaces verts et de développement durable d'autre part. Il s'agit enfin, depuis 2008, de la collaboration avec une équipe de psychologie sociale et environnementale de l'Université de Brest permettant le croisement d'enquêtes sur la gestion publique et les perceptions habitantes dans le cadre de crises de l'eau potable en Bretagne.

Le sujet de l'HDR : collectivités urbaines et gouvernance de l'eau

Le sujet choisi pour ce volume 1 de l'HDR est marqué par les deux inflexions présentées ci-dessus. Il a pour but de rassembler les intuitions, démonstrations et raisonnements déjà développés sur de multiples supports et dans de multiples contextes, concernant la gestion des services d'eau et la gouvernance de l'eau. Il se propose d'approfondir un aspect perçu comme central dans la gouvernance de l'eau mais finalement encore peu étudié : le rôle des instances d'agglomération intégrant la compétence de gestion des services d'eau urbains.

Explicitée dès l'introduction de la première partie, la problématique de ce mémoire interroge la capacité des collectivités urbaines, organisées en intercommunalité intégrée et généraliste, d'intervenir dans la gouvernance de l'eau comme ressource. Plus précisément, la recherche tente d'élucider les modalités et le contexte d'intervention des services d'eau des collectivités urbaines dans la gouvernance de la ressource. Plutôt que de gestion, notion liée à l'ingénierie et à l'administration, il semble plus adéquat de choisir l'expression de gouvernance de la ressource, car les actions résultent de rapports de force économiques et politiques entre des parties prenantes localisées, dont les collectivités gestionnaires de l'alimentation en eau potable. En prenant appui sur cinq études de cas, la recherche dégage des tendances générales, liées à des contraintes globales, telles que la norme de sécurisation de l'alimentation, et permet d'identifier des variations locales dans les types ou l'ampleur des solidarités entre collectivités.

La spécificité du sujet de recherche le place au croisement des études sur les services d'eau et des analyses sur la gestion intégrée, au croisement des politiques urbaines et des politiques environnementales. Cette recherche se veut une contribution nouvelle et singulière aux investigations actuelles sur la production de l'action publique territorialisée d'aménagement, le prisme choisi étant celui des services urbains d'alimentation en eau potable. L'interface thématique aménagement-environnement renvoie à une interface spatiale entre agglomération et bassin-versant, et à une interface territoriale entre action publique des collectivités urbaines et démarches concertées de gestion des ressources en

eau. Notre apport se situe précisément dans la démarche d'aborder l'interface territoriale, et d'en donner une lecture à deux niveaux : une lecture avant tout institutionnelle (entrée par les intercommunalités urbaines, objet du présent mémoire), une lecture par les initiatives coordonnées de la société civile (entrée par les usagers et leurs organisations collectives, perspectives issues de la recherche).

Cette recherche au long cours, débutée en 2003 à l'UMR ThéMA à Dijon, se poursuit dans le cadre de l'UMR ESO à Rennes. Elle renvoie fortement aux travaux de géographes et d'aménageurs, spécialistes de la territorialisation des services d'eau ou de la gestion environnementale de la ressource en eau. Notre approche emprunte aussi notablement aux recherches en sciences de gestion, économie, sociologie et sciences politiques, en particulier à la sociologie des organisations et aux théories de l'action publique. Par rapport à ces dernières, notre recherche porte spécifiquement la focale sur les constructions territoriales des collectivités urbaines comme mode d'intervention dans la gouvernance locale. En convergence avec les travaux des géographes, elle tient compte fortement des configurations locales de la ressource, de ses usages spatialisés, et des effets d'échelle dans l'action publique d'aménagement et d'environnement.

Plan suivi par le mémoire

Le plan du mémoire doit permettre de positionner la recherche exposée ici dans une trajectoire amorcée il y a quatorze ans dans le fil de la thèse de Doctorat, du point de vue conceptuel, théorique et méthodologique.

La *première partie* opère un cadrage sur les concepts, les modèles et les objectifs de la recherche. Les concepts mobilisés, territoire et collectivité, sont explicités, de même que nos emprunts aux théories de l'action et des organisations ; les modèles renvoient à la gouvernance territoriale dans le cadre de la mondialisation, et à une construction systémique des articulations complexes entre service et ressource, et sont issus d'une longue maturation de la question. La *deuxième partie* est centrée sur les méthodologies suivies et les sources mobilisées. Outre l'explicitation des méthodes qualitatives, l'approche critique des sources et l'analyse de ce qu'elles traduisent du système d'acteurs de la politique de l'eau constitue probablement l'apport le plus important de cette partie. Une *troisième partie* nécessairement synthétique présente les résultats de la recherche sur les collectivités urbaines et la gouvernance de l'eau, tandis qu'une *quatrième partie* clôt le mémoire sur les perspectives suivies : les dynamiques sociales et territoriales de transformation de l'action publique. Deux axes de projets de recherche appuyés sur des travaux en cours se dégagent : la contribution des usagers à l'action publique territorialisée et les solidarités territoriales autour des services d'eau comme prisme d'analyse des rapports urbain-rural.

A la fin de chaque partie, une fiche de synthèse est destinée à résumer les avancées du propos du mémoire, donc à faciliter la progression de la lecture de l'ouvrage.

1^{ère} partie –
Positionnement et objectifs
scientifiques

Quand les agglomérations participent à la gouvernance de l'eau...

Issu d'une trajectoire de recherche dominée par les recompositions territoriales, urbaines et périurbaines, ce volume 1 de l'Habilitation à diriger des recherches valorise des travaux menés depuis presque dix ans sur une thématique majeure : l'intervention des agglomérations urbaines dans les processus territorialisés de la gouvernance locale de l'eau.

Présenté sous forme de synthèse épistémologique, méthodologique et analytique, ce travail se veut autant une contribution aux travaux sur la gouvernance de l'eau qu'un apport aux recherches sur les recompositions urbaines contemporaines. En effet, si l'eau est un objet de recherche en tant que ressource naturelle mobilisée par de nombreux usagers et dont l'utilisation doit être régulée, la manière dont les collectivités urbaines – un type d'usager - se saisissent de la valorisation de cette ressource est tout aussi intéressante dans notre perspective. En effet, par les services d'eau, nous cherchons à comprendre une facette de la gestion urbaine des eaux, et ses implications dans la gouvernance de l'eau vue comme une ressource pour un ensemble d'usagers. La gestion des services d'eau recouvre une forte dominante logistique et industrielle : l'eau potable est un produit transporté et partiellement transformé car l'eau brute subit un traitement. Comment tient-elle compte de l'eau ressource ? Le titre *Collectivité urbaines et gouvernance de l'eau* indique bien que la recherche opère un aller-retour entre l'eau et l'urbain, sur des territoires imbriqués que sont les bassins hydrographiques et aquifères, et les centres de consommation via les systèmes techniques et les modes de gestion. Quelle est l'influence sur cette gouvernance de l'eau des partenariats publics-privés et des formes intercommunales plus larges ?

De fait, les paradigmes de l'aménagement des territoires et de la gestion des ressources se sont profondément renouvelés à la faveur de la décentralisation, de l'hybridation publique-privée, et des processus de négociation horizontaux. Le modèle de la gestion intégrée des espaces ou des ressources a largement contribué à ce déplacement, d'actions volontaristes commandées « d'en haut » - tel qu'a pu l'être l'aménagement du territoire dans les années 1960-70 en France - vers une action politique plus négociée et pénétrée par les intérêts privés, économiques et sociaux (Bachelet et al., 2006 ; Lefèvre, 2010). C'est cette dynamique de changement de l'action publique qui forme le contexte de cette recherche centrée sur les Agglomérations et les politiques de l'eau.

C'est pourquoi le mémoire se veut une contribution à la question des coordinations de politiques publiques territorialisées, dans le but d'appréhender l'intégration éventuelle des politiques publiques, et quelles organisations les produisent et les influencent. L'idée précise est d'évaluer dans quelle mesure le renforcement de l'intercommunalité urbaine issue des lois récentes reconfigure plus largement la place des collectivités urbaines dans la gouvernance locale de l'eau.

La prise de compétence Eau par les Communautés d'agglomération, lors de leur création en 2000 ou plus récemment, nous a paru une clé d'entrée pertinente pour questionner l'implication des services d'eau dans la gouvernance de l'eau ressource. Dans quelle mesure les collectivités urbaines dépassent-elles la gestion de « l'eau service » pour s'insérer dans la gouvernance de « l'eau ressource » ? Le glissement du terme de gestion à celui de gouvernance renvoie à l'insertion d'une activité technico-économique dans un dispositif plus large de choix politiques concernant l'allocation et les modes de régulation de la ressource, en particulier les formes communautaires (Ostrom, 2010). La priorité accordée dans les outils de gestion intégrée de la ressource au maintien du potentiel quantitatif et qualitatif pour l'alimentation en eau potable doit permettre aussi d'interroger les finalités appliquées d'outils de gestion concertée entre tous les usages de l'eau. L'hypothèse principale repose sur le caractère opératoire du contrôle territorial dans la gouvernance de la ressource. Elle est testée sur cinq cas d'étude, matériau empirique suffisamment conséquent à notre sens pour permettre de dégager des tendances communes et des variations locales à interpréter.

L'objet visé, les concepts mobilisés, de même que les méthodologies utilisées ancrent ce mémoire dans les champs de l'Aménagement de l'Espace, de l'Urbanisme et de la Géographie. Mais nous empruntons aussi, de manière importante, à des références théoriques des sciences politiques, de la sociologie et de l'économie. L'état de l'art qui en résulte est donc pluri disciplinaire, de même que la bibliographie.

Après une explicitation des concepts et modèles théoriques utilisées, la relecture distanciée de notre trajectoire de recherche permet d'expliquer d'où vient ce sujet de mémoire d'HDR et d'introduire un état de l'art organisé autour des trois grands termes de services d'eau, ressource et action publique, et le système formel positionnant ces termes. La fin de cette partie de cadrage indique où va le propos de ce mémoire, en justifiant le sujet et en exposant hypothèses et objectifs de la recherche.

- 1 - Concepts et modèles théoriques
- 2 - Parcours de recherche et état de l'art
- 3 - Point d'entrée, hypothèses et objectifs de la recherche

1. Concepts et modèles théoriques

La démarche s'ouvre par une présentation des concepts utilisés dans la recherche, puis des références théoriques et du cadre d'analyse mobilisés. Les concepts clés reposent sur le territoire et la collectivité. Le concept de territoire étant opératoire pour la suite de la recherche (l'enquête appliquée et les méthodes de représentation), il mérite une explicitation dès le début du propos. Ensuite, le concept de collectivité s'inscrit dans un champ de la sociologie politique, en regard de trois notions juridique et socio-spatiales : collectivité territoriale, agglomération et communauté. Corrélativement à ce positionnement, les références théoriques empruntent aux théories de l'action, des organisations et des systèmes. Enfin, le cadre d'analyse est celui de la gouvernance. La gouvernance est placée sur le plan du cadre d'analyse même s'il s'agit d'un concept, car l'acception retenue induit un positionnement particulier, une lecture particulière des effets scalaires de la globalisation et une modélisation spécifique des mutations socio-politiques.

1.1 Deux concepts clés : territoire et collectivité

Le système de gouvernance locale de l'eau peut être considéré comme un type d'organisation territorialisée, reposant sur une structure formelle assez complexe et des processus de régulation et de négociation mal connus. Un objectif de notre travail de recherche réside déjà dans une meilleure appréhension de cette organisation et des processus de changement. Parmi ces processus, la construction de territoires de compétence et d'action par des regroupements de collectivités nous apparaît jouer un rôle majeur, quoique peu mis en évidence dans les recherches récentes et en cours.

1.1.1. Territoire et territoires

Par *territoire*, nous entendons un espace délimité mais évolutif sur lequel s'exercent un gouvernement, une autorité organisatrice ou des modes plus complexes de pouvoir et de décision (gouvernance). Le territoire de compétence d'une autorité publique est le périmètre dans lequel cet acteur a l'aptitude reconnue légalement de faire tel ou tel acte dans des conditions déterminées. Le territoire est ainsi le support d'un pouvoir d'organisation et d'enjeux de gestion, et il nous semble aussi jouer un rôle opératoire dans la redéfinition des pouvoirs entre les logiques technico-économiques de gestion quantitative de la ressource et des logiques de gestion intégrée de la ressource.

La littérature sur le territoire est immense, et le terme polysémique. Trois référents nous sont utiles : celui du *territoire planifié*, faisant l'objet d'une action volontaire de l'Etat et de politiques publiques institutionnelles, tel que l'analysent Motte (2005), Baudelle (1995) ou

Larrue (2002, 2010) ; celui du *territoire socialisé* tels que des chercheurs de Grenoble, Rennes, Bordeaux ou Toulouse l'abordent en insistant sur le sens et les modalités d'instrumentation du territoire et sur les représentations sociales qui les traversent (Vanier, 2009 ; Dodier et al., 2007) ; celui du territoire tels que l'économie régionale le conçoit et l'approche, c'est-à-dire comme objet de valorisation et d'organisation locale dans la mondialisation (Pecqueur, 2006 ; Veltz, 1996).

Dans ce mémoire, nous accordons donc une priorité aux territoires planifiés à travers les contenus et les objectifs assignés aux documents d'urbanisme (SDAEP : Schémas Directeurs d'Alimentation en Eau Potable ; SCOT : Schémas de Cohérence Territoriale). Ce territoire continue à s'épaissir, sous l'effet de la démultiplication des strates, périmètres et zonages de l'action publique. Lié aux productions réglementaires de l'Etat et de l'Europe, cet étoffement territorial résulte aussi et surtout de l'activité politique et gestionnaire des collectivités issues de la décentralisation. Le domaine de l'eau est rempli de ces territoires d'action, des districts hydrographiques de l'Union européenne aux schémas d'assainissement non collectif des communes, en passant par les Zones de Répartition des Eaux de l'Etat et les Espaces Naturels Sensibles des Conseils généraux (Boutelet et al., 2010, 1^{ère} partie). Comme dans les autres domaines d'action publique, l'épaississement entraîne malheureusement une moindre lisibilité.

Ce territoire planifié est aussi un *territoire aménagé*, par des infrastructures, ici sur le modèle du réseau. Le réseau hydrographique plus ou moins ramifié, alimenté par des nappes, fait partie du « grand cycle de l'eau » tandis que les réseaux d'eau et d'assainissement, réseaux techniques urbains dénommés sous le vocable de Voirie et Réseaux Divers dans la pratique de l'aménagement urbain et du génie civil, constituent un « petit cycle de l'eau » artificiel branché sur le grand cycle naturel. L'interaction entre réseau et territoire est non seulement matérielle, elle est aussi organisationnelle au travers d'un système de gestion des réseaux et d'un système d'aménagement des territoires, les deux éprouvant une certaine difficulté à se coordonner dans le cas français (Narcy, 2005 ; Hellier et al., 2009, chap.9).

Deux autres dimensions du territoire interviennent aussi dans nos approches. Le territoire est *social*, tout d'abord parce que l'action politique territorialisée intervient dans le champ social, ou plus exactement pour la société. L'alimentation en eau est une nécessité humaine vitale. En France le service d'eau est un service à la population, un Service public industriel et commercial (SPIC). L'utilisateur-abonné est le financeur du service par le règlement de la facture (l'eau paye l'eau). Le choix du mode de gestion et les dispositions tarifaires ont une portée socio-économique ; au-delà du niveau du prix, différent d'une collectivité à l'autre, la répartition des redevances incluses dans ce prix est un enjeu d'équité sociale basé sur le principe européen du recouvrement des coûts par la contribution des usagers. Le territoire continue de prendre épaisseur sociale si on le considère donc comme un produit des

pratiques et des représentations d'acteurs élargis aux acteurs de la société civile au sens large : entreprises, organisations professionnelles et sectorielles, coordinations associatives organisées, et « acteurs faibles » (Emelianoff, 2010). Ces derniers, à l'occasion de tensions localisées ou dans des démarches au long cours, interviennent dans l'aménagement de leur cadre de vie comme dans les modes de consommation d'eau ; de cette manière, les pratiques d'économie d'eau potable des usagers, plus ou moins soutenues par des politiques locales volontaristes ou par des réseaux associatifs, « s'invitent » dans la gestion publique territorialisée des services d'eau potable. Sans être la cause déterminante de l'instabilité de ce système d'action, elles contribuent à en questionner la pérennité et les rationalités sous-jacentes, et mettent en évidence les ambivalences de l'action publique (Hellier, article soumis à Flux, mai 2011). L'intérêt de la question territoriale est d'analyser comment ces démarches autonomes, leurs effets supposés et leurs rationalités, sont reçus par les gestionnaires et exploitants publics, et comment ces derniers envisagent la concertation autour de cette problématique émergente. Bien des recherches, pas seulement menées dans les Suds, témoignent ainsi du « regain d'intérêt pour les institutions d'échelle communautaire, les normes informelles et les réseaux interpersonnels, censés nourrir une action collective efficace et durable, notamment dans la gestion locale des ressources et biens communs » (Dubresson, Jaglin, 2005, p.340).

Le *territoire économique* croise aussi les territoires planifiés et les territoires sociaux dans notre approche. L'intervention forte des acteurs privés, le développement de l'économie mixte et l'existence de politiques publiques souples nous amènent à appréhender le territoire comme une construction dynamique et relativement plastique, support et catalyseur du développement local. Bien entendu, nous n'accordons pas au territoire une substance intrinsèque au point de le considérer comme un acteur ; il s'agit plutôt d'une production collective structurée par des acteurs issus de différentes sphères des institutions, des milieux économiques et de la société civile. Le territoire de l'économie est bien présent dans ce sujet de recherche du fait que le service d'eau est plus qu'un service à la population puisqu'il repose sur une activité productive : l'eau est extraite et traitée, donc transformée. Par ailleurs, l'usage eau potable par les collectivités urbaines est un usage économique de l'eau, la production de l'eau a un coût, traduit ensuite sous forme de prix. Dans le cadre de la gestion des services d'eau par une collectivité, les aspects économiques et politiques se mêlent dans des coordinations d'acteurs, voire des coalitions de croissance entre des équipes politiques et le milieu économique, apportant des ressources complémentaires. Ces coalitions apparaissent moins stables aujourd'hui du fait de l'internationalisation des marchés des services urbains et d'une mise en concurrence plus fréquente et plus rythmée, les contrats de prestation et de délégation étant plus courts. Les modèles de gestion sont plus variés, l'hybridation se développe, par la régie à prestation de service qui, en grossissant le trait, se place entre les régies et les affermage.

Ainsi au sein des marchés de services urbains, la gestion des services et réseaux d'eau s'appuie sur des territoires économiques en partie contrôlés par des acteurs privés. Dans notre hypothèse, et en suivant Veltz et Pecqueur (1996, 2006), la métropolisation s'appuie notamment sur les services d'eau des entreprises. La ville produit des externalités favorables aux activités à haut niveau de connaissances et de technologie. Elle entre dans une compétition avec les autres notamment sur ce secteur, en s'appuyant sur des entreprises mondiales ayant assis leur développement sur des progrès technologiques et sur la capacité à répondre à des défis environnementaux tels que l'insularité, l'aridité et les pollutions.

1.1.2. La collectivité urbaine : un concept socio-politique à ancrage territorial

L'objet de la recherche est constitué par les collectivités urbaines. La notion de collectivité est entendue ici dans un sens différent de l'acception purement juridico-administrative du terme de *collectivités territoriales* (communes, départements et régions). Plusieurs éléments de la collectivité territoriale sont intéressants à retenir : nées de la décentralisation, ces institutions sont dégagées de la tutelle de l'Etat, elles sont autonomes dans leurs décisions et disposent de compétences propres avec un budget en partie issu d'une fiscalité propre. Donc on retient que la collectivité ne se restreint pas à la collectivité territoriale mais que cette entité collectivité se caractérise par des leviers politiques et financiers lui autorisant une autonomie d'action (certes relative on le montrera plus loin).

La collectivité abordée dans ce mémoire dépasse l'acception juridique pour considérer la collectivité urbaine comme un acteur collectif, ni limité aux communes, ni seulement constitué des acteurs politiques que sont les élus et des acteurs techniques et gestionnaires. Les intérêts du secteur privé, et toutes les formes de mobilisation de la société civile, contribuent à construire et aménager les agglomérations, et tous les types de territoires. Considérant en effet que « les formes d'organisation et de mobilisation collectives des habitants sont essentielles pour comprendre une société urbaine », Patrick Le Galès (2003) estime que cet acteur collectif est organisé autour de cinq éléments, à savoir un système de décision collective, des intérêts communs perçus comme tels, des mécanismes d'intégration, une représentation interne et externe et une capacité d'innovation.

Les regroupements intercommunaux ne sont pas des *collectivités territoriales* au sens juridique strict, du fait que les membres de l'assemblée ne sont pas élus au suffrage universel direct, mais elles peuvent néanmoins, dans notre acception, être considérées comme des collectivités. Elles associent un collectif de communes membres, reliées par un organe délibératif, des délégations de compétences obligatoires à l'intercommunalité, par des redistributions de revenus et un projet commun de développement. Elles regroupent un collectif d'habitants, dont le degré d'appartenance à l'intercommunalité n'est pas forcément très important (rôle de proximité de la commune) mais qui dispose d'une offre de services commune et homogène (transports en commun). Certes, la collectivité urbaine n'a pas

entière autonomie. Des régulations externes, en particulier celle de l'Etat, inscrivent cet acteur dans un système de règles et de contraintes non négligeables, notamment pour l'obtention de crédits. Il faut aussi compter avec des limites internes en termes de fragmentations institutionnelles et tensions sociales. C'est sur ces bases de la sociologie des organisations et des sciences politiques que nous posons notre définition de l'acteur collectivité urbaine.

Ensuite, il est question dans notre sujet de collectivité *urbaine*, ce qui suppose de donner les caractéristiques principales de cette « urbanité », sans entrer dans de longs développements sur l'urbanité³. Ce caractère urbain résulte de l'ancrage spatial, celui des *agglomérations*. L'agglomération est une catégorie géographique correspondant à des espaces densément et continûment bâtis, densément peuplés et caractérisés par leurs fonctions d'échange et leur polarisation économique. Elle correspond dans la terminologie statistique aux unités urbaines et aux pôles d'emplois de l'INSEE. L'urbain est aussi une catégorie territoriale, au sens des espaces administrés, gouvernés et aménagés. Les périmètres de planification spatiale, schémas et plans d'urbanisme, ceux du gouvernement et de la gestion, définissent eux-mêmes des territoires urbains. Or, les périmètres institutionnels intercommunaux ne coïncident pas nécessairement avec les délimitations spatiales des agglomérations démographiques et morphologiques, ce qui indique déjà que la collectivité urbaine se construit dans une épaisseur socio-territoriale certaine. Enfin, le caractère urbain est aussi donné à une collectivité par les représentations, expériences et perceptions de ces habitants, des individus qui le fréquentent, de ses acteurs.

Le concept de collectivité doit aussi être distingué de celui, connexe, de *communauté*. La collectivité désigne en effet le regroupement de plusieurs personnes, au sein d'un lieu d'habitation donné (logement, ville, région) ; donc la collectivité s'appuie sur un support spatial délimité. Le service public collectif est destiné à un ensemble d'habitants et d'utilisateurs regroupés dans un espace, qui s'adresse à tous et délivre une prestation homogène. Le concept de communauté est lié à la dimension collective, elle repose sur un collectif, un ensemble de membres ayant des buts ou projets communs. Sauf dans le sens faible de *community* qui désigne un quartier ou une société locale en Amérique du Nord, le terme de communauté renvoie à une appartenance à un collectif d'utilisateurs ou d'habitants, par l'usage ou la propriété commune de ressources (infrastructures, équipements, espaces, services). Relève de cette définition la Communauté d'agglomération qui constitue une entité administrative nouvelle, un établissement public à la personnalité morale propre. Les

³ Entre autres productions collectives sur la ville et l'urbain :

- Da Cunha A. & Matthey L. (coord.), 2007, *La ville et l'urbain: des savoirs émergents*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes.
- Paquot T., Lussault M., Body-Gendrot S., 2000, *La ville et l'urbain. L'état des savoirs*, La Découverte.
- Stébé J.-M., Marchal H., 2009, *Traité sur la ville*, PUF.

communes membres ne disparaissent pas, à la différence d'une fusion. La Communauté a son existence propre et repose sur des mécanismes de financements et des compétences déléguées par les communes, et que les communes ne maîtrisent plus. Cette idée de délégation de compétence et d'action stratégique de la part d'un individu à un groupe nous paraît fondamentale dans la notion de communauté⁴.

1.2 Le cadre théorique et le modèle de la gouvernance

1.2.1. Action et organisations

La conception de l'action adoptée dans cette recherche s'inscrit dans la perspective sociologique de la dynamique de l'action située, et dans l'idée corrélative, elle aussi diffusée en sociologie, de la contingence des actions collectives, par opposition à une vision orientée de l'action selon une évolution évidente du cours de l'histoire. Selon cette littérature, les acteurs, qu'ils soient individuels ou collectifs, sont dotés d'une intentionnalité et capables de développer des stratégies, c'est-à-dire de coordonner des actions en vue d'atteindre un but. Même les cadres de l'action de type réglementaire ou normatif ne déterminent pas *a priori* le comportement et les stratégies des acteurs, même si les politiques publiques ont pour exigence de permettre d'atteindre des objectifs réglementaires (qualité des milieux aquatiques par exemple). Les fonctionnements informels croisent les prescriptions formelles, dans une régulation mixte. Il n'est qu'à observer la diversité des stratégies et des pratiques alternatives développées par des groupes d'utilisateurs pour l'approvisionnement en eau ou dans le cadre des mobilités quotidiennes. Même dans les structures formelles telles que les services de l'Etat, donc dans des organisations particulièrement normées et structurées, les modes d'organisation des services varient d'un département à l'autre, en raison d'héritages historiques, de personnalités, de contraintes locales spécifiques, et malgré la récente réforme de l'organisation des services de l'Etat (une partie de l'organigramme précédent peut se maintenir derrière les regroupements surplombants).

Ainsi, les structures organisationnelles et formelles de nature juridique ou technico-économiques ne sont pas des données extérieures au champ des relations entre acteurs et dotées d'une rationalité froide, mais des parties intégrantes des processus de changement et de construction des ordres locaux. De la même manière, le système d'acteurs n'est pas envisagé dans une perspective mécaniste ni holiste où la prééminence du tout supplanterait l'autonomie des parties, mais au contraire comme un système plastique et évolutif dans lequel les réajustements sont continuels et non déterminés *a priori* (Morin, 2005).

⁴ Lévy J., Lussault M., 2003, *Dictionnaire de Géographie, de l'espace et des sociétés*, article Communauté, (Jacques Lévy), Belin, p.177.

1.2.2. Modélisation et contexte de la gouvernance

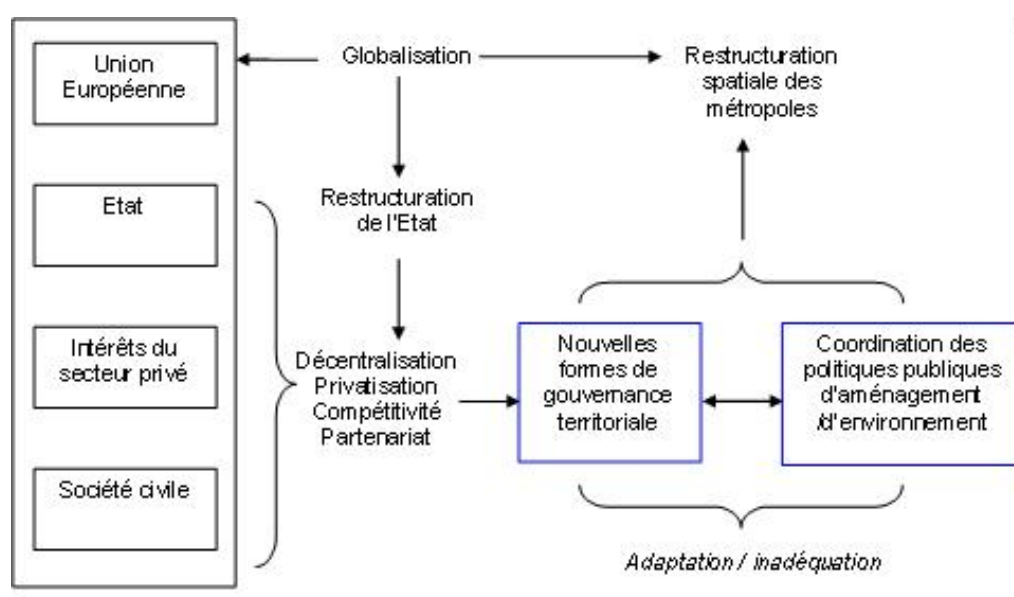
Le modèle proposé par Salet (2003) et repris par Motte (2005) permet de préciser les processus socio-économiques et politiques qui redéfinissent la gouvernance territoriale. Le schéma initial concerne plus précisément la gouvernance métropolitaine, nous l'adaptions au cas plus général des territoires, et aux services d'eau qui constituent une activité économique (figure 1). L'évolution du contexte de l'action publique est principalement liée à la globalisation des échanges et à l'adoption de modèles économiques néo-libéraux. Trois évolutions contemporaines concernent les activités économiques et les projets de développement-aménagement :

La mutation des systèmes productifs des années 1970 et 1980 qui ont engendré une mutation de la répartition sectorielle des emplois, au profit du secteur tertiaire.

De nouvelles relations entre les secteurs publics et privés dans le domaine de l'action foncière, de l'aménagement urbain et de la gestion de services publics.

Une influence politique croissante des mouvements citoyens divers, qui revendiquent une contre-expertise des projets et interfèrent dans leur conduite.

Figure 1 : Modèle du contexte de production de la gouvernance territoriale



(d'après Salet, in Motte, 2005)

La place de l'Etat évolue dans ces contextes ne disparaît pas mais son organisation se restructure. Une tendance lourde dans les pays européens se caractérise par l'intervention financière publique par le mode des Agences, qui accordent des financements d'après les dossiers déposés, à la différence d'une politique de versement de crédits récurrents. La philosophie pour les collectivités territoriales est la mise en concurrence pour l'obtention des

crédits, ce qui apparaît par exemple en France pour la Dotation globale de fonctionnement (plus le regroupement intercommunal sera important en population et intégré, plus la dotation sera élevée) ou pour le financement d'une partie de la politique de la Ville (création en 2003 d'une Agence unique de financement des opérations de renouvellement urbain).

Notre intérêt se porte en particulier sur la ligne du bas du schéma de la figure 1, centré sur la gouvernance territoriale, et évidemment influencé par les processus descendants. Peut-on distinguer, dans les évolutions relatives aux services d'eau, la production d'une nouvelle gouvernance territoriale à la faveur des processus de décentralisation, de partenariat voire de recherche de compétitivité ? Ce contexte favorise-t-il ou non la coordination de deux politiques publiques, celles des services urbains et de la gestion de la ressource ?

L'utilisation du terme *gouvernance* soulève un problème dans la mesure où il renvoie à des acceptions variables selon les approches disciplinaires et idéologiques. La notion est indéniablement connotée par ses origines anglo-saxonnes et par son emploi originel dans les sphères du management et de la gestion de l'entreprise. Elle est aussi parasitée par la normativité des critères de « bonne gouvernance » produite par les institutions internationales : gestion intégrée, partenariats publics-privé, équilibre financier du service, principes utilisateur-payeur, pollueur-payeur, participation. La « bonne gouvernance », dépolitisée et traduite comme un problème d'efficacité de l'action publique, relève des techniques du management, consistant à optimiser les coordinations entre acteurs (Le Galès, 2010, p.302-303). Enfin, le terme utilisé seul reste très vague : l'ajout d'un adjectif (gouvernance locale, participative, environnementale) ou d'un groupe de mots (gouvernance des espaces, de l'eau...) permet ainsi d'en préciser le sens. Sans entrer dans le détail des variations sémantiques, on rappelle que la notion de gouvernance renvoie de manière générale en sciences sociales à la question des coordinations dans les sociétés, composées d'intérêts divergents. La gouvernance peut être définie comme un processus de négociation encadré par des institutions au sens large - lois, règles, normes, coutumes – et par lequel des acteurs variés - parties prenantes ou *stakeholders* - articulent leurs intérêts.

Les politistes distinguent la notion de gouvernance de celle de *gouvernement*, en ce que la gouvernance repose sur des compromis et des solutions négociées entre de multiples parties prenantes, notamment public/privé, alors que le gouvernement est la mise en oeuvre descendante d'un pouvoir politique construit sur un territoire déterminé (Bertrand, Moquay, 2004 ; Le Galès, 2003). L'utilisation du terme par les organisations internationales a amené à diffuser cette acception là : un déplacement de l'autorité formelle des gouvernements et des Etats vers l'intervention négociée d'autres institutions politiques ou d'autres acteurs, ceux de la société civile constituée par les entreprises, les Organisations non gouvernementales (ONG) et les mouvements citoyens (Bakker, 2009 ; Baron, 2005). C'est dans ce type de conception de la gouvernance que nous nous inscrivons. Les outils de la gouvernance sont

tout à fait spécifiques : chartes, accords, contrats, partenariats... Dans les politiques de l'eau et des services d'eau, le contrat reste une modalité privilégiée d'action publique aussi bien entre institutions publiques (Agences de l'Eau et Départements par exemple) qu'entre les gestionnaires publics et les entreprises privées (délégation de service public à un opérateur privé). Les recherches récentes en droit de l'environnement et en sciences politiques analysent le développement contemporain de ces instruments juridiques plus individualisés et plus souples que la règle pour la gestion et la protection des ressources communes à toutes les échelles, et s'interrogent sur la prolifération de la production des normes comme sur l'émergence de nouvelles « figures juridiques » (Gaudin, 2007 ; Hervé-Fournereau, 2008).

Dans ce contexte de développement d'instruments de gestion plus souples, le pouvoir ne disparaît pas. Il reste un moteur structurant de la construction de la gouvernance, et il repose en particulier sur les asymétries d'information. En sociologie des organisations, le pouvoir est défini comme « la capacité d'un acteur à structurer des processus d'échange plus ou moins durables en sa faveur en exploitant les contraintes et opportunités de la situation pour imposer les termes de l'échange favorables à ses intérêts » (Friedberg, 1993 ; Crozier et Friedberg, 1997). Les dynamiques de coopération relèvent des relations de pouvoir, et elles en sont complémentaires ; l'intercommunalité permet ainsi de construire une institution supra-locale de coopération tout en concédant une assez forte autonomie aux pouvoirs municipaux.

Pour penser la gestion des fragmentations institutionnelles des aires métropolitaines, deux modèles s'opposent. Le modèle unificateur, dit « Gargantua », propose de constituer de grandes unités de gouvernement ; selon ses partisans, ce modèle serait plus efficace pour la gestion de services (économies d'échelle) et pour l'équité de la localisation des équipements, des activités et des résidences. C'est un modèle unifié de grands gouvernements locaux. A l'inverse, dans la théorie des choix publics inspirée par l'économie néo-classique, le maintien de la fragmentation doit permettre l'émulation entre collectivités, le libre choix individuel, la proximité et la redevabilité (*accountability*) du pouvoir politique. Dans ce second modèle, la gouvernance se définit contre le gouvernement, dans un modèle dépolitisé de « bonne gouvernance » dont il faut atteindre l'optimum par concurrence entre les acteurs. Dans notre hypothèse, le premier modèle semble en cours de constitution en France dans les agglomérations grandes et moyennes, sous l'impulsion simultanée des incitations de l'Etat et des pouvoirs métropolitains en place (ceux de la ville-centre ?).

1.2.3. Services d'eau, décentralisation et coalitions de croissance

Par l'importance du support infrastructurel et par la matérialité des produits manipulés, les services techniques urbains en réseaux se distinguent d'autres services à contenu plus relationnel et abstrait, qui ne peuvent être délivrés que sur la base de relations personnelles

directes (formation, éducation, action sociale, santé...). Dans la terminologie socio-économique de Jean Gadrey, les services d'eau et d'assainissement font ainsi partie des services logistiques et informationnels, comme les transports, la banque, la postes et télécommunication, par distinction avec les services relationnels (Gadrey, 2005). Ces *services logistiques* comprennent une dimension industrielle non négligeable, compte tenu de la transformation opérée sur la matière première (potabilisation en usine de traitement) et sur les eaux usées (assainissement en usine d'épuration). Le matériau manipulé n'est pas non plus neutre dans la nature du service rendu, puisqu'il s'agit d'une ressource vitale, naturelle et en théorie renouvelable. Les dimensions sanitaire et environnementale de ces services les font classer par diverses institutions dans les *services publics environnementaux* au sein des services urbains.

En France, l'activité de gestion des services d'eau est en quelque sorte anticipatrice du modèle décentralisé et partenarial avec le secteur privé, dans la mesure où la responsabilité communale date de la fin du XIX^e siècle, et où les premiers partenariats publics-privés datent de la même époque (contrats de concession et d'affermage avec la Compagnie générale des eaux à Lyon) (Scherrer, in Lorrain, 1995). Au début du XX^e siècle, la municipalisation est dominante, mais les contrats de délégation de service se généralisent dans les agglomérations dans le contexte de la mise en place des normes de qualité d'eau édictées par l'Union Européenne (années 1970-1980). Les compétences techniques et le capital financier apportés par les grandes entreprises de l'eau sont déterminants dans les choix faits par les municipalités, qui deviennent simultanément plus autonomes à la faveur de la première décentralisation (1982-1983).

Il en résulte une forme de gouvernance territoriale des services d'eau très appuyée sur le binôme gestionnaire-délégataire. Un phénomène de regroupement différencié des opérateurs dans des agglomérations (Vanier, 2010) s'opère par le phénomène des coalitions de croissance (Jouve, 2003). « Le contexte actuel de mutation de l'économie des services urbains, et notamment l'ouverture de principe et de fait de marchés considérés comme le monopole traditionnel de quelques ensembliers, tend, en bonne logique, à resserrer les liens entre *leader* et grande économie urbaine » (Négrier, 2005, p.164). Les liens étroits entre les milieux politiques locaux et une élite économique reposent sur la complémentarité des ressources offertes par les uns et par les autres. La transformation de la ville accroît l'asymétrie d'information et de pouvoir entre le maire et les opposants internes, entre la municipalité et les autres municipalités concurrentes. Pour reprendre la thèse de Négrier, le leadership politique tend de plus en plus à s'appuyer sur un ensemble d'intérêts privés internationalisés et relativement instables plutôt que sur des intérêts privés locaux traditionnels et bien ancrés (patronat local, notables...). Le développement des projets urbains peut alors devenir « frénétique » car il est soucieux d'être soutenu par ces attributaires privés. Les relations contractuelles entre les acteurs publics urbains et un

opérateur particulier font partie de ces coalitions de croissance qui produiraient la métropole sur le long terme (Lefèvre, 2009, p.52).

Les théories des coalitions de croissance et des régimes urbains sont développées d'abord aux Etats-Unis dans les années 1970-1980 puis reprises en Europe à partir de 1990 (Molotch et Logan, Elkin et Stone cités par Jouve 2003). La première théorie, celle des coalitions de croissance, porte sur la convergence d'intérêt entre les acteurs privés et les élus à faire augmenter la valeur des biens fonciers dans un contexte américain de puissantes dynamiques de marchés de l'immobilier et des terrains. La deuxième reprend des points essentiels de la première, notamment la nécessité d'établir une coalition avec certains intérêts locaux organisés pour mobiliser les ressources nécessaires au développement économique ; elle s'en distingue par la revalorisation du domaine politique et par la prise en considération d'acteurs privés plus divers. Notre choix se porte sur la première théorie car, même si elle s'applique plus aux biens fonciers qu'aux services urbains, elle accorde une plus grande importance au rôle des entreprises et de l'économie, aspects qui nous sont apparus prégnants dans notre problématique.

1.2.4. Une recherche inscrite dans le champ de l'Aménagement de l'Espace et l'Urbanisme.

Cette recherche présentée pour l'HDR se place clairement dans le champ et les problématiques spécifiques de l'Aménagement de l'espace et de l'urbanisme. Le sujet porte sur le rôle et les outils des instances publiques décentralisées, en particulier les intercommunalités, dans l'organisation technique, politique et territoriale des services d'eau et dans la gouvernance de l'eau. Le sujet relève donc d'une problématique caractéristique de l'aménagement à savoir la production et l'organisation des espaces habités par l'action volontariste des acteurs publics, dans le cadre d'un croisement entre les logiques équiementières de services techniques et les « contraintes environnementales » représentées par la disponibilité de la ressource en eau. La définition de Pierre Merlin et Françoise Choay prévoit l'intégration de ces « contraintes » non strictement naturelles comme constitutives de la prise de décision en aménagement. « L'action et la pratique de disposer avec ordre les hommes et les activités, les équipements et les moyens de communication, en prenant en compte les contraintes naturelles, humaines et économiques, voire stratégiques »⁵.

Les objets rattachent étroitement aussi ce sujet à l'urbanisme, comme conception et organisation de l'espace habité, et aux modèles de cette discipline dont nous retenons la vocation axiologique. Même s'ils n'apparaissent pas dans l'intitulé du sujet, l'objet réseau et le modèle des réseaux sont structurants dans la problématisation du sujet, tant dans leur

⁵ Ont été croisées en fait les définitions d' « aménagement » et d'aménagement du territoire », in Merlin P., Choay F., 2010, *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*, 3^e édition mise à jour, PUF, p.41-42.

incidence économique pour les gestionnaires de services que dans leur dimension unificatrice pour les territoires et les populations qui les habitent : ces réseaux techniques « lignes et voies » desservent « une même unité géographique » et évoquent « un monopole, public ou privé, avec, dans tous les cas, une responsabilité des pouvoirs publics »⁶. Les questionnements sur les formes de monopoles locaux (publics-privés) et sur la possible soustraction d'une partie des individus aux réseaux constituent deux des enjeux d'urbanisme soulevés par cette recherche. L'urbanisme, comme l'aménagement, relèvent de choix de valeurs, de normes et de modèles, dépendantes de contextes culturels, de conditions politiques et économiques complexes ; et c'est à l'aune de quelques-unes de ces valeurs (équité, compétitivité, solidarité, autonomie, développement), de ces normes (qualité, quantité, protection, sécurisation) et de ces modèles spatiaux (pôles, réseaux, territoires) que nous analysons les documents de planification et les outils de gestion des collectivités urbaines en matière de contribution à la gouvernance de l'eau.

Du fait que nous ne nous limitons pas à des paradigmes économiques, juridiques, et politiques mais que nous mettons plutôt les modèles spatiaux au premier plan, notre analyse repose en partie sur une grille de lecture géographique. Nous allons le justifier rapidement, non pas par la nature de l'objet « eau » (ce n'est pas parce qu'il y a une ressource naturelle en jeu qu'elle est analysée sous un angle géographique), mais fondamentalement par ce recours aux dimensions spatiales et territoriales de l'aménagement et de l'urbanisme. La recherche consiste en effet à analyser l'utilisation des délimitations territoriales, constructions humaines, au service d'une action localisée, autrement dit comment les logiques de bassins-versants existent faiblement et comment celles des services urbains opèrent fortement. Il n'est pas seulement question de délimitation mais aussi de contenus territoriaux, et là encore, l'épaisseur territoriale est bien restituée par l'analyse géographique qui permet d'articuler les échelles d'intervention des acteurs : micro-locale (habitant), locale (Ville ou Communauté d'agglomération), régionale (syndicats, collectivités territoriales, Agences de l'Eau), nationale (Etat, opérateurs privés).

C'est cette dimension multiscalaire et « inter territoriale » que nous mettons en commun avec nos collègues géographes physiciens, co-auteurs des ouvrages et productions collectives *La France. La ressource en eau*, et *Du concept aux territoires de l'action : la gestion des ressources en eau*, et que nous constatons apporter aussi dans le cadre de collaborations pluridisciplinaires avec des psychologues, des sociologues et des politistes.

En résumé, notre recherche est ancrée dans le champ de l'Aménagement de l'espace et de l'Urbanisme, par les objets et les problématiques spécifiques traitées ; nous exploitons notre

⁶ *Op.cit.* p.677.

formation, notre sensibilité et nos compétences en géographie au service de cette recherche aménagiste.

La conceptualisation du sujet s'organise autour de deux termes majeurs, le territoire et la collectivité urbaine. Le cadre d'analyse de la gouvernance, entendue comme l'intervention négociée et la coordination des institutions politiques et des acteurs de la société civile, accorde une place essentielle aux théories de l'action, des systèmes et des coalitions de croissance. C'est sur ces bases que nous réalisons une présentation distanciée de notre parcours de recherche et que nous développons en suivant un état de l'art sur la question des collectivités urbaines et de la gouvernance de l'eau.

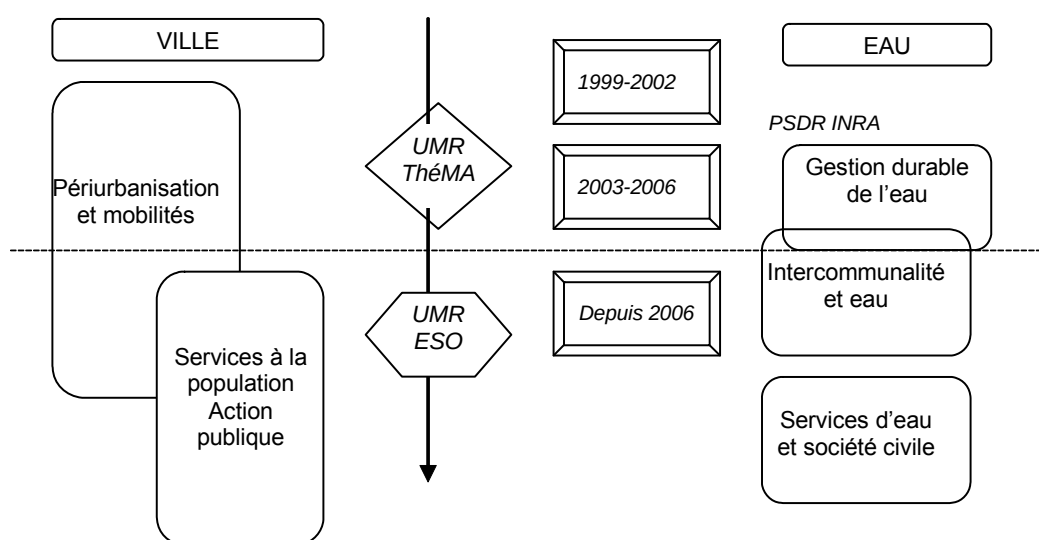
2. Parcours de recherche et état de l'art

Cette étape du mémoire ne s'apparente pas à la restitution chronologique d'une recherche d'une dizaine d'années, mais vise plutôt à dégager les lignes de force d'une activité de recherche continue, adaptée aux axes des laboratoires de rattachement (Cesurb Bordeaux, ThéMA Dijon, ESO Rennes) et souvent vécue comme foisonnante. Une ligne de force constitue le fil directeur de l'ensemble des recherches, les restructurations des espaces urbains, tandis que des inflexions thématiques et méthodologiques sensibles orientent les recherches depuis les huit dernières années.

2.1 Parcours de recherche : des territoires urbains à la gouvernance de l'eau, des cadres institutionnels à l'action publique diffuse

Le schéma synoptique présenté à la figure 2 vise à décrire comment la thématique de l'eau s'est arrimée à une préoccupation scientifique constante pour les territoires urbains, dans leurs délimitations, leurs structururations et leur gestion fonctionnelle.

Figure 2 : Synoptique de nos thématiques de recherche depuis 1999



E. Hellier, 2011

2.1.1. Structuration des espaces urbains autour des territoires institutionnels et fonctionnels

Rattachée au début de ma carrière à l'Université à une équipe spécialisée en géographie des transports (ThéMA Dijon, 1999), j'ai travaillé jusqu'en 2005 à la mise en évidence du rôle des mobilités quotidiennes sur la structuration interne des périphéries urbaines. Ces

recherches ont donné lieu à participation à contrat de recherche, à un article collectif (Chapuis et al., 2001) et à un chapitre d'ouvrage (Renaud-Hellier, 2003). Ce dernier mettait en évidence que les pôles secondaires de l'espace périurbain dijonnais jouaient un rôle croissant de polarisation des actifs, provenant de l'agglomération-centre, mais aussi et surtout d'une aire d'influence propre à ces pôles secondaires.

Déjà, la question de l'organisation des territoires par des systèmes réticulaires était structurante dans mes approches. L'organisation et la délimitation des espaces urbains était aussi abordée par le biais d'une étude sur les pôles intermédiaires de l'INSEE valorisée en colloque à Poitiers et dans le chapitre de l'ouvrage qui a suivi (Hilal, Renaud-Hellier, 2005). Le traitement des données statistiques de 1999 faisait apparaître des césures spatiales entre urbain et rural, au travers des profils socio-professionnels et socio-démographiques des pôles. Le texte sur *Les pays et intercommunalités à l'épreuve de la périurbanisation* paru en 2002 aux Editions Universitaires de Dijon introduit la problématique du décalage entre les espaces urbains habités et pratiqués et les territoires de l'aménagement et du développement (Pays et intercommunalités). Enfin, cette première tranche de questionnement sur les espaces fonctionnels et les territoires institutionnels de l'urbain s'est étoffée d'une analyse graphique, statistique et cartographique des territoires morphologiques et institutionnels des agglomérations, travail communiqué au colloque annuel de l'Association de Science Régionale De Langue Française à Lyon puis à Mâcon en 2003, et publié dans l'ouvrage issu du colloque de Mâcon *Territoires institutionnels, territoires fonctionnels* (Renaud-Hellier, 2006).

Or, un des résultats issus de cette publication portait sur la diversité régionale des rapports entre territoires institutionnels intercommunaux et territoires morphologiques. En particulier, les agglomérations de l'ouest de la France présentaient des intercommunalités assez vastes autour de leur noyau aggloméré. Abordée dès ma thèse, la question des intercommunalités comme territoires de gestion et de gouvernance adéquats naît de ces travaux de 2003-2005, qui restent fondés sur des méthodes quantitatives et cartographiques, sur une l'analyse spatiale et graphique, sans approfondissement de l'interférence avec les dimensions politiques de l'aménagement et de la gestion des territoires.

La thématique des espaces périurbains s'est poursuivie sous l'aspect des formes périurbaines, avec la participation à un contrat de recherche sur la forme de l'axe dans les structurations interurbaines et périurbaines (Dumont et al., 2008) et par une publication sur *Les nouvelles périphéries urbaines* aux Presses Universitaires issues en partie d'un séminaire et d'un appel à articles auprès de collègues étrangers (Dumont, Hellier, 2010). L'idée force de cet ouvrage est de montrer comment les mutations sociales et territoriales de ces espaces sous pression, situés dans un entre-deux urbain, traduisent l'adoption de modèles urbains, ou au contraire, s'inscrivent en faux contre tout modèle et développent des

modes d'organisation, de développement et de sociabilité autonomes (Extrait de l'introduction, *Périphéries, sous condition urbaine* : vieux problème, nouveaux chantiers, p.12).

Ainsi, on pense ici que les périphéries urbaines - en particulier en France où le phénomène de grandes agglomérations reste peu marqué à l'exception de la métropole parisienne - constitueraient des laboratoires de l'urbain, au sens de lieux et de territoires dans lesquels se sont déplacés les enjeux de connaissance et d'action. Ce déplacement du regard vers les périphéries et les phénomènes de périurbanisation s'accroît avec le tournant environnemental, les préoccupations de développement durable et de maîtrise des mutations climatiques. Dans les dynamiques propres qui les affectent, il faut noter en particulier, depuis quelques années, la diffusion de démarches jusque là spécifiques aux villes-centres comme celle, en particulier, du renouvellement urbain qui, bien qu'apparue et consolidée dans des secteurs intra-urbains en déshérence (friches) ou en difficulté, se diffuse dans l'ensemble des communes périurbaines voire rurales ; les Opérations de Renouvellement Urbain (ORU) affectant des « centre-bourgs » ne sont pas rares.

Or, avec l'incursion durable de la thématique de la gestion de l'eau et des territoires s'affirme progressivement dans mes approches méthodologiques et épistémologiques l'approche plus politique des constructions de délimitations spatiales et territoriales autour de l'urbain. L'aménagement des territoires et la gestion des services interviennent comme facteurs d'interprétation des délimitations spatiales et territoriales (Boino, Desjardins, 2009).

2.1.2. Arrimage de la thématique Eau et inflexions méthodologiques

La thématique Eau s'est invitée par hasard dans mon chemin de recherche, en croisant des réseaux de recherche nationaux et internationaux (figure 2).

C'est ainsi que le contrat Pour et Sur le Développement Régional de l'INRA Bourgogne *Gestion durable de l'eau dans l'aire urbaine dijonnaise* (2003) est fondateur de notre incursion dans les thématiques de l'eau. Simultanément, les membres de l'équipe de recherche pluridisciplinaire autour de ThéMA, du LEG (Laboratoire d'Economie et de Gestion) et d'une équipe de juristes, entrent en contact avec le GDR Res Eau Ville CNRS 2525 (Graciela Schneier-Madanès). Les différentes journées d'étude organisées par ce GDR entre 2003 et 2005 nous ont permis de bâtir un réseau de collègues et d'insérer nos travaux dans les problématiques portées par ce GDR : Eau, Ville et Territoires. Plusieurs contributions sur l'eau et les espaces périurbains exposent, à partir de l'exemple dijonnais, comment l'agglomération fonctionnelle se développe par les réseaux et les conventions d'échange d'eau sans que les territoires de gestion institutionnelle en soient affectés. (Belaïdi, Renaud-Hellier, 2006 ; Renaud-Hellier, 2006 ; Renaud-Hellier, 2004). C'est aussi tout une phase de compréhension des systèmes d'acteurs croisés de la gestion sectorielle des services d'eau et de la gestion de la ressource en eau qui se déroule, de laquelle aboutira le schéma complexe formalisé en fin de cette partie (figure 3).

Nos recherches sur l'eau, comme sur l'urbain, intègrent très vite les questions territoriales autour de l'intercommunalité, puis à l'heure actuelle, se décentrent des acteurs institutionnels

pour interroger l'action individuelle et collective, dans le cadre de collaborations pluri disciplinaires avec la sociologie et la psychologie. Au fil de mes terrains et surtout au contact de nouvelles équipes de recherches, les entrées thématiques ont sensiblement évolué, tout en restant connexes. Elles se rattachent toutes à un questionnement central autour de l'eau service et de l'eau ressource. Depuis le rattachement à ESO, la manière de concevoir le périmètre et les processus de l'action publique a évolué, et inspire des travaux émergents et des perspectives majeures.

Un moment pivot dans cette réorientation fut le travail pluridisciplinaire dans le cadre du contrat *Mobilisation d'Acteurs et Gestion Intégrée des Espaces* (Financement Région Bretagne – 2006-2008) dirigé par Yves Bonny, sociologue (ESO-Rennes). La thèse principale de la recherche consistait à montrer comment les mobilisations d'acteurs rencontraient la gestion publique locale des espaces ou des ressources spatialisées. L'intérêt de cette recherche était de relier les différents niveaux de mobilisation. Trois termes clés avaient été posés : réseaux d'acteurs, action publique et échelles (d'engagement et de référence), le fil directeur étant la manière dont les espaces étaient investis par les acteurs. Au fil des recherches, la notion d'enjeu spatialisé s'est dégagée, tandis que la dimension temporelle s'est avérée essentielle pour problématiser l'enjeu. Chaque enjeu s'est construit dans l'espace et dans le temps. La grille d'analyse mettait l'accent sur l'articulation des niveaux de mobilisation : investissement ordinaire de l'espace, mobilisations politiques ordinaires et mobilisations associées aux institutions politico-administratives.

Le travail fourni avec Sylvie Ollitrault (UMR CRAPE, IEP Rennes 1) sur l'axe « Se mobiliser pour l'eau en Bretagne : représentations et pratiques des acteurs » a permis de croiser une approche politiste des arènes de débats et de mises à l'agenda avec une analyse territoriale fondée sur les acteurs publics et privés organisés de la gestion de l'eau potable. Il a été extrêmement fécond de constater que nos deux approches se complétaient par une insistance sur les jeux d'échelles pour la géographe, et sur les niveaux d'échelons pour la politiste. La distinction affinée entre deux types d'espace, l'espace politique et l'espace social, entre l'espace de référence et l'espace de mobilisation, a été une occasion de mûrir la notion d'espace et d'identifier « l'action spatialement diffuse ».

L'extrait du rapport final ci-dessous co-rédigé avec Sylvie Ollitrault en constitue une synthèse :

L'espace de référence des mobilisations n'est pas à proprement parler l'espace rennais mais plutôt l'espace régional et tous les espaces français ou européens marqués par les problématiques de la qualité de l'eau et du prix de l'eau. Les effets de cette mobilisation dépassent largement le cadre rennais, et s'appuient par ailleurs, du point de vue temporel, sur une montée en généralité de la question de l'eau antérieure à la politique de sécurisation de l'Alimentation en Eau Potable par interconnexion depuis 1992, et aux programmes Bretagne Eau Pure (1990). Cela permet de discerner que la période critique qui a été identifiée en rapport à des données socio-économiques (besoins en eau), juridiques

(contentieux) et environnementales (pollution), s'inscrit dans une problématique plus ancienne.

L'espace de mobilisation lui-même est mouvant ; il est paradoxalement situé à l'écart des lieux officiels de la participation, peut-être plus fortement constitué dans les lieux de travail des associations (où se préparent les dossiers), dans les supports d'information en réseau, dans les médias et devant les tribunaux, dans la rue (dégustation de l'eau du robinet par la CNCV et Greenpeace devant l'Hôtel de Ville de Rennes en avril 2007). Le temps des grands rassemblements semble révolu, et laisse place à une action spatialement plus diffuse et construite dans le temps [...] Pour l'heure, ces phénomènes diffus mais déjà perceptibles relèvent de « l'entre-deux », mais ils peuvent peut-être changer le contexte et relativiser les hypothèses qui fondent la prise de décision.

Depuis 2003, nos travaux et productions scientifiques sont donc centrés sur les gestions urbaines de l'eau, en particulier sur les utilisations économiques de l'eau et sur leurs gestions sectorielles (Renaud-Hellier in Boutelet et al., 2010 ; Hellier et al., 2009 ; Renaud-Hellier, 2007). Ces gestions techniques englobent des secteurs aussi variés que la production d'énergie, le transport, l'irrigation agricole, l'industrie et l'alimentation des collectivités. C'est cette filière alimentation en eau des collectivités qui retient mon attention, et qui constitue un segment du « petit cycle de l'eau » et une part des « eaux urbaines » (eau potable, eaux usées, eaux pluviales, eaux d'agrément) (Barraqué, Narath, 2009). C'est dire que l'eau en tant qu'objet physique n'est pas de notre domaine de compétences. Il nous intéresse fondamentalement en tant que ressource pour les sociétés (urbaines en particulier), en tant qu'objet de politiques publiques d'aménagement, d'activités d'exploitation économique et de démarches de valorisation privée. Durant les quatre dernières années, notre intérêt s'est ainsi accru, en lien avec le positionnement scientifique d'ESO, pour la manière dont les initiatives privées « s'invitent » dans le système d'action du réseau public, et le questionnent dans ses modèles et ses fondements. Si nos premiers travaux ont surtout porté l'attention sur l'action institutionnelle classique, déconcentrée et décentralisée, les recherches actuelles en aménagement de l'espace déplacent donc la focale vers l'interface entre les acteurs réglementaires, collectivités d'une part et les démarches usagers-habitants d'autre part (communication Renaud-Hellier, 2008; articles en cours de soumission).

Axé sur une recherche urbaine relative aux dynamiques et restructurations urbaines et péri urbaines, ce parcours à tonalité rétrospective devient une trajectoire, dès lors que l'on envisage des prolongements et des perspectives renouvelées. L'état de l'art sur la question de la gestion des services d'eau et de la gouvernance de l'eau tient déjà compte de ces perspectives, en ajoutant aux paradigmes de gestion des services et de gouvernance de l'eau, celle de l'action publique territorialisée.

2.2 Un état de l'art selon trois paradigmes

Objet d'une action publique démultipliée, et fortement marquée par l'imbrication des enjeux économiques et environnementaux, la gouvernance de l'eau fait l'objet à l'échelle internationale comme en France d'un intérêt croissant de la part de la recherche en sciences

sociales. La gestion des services d'eau relève d'un autre champ thématique dans les sciences sociales, qui n'est pas forcément croisé avec la question de la gouvernance de l'eau. Il s'agit de services en réseaux, qu'ils soient de transport de personnes, de marchandises, d'informations, d'énergie, qui renvoient au champ de l'étude des propriétés des réseaux (mathématiques, économie des réseaux, socio-histoire des techniques, réseau comme modalité d'organisation de l'espace, avec ses lois et ses règles...). Ce champ thématique des services en réseaux est plus directement mis en relation avec les processus, formes et modes de régulation de l'urbanisation, du fait que la conception des réseaux relève de l'urbanisme, et que dans l'autre sens les réseaux structurent et accompagnent l'urbanisme (Dupuy, 1991 ; Offner, Pumain, 1996).

La revue de la littérature, francophone et anglophone, dans laquelle on inclut les travaux menés dans le cadre des réponses aux appels d'offres et aux programmes ANR, est révélatrice de trois grandes séries de paradigmes, que l'on peut synthétiser ainsi:

- a - Gestion urbaine durable des services d'eau
- b - Gouvernance et gestion intégrée de la ressource
- c - Les formes renouvelées de l'action publique territorialisée

2.2.1. Gestion urbaine durable des services d'eau

Le terme *gestion* mérite d'être précisé, tant il est employé de manière commode et généralisée. La notion de gestion est assez neutre. Dans un sens courant, la gestion renvoie à l'administration d'un service ; il s'agit de la science de l'administration, de la direction d'une organisation et de ses différentes fonctions : gestion des mobilités, de la ville, de l'environnement... La gestion doit assurer le bon fonctionnement d'un service ou d'un système, du point de vue technique et économique, et viser la satisfaction de la demande tout en respectant les contraintes de droit et d'équilibre financier. La gestion complète l'ingénierie, qui se situe plutôt en amont pour la conception et l'étude du projet industriel à mener. Le domaine des réseaux techniques, notamment les réseaux d'eau, illustrent tout à fait cette définition. La *gouvernance* quant à elle, on l'a dit, est une notion fortement marquée par le contexte de sa production, celle des Nations Unies et des grandes organisations internationales. Transposée du monde de l'entreprise à la sphère du politique, cette notion repose sur l'idée que la régulation des tensions peut être réalisée par des négociations horizontales entre institutions et acteurs de la société civile, société civile entendue au sens large, c'est-à-dire monde socio-économique, ONG, associations. L'objectif de la gouvernance est la résolution de problèmes de coordination, au moindre coût. La gouvernance concerne nécessairement des questions de choix collectifs, valeurs, d'intérêt général, de légitimité, et, en somme, de politique (Le Galès, 2003).

Il est délicat de dissocier la gestion des services de l'action sur la ressource, tant les utilisations ponctionnent la ressource et tant la disponibilité pour les usages urbains dépend de l'état de la ressource. Dans cette catégorie des travaux d'interface, nous pouvons placer le rapport de recherche de Bernard Barraqué *Eau des villes, eau des champs*, qui a porté sur les modalités de protection des captages et a mobilisé sur plusieurs terrains gestionnaires, politistes, juristes et sociologues (Barraqué et al., 2008). Des synthèses intéressantes sur l'expérience auxerroise, la comparaison internationale avec les systèmes allemands et hollandais, les approches volontaires en droit de l'environnement, montrent combien les moyens financiers, les cultures techniques, les représentations sociales nationales, et les mobilisations politiques locales peuvent jouer en faveur d'actions volontaires conventionnées entre collectivités consommatrices, soutiens étatiques et intérêts économiques locaux (agriculteurs, industriels). Cette recherche montre aussi combien, en France, ces démarches sont ponctuelles et inscrites sur moyen terme.

Les recherches portant sur la durabilité des services d'eau se développent autour d'études appliquées locales et d'approches comparatives internationales, en particulier européennes. Focalisant l'analyse sur quelques agglomérations wallonnes en « désurbanisation », des chercheurs en économie et géographie de l'Université de Liège ont montré que les réseaux techniques dont l'extension est la plus coûteuse, fonctionnement compris, sont les réseaux d'eau (Halleux et al., 2008). Le lien entre l'étalement urbain et les coûts d'extension des services en réseau a aussi été exploré pour quatre agglomérations européennes (Bordeaux, Nantes, Lausanne, Stockholm) dans le cadre d'un contrat de recherche PUCA (Jaglin, 2008). Un programme ANR, Eau & 3 E, est en cours actuellement au sujet des équilibres entre économie, éthique et environnement (les 3 E). Reposant sur une comparaison européenne interurbaine, il cherche à comprendre comment des services, dont les recettes sont fragilisées par la baisse des consommations, parviennent non seulement à rééquilibrer le budget, mais aussi à assurer les autres missions de développement durable : équité sociale et protection de la ressource. La baisse des consommations d'eau est un phénomène repéré depuis une dizaine d'années dans les grandes capitales européennes, accru dans les villes rétrécissantes ou en déclin, et perceptible dans les villes moyennes et métropoles régionales françaises⁷. La question de la planification des services d'eau est peu abordée par les chercheurs en sciences sociales en France, sinon de manière assez critique, elle reste plutôt du domaine des sciences de l'ingénieur. Même en aménagement, les analyses sont beaucoup plus développées dans le domaine de l'urbanisation et des transports, avec des problématiques récurrentes sur la meilleure manière de coordonner les deux politiques sectorielles. Des travaux émergents méritent donc d'être poursuivis dans la

⁷ Poquet G., Maresca B., 2006, La consommation d'eau baisse dans les grandes villes européennes, Credoc, *Consommation et modes de vie*, n°192 avril 2006, 4p.

lignée des analyses de Jean-Baptiste Narcy (2004) ou du mémento de Laure Isnard (2007). La question de la planification fait l'objet de publications anglo-saxonnes tournées vers l'optimisation de la planification de la ressource en eau et du processus de décision à partir de l'exemple des Etats-Unis (Russell, Baumann, 2009).

La réflexion analytique et prospective sur la dimension infrastructurelle et collective des services d'eau prend une grande importance chez les économistes, géographes et urbanistes. Face aux coûts croissants de renouvellement des réseaux et de mises aux normes, face aux expérimentations alternatives qui individualisent et « relocalisent » le circuit d'eau à la parcelle, un grand nombre d'auteurs proposent de continuer à penser « avec le réseau » mais aussi « au-delà du réseau » (Narcy, 2005 ; Schneier, Petitet, 2005 ; Coutard, Lévy, 2010 ; Barraqué, Pincetl, 2010). A l'instar des évolutions traversant la production d'énergie électrique, les dispositifs décentralisés de gestion de l'eau à la parcelle ou à l'échelle du quartier sont expérimentés dans des programmes d'urbanisme locaux voire à la parcelle, dans le cas d'habitants individuellement impliqués. Les rationalités qui soutiennent ces démarches font l'objet de recherches en socio-anthropologie, en urbanisme. Ces recherches montrent en particulier que le changement de technique d'accès à la ressource est motivé par une certaine conception du monde, et qu'en retour, la nouvelle technique utilisée renouvelle ce rapport au monde (Menozzi, Flipo, Pécaud, 2008). Les chercheurs en sciences sociales notent aussi que les dispositifs expérimentaux se heurtent aux normes sanitaires, et aux législations évolutives concernant l'utilisation domestique des eaux brutes ou le *re use* des eaux usées traitées (interdiction de réutiliser les eaux usées traitées dans le quartier Leexmer à Culemborg, en raison d'un durcissement de la législation néerlandaise ; Barraqué, 2011).

Ces analyses plutôt portées sur les Nords croisent des travaux déjà bien développés sur la gouvernance des services d'eau dans les Suds (Baron, 2005 ; Dubresson, Jaglin, 2005), qui s'intéressent aux modes de territorialisation, de régulation et de gouvernance produits par la gestion des services d'eau. Ces travaux montrent en particulier que la continuité territoriale des services peut s'opérer par des systèmes techniques décentralisés et des formes d'organisation plus communautaires. La mondialisation des problématiques d'accès à l'eau et des formes de régulation (marché, Etat, communautés) sont bien développées par des collectifs d'auteurs (Schneier-Madanes, De Gouvello, 2003 ; Schneier-Madanes, 2010). Plusieurs articles anglo-saxons proposent des évaluations localisées des modes de gestion et des formes de gouvernance, dont des démarches de gestion urbaine des services d'eau soutenable. Dans l'article de Van de Meene au sujet de villes australiennes, il est noté que les processus sont très lents et qu'un obstacle est constitué par le manque de prise en considération par les gestionnaires des connaissances, savoir-faire et pratiques habitantes (Van de Meene et al., 2011).

Simultanément, les gestionnaires et économistes approfondissent les questions de régulation au sein des modes de gestion délégués. L'approche comparative proposée par Marianne Audette-Chapdeleine (2009) est intéressante, elle clarifie les types et enjeux de modes de gestion et montre que les définitions du Partenariat public privé (PPP) varient dans la littérature : privatisation, participation du secteur privé, gérance, délégation, affermage, concession, sociétés d'économies mixtes. On peut même aller plus loin dans les dénominations ; en France, l'Institut de gestion déléguée distingue les PPP contractuels (délégations de services publics et contrats de prestations) des PPP institutionnels (sociétés d'économie mixte). Les mécanismes réglementaires existent systématiquement, mais ils sont particulièrement développés pour encadrer l'activité privatisée. C'est au niveau opérationnel que la diversité des options est la plus grande (opérateur unique ou pluriel ; public, privé ou mixte ; segmentation possible des tâches). Au-delà, le défi majeur soulevé par les nombreuses formes de PPP dans les services d'eau est de « trouver un arrangement institutionnel qui mise sur l'expertise des entreprises privées tout en garantissant un intérêt public à plus long terme » (Audette-Chapdelaine, 2009, p.233). Les travaux de Guérin-Schneider et Breuil se sont intéressés plus particulièrement aux contrats de délégation et à leur mise en œuvre par les parties prenantes. L'idée est de proposer des outils d'amélioration de la performance et de l'équité des contrats : mesure des asymétries d'information, analyse des clauses à la lumière de leur mise en œuvre (utilisation des provisions, évolution du prix de l'eau).

Aujourd'hui, les économistes et gestionnaires s'interrogent sur l'évolution des situations de monopole/oligopole et sur la possible ouverture à la concurrence en application des orientations européennes. Cette concurrence d'un grand nombre d'opérateurs est en théorie « naturellement » limitée par le fait que la duplication des réseaux et l'exigence de sécurité sanitaire sont difficiles et trop coûteux à atteindre (notion de monopole naturel). Mais les stratégies politiques des maires et présidents d'intercommunalité tendent aujourd'hui à stimuler l'ouverture à des modes de gestion pluriels et concurrentiels.

Ainsi la gestion des services d'eau entre clairement dans la sphère de la gouvernance de l'eau. Les deux sphères se recoupent lorsqu'il s'agit par exemple d'adapter le dispositif d'Alimentation en Eau Potable (AEP) aux exigences des lois et directives. Ce processus nécessite à la fois la mobilisation de connaissances techniques et scientifiques sur l'hydraulique, mais renvoie aussi à des choix collectifs de dispositifs ou de politiques (maîtrise de la demande versus gestion par l'offre par exemple). Il soulève des enjeux d'augmentation des prix de l'eau et implique une concertation avec d'autres usages de la ressource. Exploitation et administration d'un secteur économique, la gestion des services d'eau s'appuie en effet sur une ressource « naturelle » localisée et mobilisée par d'autres usagers. Cette ressource s'inscrit dans une unité hydrographique, bassin ou nappe souterraine, mais potentiellement aussi dans des systèmes de gestion visant à réguler

l'usage de ce bien commun. Le passage par les modalités de gestion intégrée de la ressource permet de positionner notre sujet dans la grille onusienne de la gestion intégrée et dans la littérature sur la gouvernance des biens communs.

2.2.2. Gouvernance et gestion intégrée de la ressource

La notion de *ressource* doit ici être précisée. De manière générale, une ressource constitue un potentiel à mettre en valeur ; quand elle est physique ou naturelle, il s'agit d'une matière première qui par valorisation ou transformation peut servir au développement d'une économie et d'une société. On distingue classiquement les ressources renouvelables des ressources non renouvelables, la consommation des ressources non renouvelables entraînant une forme d'irréversibilité par la destruction nette de la ressource. Une ressource procède de l'adéquation entre l'eau superficielle ou souterraine disponible en un lieu donné et les moyens pour la rendre utilisable à un moment et à un endroit précis. Cette utilisation peut s'opérer *in situ*, sur place directement dans le milieu, ou par prélèvement puis acheminement vers les lieux de consommation. La ressource en eau se comprend alors comme une tension entre les choix d'une société d'exploiter l'eau naturellement disponible et les moyens qu'elle se donne pour satisfaire ses besoins (Hellier et al., 2009, p.7). Autrement dit, comme la ressource n'existe que par rapport aux choix posés par une société ou une organisation, la notion est caractérisée par une forte connotation socio-politique.

La littérature sur le sujet de la gestion intégrée est extrêmement développée, le paradigme ayant été diffusé depuis le début des années 1990 à l'échelle internationale par la *notion de GIRE (Gestion Intégrée des Ressources en Eau)*. Les sphères anglo-saxonnes traitent ainsi des modalités de l'IWM (Integrated Water Management) ou de l'IWRM (Integrated Water Resource Management) avec des approches récentes mettant en évidence la complexité des processus (Bressers, Lulofs, 2010).

Notion aux contours flous et au caractère malléable, la GIRE propose une forte parenté avec la notion de développement durable, « principe normatif sans norme » (Theys, 2003, cité par Petit, 2006). Elle vise à être déclinée à plus ou moins brève échéance dans tous les pays du globe, pour parer au caractère épuisable de la ressource et aux tensions d'usages. Elle repose sur un régime institutionnel de gestion de ressource « intégrée » c'est-à-dire que la cohérence doit être forte entre les politiques publiques de régulation et les droits de propriété et d'usage de l'eau d'une part, et la transversalité des politiques publiques ayant une influence sur l'eau, notamment les politiques de gestion de l'espace d'autre part (Calvo-Mendieta, 2005, citée par Petit, 2006). Le modèle territorial de cette GIRE est le bassin versant. La France l'a adopté dès 1964 avec la première loi sur l'eau à l'origine de la création des Agences financières de bassin. La loi sur l'eau de 1992 consacre cette approche en lui adjoignant une dimension locale (Schémas d'aménagement et de gestion des eaux, SAGE)

et démocratique (Comités de bassin en plus des Agences, Commission locale de l'eau dans les SAGE).

Pour Stéphane Ghiotti (2006), qui retrace la trajectoire historique du bassin dans l'organisation des territoires, le passage au bassin versant marque, pour la gestion de l'eau, celui d'une gestion de l'eau par filière à une gestion globale, intégrée et durable des milieux aquatiques, c'est-à-dire l'évolution d'une gestion uni-acteur/uni-fonction à une gestion pluri-acteurs/pluri-fonctions (p.16). Les progrès sont notables dans la compréhension et dans la gestion de la dynamique fluviale, comme pour les connaissances en écologie et biologie ; du point de vue politique, les oppositions se matérialisent, les acteurs sont amenés à se positionner. Le même auteur relativise cette idée plus loin en montrant les limites de l'approche par bassin pour la gestion de l'eau et pour le développement territorial : gestion des aquifères et domaines karstiques, territoires plus techniques pertinents (wateringues du nord de la France et de l'Europe du nord-ouest), faiblesse de la légitimité politique et rattrapage par les luttes de pouvoir. Ainsi, ce mode de gouvernance de l'eau demeure fragile (Ghiotti, 2006, p.212).

Un modèle de gouvernance de l'eau comme bien commun, ressource à partager et patrimoine à protéger, est donc promu depuis les années 1990 par les instances internationales, celui de la gestion intégrée des ressources en eau reposant sur le territoire du bassin-versant. L'édification de cette norme s'appuie sur des travaux d'économistes qui ont montré la pertinence des modes de gestion communautaires (notamment Ostrom, 2010), en considérant que les usagers d'un bassin constituent une communauté. Or, cette visée normative autour du modèle de la gouvernance de bassin s'accompagne dans les faits et les pratiques d'une complexité bien plus grande des territoires et des acteurs de la gouvernance locale de l'eau. Parmi les systèmes hydrologiques et sociaux, les modes d'organisation technico-économique des filières d'exploitation de l'eau définissent des périmètres d'exploitation spécifiques relatifs à leurs besoins, et via les interconnexions de réseaux, les transferts d'eau et des formes de marché de l'eau, élargissent la gouvernance au-delà de l'appartenance à un bassin (Descroix, Lasserre, 2003 ; Ghiotti, 2006). Par ailleurs, les modes de gestion des biens communs sont multiples comme cela a pu être analysé par Petit (2004) pour les eaux souterraines ; la gestion communautaire se combine avec des gestions publiques et collectives. En somme, la gestion intégrée doit compter avec la complexité et engager des moyens à la mesure de l'objectif.

Des désaccords existent chez les chercheurs (et entre les gestionnaires) sur ces moyens et sur la manière d'aboutir à cette gestion équilibrée, équitable et soutenable de l'eau. Le numéro de *Geographical Journal* de 2007 consacré aux « Critical perspectives on Integrated Water Management (IWM) » souligne clairement ces divergences de vue. D'après l'éditorial de ce numéro, la plupart de la littérature continue de promouvoir l'idée que l'IWM proviendra

d'une amélioration du niveau de coordination entre les instances et organisations existantes. D'autres adoptent une position plus critique, interrogeant le mythe de la coordination et considèrent que la complexité des systèmes hydrologiques et sociaux doit amener l'IWM à des niveaux très élevés d'engagement et d'interaction des acteurs et usagers de la ressource. « Problem-solving capacity in modern and democratic societies is dispersed over many actors that hold ownership rights, user rights and management rights » (Bressers, Lulofs, 2010).

Tableau 1 : Water management models

Acronym	Model names	Characteristics
IWM	Integrated Water Management	Internal integration between water sub-sectors (groundwater, surface water, stormwater, wastewater and drinking water) Engineering domain and rationality
IWRM	Integrated Water Resources Management	External integration between water and other sectors and fields in society (agriculture, tourisme, nature, housing, transport, urbanism) Engineering and policy domains
AWM	Adaptive Water Management	A perspective of water managers that struggle for satisfying outcomes in the context of imperfect information and actor-related dynamics Policy and politics domain

E. Hellier, d'après Bressers, Lulofs, 2010

Enfin, les incertitudes concernant les phénomènes environnementaux doivent ouvrir la gestion à la prise en compte de la non linéarité des processus, de l'expérimentation, de l'apprentissage et de la décision collective, avec une grande attention portée à la compréhension des problèmes d'échelles. Le tableau ci-dessus précise qu'il faut distinguer IWM et IWRM ; dans la deuxième l'intégration porte sur la ressource non sur les gestions sectorielles. Cette lecture anglo-saxonne (Bressers, Lulofs, 2010) introduit aussi la notion d'AWM, qui s'oppose aux deux premières formes de gestion par le poids déterminant de la politique et de la Police de l'eau au détriment de l'ingénierie. Le tableau ci-dessus (tableau 1) synthétise ces trois types de gestion de l'eau d'après la littérature anglo-saxonne, distinguées par un niveau de rationalité et de contrôle par l'ingénierie décroissant.

Les deux premières démarches, IWM et IWRM, sont complémentaires et non pas exclusives l'une de l'autre. La démarche scientifique de mise en relation des politiques de gestion des services d'eau et de la gouvernance de la ressource en eau n'est pas vraiment formalisée dans cette catégorisation anglo-saxonne. Elle se situe quelque part au croisement de l'IWM et de l'IWRM. Cette discordance entre le questionnement de notre recherche et cette

catégorisation tient au fait que ce questionnement porte plus sur la transversalité que sur l'intégration des domaines d'action, comme le formalise la figure 3. La nuance est mince entre transversalité et intégration, comme l'indiquent ces définitions du dictionnaire *Le Robert*.

Transversal (sens figuré) : qui utilise, prend en compte, recouvre plusieurs domaines ou techniques.

Intégré : qui inclut en tant que partie intégrante ; dont les éléments sont conçus pour former un ensemble homogène.

La transversalité se développe dans le maintien des éléments hétérogènes, tandis que l'intégration repose sur une forme d'unification des éléments dans un tout. En théorie, la première peut s'exercer sans structure englobante et surplombante, par le jeu d'une prise en compte mutuelle des différents domaines, tandis qu'une entité de coordination politique s'impose dans la deuxième. En réalité, les chances de mise en œuvre de la transversalité des politiques publiques et des gestions privées sont favorisées par la création de réseaux d'acteurs, formels ou informels, obligatoires ou volontaires ; par exemple, dans le domaine des politiques publiques déconcentrées, la réunion des services de l'Etat dans la Mission Interservices de l'Eau, territoires, santé, environnement, risques et hydrologie, assure un échange d'informations utiles pour chaque service dans ses prérogatives. Le point commun entre les deux processus de transversalité et d'intégration repose sur le décroisement entre des secteurs séparés mais reliés par un intérêt supérieur.

Du cadre théorique anglo-saxon, notre recherche retient plutôt le clivage entre gestion intégrée et gestion adaptative (AWM), forme non volontariste de gestion de l'eau. Cela signifie d'évaluer les efforts réellement consentis vers une transversalité des politiques publiques, celles des services d'eau et celles de la ressource. L'explicitation de ces relations, qui semblent évidentes, mérite d'être faite ; c'est l'objectif de cette recherche.

Nos recherches récentes se placent toujours dans le cadre d'analyse de la gouvernance et des politiques publiques, mais elles tiennent compte de manière plus développée des sphères civiles et habitantes dans la production de l'action publique territorialisée. Paradigme porté par des chercheurs en science politique et en sociologie politique, l'action publique territorialisée vise à interroger la séparation qui est faite habituellement dans la recherche entre ce qui relève des espaces de vie des acteurs sociaux et ce qui renvoie à la construction de problèmes publics par les mobilisations collectives et les instances politico-administratives.

2.2.3. Les formes renouvelées de l'action publique territorialisée

Les récents ouvrages et travaux en sciences politiques ou sociologie politique font largement place aux dynamiques de transformation de l'action publique. Les uns mentionnent le « pouvoir à distance » de l'Etat, et les phénomènes de consolidation de ce pouvoir par le

biais des agences et autres établissements publics sous tutelle, dans un mouvement de « recentralisation » (Epstein, 2008). D'autres productions se focalisent sur la décentralisation ou sur la participation, au travers de l'activité des instances de démocratie de proximité ou de l'organisation du débat public (Blondiaux, Sintomer, 2002). D'autres encore, sociologues et politistes, soulignent bien que l'analyse des actions politiques doit dépasser les approches unilatérales sur la mise en œuvre des politiques publiques pour considérer « l'espace social » de l'action politique dans toutes ses dimensions. Ses autres dimensions sont la fragmentation de l'Etat, la puissance des élites politiques et administratives, l'action des petits groupes privés formels et informels (intérêts particuliers, lobbies) (Lascoumes, Le Galès, 2007). Cette posture constitue un courant de la science politique, mais à y réfléchir, elle considère toujours l'action publique comme issue des autorités politiques et des cadres administratifs, et les mobilisations, enjeux d'expertise, débats, actions collectives comme des problèmes consécutifs à l'action publique. Dans cette conception, le clivage demeure entre la sphère publique et la sphère des intérêts privés. Les mobilisations traduisent des réactions à l'action publique mais ne peuvent pas relever de l'action publique.

Notre projet de recherche se reconnaît plutôt dans d'autres courants encore, qui s'engagent dans des approches pragmatiques visant à sortir de l'analyse des dispositifs institués des politiques publiques et montrant de l'intérêt pour les phénomènes situés de mobilisation et de pratiques ordinaires. La posture vise à « envisager le développement d'une action publique dans le prolongement de nouveaux agencements localement situés tels qu'une mobilisation, et non plus à l'appréhender comme l'appendice ou le symptôme d'une politique publique donnée » (Cantelli F. et al., 2009). Ces auteurs mettent en avant la pertinence de mettre en relation l'action publique et ce qu'elle engendre non seulement au niveau macro-social mais aussi au niveau des actes individuels. « Relier les dynamiques institutionnelles aux formats de l'action individuelle » est une entreprise très ambitieuse de nature sociologique, mais cette ambition nous intéresse très vivement. Sans entrer dans l'analyse des comportements individuels, pour laquelle la socio-anthropologie et la psychologie ont les compétences disciplinaires, nos recherches en cours et à venir intègrent l'idée que la prise en compte de l'action des individus organisés est constitutive de l'analyse de l'action publique.

Sur un plan épistémologique, il s'agit de considérer que l'expérience de l'utilisateur, ses pratiques, les modes de consommation d'eau et les représentations qui y sont associées sont porteuses de sens pour les politiques publiques, à partir du moment où elles passent le seuil de la pratique privée. Cela signifie dans notre idée qu'à partir du moment où ces expériences reposent sur une dimension collective (réseau militant, échanges de savoir-faire, projet municipal d'éco-quartier...), elles passent dans le champ de l'action publique : ces pratiques sont publicisées, médiatisées, connues de tous et plus ou moins prises en

considération par les représentants de l'action publique institutionnelle. Un tel contexte peut permettre de parler de contribution des initiatives d'usagers à l'action publique territorialisée.

L'organisation à Rennes du colloque *Espaces de vie, espaces enjeux* en 2008 autour des UMR ESO et CRAPE en constitue un jalon essentiel en matière de pluridisciplinarité et de variété des objets présentés : construction socio-politique des Pays, phénomènes des groupes d'action anti enseignes lumineuses, rôle des intermédiaires dans la collecte des déchets au Caire.... Au-delà de ce foisonnement, sont ressortis des enseignements mis en lumière par Alain Faure et Sophie Allain concernant les échelles et échelon de l'action publique. Bien des travaux sur la gouvernance des territoires montrent le rôle des processus *bottom-up* et des mobilisations locales dans l'innovation et la proposition de solutions à des enjeux d'aménagement et d'environnement locaux. Ces travaux n'infirmant pas l'efficacité possible des processus de participation *top-down* mais rééquilibrent la formalisation de la gouvernance au profit des organisations locales *ad hoc*, et de leur capacité à trouver des issues, avec un soutien financier et institutionnel (Beuret, Cadoret, 2010).

Plus spécifiquement, les séminaires, débats et publications relatifs aux usagers, à leurs initiatives et à leur rôle dans la gouvernance des services d'eau sont de plus en plus nombreux tant dans les cercles de la réflexion appliquée (collectivités territoriales, groupes et collectifs citoyens...) que dans les réseaux de recherche. De la même manière que la figure de l'habitant se consolide dans les sciences sociales en particulier en géographie, la place de la figure de l'utilisateur s'accroît dans les thématiques relatives aux services urbains, à l'exemple du séminaire du 8 mars 2011 *Mutations des services urbains* organisé à l'Ecole Nationale des Ponts et Chaussées à Marne-la-Vallée. Si l'on élargit le spectre thématique aux usagers de l'eau, un autre ensemble de publications, plus anciennes et actuelles, sont à convoquer dans le domaine de la géographie et de l'anthropologie. Le rapport des sociétés aux espaces de l'eau a fait l'objet de nombreux travaux sur des terrains français et étrangers⁸.

Sur un plan spatial, les institutions interviennent sur le rapport des usagers à l'espace et aux ressources par le biais des périmètres d'intervention. Les institutions publiques produisent des découpages, des zonages, qui deviennent opératoires comme périmètres de l'intervention publique. Ces territoires produisent des processus d'identification, de dénomination, d'affectation de valeurs à des espaces, non seulement pour les acteurs

⁸ HDR d'Anne Honegger-Rivière, 2008, Regards sur les paysages de l'eau. Evolution des usages de l'eau, dynamiques du territoire et mutations paysagères en Méditerranée occidentale, dir. Paul Arnould, ENS-LSH, Université de Lyon).

- Fabienne Watteau, 2002, Partager l'eau. Irrigation et conflits au nord-ouest du Portugal, CNRS Editions.

- Stéphanie Duvail, 2011, projet Scénarios de gestion de l'eau et partage des ressources des basses vallées (GEOPAR), IRD.

publics mais aussi pour les habitants et usagers (Melé, Larrue, 2008). Ces opérations de spatialisation, valables tant pour l'aménagement qu'en gestion de l'environnement peuvent créer des tensions entre institutions publiques et usagers autour des rapports différenciés aux territoires et à l'espace. Dans le domaine de l'alimentation en eau potable, cette tension peut être schématisée par la distinction suivante : les gestionnaires (autorités publiques organisatrices) produisent des structurations spatiales, via les réseaux d'eau, de forme souterraine, horizontale et extensive. Les usagers soucieux d'économies d'eau créent leur propre espace d'action, vertical et localisé, puits ou récupérateur d'eau de pluie, en plus de leur branchement au réseau public.

En brossant ce tableau des productions scientifiques relatives à la gestion des services d'eau et à la gouvernance de la ressource en eau, nous montrons en définitive qu'il se dégage *trois sphères de recherches*, l'une plutôt rattachée aux études urbaines, à l'économie des réseaux et aux questions d'accès à l'eau, une autre axée sur les modes de régulation et de gestion d'un bien commun, une autre encore plutôt calée sur le rapport des individus et des groupes sociaux au service et à la ressource. Nous empruntons à chacune de ces trois sphères pour bâtir une problématique et des hypothèses que nous exposons maintenant.

3. Problématique, hypothèses et objectifs

Issu d'une maturation scientifique et d'un approfondissement thématique, le choix du sujet précis de cette recherche, *L'exercice de la compétence eau potable par les Communautés d'agglomération en France*, mérite quelques explications et une série de justifications théoriques et pratiques. Il s'agit aussi de montrer aussi comment la problématique, les hypothèses et les objectifs de ce sujet alimentent le sujet surplombant relatif au rôle des collectivités urbaines dans la gouvernance de l'eau.

3.1 L'entrée thématique : l'exercice de la compétence eau potable par les Communautés d'agglomération en France

3.1.1. Justification d'une recherche sur l'eau potable au sein des services d'eau urbains

Assainissement collectif, eau potable, eaux pluviales : les services d'eau urbains sont pluriels, et leur développement inscrit la ville dans un mode de relation entre l'eau et la ville. Eau potable et assainissement des eaux usées constituent les deux circuits fondamentaux de l'eau urbaine, supportés par des infrastructures de collecte, de transport, de traitement et d'épuration, et faisant l'objet d'une activité de type industriel (transformation d'une matière brute en produit apte à la consommation ou à son retour au milieu). La maîtrise des eaux pluviales et des ruissellements est un deuxième champ d'intervention sur l'eau et les espaces, pour les agglomérations. Il n'existe pas de service public « eaux pluviales », il s'agit d'une compétence des communes, dont les actions sont financées sur le budget général et non pas dans un budget annexe comme pour l'eau et assainissement. La taxe sur la gestion des eaux pluviales, permise par la dernière Loi sur l'eau, n'a pas encore été mise en place par les collectivités. Il n'empêche que la maîtrise des ruissellements incontrôlés donnant lieu à des inondations pluviales en secteur imperméabilisé constitue un lourd enjeu d'urbanisme.

Le choix de travailler sur les services d'eau potable n'est pas arbitraire, même s'il constitue une manière de limiter volontairement l'ampleur du sujet. Trois arguments justifient notre choix de délimitation thématique.

Le premier est d'ordre pratique, lié à l'ampleur de la tâche. C'eût été une tâche démesurée que d'examiner l'ensemble des gestions urbaines des eaux, sur les cinq agglomérations et en général dans les Communautés d'agglomération en France. Cet objectif eût été plus réaliste ramené à une ou deux agglomérations, mais alors la comparaison aurait perdu en pluralité et en densité. La raison voulait que l'on parte d'un secteur, ce qui n'empêchait pas de mobiliser l'ensemble de nos acquis sur la sphère des eaux urbaines au service de la démonstration.

Le deuxième argument s'appuie sur la pertinence scientifique de traiter la question de la gestion des ressources en amont de leur utilisation urbaine. Ravivées par les épisodes de sécheresse actuels et par la perspective d'un changement climatique effectif, les tensions quantitatives sont un phénomène à la fois pris en compte dans la gestion de crise, mais plutôt nié et passé sous silence dans la planification stratégique des services d'eau et de l'urbanisme. Les moyens techniques soutenus par des investissements financiers permettent toujours de résoudre un problème considéré comme « soluble » dans les plans et projets de développement urbain. Plusieurs auteurs confirment cette négation du problème par les acteurs publics (Becerra, Roussary, 2008). Bien entendu, la problématique de la vulnérabilité des ressources amène à s'intéresser à l'ensemble du cycle urbain de toutes les eaux urbaines et aux politiques environnementales de l'eau, ce que nous avons fait à l'occasion de publications tel que l'ouvrage *La France. La ressource en eau : usages, gestions et enjeux territoriaux* que nous avons coordonné (Hellier et al., 2009).

Mais, et c'est le troisième argument, nous avons capitalisé des connaissances factuelles, des problématiques et un état de l'art plus étendu sur la question de l'eau potable, pour nous sentir autorisée à privilégier cette entrée dans la question plus générale de l'eau dans les services des collectivités urbaines. Ainsi, la réponse à l'appel à projets Eaux et territoires, du Ministère de l'Ecologie et du Cemagref, nous amène à compter d'avril 2011, avec des collègues chercheurs et de partenaires associatifs et institutionnels, à analyser les enjeux des fermetures et abandons de captage d'eau en Bretagne du point de vue des gestionnaires des services d'eau et des habitants (cf. partie 4, perspectives de recherche).

Les autorités organisatrices locales des services d'eau connaissent depuis une décennie des mutations importantes, du fait des remaniements territoriaux en cours à l'initiative de l'Etat et en raison des préoccupations d'affirmation politique et territoriale des collectivités urbaines. La mise en avant de l'eau comme outil de développement urbain et de positionnement technologique (Pôles de compétitivité ou d'excellence) ainsi que les revendications citoyennes de re municipalisation des services, agitent aussi les élites politiques locales autour de la dimension politique et économique, et en définitive stratégique des services d'eau. Simultanément, le contexte d'incertitude lié à la dégradation des milieux et aux tensions sur la ressource, les contentieux locaux et nationaux, l'augmentation des coûts de maintenance et de mise aux normes des infrastructures amènent les responsables institutionnels à rechercher des voies pragmatiques de coopération et de mutualisation.

Le renforcement des intercommunalités urbaines est une de ces mutations en cours. Les intercommunalités urbaines communautaires constituent pour nous un angle d'attaque pertinent du fait qu'elles se substituent plus ou moins à d'anciens syndicats techniques (Renaud-Hellier, 2005), mais aussi parce qu'elles font figure de nouvelles formes de « gouvernements urbains » tels qu'en émergence en Europe (Le Galès, 2003). Les

intercommunalités sont ici appréhendées comme un acteur collectif global et non dans leur complexité interne.

3.1.2. Les intercommunalités urbaines issues de la loi Chevènement

Les nouvelles formes de l'intercommunalité urbaine promues par la loi Administration Territoriale de la République (ATR) de 1992 et la loi Chevènement de juillet 1999 visaient à recomposer une intercommunalité plurielle en l'unifiant autour d'une formule institutionnelle nouvelle, l'EPCI à fiscalité propre : ce sont les Communautés de communes (CC), d'agglomération (CA) et urbaines (CU). La fiscalité propre signifie que le budget de l'EPCI est autonome vis-à-vis de celui des communes ; elle est composée de la Dotation globale de fonctionnement annuelle de l'Etat et des produits des taxes locales. Outre une intégration fiscale des nouveaux groupements par une taxe professionnelle uniformisée pour les CA et les CU, la nouveauté réside dans l'attribution de compétences obligatoires et optionnelles accrues par rapport aux formules antérieures.

Les Communautés d'agglomération (CA), forme de regroupement concernant la tranche des 50 000-500 000 habitants, doivent obligatoirement prendre en charge pour le compte des communes membres l'aménagement de l'espace et le développement économique, le logement et l'habitat, la politique de la ville, les transports collectifs, et de manière optionnelle l'environnement, l'eau et l'assainissement, le stationnement et la voirie, les grands équipements culturels et sportifs d'agglomération. Le tableau 2 ci-après précise le statut des compétences eau et assainissement selon le type de Communauté : compétences obligatoires, compétences optionnelles (obligation d'en exercer trois sur cinq) et compétences facultatives (possibilité de n'en exercer aucune).

Tableau 2 : EPCI communautaires et compétences liées aux services publics environnementaux

Type d'EPCI	CU	CA	CC
Taille démographique	Plus de 500 000 hab	De 50 000 à 500 000 hab	Moins de 50 000 hab
Compétences Eau Assainissement Environnement (dont déchets) Equipements communautaires Voirie communautaire	Obligatoires	Optionnelles Trois au choix parmi cinq	Facultatives

D'après E. Brunet, Laboratoire GEA (Engref), 2002

Nous le montrerons plus loin par les chiffres (partie 3). Le moindre investissement des EPCI communautaires dans le domaine de l'eau potable est patent par rapport à d'autres

compétences optionnelles comme l'assainissement. Il s'explique en partie par la singulière persistance des syndicats d'eau préexistants ; outre l'ancienneté des syndicats techniques, la spécificité géographique des réseaux hydrographique et technique explique cette résistance. Alors que le réseau de transports en commun et celui de la collecte des ordures ménagères se développent en fonction de l'urbanisation, les réseaux d'eau se construisent en fonction de la localisation de la ressource. La déconnexion spatiale entre territoires urbanisés et territoires hydrographiques reste ainsi un élément fondamental dans la compréhension des difficultés institutionnelles et politiques de la gouvernance de l'eau. Par ailleurs, l'absence de levier financier fournit une explication complémentaire de ce déficit d'engagement des CA dans la compétence Eau.

Toutefois, après un démarrage assez lent, les prises de compétences Eau par les Communautés d'agglomération se sont développées, comme le montrent les résultats exposés dans la partie 3.

3.1.3. Problématique

La compétence Eau constitue en effet une compétence stratégique. Tout d'abord parce que la disponibilité de l'eau potable et sa qualité suffisante sont des conditions juridiques à l'ouverture à l'urbanisation et donc au développement local. Les communautés qui veulent maîtriser l'occupation des sols de leur espace notamment la constructibilité des espaces peuvent donc choisir d'exercer cette compétence. Ensuite, le contrôle de la ressource peut être utilisé comme un outil politique de négociation de la part d'une collectivité excédentaire en eau vis-à-vis de communes de son environnement, elles déficitaires. Enfin, une partie des auteurs avance que le modèle réseau et la gestion fluxiale rencontrent leurs limites du fait de leur coût financier et des tensions écologiques (Narcy, 2005 ; Schneier, Petitet, 2005 ; Coutard, 2010). D'autres estiment que les politiques publiques de gestion des services d'eau se recentrent dans l'espace local, par un « retour des territoires » caractérisé par le rapprochement des approvisionnements des centres de consommation et par la reconquête contractuelle des ressources existantes. « L'investissement dans la technologie a donné aux villes des degrés de liberté considérables par rapport aux ressources en eau et aux responsables de leur partage, mais la course à la technologie semble devenir trop onéreuse » (Barraqué, Pincetl, 2010, p.175). Les auteurs s'appuient sur la gestion par la demande, sur les achats d'eau de villes aux irrigants, sur les arrangements coopératifs avec les agriculteurs des aires de captage et sur les paiements pour services éco systémiques pour argumenter sur cette idée de « retour des territoires ». La recherche réalisée sur les grandes agglomérations françaises conforte-t-elle cette appréhension des mutations territoriales des services d'eau ? Il faut vérifier en particulier si la gestion par la demande, élément clé de l'interface entre service et ressource, figure bien à l'agenda des collectivités urbaines et si elle est effectivement mise en œuvre.

Quelle est de fait, la portée de ce transfert institutionnel plutôt discret des compétences Eau vers une partie des Communautés d'agglomération ? Est-ce que cette prise de compétence qui vise des objectifs socio-économiques - économies d'échelle et sécurisation des approvisionnements - transforme la gouvernance locale de l'eau portée par une multiplicité d'acteurs ? Dans un contexte de fragilités avérées ou potentielles de la ressource (changement climatique, pollutions irréversibles...), ce transfert offre-t-il l'occasion d'insérer la filière technico-économique Eau potable dans le projet plus global de gestion intégrée des ressources en eau ? Ou est-elle au contraire une occasion de renforcement des logiques de type industrialiste et technologique visant à assurer le développement urbain et économique en adaptant l'offre aux besoins ?

Telles sont les questions qui alimentent la problématique de ce mémoire.

3.2 Un modèle systémique appliqué : l'imbrication des services d'eau et de la gestion de la ressource

Cette recherche envisage d'analyser précisément l'imbrication de deux grands systèmes d'action, celui des collectivités urbaines gestionnaires des services d'eau dans celui la gestion de la ressource, l'eau étant donc prise volontairement ici dans le double sens d'eau service et d'eau ressource. Pour l'écrire simplement, l'eau « service public urbain » est une eau transformée, stockée et transportée pour les usages domestiques et économiques. Elle se fonde sur l'eau « ressource », potentiel matériel qui sert le développement humain et économique d'une société, et bénéficie donc à un ensemble d'usages utilitaires et non-utilitaires (Alexandre, 2005 ; Treyer, 2007). L'« eau service » et l'« eau ressource » se rejoignent, dans la valorisation que les exploitants de service font de la ressource, et dans les impacts que cette exploitation fait porter sur l'eau ressource. Les services opèrent des choix d'aménagement quand ils développent l'adduction et la distribution d'eau via des systèmes techniques, et ce depuis le milieu du XIX^e siècle en France.

Ce modèle systémique est présenté à la figure 3, il met l'accent sur les relations entre les deux grands sous-systèmes d'action, en particulier sur les contrats et schémas spatialisés. Le développement qui suit présente les grands types d'acteur de chaque sous-système et ses modalités d'intervention dans la gestion de la ressource.

3.2.1. Sous-système 1 – La gestion des services d'eau

Les stratégies urbaines concernant la gestion des *services d'eau potable* se développent dans un cadre décentralisé et selon des modalités contractuelles. On distingue ici l'eau comme « eau service » de l'« eau ressource » qui en est le support. La gestion des services publics d'eau est décentralisée, héritage de la vague de municipalisation des services en Europe au début du XX^e siècle (Pflieger, 2009 ; Barraqué, 1995).

Les services publics d'eau et assainissement relèvent des communes. La Loi sur l'Eau et les Milieux Aquatiques de 2006 a réaffirmé cette compétence communale obligatoire de distribution d'eau, tout en précisant que l'activité de production d'eau peut relever d'autres acteurs, publics ou privés. Le service d'eau est à l'origine d'échelle locale car il dépend de la répartition de la ressource, mais l'augmentation des besoins et le souci de mutualiser les coûts de production et d'adduction ont conduit à des regroupements intercommunaux, initialement sous la forme syndicale. En 2008 en France, trois quarts des communes étaient regroupés en EPCI (Etablissements Publics de Coopération Intercommunale) pour la distribution d'eau potable, contre 72,7% en 2004 ; cela représente une part majeure de la population française, de l'ordre de 69% (Ministères de l'Agriculture et de l'Ecologie, 2010). Juridiquement, ces regroupements sont des établissements publics, personnes morales de droit public autres que l'Etat et les collectivités territoriales; les EPCI sont des regroupements de collectivités territoriales, seules les communes, les départements et les régions sont des collectivités territoriales. Les communes ou les EPCI ont un budget annexe pour l'eau et l'assainissement, indépendant du budget général.

Les objectifs de ces services sont gestionnaires, c'est-à-dire que ces services publics locaux visent à répondre à la demande par une offre adéquate, selon la logique de filières économiques mise en place depuis le XIX^e siècle (Ghiotti, 2006). Même s'il ne correspond pas à un marché de l'eau, le fonctionnement des ventes d'eau entre collectivités introduit des relations marchandes dans l'organisation de l'alimentation en eau potable, donc dans la gouvernance de l'eau.

De plus, l'AEP est un service en réseau, qui repose sur une infrastructure permettant d'acheminer les flux et de constituer des stocks en hauteur (châteaux d'eau, réservoirs). C'est pourquoi, comme pour les chemins de fer par exemple, l'opérateur de service peut être différent du propriétaire de l'infrastructure. Le premier est chargé de l'exploitation du réseau, le second décide des travaux à opérer (extension de réseaux, renouvellement...) et les financer. Les implications économiques du fonctionnement des services en réseau sont importantes, à travers les notions de rentabilité de la production, de coût de transport et de raccordement (Offner, Pumain, 1995). Ainsi, alors que les infrastructures restent la plupart du temps propriété de l'autorité publique (affermage *versus* concession), l'exploitation des services d'eau fait l'objet d'une fréquente délégation de service public par contrat auprès d'entreprises spécialisées et multinationales (Véolia, Lyonnaise des eaux, Saur, pour les plus importantes d'entre elles) ou plus rarement à des Sociétés d'Economie Mixte ; les contrats les plus anciens remontent à la deuxième moitié du XIX^e siècle. Cette place majeure des entreprises de l'eau (70% de la population française, 55% des communes en DSP pour l'eau en 2008) ne peut se comprendre sans le besoin exprimé par les collectivités d'avoir recours à des compétences technologiques et des sources de capitaux, alors que les directives sur l'eau édictaient des normes de qualité très strictes (années 1970-1980).

D'après la théorie économique, les secteurs des services d'eau et d'assainissement sont nécessairement monopolistiques : ils échappent à la concurrence parce que la duplication des réseaux est coûteuse, et soumise à des contraintes de fiabilisation sanitaire très poussées (Guérin-Schneider, Breuil, 2010). Il reste que le défi est important pour des services qui, pour toutes les sociétés, doivent garantir l'intérêt général à long terme tout en s'appuyant sur l'expertise du secteur privé. Ces services doivent atteindre un équilibre entre le contrôle politique, pour des raisons éthiques, environnementales et sanitaires, et l'autonomie de gestion, d'un point de vue technique et économique (Audette-Chapdelaine, 2009). Les modes de gestion se diversifient ; entre les régies strictes et des délégations de service, se développent les prestations de services et, depuis mai 2010, les SPL (Sociétés Publiques Locales), sociétés à capitaux exclusivement publics⁹.

Les usagers-abonnés et leurs associations participent au fonctionnement des services d'eau. En payant leur facture d'eau, les abonnés contribuent aux recettes des services d'eau et à celles des Agences via les redevances. Leur contribution est donc précieuse. Le service d'eau, qui constitue un budget séparé dans la comptabilité des collectivités (budget annexe), doit d'ailleurs s'équilibrer entre recettes et dépenses. D'où l'importance du niveau des prix de l'abonnement et du m³. Ces prix varient selon les communes, plus précisément encore selon les services locaux. Même si leur influence est peu perceptible et objectivement faible, même si les dossiers sont extrêmement techniques et peu accessibles pour le citoyen ordinaire, les usagers ont pu se constituer en acteurs à l'occasion de controverses politiques locales autour de la gestion de l'eau par les municipalités (Grenoble, Saint-Etienne) (Dall'Aglio, 2003). La figure de l'usager-citoyen se structure, au-delà de l'usager-client. Les citoyens doivent être informés sur la qualité de leur environnement (Convention d'Arrhus, 1998) et ils ont en théorie leur mot à dire dans le cadre des instances officielles de participation telles que les réunions de débat public ou les Commissions Consultatives des Services Publics Locaux (Loi démocratie de proximité, 2002). Et aujourd'hui, la professionnalisation des associations les plus importantes (ONG transnationales du type Collectif Eau Secours, fédérations nationales telles France Nature Environnement) ajoutées aux compétences d'individus formés permettent une intrusion des usagers dans le débat public, voire d'y tenir un rôle d'expert. Il faut aussi souligner leur capacité de porter des actions en justice et de s'adjoindre les services d'avocats face à l'Etat ou aux opérateurs privés, et leur rôle actif de sensibilisation et de relais des politiques environnementales des collectivités urbaines. Les associations sont aussi représentées dans les institutions de gestion intégrée de la ressource en eau, qui constitue l'autre sous-système pris en compte.

⁹ Ce sont des entreprises commerciales créées par des collectivités dans les domaines de l'aménagement et des services locaux. Cette formule hybride permet à la collectivité de garder une très grande maîtrise du service, tout en faisant fonctionner une société de droit privé sans passer par les procédures d'appels d'offres

3.2.2. Sous-système 2 – La gestion intégrée de la ressource en eau

Les *structures de bassin* sont des acteurs publics spécifiques à l'eau. Les *Agences de l'Eau*, institutions financières décentralisées à l'échelle des grands bassins hydrographiques (de 20 000 à 100 000 km²), couvrent l'intégralité du territoire.

Elles doivent assurer la mise en place territorialisée de la politique de préservation des milieux, en suivant les directives européennes et les lois les transposant dans le droit national. Recevant leurs missions et objectifs de l'Etat, elles occupent une position assez singulière dans la gouvernance de la ressource en eau, ni acteur réglementaire vertical, ni gestionnaire local. Spécifiquement dédiées à la gestion de l'eau et spatialement assises sur les six grands bassins français, les Agences sont en effet des établissements publics créés par l'Etat en 1964, soumises au contrôle de leur budget par le Parlement *a priori* et sous tutelle des Préfets de Bassin; elles mènent des politiques d'intérêt général de protection de la ressource en eau, fondées sur les directives européennes et sur les grands principes européens (pollueur-payeur, recouvrement des coûts d'utilisation par les usagers). Elles mènent ces politiques sous l'impulsion d'organes décentralisés et financièrement autonomes : l'agence financière a pour recettes les redevances prélevées sur les usagers du bassin et redistribue cet argent sous forme de subventions et de prêts aux collectivités et usagers au sein du bassin (produit financier des redevances : 11,4 milliards d'euros pour le 9^e programme 2007-2012); le comité de bassin représentatif des collectivités, des usagers et des administrations décide des grandes orientations de gestion (SDAGE, Schémas Directeurs d'Aménagement et de Gestion des Eaux). Les Agences définissent de plus en plus leurs engagements locaux dans le cadre d'une contractualisation pluri-annuelle avec les différents niveaux de collectivités (villes, départements, régions). Elles interviennent beaucoup moins sur le segment eau potable que sur la partie assainissement des eaux usées. Elles subventionnent néanmoins la modernisation des unités de traitement d'eau potable en cas de nécessité, elles peuvent subventionner les travaux de réduction de pertes sur les adductions obsolètes. Elles n'interviennent pas dans les financements d'infrastructures de distribution d'eau potable, qui relèvent exclusivement du gestionnaire des services.

A l'échelle des sous-bassins (de l'ordre de 1 000 à 20 000 km²), les collectivités territoriales - communes, départements et régions - ont aussi promu des structures de gestion de la ressource en eau et des milieux, de manière précoce avec les *syndicats intercommunaux de bassins* et les *EPTB* (Etablissements Publics Territoriaux de Bassin). Depuis la loi sur l'eau de 1992, ces structures peuvent être porteuses de démarches de gestion intégrée (SAGE, Schémas d'Aménagement et de Gestion des eaux) et de leurs déclinaisons opérationnelles (contrats territoriaux). Ces structures de bassin ont à leur échelle et sur leur périmètre une mission d'harmonisation des usages et de protection des milieux, en fonction des enjeux

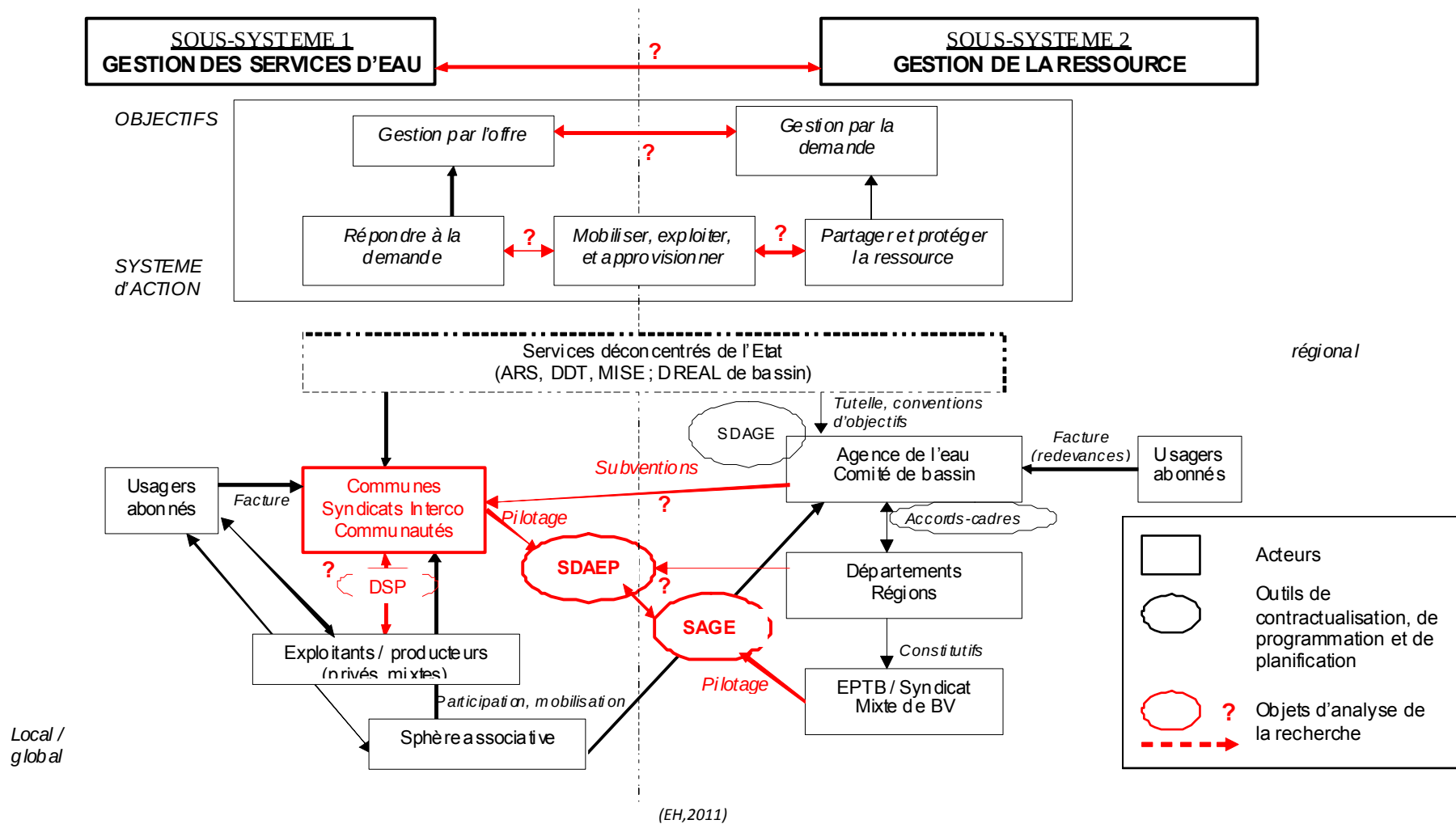
locaux. Les EPTB se développent actuellement, fédérés par l'association des EPTB et soutenus par les départements et les régions. Ils pourraient prendre de l'importance dans la politique de l'eau à la faveur de la transformation de syndicats de bassin et de la réforme territoriale engagée en décembre 2010.

Les collectivités territoriales, départements et régions, interviennent donc dans le portage politique des EPTB. Ils s'insèrent aussi dans le dispositif institutionnel des politiques de l'eau, de manière directe, et le plus souvent partenariale. Les départements se sont positionnés en matière de gestion de l'environnement et de développement territorial : observation des ressources en eau, réseaux de mesure de la qualité de l'eau, prospection et mobilisation de la ressource pour les espaces ruraux et périurbains, coordination de la planification des réseaux d'AEP (Grandgirard et al., 2009). Cette intervention croissante s'est opérée sans qu'il y ait eu de transferts de compétences majeures vers les départements dans ces domaines, mais plus par auto-saisine des conseils généraux. Il pouvait s'agir pour ces collectivités de se positionner comme interlocuteurs privilégiés des Agences de l'Eau et surtout comme échelon légitime de coordination des politiques de l'eau vis-à-vis des collectivités rurales et urbaines (Giblin, 2003). Néanmoins, leur place dans la gouvernance de l'eau est actuellement en cours de redéfinition. Actuellement, leur importance est tempérée, voire remise en cause, par le recentrage des départements sur leurs missions obligatoires coûteuses (action sociale, routes et transports interurbains). Quant aux régions, elles ont des engagements financiers et stratégiques plus variables et interviennent souvent moins dans la planification des réseaux que dans le soutien à la gestion intégrée des milieux et aux observatoires de l'environnement (Hellier et al., 2009). Des exceptions existent, comme en Languedoc-Roussillon ou Provence-Alpes-Côte-d'Azur, régions qui interviennent très fortement dans le transport des eaux brutes pour l'irrigation et l'approvisionnement urbain.

Enfin, transversalement aux deux sous-systèmes, *l'intervention régalienn*e en matière d'autorisations, de suivi, et de contrôle des utilisations des eaux est transversale (en bas du schéma) ; elle est nommée « Police de l'eau ». Elle est exercée par le préfet et les services déconcentrés de l'Etat en région et en département (Agence Régionale de Santé pour l'eau potable). Dans chaque département, la Mission Inter Services de l'Eau est chargée de coordonner les actions de l'Etat à cet échelon. On doit tenir compte de l'intervention de l'Etat dans la gouvernance locale de l'eau, plus encore depuis la dernière Loi sur l'Eau de 2006, à deux titres : par les mesures préfectorales de Police de l'Eau qui orientent les autorisations de prélèvements des collectivités et des autres grands usagers et qui relaient les injonctions du pouvoir central par exemple sur la protection des captages (liste des captages Grenelle, arrêtés de fermeture de captages en contentieux, dérogations...). L'Etat resserre la tutelle sur les Agences, depuis peu liées à l'Etat par un contrat d'objectifs et un budget contrôlé a priori, de manière à les mettre au service de la politique nationale. Cette politique nationale

tient elle-même ses orientations de la Directive cadre sur l'eau (octobre 2000, retour au bon état écologique des eaux à l'horizon 2015) et des normes de l'Union Européenne sur la qualité des eaux brutes destinées à la consommation humaine (cf. partie 2).

Figure 3 : Schéma analytique des sous-systèmes « services d'eau » et « ressource en eau »



3.3 Hypothèses et objectifs

3.3.1. Des hypothèses de niveaux différents

L'hypothèse principale sur laquelle la recherche repose est que, à la faveur de l'exercice de la compétence Eau potable par les Communautés d'agglomération, les collectivités urbaines détiennent un levier stratégique d'organisation politique et territoriale des services d'eau et de la mobilisation de la ressource. Ce pouvoir d'organisation accru passerait par un processus pragmatique de contrôle de territoires technico-économiques élargis, en interdépendance avec les stratégies globales de sécurisation des approvisionnements en eau potable portées par un ensemble d'acteurs inclus dans la gestion intégrée de la ressource en eau. Néanmoins, ce contrôle accru ne signifie pas que la fragmentation des territoires de gestion diminue, car la réorganisation technico-politique ne se décrète pas et prend le temps de la négociation. Par ailleurs, l'arrimage des agglomérations aux structures de gestion intégrée est partiel, et variable selon les contextes locaux. Le système d'action territorialisé des services d'eau semblerait plutôt entrer dans une période d'instabilité, du fait des incertitudes liées aux coûts de mises aux normes, aux évolutions de pratiques de consommation, et aux tensions sur des ressources dégradées.

La première sous-hypothèse est que ces extensions territoriales contribuent aux processus de métropolisation, en appuyant les réseaux techniques d'infrastructures sur des constructions politiques territorialisées renforcées. Il faudra pour cela montrer que les outils de planification conçus et mis en œuvre par les agglomérations dans le domaine de l'AEP renforcent le pouvoir d'organisation des institutions d'agglomérations sur des territoires de plus en plus vastes et auprès d'échelons supra (départements, agences...). L'effet sur les démarches territoriales de gestion intégrée de la ressource serait aussi celui d'un renforcement stratégique de l'enjeu eau potable (quantité et qualité) dans les priorités d'action. Ce caractère prioritaire est certes lié à l'emprise urbaine croissante, mais aussi à l'inscription réglementaire plus générale de l'AEP comme usage vital pour les territoires.

La deuxième sous-hypothèse est plus exploratoire, ou du moins, repose sur des investigations de moyen terme, que nous avons commencées mais qui dépasseront la durée de l'HDR. C'est une piste de recherche particulièrement passionnante parce qu'elle engage une approche élargie de l'action publique, à savoir les effets sur l'action publique des interventions coordonnées des usagers et de leurs organisations. Elle s'inscrit dans une définition large de la collectivité urbaine, qui se construit aussi à partir des pratiques d'usages et modes de consommation des usagers, et pas seulement sur l'offre gérée par les autorités organisatrices de l'AEP. Cette hypothèse consiste à accorder de l'intérêt aux démarches autonomes de gestion de l'eau domestique par les acteurs non institutionnels des agglomérations (usagers, citoyens, associatifs) et à considérer que les services

gestionnaires des réseaux collectifs commencent à réagir à ces signaux faibles envoyés par les usagers. Par ailleurs, ces démarches privées, souvent inscrites dans des réseaux d'expérience collectifs ou dans des projets publics (éco-quartiers), ne sont pas indépendantes des injonctions publiques dans le domaine de la gestion durable de l'eau et de la modération des consommations de ressources naturelles.

3.3.2. Des objectifs heuristiques, normatif et prospectif

L'objectif premier est de nous attacher aux implications politiques et socio-territoriales de nouvelles compétences des intercommunalités urbaines sur la gouvernance locale de l'eau. La visée de cette recherche se veut donc essentiellement *heuristique*, sur un sujet d'interface où les processus ne sont pas complètement explicités ni de manière générale, ni sur des cas empiriques.

La connaissance des faits ne peut être que progressive pour plusieurs raisons. D'abord, le sujet se place sur une interface qui suppose de bien maîtriser les deux pans de l'interface et d'identifier les mécanismes de liens. Ensuite, déceler l'action réelle du secteur privé dans les coalitions avec le politique et de manière autonome est une tâche rendue complexe par le caractère concurrentiel des informations, qui ne sont pas délivrées facilement et sont données à des échelles agrégées. Enfin, l'évolution relativement rapide des cadres de la gouvernance (directives environnementales, lois sur les modes de gestion, réformes des politiques publiques...) demande de pouvoir intégrer au fur et à mesure de nouvelles données et des cadres renouvelés de l'action publique et de l'action privée.

Avec un recul de plus de huit années, une variété de terrains explorés et un travail collectif régulier de confrontation des nouvelles données, on estime pouvoir surmonter en partie ces obstacles et compenser ces limites. Il s'agit en effet d'identifier des acteurs et des organisations, d'explicitier – c'est-à-dire « déplier », « déployer » - des processus d'action et d'inter action, et si possible d'expliquer la variabilité des cas de figure.

Deux autres objectifs pourront être poursuivis dans les recherches en cours et ultérieures, un objectif normatif et un objectif prospectif.

Un objectif *normatif*. Les résultats obtenus permettent déjà de mettre en évidence des principes relatifs aux pratiques des collectivités urbaines vis-à-vis de la gestion des services et de la gouvernance de l'eau (sécurisation). La recherche va plus loin puisqu'elle produit quelques modèles à partir de critères appliqués aux agglomérations étudiées, concernant les refontes intercommunales et les modes de valorisation de la ressource ; et *in fine*, elle ébauche une confrontation des pratiques observées à l'objectif fondamental de la gouvernance de l'eau, la transversalité des politiques publiques urbaines. La démarche normative réclame des investigations supplémentaires pour consolider le modèle ; nous inscrivons cet objectif dans nos perspectives de recherches au-delà de l'HDR.

Un objectif *prospectif*. Le système d'action publique de gestion de l'eau est en effet confronté à des demandes contradictoires et à de multiples incertitudes. L'eau doit nourrir le développement de filières économiques et en même temps les collectivités, en tant qu'usagers d'une ressource à préserver, doivent considérer les objectifs de bon état des milieux fixés par la Directive cadre sur l'eau comme surplombants. L'attitude des gestionnaires et des exploitants des services doit prendre en compte ces incertitudes pour orienter de manière pertinente son action.

Un premier type d'incertitude concerne les effets des évolutions réelles et anticipées des prix de l'eau. Les politiques publiques achoppent sur la « boîte noire » du comportement des ménages. La prise de conscience écologique ne se traduit pas nécessairement dans les comportements, marqués par une forte inertie, et le modèle économique du choix rationnel ne s'avère pas le plus pertinent¹⁰. Nos enquêtes semblent corroborer cette dernière hypothèse. Une récente étude de l'OCDE constate que les augmentations de prix encouragent les économies d'énergie et d'eau, et qu'un changement de comportement est difficile à obtenir sans « incitation adéquate »¹¹. La tarification progressive des services d'eau permise par la LEMA, la Loi sur l'Eau et les Milieux Aquatiques de 2006, a ainsi une visée environnementale, dans le cadre de la politique de l'eau, celle de modérer la pression sur la ressource par la baisse de la demande. Dans le sillage des travaux de Patrick Point, les analyses économiques montrent que les consommateurs ne sont pas insensibles aux prix, mais que l'ampleur de leur réaction est relativement faible. A une hausse du prix de 10% du prix correspondrait en moyenne une baisse de 1 à 2% de la consommation d'eau (Nauges, Reynaud, 2001). Autrement dit, dans l'hypothèse où l'on part de prix bas, l'élasticité prix-demande est faible, avec des variations selon les départements ; dans les cas étudiés, le département où le revenu moyen est le plus bas est aussi celui où l'élasticité prix-demande est la plus forte. Ainsi, si la facture d'eau se met à peser plus lourdement dans le budget consommation des ménages, on peut s'attendre à une sensibilité croissante de la population aux hausses de prix de l'eau. Or, l'augmentation du prix des services d'eau est annoncée comme inéluctable par les opérateurs de services, compte tenu des mises aux normes à opérer pour atteindre les objectifs de qualités sanitaire et environnementale des directives européennes. L'incertitude théorique est réelle sur le rapport entre évolution du prix et évolution des comportements. Mais, dans un contexte où les dépenses contraintes des ménages augmentent (énergie, logement) et où la contestation de l'inégalité territoriale des prix se généralise, l'évolution à la hausse du prix de l'eau pourrait s'avérer plus efficiente sur les comportements en termes de limitation des consommations.

¹⁰ Dujin A., Poquet G., Maresca B., 2007, La maîtrise des consommations dans les domaines de l'eau et de l'énergie, Credoc, *Cahiers de recherche* n° 237, 95p.

¹¹ Greening Household Behaviour: The Role of Public Policy, OECD, mars 2011.

Une autre série d'incertitudes tient à la complexité voire à l'imprévisibilité des phénomènes hydroclimatiques et hydrogéologiques. Les acteurs publics de la gestion de l'eau font état d'un déficit de connaissance de ces phénomènes, complexes et longs à étudier. La recharge des nappes alluviales, la migration des produits phytosanitaires et des pollutions diffuses, la circulation des eaux en domaine karstique ou en contexte de roches anciennes fracturées sont quelques-uns de ces sujets complexes, en plus du champ de la variabilité climatique. Les collectivités et les Agences de l'eau commandent des études aux laboratoires CNRS ou au Bureau de Recherches Géologiques et Minières. Mais la connaissance scientifique du renouvellement de la ressource et de sa variabilité reste ponctuelle, et faute de moyens financiers et humains, ne peut s'étendre à tous les points de captage des agglomérations.

Face à ces deux séries d'incertitudes, la direction prise par les acteurs de la gestion des services d'eau doit être analysée, et des scénarii peuvent être bâtis en fonction des évolutions simulées : prolongement des tendances en cours, inflexion en simulant des augmentations de prix plus fortes, inflexions en cas de modification notable de la disponibilité de la ressource.

Pour explorer l'hypothèse principale de la construction de territoires et d'une coalition d'acteurs autour de la norme de sécurisation, une démarche inductive a été mise en œuvre reposant sur une exploitation de données statistiques simples et sur un travail empirique d'enquête comparative. La méthodologie suivie et les sources mobilisées sont présentées dans la partie suivante.

Synthèse de la partie 1

Le positionnement de cette recherche relève de l'arrimage thématique de l'eau à des problématiques permanentes concernant la recomposition des espaces urbains, en fonction des polarisations fonctionnelles (services, mobilités) et des territoires d'aménagement et de gestion publics. L'eau introduit une originalité dans cette problématique au long cours, à savoir sa répartition selon des sites et des territoires spécifiques (bassins-versants, nappes souterraines). Autant les réseaux techniques urbains de transport ou de collecte des déchets se calquent sur les formes de l'urbanisation, autant les services d'eau et leurs infrastructures se développent en captant une ressource à la localisation spécifique, aux usagers multiples mais aussi aux outils de gestion spécifiques.

A partir d'une lecture partenariale et systémique des acteurs des services d'eau et des acteurs de la gestion de la ressource en eau, nous nous interrogeons sur l'évolution de la place prise par les collectivités urbaines dans la politique de préservation de la ressource. La notion de *collectivité urbaine* est entendue au double sens d'institution politique locale mais aussi de lieu de construction d'actions collectives à dimension publique. La *gouvernance* est un cadre d'analyse qui permet de penser la multiplicité des centres d'impulsion des politiques publiques, l'articulation des différentes catégories d'intérêts ainsi que le rôle majeur de la négociation et du contrat dans les interactions, ce qui correspond bien à la manière dont la ressource en eau est gérée en France.

L'objectif précis de cette recherche est d'évaluer dans quelle mesure le renforcement de l'intercommunalité urbaine de type Communauté, issue des lois récentes, reconfigure plus largement la place des collectivités urbaines dans la gouvernance locale de l'eau. L'hypothèse principale repose sur le caractère opératoire des territoires de gestion des services dans la constitution d'un pouvoir d'organisation urbain sur la gouvernance de la ressource. Les supports de l'analyse, schémas directeurs, plans de financement et contrats d'objectifs, doivent permettre de lire selon quels choix et références normatives cette action publique urbaine se construit.

Le schéma analytique et systémique que nous proposons vise à formaliser les termes de cette gouvernance autour des relations entre deux grands sous-systèmes, celui des services d'eau et celui de la ressource. Il ne fait pas des politiques de gestion intégrée de l'eau (IWM ou IWRM) une catégorie de politiques publiques mais replace ces démarches dans le dispositif de gestion de la ressource et dans les outils transversaux de politiques de la ressource. Il est donc question très fortement de transversalité des politiques publiques, ces dernières visant à s'articuler entre elles mais aussi bien évidemment à coordonner et à arbitrer entre les différents usagers de l'eau.

Les théories mobilisées empruntent aux sciences sociales, de l'aménagement de l'espace à la géographie, de la sociologie politique à la science politique : modèle de la gouvernance multiscalaire ; principes systémiques appliqués aux acteurs et aux territoires ; théories de l'action et sociologie des organisations, coalitions de croissance. Cet ensemble de références théoriques alimente l'interprétation de la gouvernance de l'eau et permet de mettre en perspective la grille d'analyse proposée dans le schéma analytique de cadrage.

2^{ème} partie – Méthodologie et sources

La méthodologie suivie dans cette recherche se veut à la fois rigoureuse et pragmatique. Elle mobilise des bases quantitatives et des outils d'investigation qualitatifs, propres aux sciences sociales. Elle accorde une importance déterminante aux études empiriques, qui visent à valider les modèles conceptuels de la gouvernance de l'eau présentés en 1^{ère} partie, et à apporter des informations nouvelles par rapport aux attendus théoriques. Même s'ils sont soumis à des phénomènes de mondialisation et des processus de normalisation, l'aménagement de l'espace et la gestion de biens et de services, restent en effet des actions fortement liées à des contextes locaux, influencés par les profils socio-économiques et les enjeux environnements, et produits par des arrangements *ad hoc*, dépendant des équilibres politiques et des constructions territoriales sur le long terme.

C'est pourquoi la pertinence de retenir plusieurs terrains d'investigation locaux nous est apparue très rapidement ; la difficulté de maîtriser de manière équivalente cinq terrains est certaine compte tenu du volume d'informations à manipuler et à assimiler. Mais ces cinq terrains ne sont pas analysés exhaustivement et dans l'absolu. Ils font l'objet d'une analyse comparative fondée sur des entrées préalablement posées et, d'autre part, ces cinq cas d'étude sont eux-mêmes enchâssés dans un corpus de cas, que nous suivons indirectement (Grenoble, thèse d'Antoine Brochet, direction Bernard Pecqueur) ou pour lesquels nous avons collecté régulièrement de l'information (Nantes, Brest, Paris). Bref, les cinq cas d'étude s'inscrivent dans un bagage factuel et une armature de questionnement qui permettent, on le souhaite, d'en maîtriser l'intérêt des contenus.

Cette étape permet donc de présenter l'ensemble des outils et méthodes mobilisés dans la recherche (entretiens *versus* questionnaires, bases de données et cartographie, corpus de documents institutionnels, observation participante), ainsi que les sources de données et d'informations, géographiques ou non, auxquels il est utile d'accéder et sur lesquels un travail d'exploitation quantitatif peut être mené. Reconstituer l'architecture des sources de données s'est révélé une opération très instructive, à double titre, tout d'abord parce qu'elle donne des indications précieuses sur les centres d'impulsion des politiques de l'eau, sur leur restructuration récente à l'initiative de l'Etat et ensuite qu'elle permet d'évaluer le type de place qu'occupent les données sur les services d'eau au sein de l'ensemble des productions de données sur l'eau.

Le plan de cette partie reprend les différents volets de la méthodologie et des outils d'investigation, à teneur inductive et empirique mais organisés dans une grille de lecture commune et systématisée pour l'ensemble des terrains.

- Une démarche plutôt inductive : le choix de la comparaison de terrains diversifiés
- Le corpus des documents institutionnels : un matériau variable selon les terrains
- L'enquête de terrain ; les entretiens avec les acteurs
- Les données quantitatives : l'exploitation et le croisement des bases existantes

1. Une démarche plutôt inductive : le choix de la comparaison de terrains diversifiés

La mise en œuvre méthodologique de cette recherche repose sur une démarche principalement inductive, sur l'analyse d'un matériau empirique consistant et sur la formalisation de données globales. De cette manière, replacé dans un cadrage national, l'échantillon d'agglomérations retenues doit permettre de dégager des tendances globales concernant l'implication de la gestion d'un secteur économique d'usage, l'eau potable des collectivités, dans la gouvernance de la ressource.

1.1 Une démarche inductive destinée à amender les modèles et cadrages posés a priori

Nos recherches s'appuient sur une démarche à dimension essentiellement inductive. Au préalable, les modèles systémiques de la gouvernance territoriale et de la gouvernance de l'eau ont été posés en amont de la recherche (figures 1 et figure 3, partie 1), mais ils s'affinent et se consolident au cours de la recherche empirique menée auprès des organisations localisées. Les observations empiriques et l'expérience des terrains ont été déterminantes dans la problématisation de la recherche et dans la formulation des hypothèses.

Le but de la recherche scientifique est, pour nous, d'utiliser des modèles pré-conçus et des théories générales (ici gouvernance, coalitions de croissance) pour structurer les termes d'une recherche, et d'amender ces mêmes modèles en fonction des tendances récurrentes issues de l'étude empirique. Ensuite, les observations sont à confronter au modèle obtenu, et à analyser en termes d'écart à ce modèle consolidé. Ainsi, notre recherche s'est fondée sur la figure 3 de la partie 1 (articulation des deux sous-systèmes préconçus ou standardisés). La recherche a amené à leur donner du sens (contenu des flèches d'interrelation), et à montrer les écarts au modèle des agglomérations étudiées.

1.1.1. Trois constantes méthodologiques constitutives de la démarche inductive

Du parcours déjà effectué durant notre activité d'enseignante-chercheuse, il est possible de dégager trois constantes méthodologiques.

L'importance du travail appliqué, appuyé sur la matérialité physique du terrain et la consistance humaine des sociétés, est pour nous une constance foncière, non négociable, de notre travail de chercheuse. La qualité de ce travail conditionne, de notre point de vue, le contrôle (partiel certes) de la validité des propositions théoriques, et permet aussi de reformuler les hypothèses de recherche. Cette phase de travail appliqué comprend aussi

toute l'activité de collecte d'information et production d'un matériau empirique sans cesse à renouveler et à réactualiser. En Aménagement de l'espace et Urbanisme, la composante appliquée de l'analyse est partie constituante des résultats de recherche, dans la mesure où l'on cherche à comprendre comment les théories urbaines, les documents de formalisation (planification) et les formes aménagées observables s'articulent. Cette aspiration remonte loin dans notre cursus, jusqu'au lycée où la réalisation d'une enquête-dossier sur notre quartier de résidence, dans le cadre du cours d'histoire-géographie de Première, nous avait révélé par la pratique du terrain la face humaine et locale de la Géographie par rapport à une géographie assez lointaine de l'économie mondialisée ou des grandes unités de reliefs terrestres.

La deuxième constante rejoint la recherche de tendances générales par la comparaison de cas variés pris dans des contextes différents, à l'échelle d'un territoire national, d'une région, d'un territoire d'agglomération. La thèse soutenue à Bordeaux III en 1997 sur *la dynamique urbaine en région sous-métropolisée : le cas de Poitou-Charentes* se positionnait ainsi à l'échelle nationale, cherchant à comprendre pourquoi un réseau urbain s'est développé sans agglomération dominante et quelles évolutions le réseau connaissait dans une telle situation. Ce réseau était comparé à d'autres réseaux limitrophes et à des réseaux de configuration proche, de manière à faire émerger des éléments communs d'évolution, notamment les coopérations territoriales et la figure de la ville moyenne. Dans le cadre des travaux sur la gestion des services d'eau et des coopérations territoriales, le même type d'échelle est privilégié, l'échelle locale-régionale ; et là encore la comparaison interurbaine au sein d'un territoire national, donc d'un régime juridique commun, forme la base de l'analyse globale.

La combinaison de méthodes de quantification et d'outils qualitatifs permet d'appréhender les processus spatiaux et sociaux à l'œuvre. La quantification consiste à manipuler des bases de données brutes et à constituer nos propres bases et nos propres indicateurs, à partir de sources publiques et de données privées collectées dans le travail d'enquête. Prolongeant une partie de cette quantification, la représentation cartographique des données et la formalisation spatiale des processus socio-territoriaux constituent des étapes méthodologiques et non seulement de simples outils techniques ; d'ailleurs, nous avons choisi de réaliser nous-mêmes une partie de l'appareil cartographique de ce mémoire, de manière à penser la carte non seulement comme une illustration, mais comme le résultat d'un travail d'interprétation des phénomènes à représenter. La partie plus qualitative s'appuie sur la passation d'entretiens semi-directifs auprès de personnes ressources identifiées dans un cadre d'analyse préalablement bâti. L'exploitation des entretiens, pour une part enregistrés et retranscrits, constitue un lourd travail de confrontation et d'analyse fine, au service des objectifs préalablement fixés.

1.1.2. Phases et apports du travail comparatif

Deux phases vont composer le travail comparatif :

- Une phase monographique, réalisée à l'issue de chaque terrain, de manière à mettre en ordre les chiffres et données de la comparaison, sous forme de graphiques et de tableaux : modes de gestion, historique de l'intercommunalité, documents de planification. Les éléments issus de cette phase ne sont pas restitués tels quels dans ce volume, mais ils ont servi d'étape intermédiaire, et pourront être valorisés dans le cadre de communications ou de publications ultérieures.
- Une phase transversale de comparaison en elle-même menée sur les points suivants : la ressource en eau pour l'agglomération, les modes d'exercice et de gestion de la compétence Eau, les pressions sur la ressource AEP et les acteurs de la gouvernance, les processus politiques et technico-économiques en cours et émergents. Les tendances communes seront dégagées et les variations aux modèles mises en évidence, avec identification des facteurs interprétatifs ou explicatifs.

Les éléments d'interprétation des spécificités locales ont été eux-mêmes pré listés, et seront utilisés dans la partie 3 à l'appui des résultats, non de manière systématique et exhaustive, mais de manière plus synthétique pour soutenir l'interprétation. Ils ont été répartis en cinq grandes catégories de facteurs :

- Politiques : l'actualité de l'enjeu eau, les rapports de force et de pouvoir entre les collectivités, l'action d'acteurs et de personnalités politiques
- Géographiques : la configuration de l'agglomération, les types d'usages de l'eau et des sols, l'origine et vulnérabilité de la ressource
- Economiques : l'ancienneté et la prégnance de la DSP, les usages économiques des eaux, le rôle de l'eau dans le développement local
- Culturels et historiques : la valeur de l'eau, les représentations associées et les modes traditionnels d'exploitation et de gestion
- Organisationnels : l'avancée de la planification locale, les dynamiques de coopération et de concertation, qui tiennent aussi des facteurs politiques

La composante géographique de cette recherche apparaît à trois niveaux, dans l'importance centrale accordée à la construction de territoires, à la spatialisation des phénomènes via la représentation cartographique en particulier et à travers la démarche d'analyse comparative entre différents terrains.

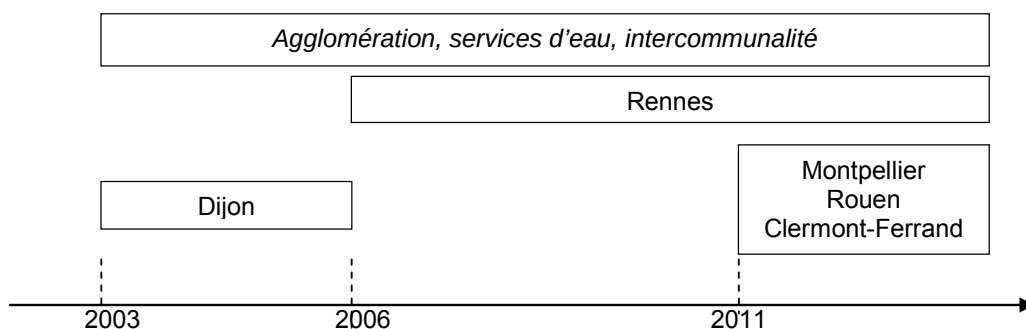
Le but de la comparaison est de permettre un premier niveau de généralisation et de détecter les particularités et les contingences des ordres locaux (et d'en rechercher les facteurs explicatifs). La cartographie est un outil essentiel dans la mise en évidence des configurations locales de territoires et de réseaux, techniques ou d'acteurs. C'est pourquoi le

mémoire comporte une majorité de cartes réalisées en autonomie sous le logiciel Adobe Illustrator CS4© et secondairement sous Map Info©, avec l'aide d'une cartographe professionnelle de l'UMR.

L'intérêt d'étudier plusieurs agglomérations comparables en taille, mais dissemblables dans leurs contextes géographiques et politico-institutionnels, est validé par l'exploration menée des cinq agglomérations selon la chronologie présentée à la figure 4 :

- Dijon (2003-2006) : terrain originel réactualisé
- Rennes (depuis 2006) : terrain d'observation continue
- Montpellier, Rouen, Clermont-Ferrand (entre février-avril 2011) : exploration sur une semaine de chaque terrain

Figure 4 : Chronologie des terrains d'étude



E. Hellier, 2011

Aux deux premiers terrains ont donc été ajoutées trois autres agglomérations, de manière à élargir les observations et à consolider la validation des hypothèses et des éléments interprétatifs. Cette extension géographique de l'étude a été rendue possible par l'obtention d'un Congé recherche et conversion thématique accordé entre janvier et juillet 2011 par l'Université Rennes 2.

1.2 Les cas d'étude : justification et présentation

Tableau 3 : Première caractérisation des terrains d'étude retenus

Communauté d'Agglomération	Population de la CA (au 01/01/2010)	Nombre de communes (au 01/01/2010)	Superficie en km ²	Région administrative	Bassin hydrographique	Syndicat de bassin Ou EPTB
Rouen-Elbeuf-Austreberthe	494 000 hab	71	663	Haute-Normandie	Seine-Normandie	Syndicat du Cailly
Montpellier	415 000 hab	31	434	Languedoc-Roussillon	Rhône-Méditerranée	Syndicat du Lez
Rennes	398 000 hab	27	608	Bretagne	Loire-Bretagne	EPTB Vilaine
Clermont-Ferrand	288 000 hab	21	300	Auvergne	Loire-Bretagne	EPTB Loire
Dijon	250 000 hab	22	223	Bourgogne	Rhône-Méditerranée	Syndicat de l'Ouche

E. Hellier, 2011

L'échantillon constitué pour ce mémoire repose en effet sur les cinq agglomérations de Clermont-Ferrand, Dijon, Montpellier, Rennes et Rouen, qui ont été choisies en fonction de plusieurs facteurs géographiques et fonctionnels. Le tableau 3 donne un premier aperçu des cinq terrains d'étude retenus à partir d'une définition institutionnelle, les Communautés d'agglomération correspondantes.

1.2.1. Justification du choix des agglomérations

Quatre grands critères ont guidé notre choix, initialement orienté par la pré-connaissance et la pratique de deux agglomérations, Dijon et Rennes :

L'ordre de grandeur de la population de la Communauté d'agglomération est compris entre 250 000 et 500 000 habitants, pour les raisons suivantes :

- on a choisi des agglomérations *de taille et de fonction métropolitaines* à l'échelle régionale, susceptibles de devenir « Métropoles » ou plutôt « pôles métropolitains » au sens de la réforme territoriale de la loi de décembre 2010
- présentant des tailles démographiques proches, on suppose que *les moyens humains, techniques et économiques des services Eau* de ces Agglomérations (ou des villes-centres) sont comparables *a priori*

Toutes ont le statut de capitales régionales, dans lesquelles sont regroupées les institutions et organisations intervenant dans la gestion et les politiques de l'eau. Pour des questions d'efficacité de l'enquête de terrain, ce facteur a été retenu. Ce statut

implique également que la collectivité urbaine exerce, par les fonctions administratives et centrales, une influence sur un territoire large de taille régionale.

La variété des contextes géographiques est déterminante dans notre démarche de recherche, dans la mesure où il s'agit d'identifier le rôle éventuel des facteurs locaux dans les rapports entre agglomérations et eau. nous souhaitons faire varier le type de ressources en eau, la répartition des usages de cette ressource.

L'appartenance des agglomérations à trois Agences de l'Eau différentes (Loire-Bretagne, Seine-Normandie et Rhône-Méditerranée-Corse) fait entrer en jeu des politiques de l'eau territorialisées.

Enfin, plutôt que de choisir exclusivement des Communautés d'agglomération qui ont la compétence eau dans leurs statuts, il a été préféré un échantillon plus hétérogène dans l'idée de comparer l'effet des différentes configurations institutionnelles sur les formes de l'insertion dans la gouvernance de l'eau (tableau 3). Ont donc été choisies des agglomérations où la compétence relève de la Communauté d'agglomération (Dijon, Montpellier et Rouen) et d'autres où cette compétence est répartie entre des communes et des syndicats (Clermont-Ferrand, Rennes). Le caractère plus ou moins récent de la prise de compétence et l'effectivité de l'exercice sont aussi variables et évolutives, ce qui permet de montrer l'écart entre les modèles généraux et les situations locales produites par des arrangements locaux.

Pour chacune de ces agglomérations, les investigations ont visé à éclairer le sens des dispositifs et des reconfigurations locales en matière de compétences et d'intervention sur le secteur des services Eau potable, compris dans un sens extensif de la protection des captages à la gestion par la demande en passant par les activités industrielles et logistiques de production, traitement, adduction, distribution.

Tableau 4 : Services d'eau et agglomérations

	Instances compétentes	Exercice de la compétence Eau
Rouen 71 communes	CA	Direct Syndicats périphériques scindés
Montpellier 31 communes	CA	Direct sur 10 communes Maintien des syndicats périphériques
Rennes 37 communes	Production : syndicat mixte Distribution : Ville-centre, communes et syndicats périphériques	
Clermont-Ferrand 21 communes	Ville-centre, communes et syndicats périphériques	
Dijon 23 communes	CA	Direct

E. Hellier, 2011

1.2.2. Présentation des dynamiques socio-démographiques et spatiales des cinq agglomérations

Nous avons choisi d'utiliser les données sur les unités urbaines et les aires urbaines de l'INSEE de manière à utiliser un matériau homogène, du point de vue des définitions spatiales, et des évolutions démographiques. Cela nous permet de réaliser une approche des dynamiques générales des agglomérations, les unes par rapport aux autres et par rapport aux autres agglomérations de même tranche démographique. Les publications de l'INSEE permettent de nuancer la comparaison des agglomérations sur le plan spatial¹².

Des agglomérations modestes à l'échelle européenne, mais structurantes à l'échelle française

D'après les chiffres de l'INSEE pour 2007, les agglomérations choisies sont des unités urbaines de plus de 200 000 habitants. Elles s'échelonnent au sein de la hiérarchie des

¹² AUDIAR (Agence d'urbanisme intercommunale de l'agglomération de Rennes), Chiffres-clés pour Rennes Métropole, juillet 2010, en ligne

- Brutel C., Un maillage du territoire français. 12 aires métropolitaines, 29 grandes aires urbaines, INSEE Première n°1333 – janvier 2011

- INSEE Auvergne, Enquêtes annuelles de recensement. 1337 000 Auvergnats : la périurbanisation s'étend, janvier 2008, 6 p.

- INSEE Auvergne, Recensement 2006. Les communes périurbaines alimentent la croissance démographique auvergnate, janvier 2009, 8 p.

- INSEE Haute-Normandie, Enquêtes annuelles du recensement de 2004 à 2007, *Aval, Lettre statistique et économique de Haute-Normandie*, n°173 janvier 2008, 4 p.

unités urbaines françaises entre 389 000 et 237 000 habitants, soit entre le 13^e et le 26^e rang français, (annexe 1).

Cette proximité de taille démographique masque en fait des dispositifs urbains et des formes urbaines significativement différents. Parmi les cinq unités urbaines, on peut en effet distinguer, deux plus grosses agglomérations : Rouen et Montpellier (389 000 et 320 000 habitants), dont la superficie est supérieure aux trois autres. Compte tenu de l'importance des communes périphériques et de l'ajout d'Elbeuf dans la démarche urbaine (CREA, Agence d'urbanisme), Rouen s'apparente à une conurbation urbano-industrielle de plus de 450 000 habitants. Montpellier, plus mono centrée, relève plus du modèle étalé, tout en englobant des centres urbains, littoraux, dans la dynamique du projet Port-Marianne vers Lattes.

En termes d'aires urbaines, c'est-à-dire le territoire pluri-communal organisé autour des migrations alternantes vers le pôle urbain, les agglomérations occupent une tranche démographique entre le 11^e et le 24^e rang, sur 354 aires urbaines au total en France (annexe 2). Rennes est l'aire urbaine la plus peuplée (577 000 habitants), Dijon reste la plus modeste des cinq (336 000 habitants).

Enfin, si on s'en réfère au classement des Communautés d'agglomération (tableau 5), qui exclut les plus grandes centres urbains français (CU), les agglomérations se placent aux avant-postes, avec Rouen-CREA au 1^{er} rang, Montpellier au 3^e et Rennes au 5^e. Comme le montre le tableau 5, un écart non négligeable distingue la CREA, entité de 71 communes et presque 500 000 habitants (1^e rang) des CA de Dijon et Clermont-Ferrand dont les populations avoisinent 250 000 habitants et s'étendent sur un territoire plus réduit de 21 ou 22 communes (respectivement 11^e et 17^e rangs).

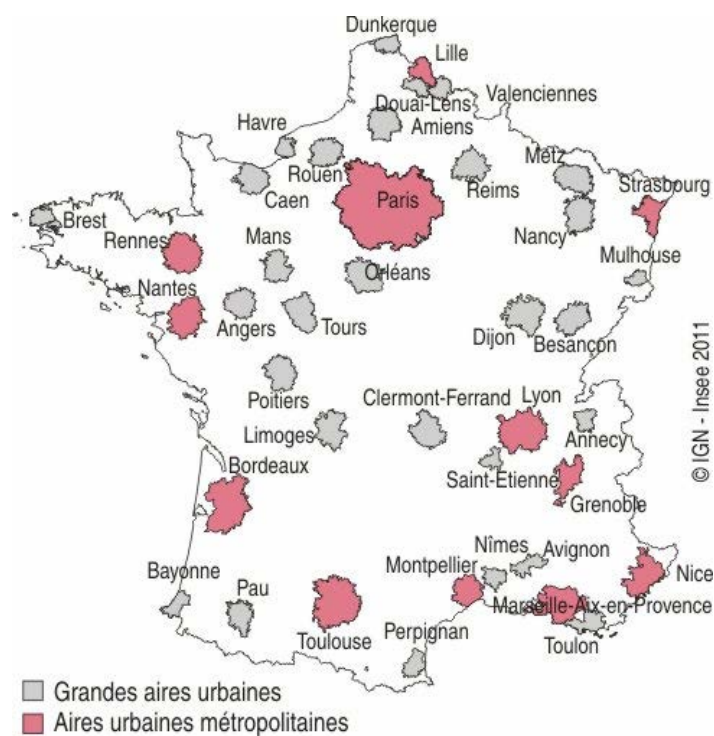
Enfin, les cinq agglomérations retenues font partie des « aires métropolitaines » définies par l'INSEE début 2011 (figure 5 ci-dessus). Cette typologie est fondée sur l'effectif de la population, du nombre d'emplois et du nombre d'emplois de cadres des fonctions métropolitaines. Rennes et Montpellier sont classées parmi les 12 « aires urbaines métropolitaines » de l'INSEE, les trois autres font partie des 29 « grandes aires ». Les cinq agglomérations font figure de métropoles régionales au sein de l'armature urbaine française, entre les métropoles de premier plan (Lyon, Lille, Marseille, Bordeaux, Toulouse, Strasbourg...) et les villes moyennes qui assurent le maillage de proximité du territoire.

Tableau 5 : Les vingt Communautés d'Agglomérations les plus peuplées

	RAISON_SOCIALE	POPULATION_TOTALE
1	CA Rouen - Elbeuf - Austreberthe (C.R.E.A.)	495 230
2	CA Toulon Provence Méditerranée	431 234
3	CA de Montpellier	415 173
4	CA de Grenoble-Alpes-Métropole (La METRO)	404 196
5	CA Rennes Métropole	400 756
6	CA Est Ensemble	396 819
7	CA Saint Etienne Métropole	381 690
8	CA du Pays d'Aix en Provence (CAPA)	364 364
9	CA Plaine Commune	353 791
10	CA Grand Paris Seine Ouest (GPSO)	302 452
11	CA Clermont Communauté	287 009
12	CA Tours (Plus)	284 326
13	CA Orléans Val de Loire (AggLO)	279 272
14	CA Angers Loire Métropole	270 887
15	CA Mulhouse Alsace Agglomération (m2A)	255 651
16	CA Perpignan Méditerranée	253 229
17	CA Dijonnaise (COMADI)	250 619
18	CA de Lens - Liévin	248 786
19	CA Havraise (C.O.D.A.H.)	246 084
20	CA de Nîmes Métropole	233 946

INSEE RP 2007

Figure 5 : Les aires métropolitaines et les grandes aires



Source : Insee, recensement de la population 2006

1.2.3. Un accroissement démographique généralisé, mais d'intensité variable selon les agglomérations

La dynamique démographique est systématiquement positive sur les trois dernières périodes intercensitaires, celle des unités urbaines de Clermont-Ferrand, Dijon et Rouen se stabilisant entre 0 et 0,1% par an. Mais à l'exception de Montpellier, les taux de croissance s'atténuent entre 1982 et 2006. Ce ralentissement des taux de croissance annuelle, qui s'observe pour d'autres agglomérations françaises de même taille, s'explique en partie par la poursuite du développement démographique périurbain, au-delà des limites de l'unité urbaine, dans la couronne périurbaine (cf. point suivant). Il s'explique aussi par une dynamique démographique régionale plus faible en Auvergne, Bourgogne et Haute-Normandie, qui retentit sur le profil d'évolution démographique des agglomérations (Aval, 2008). Seule l'unité urbaine de Montpellier garde un rythme de croissance annuel soutenu (+ 1,4%) en progression. Elle est représentative de la croissance des agglomérations méridionales (Toulouse, Bordeaux, Avignon), tandis que celle de Rennes, à 0,4%, illustre celle des agglomérations grandes et moyennes de l'Ouest français (Tours, Nantes).

La trajectoire montpelliéraine se distingue des autres par une très forte croissance durant les cinquante dernières années, conjonction de politiques volontaristes d'aménagement urbain et d'un mode de développement tertiairisé et résidentiel attractif. Globalement entre 1999 et 2006, la Communauté d'agglomération enregistre 5 600 habitants supplémentaires par an. A l'inverse, les populations de Clermont-Ferrand et de Rouen traversent une fragilité démographique liée au déficit migratoire prononcé et continu. « Depuis 1962, si la Communauté d'agglomération de Rouen avait suivi le même rythme de croissance qu'ailleurs, elle compterait aujourd'hui 100 000 habitants de plus » (INSEE, Haute-Normandie, 2008). A Rouen, ces évolutions défavorables résultent d'une désindustrialisation non compensée par l'essor des emplois tertiaires, tandis que la proximité de Paris pèse sur le développement des emplois supérieurs et limite l'attractivité du territoire sur les étudiants et sur les cadres. A Clermont-Ferrand, le vieillissement des populations de proche banlieue et le départ des adultes ne sont pas compensés par le niveau des arrivées, pourtant portées par la construction de logements neufs et l'arrivée de nouvelles familles.

Entre 1999 et 2006 pour les agglomérations de Rennes et de Clermont-Ferrand, à l'inverse de la période antérieure, la croissance des pôles est portée par les villes-centres, alors que la population des communes de la proche périphérie, progresse moins vite, voire se stabilise ou décline comme dans le cas clermontois (INSEE Auvergne, 2009). Ces communes de proche périphérie soutenaient la croissance de l'agglomération durant la période intercensitaire précédente 1990-1999. On constate donc un regain de croissance des villes-centres en lien avec les programmes de régénération urbaine, tandis que les communes périurbaines poursuivent leur croissance. A Dijon, la croissance de la ville-centre et celle des communes du pôle sont identiques (+0,1%).

1.2.4. Développement urbain, réseaux d'eau et sous-bassins-versants

De fait, quel que soit les dynamiques internes au pôle urbain, la poursuite de l'extension des couronnes périurbaines caractérise les cinq agglomérations, et au-delà les dynamiques d'urbanisation des agglomérations de toute taille. Les dynamiques spatiales d'étalement se doublent d'un processus de consolidation des périphéries, dans lesquelles les petites villes sont souvent un point d'accrétion de la croissance économique et résidentielle, avec le soutien de politiques volontaristes locales ou d'agglomération (modèle de la ville archipel ou de l'agglomération multipolaire à Rennes, Guy, Givord, 2004).

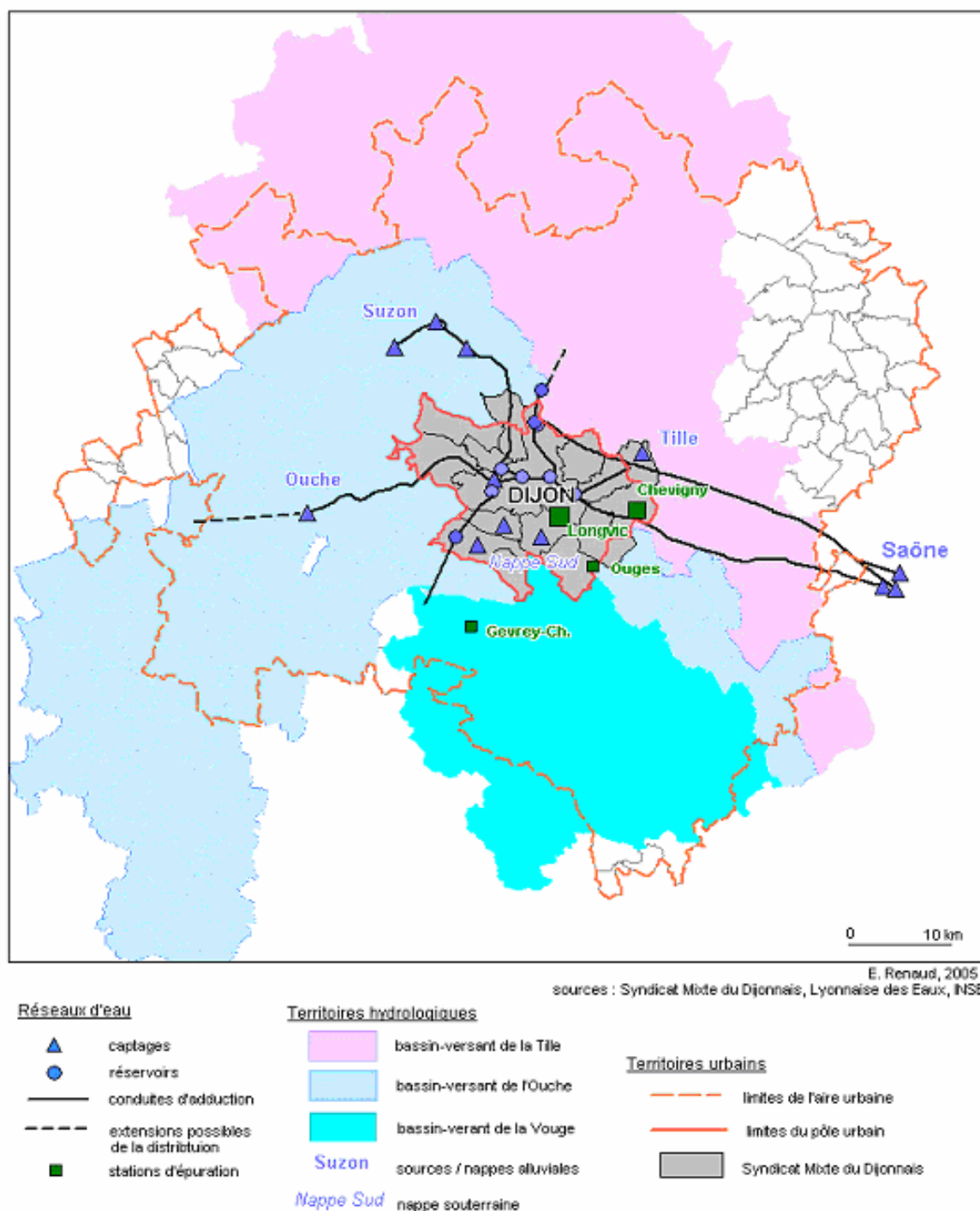
Pour l'agglomération rennaise, les communes de l'aire urbaine hors de la CA de Rennes Métropole (RM) connaissent des taux d'évolution annuel de +2,5% contre +0,8% au sein de RM et +0,1% dans la ville-centre. Ce taux est en progression par rapport aux deux périodes intercensitaires précédentes, où il s'élevait à +1,4% (Audiar, 2010). De même, à Clermont-Ferrand, autour d'une agglomération à la démographie assez atone, il est relevé que les communes de la couronne périurbaine clermontoise enregistrent toutes d'importantes arrivées de population qui, combinées à un solde naturel déjà élevé produisent de fortes croissances périurbaines (la commune de Pont-du-Château passe le seuil de 10 000 habitants entre 1999 et 2007, comme Aubière), comme limitrophe au sud de Clermont-Ferrand.

Observable pour toutes les agglomérations, la croissance annuelle de l'aire urbaine entre 1999 et 2007 est particulièrement forte dans l'aire urbaine montpelliéraine, et dans l'aire urbaine de Rennes, la plus peuplée des cinq (annexe 2 : +1,4% à Montpellier, + 1,3% à Rennes, +0,6% à Clermont-Ferrand, +0,4% à Dijon, +0,2% à Rouen, INSEE ; NB. Les périmètres des aires urbains sont constants). La croissance montpelliéraine s'inscrit dans un contexte d'urbanisation littorale d'échelle régionale, et celle de Rennes dans l'attraction migratoire des métropoles régionales et villes moyennes de l'Ouest français (Nantes, Tours, Angers, Vannes...).

Ainsi, à la faveur de la dilatation fonctionnelle de l'aire urbaine, les espaces urbains dépassent bien souvent le bassin hydrographique local dans lequel leur noyau originel s'est implanté, pour croiser plusieurs sous-bassins ou nappes souterraines. Le développement tentaculaire des réseaux d'adduction d'eau contribue aussi de manière fondamentale à cette insertion urbaine dans des bassins et territoires hydrographiques multiples.

Le cas dijonnais fournit est un très bon exemple de cette démultiplication hydrographique des implantations « urbaines » (figure 6).

Figure 6 : Réseaux d'eau, bassins-versants et développement urbain de l'agglomération dijonnaise



Placée au contact des plateaux calcaires, au pied du talus de la Côte d'Or, l'agglomération dijonnaise et ses développements récents se déploient dans la plaine alluviale de la Saône. Peuplée de 250 000 habitants, dont 150 000 dans la ville-centre, l'agglomération occupe une partie des bassins-versants de l'Ouche, de la Tille et de la Vouge, trois bassins qui

deviennent très étroits et se rejoignent dans la plaine; ils appartiennent au grand bassin de « Saône-amont ». Le tissu urbanisé lui-même, représenté sur la carte par le pôle urbain (figure 6), se développe surtout dans le bassin de l'Ouche, le site médiéval de Divio se trouvant à la confluence de l'Ouche et de son affluent majeur, le Suzon, aujourd'hui en partie souterrain sous l'agglomération. Le réseau d'alimentation en eau de Dijon est fondamentalement construit en fonction de la ville-centre qui, par le biais d'un réservoir principal et de trois réservoirs secondaires dessert le cœur de l'agglomération et ses périphéries. Ce réseau majeur s'appuie sur des conduites et des captages situés dans le bassin-versant de l'Ouche mais aussi dans la nappe alluviale de la Saône à une vingtaine de kilomètres à l'est de Dijon (figure 6).

L'Ouche et la Saône relèvent du même grand bassin hydrographique Rhône-Méditerranée, l'Ouche étant l'affluent de la Saône ; mais les prélèvements de l'agglomération dijonnaise dans la Saône opèrent un changement d'échelle et interfèrent avec la dynamique hydrologique de la Saône. A noter que la nappe souterraine du sud dijonnais n'est pas représentée sur cette carte, alors qu'aujourd'hui elle alimente de nouveau une partie des habitants de l'agglomération.

De même, le cas rennais traité et illustré plus loin (partie 3, notion de sécurisation, figure 18) s'inscrit dans ces logiques spatiales d'extension, dans des bassins hydrographiques distincts cette fois-ci (Manche/Atlantique).

2. Le corpus des documents institutionnels : un matériau variable selon les terrains

2.1 Le cadrage juridique

Pour saisir dans quel environnement juridique et administratif les relations entre les collectivités urbaines et la gouvernance de l'eau évoluent, il a été nécessaire de réaliser un inventaire des lois s'appliquant au secteur des services d'eau potable en France. L'apport de ces lois ne sera pas développé, il est développé et contextualisé dans l'ouvrage collectif sur *La ressource en eau*, dans le *chapitre 4* relatif au *Statut et aux principes de gestion de l'eau* (Hellier et al., 2009).

2.1.1. Services et eau : l'importance des directives européennes et des lois sur l'eau

Enserées dans des politiques environnementales consolidées, les mutations des modes de gestion des services et la réglementation des services d'eau ne peuvent se comprendre sans l'échelle européenne, depuis les premières directives sur les eaux brutes destinées à l'alimentation humaine jusqu'à la Directive cadre de 2000 et aux directives sur les services publics. En outre, les lois françaises ont introduit depuis le milieu des années 1990 des cadres supplémentaires pour la gestion des services d'eau, et en faveur de la consolidation de l'intercommunalité.

Le tableau 6 indique trois directives et neuf lois qui structurent l'exercice des services d'eau, et les obligations des collectivités en matière de protection de la ressource. Il se veut un support pour toute recherche qui souhaiterait approfondir chacun des domaines « eau et services », « services publics d'eau » et « intercommunalité et compétence eau ». On a choisi de délimiter le périmètre fondamental de l'inventaire de ces lois en fonction du sujet. Mais au cours de notre recherche, on tient également compte de réglementations connexes en matière de protection de l'eau (protection des captages) et d'orientations législatives en matière d'environnement (Grenelle 1 et 2) ou de maîtrise du développement urbain (Schéma de Cohérence Territoriale).

Ainsi, sans entrer dans le détail des Codes de l'environnement et des collectivités territoriales, il s'agit de faire le point sur ces modifications récentes en mobilisant un corpus de publications et d'articles de revues juridiques, de sciences politiques, de sciences de gestion et de l'ingénieur, d'aménagement et d'urbanisme. Plusieurs chapitres de l'ouvrage collectif *L'eau mondialisée* proposent une lecture synthétique et actualisée des cadres de l'action en matière de services d'eau, et seront mobilisés dans notre analyse (Schneier-Madanes, 2010, Boutelet et al., 2010).

Tableau 6 : Textes de référence législatifs et juridiques. Eau, services d'eau et intercommunalité

Domaine concerné	Textes de référence	Objet analysé
Eau et services	Directive qualité des eaux DCH Directive 98/83/CE du Conseil du 3 novembre 1998	Normes de qualité d'eaux brutes destinées à la consommation humaine
	DCE (Directive Cadre sur l'Eau) Directive 2000/60/CE du 23 octobre 2000	Objectifs de bon état écologique des eaux pour 2015
	Première loi sur l'eau Loi n° 64-1245 du 16 décembre 1964 relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution	Gestion par bassin-versant (Agences Financières ; Comités de Bassin) Principe pollueur-payeur
	Loi sur l'eau Loi n° 92-3 du 3 janvier 1992	Notion d'unité de la ressource Réaffirmation de la gestion par bassin-versant et nouveaux outils : SDAGE, SAGE Principe de concertation
	LEMA (Loi sur l'Eau et les Milieux Aquatiques) Loi n°2006-1772 du 30 décembre 2006	Compétences des communes et des intercommunalités (services d'eau) Outils de gestion quantitative de la ressource Tarification des services d'eau
Services publics d'eau	Directive Services dans le marché intérieur Directive 2006/123/CE du 12 décembre 2006	Liberté d'établissement des prestataires et libre circulation des services (d'intérêt économique général) Ne traite pas de l'abolition des monopoles fournissant des services
	Loi Sapin Loi n°93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques	Encadrement des conditions de passation des contrats de délégation de service public (chapitre IV) : appel d'offres et mise en concurrence
	Loi Barnier Loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement	Institue l'obligation d'un rapport annuel du maire sur le prix et la qualité des services d'eau et d'assainissement (article 73) Fixe la durée des délégations de service public (article 75) Interdit la pratique des droits d'entrée (article 76)
	Loi Mazeaud Loi n° 95-127 du 8 février 1995 relative aux marchés publics et délégations de service public	Institue l'obligation d'un rapport annuel par le délégataire comptes et analyse de la qualité du service, annexe permettant à l'autorité délégante d'apprécier les conditions d'exécution du service public.
	Loi sur les SPL (Sociétés Publiques Locales) Loi n° 2010-559 du 28 mai 2010 pour le développement des sociétés publiques locales	Réalisation ou gestion de missions et services d'intérêt public Capital exclusivement détenu par les collectivités locales. Nouvelle forme de gestion possible pour les services publics d'eau et d'assainissement
	Loi Chevènement relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale Loi n°99-586 du 12 juillet 1999	Cadre unifié pour l'intercommunalité (communautés) Compétences obligatoires Fiscalité propre
Intercommunalités et compétence eau	Loi de réforme des collectivités territoriales Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010	Dissolution des syndicats spécialisés inclus dans une communauté (eau, assainissement, rivière) Rationalisation de la carte intercommunale confiée aux préfets (EPCI à fiscalité propre) Fin 2011 Métropoles 2014 (compétence eau)

Pour les obligations des services vis-à-vis de l'eau et les politiques de l'eau en général, une grande partie de la réglementation française découle des directives européennes et notamment de la Directive cadre sur l'eau (DCE) qui a été transposée en droit français par la loi du 21 avril 2004. La directive organise notamment la gestion de l'eau en s'inspirant largement de ce qui a été fait depuis plusieurs décennies en France. Les districts hydrographiques, découpage territorial par grands bassins hydrographiques, sont les cadres territoriaux définis par l'Union Européenne pour la politique de reconquête de la qualité des eaux.

Les premiers textes modernes concernant le droit de l'eau remontent aux codes napoléoniens. Leur objectif principal était de déterminer le régime de propriété de l'eau. La qualité de l'eau distribuée est rapidement devenue un enjeu majeur de santé publique face aux risques d'épidémie. Cependant, les fondements de la politique de l'eau actuelle sont essentiellement issus de trois lois contemporaines (Hellier et al., 2009, chapitre 4) :

La loi sur l'eau du 16 décembre 1964 qui a organisé la gestion décentralisée de l'eau par bassin versant. Par cette loi ont été créés les Agences de l'Eau et les comités de bassin.

La loi sur l'eau du 3 janvier 1992 consacre l'eau en tant que "patrimoine commun de la Nation." Elle a renforcé l'impératif de protection de la qualité et de la quantité des ressources en eau. Elle a institué, à deux niveaux spatiaux différents, deux types de documents de planification des usages de la ressource en eau :

- les *Schémas Directeurs d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE)* fixant, au niveau des six grands bassins hydrographiques français, les objectifs à atteindre et les préconisations générales pour y arriver,
- les Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE) déclinant les premiers à l'échelon local.

La loi sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA) du 30 décembre 2006 a renouvelé le cadre global défini par les lois sur l'eau du 16 décembre 1964 et du 3 janvier 1992 qui avaient bâti les fondements de la politique française de l'eau (instances de bassin, redevances, Agences de l'Eau). Les nouvelles orientations qu'apporte la LEMA sont :

- de se donner les outils en vue d'atteindre en 2015 l'objectif de « bon état » des eaux fixé par la DCE ;
- d'améliorer le service public de l'eau et de l'assainissement : accès à l'eau pour tous avec une gestion plus transparente ;
- de moderniser l'organisation de la pêche en eau douce.

Enfin, la LEMA tente de prendre en compte l'adaptation au changement climatique dans la gestion des ressources en eau.

Quant au cadre juridique relatif à l'exploitation des services d'eau, il a été profondément rénové par les lois Sapin, Barnier et Mazeaud (1993 et 1995) qui mettent en place le système actuel d'appels d'offres, la mise en concurrence obligatoire des opérateurs, le plafonnement de la durée des contrats de délégation et l'obligation d'un rapport annuel du délégataire et du maire sur les services d'eau. Les directives européennes relatives aux services publics interdisent le monopole public et prônent aussi la mise en concurrence des opérateurs et modes de gestion, pour des raisons d'efficacité et d'équité.

Simultanément, les réformes territoriales, celle des années 2000 et celle issue de la loi votée en décembre 2010, modifient la donne en matière de périmètres de regroupements intercommunaux et de compétences de ces regroupements.

2.1.2. Législations relatives aux eaux brutes. Un durcissement à l'origine de contentieux avec la France

Les directives relatives à la qualité des eaux sont très nombreuses. Nous ne retenons ici que celles qui concernent les eaux Destinées à la Consommation Humaine (DCH) Les directives relatives à d'autres types d'eau (eaux de baignade, pisciculture et conchyliculture) contribuent aussi à la réglementation environnementale dans le domaine de l'eau (tableau 7). Pour les eaux DCH, les cadres ont été fixés dans les années 1970 à 1990 et les directives européennes transposées en droit français avec un certain décalage temporel. A partir de 1975, la première génération de directives a concerné la qualité des eaux brutes destinées à la consommation humaine (DCH) (tableau 5), tandis que la deuxième génération a donné des normes pour la lutte contre la pollution (directive Eaux résiduelles urbaines du 21 mai 1991, directive Nitrates du 12 décembre 1991, directive IPPC « prévention et réduction intégrée de la pollution » du 24 septembre 1996). Les eaux DCH, superficielles et souterraines, doivent répondre aux critères des directives européennes.

Tableau 7 : Directives européennes sur la qualité des eaux destinées à la consommation humaine

Directives européennes	Dates	Nombre de paramètres Type de ressource visée
<i>Conseil du 16 juin 1975</i> Qualité requise des eaux superficielles destinées à la production d'eau alimentaire	1975	46 Eaux superficielles
<i>Conseil du 9 octobre 1979</i> Méthodes de mesure et fréquence des échantillonnages et de l'analyse des eaux superficielles destinées à la production d'eau alimentaire	1979	46 Eaux superficielles
<i>Conseil du 15 juillet 1980</i> Qualité des eaux destinées à la consommation humaine	1980	66 Eaux souterraines
<i>Conseil du 3 novembre 1998</i> Normes de qualité de l'eau potable, modalités de contrôle, règles d'hygiène pour les installations de production et de distribution	1998	66 Eaux souterraines et superficielles

D'après Fleury, Guyomarc'h, 2003 ; Lupton, Bauby, 2010

Les paramètres à contrôler deviennent de plus en plus nombreux et plus contraignants pour les eaux brutes utilisées par les collectivités ; les eaux brutes sont les eaux destinées à la consommation humaine avant tout traitement (eaux superficielles et eaux souterraines). Alors que trois valeurs différentes existaient selon les types d'eau dans la directive de 1975, la directive de 1980 n'admet plus que la valeur la plus basse comme norme. Le dépassement régulier de ces normes entraîne des contentieux entre l'Union Européenne et l'Etat français. Deux contentieux principaux ont été déclenchés dans les années 2000, celui pour dépassement des taux de nitrates dans les eaux brutes (Directive Eaux potabilisables de 1975) et celui concernant la non-conformité de plusieurs stations d'épuration par rapport aux normes de la DERU (Directive Eaux Résiduaire Urbaines, 1991). A noter que la France, condamnée six fois pour manquement aux obligations des directives, se situe sur ce plan entre l'Espagne (sept fois) et le Royaume-Uni (cinq fois) (Cour des Comptes, 2010).

Les services d'eau sont encadrés dans leur exercice par un corpus de règles relatives à la qualité sanitaire des eaux produites et distribuées et aux contrats de délégation de services. Les directives européennes et leur transposition en droit français (Directive Cadre sur l'Eau, 2000), ainsi que la législation nationale (LEMA, 2006) y jouent un rôle fondamental.

Les deux sous-parties qui suivent se placent sur le plan des acteurs et des documents opérationnels. Il s'agit de caractériser le corpus de documents et de productions institutionnelles collectés, qui nous ont servi de matériau pour cette recherche empirique.

2.2 La caractérisation des services d'eau, leur planification et leur financement : des documents normés, mais des variantes locales

2.2.1. Les RPQS (Rapports publics annuels sur le Prix et la Qualité des Services d'Eau)

Institué par la loi Barnier de 1995 (cf. tableau 6), ce document est une pièce maîtresse pour appréhender les contours et le contenu du service d'eau potable local, ainsi que des services d'assainissement. Il contient des données techniques et des informations sur le système d'approvisionnement en eau potable qui permet au chercheur, en complément aux entretiens, d'acquérir des données fondamentales.

Toute commune ou groupement intercommunal de plus de 3 500 habitants doit publier *un Rapport annuel sur le Prix et la Qualité du Service public (RPQS)* d'eau potable, d'assainissement collectif et d'assainissement non collectif. Ce rapport est aussi appelé rapport du Maire.

Ce document est présenté par l'Etat comme :

- un outil de transparence pour l'information de l'utilisateur et la communication entre les différents acteurs de l'eau,
- un outil de connaissance et d'évaluation pour situer le service par rapport aux objectifs réglementaires, ou de bonne gestion du service,
- un outil d'amélioration pour favoriser les bonnes pratiques et améliorer le service rendu à l'utilisateur.

Le contenu du rapport est en effet fixé par le Code général des collectivités territoriales, le CGCT : données techniques (ressources, qualité, volumes, nombre d'abonnés par catégorie, longueur du réseau, nombre de branchements...etc.) et financières (tarification, dette, investissements, etc.). A partir de l'exercice 2008, une dizaine d'indicateurs de performance ont été introduits pour mesurer la qualité et l'efficacité de la gestion du service des points de vue technique, économique ou environnemental. Par exemple, l'indice d'avancement de la protection de la ressource, le rendement du réseau de distribution, le taux d'occurrence des interruptions de service non programmées ou encore le taux d'impayés sur les factures d'eau de l'année précédente. Pour l'assainissement, figurent dans les indicateurs de performance la conformité des rejets et des équipements d'épuration des eaux usées ou encore le taux moyen de renouvellement des réseaux de collecte des eaux usées.

C'est le maire ou le président de l'EPCI gestionnaire qui a la responsabilité de la rédaction du rapport ainsi que de sa communication. Ce rapport sera présenté à l'assemblée délibérante dans les 6 mois suivant la clôture de l'exercice soit avant le 30 juin. Lorsque la commune a transféré sa compétence, le maire présente le rapport reçu de l'EPCI, au conseil municipal, dans les 12 mois qui suivent la clôture de l'exercice. Ce rapport est mis à disposition du public. Dans les communes de plus de 3500 habitants, il fait l'objet d'un

affichage en mairie. Il est transmis au Préfet pour information. Donc, il reste de la responsabilité des communes.

Dans le cadre de notre recherche concentrée sur le premier semestre 2011, nous avons eu accès aux RPQS de toutes les collectivités de notre échantillon pour l'année 2009 : Clermont-Ferrand (ville-centre), Dijon (CA), Montpellier (ville-centre). Concernant les données techniques et financières, ce décalage n'est pas un problème. Mais il a pu l'être pour les collectivités dont les services d'eau sont en refonte institutionnelle comme à Rouen et à Montpellier. A la CREA, nous n'avons pas obtenu le RPQS d'Elbeuf pour 2009 et le RPQS de Rouen de 2010 n'était pas encore paru en mars 2011. L'étude a été appuyée sur le RPQS 2009 de la CREA dans son périmètre antérieur. A Montpellier, nous avons obtenu les RPQS 2008 et 2009 qui ne comptaient que les communes de Montpellier et Juvignac. La CA ayant pris la compétence au 1er janvier 2010, ce sera le rapport 2010 publié en septembre 2011 qui concernera l'ensemble de la CAM.

Le périmètre géographique du RPQS est donc dépendant de l'extension des services. Le processus de regroupement et d'harmonisation des données est une tâche particulièrement lourde, réalisée pour douze services dans le cadre de la CREA en 2009, et qui occupe les services de la CAM en 2010-2011.

Au-delà des problèmes causés par l'indisponibilité des documents et par les délais de parution, on peut relever une hétérogénéité des documents pour toute la partie des informations qui ne relèvent pas des informations obligatoires.

En particulier :

Le volume des RPQS, évidemment fonction de la taille du réseau concerné. Les RPQS de villes-centres (Montpellier-Juvignac, Clermont-Ferrand, Rennes) sont bien sûr moins épais que les RPQS de Communauté d'agglomération (Dijon, 22 communes ; Rouen ; 45 communes avant l'intégration d'Elbeuf et du Trait-Yainville).

La représentation graphique ou cartographique du réseau a des formes variables selon les RPQS de notre échantillon : le RPQS de Montpellier délivre un profil schématique du réseau sur une page, très clair. Dans le RPQS de la CREA, douze synoptiques décrivent la forme des douze services ; ils gagneraient à être plus lisibles. Le RPQS de la Ville de Rennes présente une carte des adductions rennaises comportant des données sur les volumes produits et permettant d'identifier les bassins versants de prélèvements. Cette carte figurait dans les précédents RPQS. Dans le RPQS de la Ville de Clermont-Ferrand, une carte indique la localisation des zones de captage, de l'usine élévatoire et des principaux réservoirs, mais sans aucune mention des réseaux d'adduction.

Corrélativement, la provenance de l'eau et le type de ressource prélevés ne sont souvent identifiables qu'au détour des tableaux et des textes. La personne souhaitant

obtenir ces informations doit vraiment chercher et opérer des recoupements avec une carte topographique pour comprendre où sont localisés les points d'eau. Des cartes existent pourtant dans les services, plusieurs nous ont été remises, qui permettent d'identifier les lieux de production, de traitement et le tracé des grandes adductions. Néanmoins, les cartes spécifiques de tracé des adductions et des conduites majeures de distribution sont les plus difficiles à obtenir, soit qu'elles sont très complexes (Rouen, mosaïque d'une quinzaine de services distincts), soit que cette information est considérée comme stratégique (sécurité), soit que ces données sont du ressort du délégataire et non communicables (données sensibles à la concurrence).

La vision de moyen terme sur les prélèvements et les consommations est peu souvent mise en valeur dans les RPQS. L'évolution des volumes produits et consommés, par type d'utilisateur, apparaît sous forme de tableau, mais plus rarement sous forme de graphiques commentés (RPQS de Rennes). Pourtant, si le document veut atteindre le public, comme sa vocation l'indique, ce type de démarche serait bénéfique. Elle est sans doute menée en interne par les gestionnaires et exploitants pour définir les stratégies à mener.

2.2.2. *Le rapport annuel du délégataire*

En cas de DSP, le délégataire doit réaliser annuellement un rapport d'activité destiné aux services et aux élus de la collectivité délégante ; cette obligation a été instituée par la loi Mazeaud (février 1995), par le même mouvement législatif que celui qui a institué le rapport annuel du maire (loi Barnier, février 1995 ; cf. tableau 6). En cas de régie, ce sont directement les services qui rédigent un RPQS, sans passer par cette étape préalable.

Non accessibles au public directement, ces rapports annuels de délégataire font partie des obligations du délégataire en affermage ou en concession avec une collectivité. Ces rapports sont très détaillés, ils le sont plus que le rapport du maire (RPQS) qui doit être un document de synthèse diffusable auprès du public. Ce rapport est un support de discussion essentiel entre la collectivité délégante et l'opérateur privé (ou mixte) qui gère le service durant la durée du contrat. Les services de la collectivité vérifient que les termes du contrat sont bien respectés ; ils posent les questions utiles au délégataire, qui doit y répondre avant de produire la version définitive du rapport.

Bien évidemment, ce rapport sert de support à la rédaction du RPQS, c'est pourquoi les services ont tout intérêt à bien le maîtriser en amont, dans toute sa complexité technique et juridique, de même que l'ensemble des clauses programmatiques du contrat de cadrage. Dans toute collectivité, cela suppose des personnels compétents et formés au suivi de contrat et au contrôle de gestion administrative et technique, ce qui est le cas des services des grosses agglomérations mais pêche souvent dans les petites communes. C'est alors le

rôle d'un éventuel syndicat départemental que d'apporter ce conseil juridique dans la gestion d'une DSP.

2.2.3. Les programmes de financement des Agences de l'eau et des Conseils généraux

Les Agences de l'eau fonctionnent par programmes quinquennaux ; actuellement le 9^e programme est en cours (2007-2012). Dans le cas de l'Agence Rhône-Méditerranée-Corse (ARMC), l'objectif transversal en est le retour au bon équilibre des eaux d'ici 2015. Les objectifs prioritaires sont ceux fixés par le SDAGE: la gestion quantitative de la ressource (mieux partager la ressource entre les usagers et faire face aux sécheresses), la restauration des milieux aquatiques (améliorer la qualité des eaux et lutter contre les inondations), la lutte contre la pollution toxique (préserver la santé). L'ARMC investit près de 3,2 milliards d'euros sur 6 ans, de 2007 à 2012, contre 1 à 3 milliards dans les autres bassins, de superficies très disparates (source : Agences).

Les programmes des Agences de l'Eau contiennent des orientations d'actions, ciblées selon des objectifs et des thématiques. Sont publics et communiqués les taux de subvention de l'Agence pour chaque catégorie d'opération et d'usager (collectivités, industriels et irrigants). Les programmations de travaux des usagers n'apparaissent pas ni leur réalisation effective. Ce sont des informations dont disposent les services des délégations territoriales des Agences, qui conduisent le subventionnement des opérations.

Les services peuvent indiquer quelles opérations ont été subventionnées pour l'eau potable des collectivités. Ainsi pour la Communauté d'agglomération de Montpellier au titre du 9^e programme entre 2007 et 2010 : la sécurisation de l'AEP, les études du schéma directeur d'AEP, la suppression des branchements en plomb (5^e à 8^e tranche), des études pour la connaissance du système karstique de la source du Lez, des actions d'économie d'eau, pour des syndicats périphériques, des recherches de fuites et diagnostics de réseau d'AEP, la protection de captages et la mise en place du traitement sur des forages. Les montants de subvention oscillent entre 10 000 et 650 000 euros. Dans l'agglomération de Clermont-Ferrand, deux communes concentrent les interventions de l'Agence durant le 8^e programme : Chamalières pour des acquisitions foncières autour de captages, et Clermont-Ferrand pour des mises en conformité de périmètres de protection de captages, pour un système d'alerte de pollution de la nappe l'Allier, et pour la recherche de ressources de substitution dans la chaîne des Puys.

Certaines Agences indiquent que les collectivités urbaines de leur délégation ne déposent pas souvent de dossiers de demande de subvention, ou le font si rapidement que le dossier n'est pas recevable (Loire-Bretagne / Clermont-Ferrand, Rhône-Méditerranée-Corse / Montpellier), tandis que d'autres disent travailler en concertation assez suivie avec les grandes agglomérations de leur périmètre (Seine-Normandie / Rouen). Ainsi, selon les

Agences, la connaissance des politiques urbaines en matière d'eau et d'assainissement est plus ou moins poussée. Le secteur de l'eau potable est par ailleurs traditionnellement moins aidé que celui de l'assainissement par les Agences de l'Eau, dont l'objectif originel était la lutte contre la pollution et pour lesquelles la mise aux normes des stations d'épuration reste un gros chantier. Sur l'ensemble des aides aux collectivités, deux tiers des subventions vont à l'assainissement.

On retrouve cette variabilité du rapport avec les grandes collectivités pour les Conseils généraux, qui fonctionnent comme les Agences par subvention aux usagers sur des opérations prioritaires selon la grille de critères que leur institution a adoptée (interconnexion plutôt que traitement de l'eau, non-éligibilité des communes de plus de 10 000 habitants par exemple). Des Conseils généraux relèvent aussi que les demandes ne sont pas toujours bien formulées par les collectivités, ce qui indique un fonctionnement indépendant, parallèle, entre collectivités et financeurs potentiels, Conseils généraux et Agences. La taille des collectivités urbaines expliquent enfin un engagement faible des Conseils généraux. Selon ses missions fondamentales, le Conseil général accorde la priorité à l'équipement et au développement des communes rurales, ce qui fait que les agglomérations sont souvent non éligibles à leurs aides concernant les réseaux d'eau (Conseils généraux de l'Hérault et du Puy-de-Dôme).

2.3 Qualité des eaux et protection de la ressource : connaissance des Agences, suivi régulier, et initiatives fréquentes des collectivités territoriales

2.3.1. Les Agences de l'Eau, opérateur historique de la connaissance des bassins-versants et des usages de l'eau

Les Agences de l'Eau ont constitué les premiers outils de lutte contre la pollution. Ce sont des organismes financiers, mais qui ont aussi une mission de connaissance des territoires et des milieux de leur périmètre de compétence, de manière à ajuster le programme d'aides aux enjeux réels et aux demandes pertinentes.

Destinées à la protection de la ressource et des milieux, les données des Agences de l'Eau sont axées sur la qualité des cours d'eau et des nappes (masses d'eau dans la terminologie de la Directive cadre sur l'eau), sur leur état qualitatif et sur la qualité morphologique ; sont également inventoriées les pressions exercées sur ces masses d'eau par les activités économiques, au travers des volumes de prélèvements et de rejets déclarés par ces usagers. Les données sont extrêmement précises ; par exemple le Système d'Information sur l'Eau (SIE) de l'Agence Seine-Normandie, propose des données de qualité physico-chimiques et biologiques par stations de mesure sur une plage quinquennale comprise entre 1970 et 2011. De même, le SIE Loire-Bretagne pour qualité des cours d'eau propose une recherche multicritères très complexe, le choix est donné entre 60 réseaux de mesures

départementaux ou focalisés sur un cours d'eau, avec également des plages quinquennales de requête. Autant dire que notre recherche ne nécessite pas un tel niveau de précision ! Le SIE Adour-Garonne comporte une entrée par commune qui vise le grand public et peut intéresser le chercheur dont l'entrée s'opère par les périmètres administratifs. En fait, les réponses sont très codifiées selon la terminologie et les normes européennes. Mais un grand nombre d'informations sont disponibles : zones hydrographiques et aquifères, zones réglementaires, territoires de gestion intégrée, qualité physico-chimique des eaux, prélèvements, rejets (avec liste des établissements), ouvrages, risques naturels, prix de l'eau.

Pour bien comprendre le type de données dont disposent les Agences, il faut préciser l'ambivalence de leur positionnement politique. Les Agences de l'eau doivent à la fois relayer la politique de l'eau de l'Etat et mettre en place les objectifs du SDAGE, schéma directeur de bassin porté par un organe décentralisé, le Comité de bassin. Etant placées à la rencontre des politiques de l'Etat et des orientations des intérêts dominants du bassin, elle peut se trouver face à un double réseau de données. Pour exemple, les captages Grenelle (liste de l'Etat) et les captages prioritaires du SDAGE, qui ne sont pas tous concordants, ce qui rend la situation confuse. En définitive, pour connaître les captages prioritaires, il faut croiser les deux listes.

2.3.2. Les services de l'Etat : une refonte récente de l'information sur la qualité de l'eau

Au niveau central, le Ministère de l'Ecologie et son Commissariat Général au Développement Durable, se positionnent sur les plans d'actions, dans le domaine de l'amélioration de la qualité de l'eau et de la biodiversité. L'ONEMA (Office national de l'eau et des milieux aquatiques) institué par la LEMA de 2006 est l'agence chargée de la connaissance des hydrosystèmes en France, de la veille scientifique et d'une partie de la Police des eaux. Simultanément, et selon les mêmes logiques que le Ministère de l'Ecologie et du développement durable, le Ministère de la Santé procède aussi par des plans d'actions, en particulier le Plan National Santé Environnement.

Ce sont les services déconcentrés qui suivent précisément la qualité des eaux destinées à la consommation humaine, la localisation des captages et leur état ainsi que des Déclarations d'utilité publique¹³, par région et par département.

Le dispositif actuel dans le domaine de la santé fait suite à la réforme de l'organisation des politiques publiques. Le rôle de contrôle sanitaire des eaux distribuées exercé par les

¹³ La déclaration d'utilité publique est un outil d'action foncière qui se place à l'issue de la phase administrative de la procédure d'expropriation. Ce document administratif et juridique permet aux pouvoirs publics de recourir à l'expropriation pour servir « l'utilité publique » d'un projet (qui peut soutenir des intérêts privés ; exemple : développement d'un ensemble jouant un rôle important dans l'intérêt régional), Merlin P., Choay F., *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*, PUF, 1997, p.355.

DDASS est maintenant du ressort des services d'une nouvelle structure, l'Agence Régionale de Santé. Succèdent aujourd'hui aux DDASS les pôles Santé-environnement des Agences Régionales de Santé. Autrement dit, en passant à l'échelon régional, les ex-DDASS sont devenues un service d'une plus grosse structure orientée vers le domaine de la santé médicale. Ce résultat est identique pour toutes les ARS consultées pour la recherche.

Le contrôle des eaux se situe en trois points du réseau d'alimentation en eau : sur les eaux brutes, en sortie de traitement et dans les eaux distribuées (au robinet). Seule la dernière information est donnée à l'utilisateur dans le bulletin annuel d'information sur la qualité de l'eau distribuée. Les autres données, en particulier celles sur les eaux brutes, sont suivies de très près par les services de l'Etat et restituées dans des bilans annuels de qualité de l'eau par département. L'ARS fixe son attention sur les captages Grenelle. Les études hydrogéologiques sont menées par les collectivités, avec demandes de soutien à l'Agence, et la procédure instruite conjointement par l'ARS et les autres services de l'Etat (DREAL-DDT) pour aboutir à un arrêté unique de Déclaration d'utilité publique (DUP).

Les pôles Santé-Environnement des ARS détiennent l'information géographique sur les captages et la liste des captages avec les dates des DUP, et les révisions de DUP et avancement de nouvelles DUP.

2.3.3. Des acteurs décentralisés de la collecte et de la diffusion de l'information sur l'environnement les Régions et les Départements

En vertu de leur clause de compétence générale, les Conseils régionaux et les Conseils généraux peuvent prendre l'initiative de collecter l'information sur l'environnement, et au sein de ce champ, l'information sur l'eau. Ils réutilisent et diffusent à cette occasion les données ARS ou Agences, mais peuvent aussi gérer et alimenter leurs propres réseaux de mesure.

Plusieurs Régions ou Départements publient des Atlas de l'Environnement à un rythme annuel ou bisannuel (exemple : Région Bretagne ; Département du Finistère ; Département d'Ille-et-Vilaine ; l'on voit que les échelons régional et départementaux produisent chacun un document). La gestion d'observatoires de l'environnement et de réseaux de données sur l'eau fait aussi partie des initiatives portées par des Conseils généraux ou des Conseils régionaux, ou fréquemment des réseaux partenariaux initiés par le Conseil régional et l'Etat : par exemple, l'OREB, Observatoire Régional de l'Environnement de Bourgogne, ou encore l'ORE, Observatoire Régional de l'Environnement de Poitou-Charentes. Cet ORE comprend une déclinaison sur le thème de la ressource en eau, le RPDE, Réseau Partenarial de Données sur l'Eau en Poitou-Charentes. Co-financés par la région, l'Etat, les Agences de l'Eau, et l'Union Européenne via le FEDER, ces observatoires produisent leurs propres données (suivi hydrologique), reprennent des données d'autres organismes et institutions (extraction de données Agence de l'Eau par exemple), les mettent en forme et les diffusent sur le périmètre adéquat. Ces interfaces numériques visent la mise à disposition publique de

données et l'information du citoyen, comme l'indique la rubrique « L'eau et moi » du site du RPDE Poitou-Charentes.

Ces systèmes d'information permanents sont distincts des observatoires départementaux organisés par les Préfectures, dont le rôle est très opérationnel. Ils assurent une veille, le suivi saisonnier des ressources et doivent soutenir la réflexion des cellules de crise. Au préfet la décision de publier un arrêté de restriction des usages, comme en Charente-Maritime avec l'ODE, l'Observatoire Départemental de l'Eau.

Des Conseils généraux gèrent leurs propres réseaux de mesure de qualité d'eau, comme le CG35, « Qualit'eau », à partir duquel une observation est faite de l'évolution de la qualité des eaux selon les paramètres consacrés (nitrates, phosphates, matières organiques). Certains construisent des observatoires assez complets et autonomes, comme dans le Haut-Rhin, exemple présenté par Grandgirard et al. (2009).

2.4 Les documents de planification et de gestion de l'eau, service et ressource

2.4.1. Les Schémas Directeurs d'Alimentation en Eau Potable (SDAEP)

Les matériaux utilisés pour lire les politiques urbaines d'adduction d'eau sont principalement constitués des schémas directeurs d'AEP (SDAEP) des cinq agglomérations étudiées, et des départements correspondants. Ces schémas existent systématiquement à l'échelle des territoires de gestion urbains de ces services (communes ou EPCI) ; ils sont de plus en plus réalisés à l'échelon départemental par les Conseils généraux, au moins à la demande des Agences pour fixer le cadre de contractualisation entre le Conseil général et l'Agence. Le tableau 8 montre la variété des échelles, des porteurs et l'état d'avancement de ces documents d'urbanisme pour les agglomérations étudiées.

Tableau 8 : Les échelons territoriaux des SDAEP actuels pour les cinq agglomérations

Agglomération	Communal	Intercommunal			Départemental
		CA	Syndicat de production	SCOT	
Clermont-Ferrand	X				X 2009
Dijon				X 2010	
Montpellier		En cours (2010-2011)			X 2005
Rennes			X 2007		X 2007
Rouen		En cours (2009-2011)			

E. Hellier, 2011

Ces schémas directeurs sont des documents d'urbanisme constitués de textes et d'illustrations de différentes natures (cartes, tableaux, graphiques), à visée programmatique et prospective, comme tout Schéma Directeur d'aménagement. Leur rôle est de proposer des orientations stratégiques et une programmation d'actions permettant de mettre en adéquation besoins et ressource en eau à l'échelle du territoire concerné (agglomération ou département). Ils intègrent souvent plusieurs scénarii en fonction de l'évolution démographique et s'appuient sur des études focalisées sur un secteur géographique ou un site de production précis.

La réalisation et la réactualisation des SDAEP constituent donc des démarches très décentralisées et volontaristes, que les services de l'Etat contrôlent du point de vue de la légalité mais qu'ils ne peuvent critiquer sur la vision stratégique. De manière complémentaire, les documents d'orientation de l'urbanisation (SCOT, Schéma de Cohérence Territoriale et PLU, Plan Local d'Urbanisme) et de programmation de l'habitat (PLH, Programme Local de l'Habitat) permettent de saisir les grands enjeux spatialisés de la demande d'eau. Certains SDAEP sont d'ailleurs des annexes de SCOT, ce qui permet de relier plus directement, sur le même périmètre, politique de l'eau et développement urbain (cas pour Dijon). Dans les autres cas, le recoupement entre le SDAEP et les documents d'urbanisme reste complexe car les documents d'urbanisme ne couvrent pas les mêmes périmètres et sont plus ou moins avancés sur les territoires concernés.

Les schémas directeurs reposent sur une analyse des besoins prévisibles et des ressources mobilisables, et, à partir de ce diagnostic, proposent un ou plusieurs scénarii d'action, sous forme de programmes de travaux, et de plus en plus d'actions de maîtrise de la demande.

2.4.2. Les Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE)

La Loi sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA) du 30 décembre 2006 renforce la gestion locale et concertée des ressources en eau. Elle assouplit les règles de composition et de fonctionnement des commissions locales de l'eau et renforce également la portée juridique de ces schémas, les rendant ainsi plus opérationnels. Elle impose une révision des SAGE existants avant fin 2012 faute de voir leur portée juridique compromise. Ils doivent désormais comporter un Plan d'aménagement et de gestion durable de la ressource en eau et des milieux aquatiques (PAGD) et un règlement. :

- *le PAGD*, opposable aux décisions administratives, correspond globalement au rapport des anciens SAGE. Il définit les objectifs du SAGE et évalue le coût de leur mise en œuvre ;
- *le règlement* est opposable aux tiers. Les décisions administratives prises dans le domaine de l'eau doivent donc lui être conformes. Ce règlement constitue un renforcement important de la portée juridique du SAGE avec l'instauration d'une sanction pénale en cas de non-respect des règles qu'il édicte ;

Du fait de cette opposabilité aux tiers, le projet de SAGE est soumis, avant son approbation, à une procédure d'enquête publique.

Voici le panorama des SAGE pour les cinq agglomérations étudiées (tableau 9).

Tableau 9 : Caractéristiques des SAGE recoupant les territoires des 5 agglomérations

Agglomération	Présence d'un (ou plusieurs) SAGE	Nom	SuperficieNb communes	Etat d'avancement du SAGE	Etablissement porteur
Clermont-Ferrand	X	Allier aval	6344 km ² 443 communes	Elaboration	EPTB (EPALA)
Dijon	X	Ouche	916 km ² 129 communes	Elaboration	Syndicat Mixte (SMEABOA) Communauté d'Agglo
Montpellier	X 2003	Lez-Mosson-Etangs Palavasiens	746 km ² 43 communes	Révision	Syndicat Mixte (SybLE)
Rennes	X 2003	Vilaine	11190 km ² 535 communes	Révision	EPTB (IAV)
Rouen	X 2005	Cailly-Robec-Aubette	402 km ² 71 communes	Révision	Syndicat Mixte Communauté d'Agglo

Source : Gest'Eau février 2011 et enquête personnelle

Compte tenu de la durée de préparation globale d'un SAGE, nous avons eu accès aux documents préparatoires, à savoir l'état des lieux et le diagnostic. Par ailleurs, le SAGE Vilaine est en révision, les documents antérieurs ont été utilisés pour l'analyse (tableau 5).

Le contenu de l'état des lieux n'est pas laissé au libre arbitre des acteurs locaux et des bureaux d'étude. Il est détaillé dans l'article R.212-36 du Code de l'environnement : il comprend l'analyse du milieu aquatique, le recensement des usages de l'eau, les perspectives de mise en valeur des ressources en eau et l'évaluation du potentiel hydroélectrique.

Il permet de préparer le contenu du projet de SAGE. Seule une synthèse de cet état des lieux est reprise dans le PAGD. A la suite de l'état initial, un diagnostic global est réalisé : il consiste en une synthèse de toutes les informations concernant le périmètre du SAGE, analysant les liens usages/milieus, la satisfaction des usages et les comportements des différents acteurs. Il intègre les objectifs fixés par le Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (grand bassin) sur les masses d'eau.

La phase d'état des lieux s'achève avec l'élaboration du scénario tendanciel et de ses variantes. L'objectif de cette étape est d'abord de se projeter dans le futur en estimant les tendances d'évolution des usages, de leurs impacts sur le milieu et en tenant compte des mesures correctrices en cours ou programmées. Les grandes tendances d'évolutions actuelles permettent ainsi de décrire un état probable de la ressource et des milieux à

différentes échéances (2010, 2015, 2020...). A partir de ce scénario « sans politique volontariste de l'eau » ou scénario tendanciel, des variantes sont définies selon les orientations prises par la Commission Locale de l'Eau, instance de représentation et de décision du SAGE ; les objectifs étant fixés par le SDAGE, ces variantes ne se distinguent plus seulement par des niveaux d'objectifs croissants, mais principalement par des moyens différents d'atteindre des objectifs similaires.

Cela étant, le corpus documentaire constitué pour cette recherche ne se limite pas aux productions des institutions publiques gestionnaires, mais s'élargit à une production écrite diversifiée.

Tout d'abord, les rapports officiels auprès du Sénat, le rapport de la Cour des Comptes ou les rapports des Conseils Economiques Sociaux et Environnementaux régionaux et national fournissent une approche documentée et souvent critique et constructive de la gestion de l'eau dans les régions et en France. Les rapports sénatoriaux Launay et Miquel sur *La gestion de l'eau et de l'assainissement* ont fait date au début des années 2000, tandis que celui de Fleury et Guyomarch sur *La qualité des eaux en Bretagne* en 2003 présente de manière très complète un diagnostic, des outils et les freins à l'efficacité de ces outils, alors que plus récemment le rapport du Conseil d'Etat, *L'eau et son droit*, pointe en 2010 les difficultés liées à la conciliation entre usages économiques de l'eau et équité territoriale. Enfin, le rapport de la Cour des Comptes 2010 qui porte essentiellement sur les politiques de l'eau menées par l'Etat et les Agences soulève des pistes d'amélioration des actions de chaque institution et de leur coordination.

D'autres rapports, internationaux, sont également à connaître dans le cadre d'une veille générale, ceux de l'AEE, Agence Européenne de l'Environnement et de l'OCDE, Organisation pour la Coopération et le Développement Economique (notes techniques sur le raccordement des populations aux réseaux et sur l'assainissement des eaux). La base de données Eurostat fournit aussi des données de prélèvements et de consommations par usage de l'eau pour un grand nombre de pays. Les lacunes de la base sont réelles, mais il est possible de réaliser quelques tableaux et graphiques comparatifs et diachroniques sur les séries les plus complètes (cf. cours UVED, grain 2).

Ensuite, pour l'information économique, il faut aller rechercher dans la presse spécialisée, tel que le quotidien Les Echos, et dans les publications et les communiqués de presse diffusés par les acteurs privés de la gestion de l'eau (présentation des résultats financiers, opérations innovantes...). Les sites Internet des entreprises de l'eau contiennent des informations sur l'implantation et les chiffres-clés des entreprises. Pour en savoir plus les services d'eau comme secteur d'activité, les rapports d'activités de la Fédération Professionnelle des Entreprises de l'Eau (FP2E) sont extrêmement précieux, le plus récent étant celui de 2010. L'intérêt de ce rapport accessible en ligne réside dans son caractère synthétique puisqu'il

globalise les données des grands groupes de l'eau en France ; il est assez complet, depuis les exigences réglementaires jusqu'aux modes de gestion des services d'eau et d'assainissement dans l'Union Européenne en passant par un organigramme des flux financiers liés aux services d'eau. Parmi ses limites, la distinction n'est pas toujours faite entre eau et assainissement, par exemple pour la répartition des investissements entre tous les financeurs de services.

Enfin, la presse régionale et des revues nationales nous ont fourni un matériau complémentaire, le plus souvent informatif, jouant parfois un rôle d'alerte. La Presse Quotidienne Régionale a été suivie régulièrement dans nos deux régions de résidence successives (Bourgogne, Bretagne), dans notre région d'origine (Poitou-Charentes), et plus ponctuellement lors de nos terrains. Cette collecte d'informations régionales permet d'illustrer des mouvements globaux, de repérer des exemples et d'appréhender comment les collectivités communiquent sur le service d'eau (prix de l'eau, grands travaux d'infrastructures....). La possibilité de consulter des articles en ligne permet une grande souplesse d'utilisation ; mais l'essentiel des articles collectés sont des coupures de journaux, classées dans des dossiers thématiques. Les publications des associations de consommateurs ont été suivies, du fait que leurs grandes enquêtes sur les services d'eau relancent et alimentent le débat sur la relation entre prix de l'eau et modes de gestion¹⁴. La collecte des tracts, blogs et interpellations diverses des associations et collectifs d'usagers a permis aussi de mettre en relief l'actualité locale de la question de l'eau et de la gestion des services, en particulier autour des retours en régie et de la gestion publique d'un bien commun. C'est dire si le matériau documentaire utilisé n'est pas univoque.

Ce matériau documentaire s'accompagne d'un matériau discursif constitué à partir d'un grand nombre d'entretiens avec les acteurs intervenant dans l'exploitation et la gestion des services d'eau urbains, et secondairement avec des animateurs et responsables de la gestion intégrée des milieux. Méthode classique en sciences sociales, l'enquête par entretien nous confronte au triple défi du traitement d'une masse d'informations, de l'interprétation de l'information recueillie et de la rigueur méthodologique adéquate pour traiter des subjectivités (la nôtre et celle de nos interlocuteurs).

¹⁴ Factures d'eau. La décrue générale n'est pas en vue, revue *Que choisir* n°453 – novembre 2007, p.16-21.

3. L'enquête de terrain ; les entretiens avec les acteurs

3.1 La méthode d'entretiens

En janvier et février 2011, nous avons testé un questionnaire sur l'exercice de la compétence « eau » auprès de plusieurs Communautés d'agglomération, dont les résultats n'ont pas été concluants. En dix questions fermées, il s'avérait impossible de cerner la complexité de la gestion entre délégation intercommunale et délégation à un opérateur et celle qui est liée à la différenciation des modes de gestion internes à la CA (plusieurs opérateurs). La complexité s'accroît si on distingue le segment distribution du segment production, puisqu'il peut y avoir découplage entre deux structures différentes pour chaque segment. Enfin, la formule du questionnaire était inadaptée pour appréhender les actions en faveur de la ressource en eau au sein des missions des services d'eau, car il aurait été très long et il apparaissait des confusions de sens pour la notion de ressource au travers des réponses données dans les questionnaires tests.

3.1.1. La systématisation des acteurs et des questions

La liste des personnes effectivement interrogées dans le cadre de ces entretiens, donnée en annexe 3, témoigne d'une part d'un effort de systématisation et d'autre part, de la recherche d'un certain équilibre entre quatre pôles d'acteurs : les gestionnaires publics et exploitants privés des services d'eau potable, les régulateurs de la filière (services de l'Etat) et les organismes d'aides au financement intervenant dans les politiques de l'eau (Agences, Conseils généraux voire régionaux), les animateurs de démarches de protection de la ressource (Conservatoire des Espaces Naturels, et surtout responsables de SAGE). Les représentants d'usagers constituaient un cinquième pôle, dont l'appréhension ne pouvait être développée dans le temps imparti ; mais une première approche nous a permis de structurer la compréhension de la sphère des usagers-consommateurs-citoyens à mettre en valeur dans des recherches futures (cf. perspectives, partie 4).

Un complément éventuel pouvait être constitué par les responsables de SCOT, document d'urbanisme permettant de lire les préoccupations des acteurs publics de l'aménagement vis-à-vis de la ressource ; les SCOT ont été consultés en version numérique et ont pu être éventuellement abordés à partir de ce qu'en disaient nos interlocuteurs. Le fait que ces derniers évoquent le SCOT pouvait laisser penser que ce document avait un intérêt par rapport au domaine de l'eau, ce qui n'est pas souvent le cas. Nous avons volontairement axé notre sujet sur le lien entre services d'eau et ressource, plutôt que sur l'aménagement urbain et les services d'eau. C'est pourquoi les services d'urbanisme et les agences n'ont pas fait l'objet d'une enquête approfondie.

Les grilles d'entretien comportaient les mêmes questions pour le même type d'interlocuteur quelle que soit l'agglomération (exemple encart 1 ci-dessous: la grille de questions abordées avec les responsables collectivités des Agences de l'Eau).

Encart 1 : Exemple de grille d'entretien type. Les Agences de l'Eau (service investissements collectivités)

Pour la délégation de l'Agence de l'Eau Seine Normandie, je souhaiterais avoir quelques éléments de compréhension pour le programme actuel, et éventuellement pour le précédent :

- Les types d'opérations soutenues financièrement par l'AESN pour les grosses collectivités urbaines telles que Rouen, sur le volet Eau potable.
- Les modalités d'aides et les critères d'éligibilité des dossiers
- Les évolutions sectorielles des demandes déposées par les collectivités urbaines à l'Agence en matière de gestion de l'eau (assainissement, eau potable, pluvial...). Quelle est la proportion entre soutien aux équipements lourds et actions de sensibilisation ?

Les Agences de l'Eau ont été abordées au sujet des aides aux collectivités pour la préservation de la ressource ; les animateurs de SAGE ont plutôt été interrogés sur les actions concertées de maîtrise quantitative et qualitative des ressources eau potable et sur les tensions potentielles entre les objectifs de cette gestion sectorielle et l'optique de réhabilitation des cours d'eau.

3.1.2. Le mode semi-directif

Par rapport au mode directif et au mode ouvert, le mode semi-directif s'adaptait le mieux au type d'objectif poursuivi dans ces entretiens, à savoir acquérir un certain nombre d'informations factuelles sur les politiques menées et l'organisation territoriale des services d'eau, et recueillir un point de vue sur le positionnement de l'institution ou l'organisation que la personne interrogée représente. Bien entendu, le caractère représentatif de la personne interrogée l'est par rapport à une place dans l'organigramme.

La grille de questions était transmise une dizaine de jours avant l'entretien, par mail. Ce choix a l'inconvénient de dévoiler de manière anticipée le contenu de l'entretien au futur interlocuteur, et d'en retirer par avance de la spontanéité, mais il a l'avantage de cadrer l'entretien sur des interrogations factuelles et de permettre à l'interlocuteur de préparer des documents ou de nous en envoyer en amont de l'entretien. La formulation de questions préétablies permettait par rapport à un entretien ouvert, de bâtir le même questionnaire pour chaque type d'acteur.

Néanmoins, le caractère semi-directif permettait de laisser une latitude aux interlocuteurs, à l'intérieur de questions plus ouvertes, d'exprimer leur point de vue (qui n'engageait pas la structure) et le point de vue de la structure qu'ils représentaient. Par exemple, pour les interlocuteurs des Agences de l'Eau : la dernière question sur les évolutions actuelles et à venir des demandes urbaines de financement pour l'eau potable peut donner lieu à plusieurs niveaux de réponses, à des souhaits personnels du professionnel d'une part et à des options effectives répondant à des contraintes administratives ou à des considérations politiques d'autre part. On peut faire la même observation pour la question sur l'affectation relative de crédits entre protection des captages et usines de traitement. La grille n'a pas été remaniée pour autant, il a suffi de bien distinguer les deux niveaux de réponse donnés par les interlocuteurs.

3.1.3. L'exploitation comparative

Une dizaine d'entretiens ont été enregistrés sur la quarantaine effectuée, essentiellement les entretiens réalisés auprès des interlocuteurs de Rennes. Compte tenu du nombre d'entretiens effectués, nous avons estimé plus efficace de ne pas stocker une durée d'entretiens impossible à transcrire et à écouter dans le temps imparti. L'absence d'enregistrement de l'entretien laisse aussi aux interviewés une plus grande liberté de parole sur un sujet sensible pour certaines catégories d'acteurs, les exploitants et les ARS en particulier. Donc on peut supposer que ce qui est perdu de l'exhaustivité d'une transcription se retrouve sans doute dans le développement et la précision du propos. Certes, ces enregistrements auraient pu constituer une banque de données à réutiliser ultérieurement en en faisant une sélection en fonction de la question traitée ou du type d'acteur.

Nous avons choisi de réaliser une prise de notes dense et d'en transcrire l'essentiel en fin de terrain, donc « à chaud » pour ne pas perdre le fil et la teneur des propos.

Ensuite, l'utilisation des notes consolidées s'opère en deux temps :

- *Contribution à la monographie* : relecture des prises de notes par agglomération
- *Contribution à la comparaison* : ressource en eau, compétences et modes de gestion, pressions / réponses actuelles, processus technico-économiques et politiques en cours.

C'est à l'issue de ce dépouillement qualitatif (sans logiciel d'analyse de contenus) que l'on a pu bâtir le plan d'exposé des résultats présentés en partie 3, autour des grandes tendances : consolidation métropolitaine, norme de sécurisation et fragmentation de la gouvernance.

La comparaison a dû tenir compte d'un décalage dans la connaissance préalable des terrains, la connaissance des cas de Rennes et de Dijon étant plus développée (entretiens avec des gestionnaires de syndicats périurbains et d'associatifs). Cela ne nous est pas apparu gênant, au contraire, la connaissance de ces deux terrains ayant permis de formuler

assez précocement la problématique et les hypothèses de recherche. L'investigation des terrains de Clermont-Ferrand, Montpellier et Rouen bénéficie d'une grande proximité temporelle (entre février et avril 2011) et d'un plan de travail identique. Les terrains dijonnais et rennais ont été menés dans le cadre de contrats de recherche collectifs et de travaux personnels sur des thématiques spécifiques, mais les acteurs rencontrés et les contenus recueillis convergeaient avec la thématique structurante et surplombante des collectivités urbaines et de la gouvernance de l'eau.

3.2 Atouts et limites de la méthode

3.2.1. La recherche des interlocuteurs ; la place des services d'eau dans l'organisation communautaire

La recherche des interlocuteurs est un temps de l'investigation qui a tout son intérêt. A partir de deux ou trois contacts que nous avons par des collègues locaux, les contacts avec les interlocuteurs se sont construits assez facilement, de part en part, par les propres réseaux professionnels de ces interlocuteurs. En outre, l'identification des « bons » interlocuteurs est passée simultanément par notre vérification des organigrammes institutionnels. Des appels téléphoniques pour vérifier la pertinence de l'interlocuteur ont été utiles.

La structuration des organigrammes donne elle-même des informations sur la place de l'eau ou des services d'eau dans l'organisation de la politique publique (organigrammes de la CA de Rouen, de la CA de Montpellier et de la CA de Dijon en annexes 4, 5 et 6). Sans faire le travail pour tous nos types d'interlocuteurs, on peut donner une indication pour les gestionnaires des services d'eau. La direction de l'eau et de l'assainissement est tantôt une direction à part entière, mais le plus souvent un service d'une direction plus importante. Elle se situe à la jonction des services techniques et de l'environnement, ce qu'illustrent deux des organigrammes :

Dans celui de la CA de Rouen, la direction services techniques et urbains et politiques environnementales coiffe notamment la direction de l'eau et de l'assainissement et le SAGE.

A Montpellier la direction de l'eau et l'assainissement relève d'une direction de l'environnement et des transports, qui constitue un « attelage » peu courant mais qui illustre bien cet alliage entre service technique et environnement. Outre l'eau et l'assainissement, cette direction comprend la prévention et la gestion des déchets, les transports et la voirie.

Dans l'organisation de la CA de Dijon, les services d'eau et d'assainissement relèvent des services de l'environnement. Le rattachement supplémentaire du secteur à l'environnement est une tendance de fond dans un ensemble encore dominé par l'appartenance de l'eau et de l'assainissement aux services techniques urbains.

3.2.2. Retour critique sur la passation des entretiens

Les interlocuteurs annoncés ont toujours été présents au rendez-vous, à deux exceptions près : quelqu'un nous a reçu, mais pas la personne annoncée (Développement durable Clermont-Ferrand, SIDESA Rouen). C'est une grande satisfaction d'avoir pu mener tous les entretiens prévus, avec de temps à autre, quelques interlocuteurs plus pressés mais dans l'ensemble, des durées d'entretiens dépassant une heure, et atteignant presque deux heures lorsque l'intérêt réciproque en valait la peine.

Alors que sur le terrain rennais, il nous a été possible de rencontrer à deux reprises le responsable du Service public industriel et commercial de l'eau potable, cela nous manque pour les autres terrains. En effet, à l'issue de l'ensemble des entretiens, les angles de vue développés par les autres interlocuteurs sont utiles pour se questionner la première présentation faite par le responsable des services d'eau. Il a donc été regrettable de devoir rencontrer le directeur de l'eau de la CREA en tout début de séjour, sans avoir une idée déjà construite des problématiques locales. Cela n'a pu être « rattrapé » pendant le séjour ni ultérieurement. L'ordre de rencontre des différents interlocuteurs n'est donc pas neutre dans la manière de construire l'appréhension des problématiques locales, mais il serait impossible de reproduire le même ordre sur tous les terrains étant données les contraintes d'emplois du temps des interlocuteurs.

Par ailleurs, un biais s'est glissé au fil des enquêtes de terrain. Du fait des réponses déjà données et de la réflexion sans cesse en maturation, il a été nécessaire de reformuler certaines questions, pour gagner en précision et en pertinence. L'avantage a été de rendre les derniers entretiens encore plus riches, et cette amélioration s'applique aux autres échanges que nous continuons d'avoir. L'inconvénient porte sur la comparabilité stricte entre ces entretiens, dont les questions n'ont pas été formulées strictement de la même façon. Néanmoins, il ne s'agit pas d'un entretien par questionnaire, pour lequel la standardisation exacte des questions est essentielle ; l'entretien semi-directif produit un matériau qualitatif dont la signification est donnée par des phrases dans leur contexte et vis-à-vis duquel l'objectif n'est pas une étude sémiologique poussée.

Enfin, le recul critique par rapport au discours des interlocuteurs est un exercice complexe, mais facilité par deux éléments : le fait de rencontrer – sinon la totalité des acteurs – un nombre conséquent d'acteurs locaux issus d'institutions différentes permet de croiser les contenus de discours et mettre en évidence des nuances, des discordances voire des contradictions (plus rarement). La prise de recul s'opère aussi au vu des chiffres donnés dans les documents, par une imprégnation progressive des lieux et des institutions et par la construction d'une information. Certes, on peut objecter que la propre subjectivité du chercheur va s'imposer à la recherche d'objectivation des discours des interlocuteurs. On

peut aussi être convaincu qu'une partie des relations entre les acteurs nous échappe puisque nous n'observons pas la politique publique en train de se décider ou de se faire de manière informelle. Ces réserves mises à part, les deux garde-fous que nous venons d'évoquer (multiplicité des discours et soubassement documentaire) nous semblent de nature à contrecarrer un enjolivement excessif ou des omissions massives de la part de nos interlocuteurs.

3.2.3. *Le terrain ne se réduit pas aux entretiens*

En outre, plusieurs observations participantes ont été menées, en particulier dans l'agglomération rennaise (voir la liste ci-dessous). Elles ont permis de mutualiser la participation à une manifestation en rapport avec la gestion des services d'eau et des entretiens. Elles ont concerné autant des assemblées de collectivités que des réunions publiques organisées par des organisations de la société civile.

Présentation aux élus d'une « Etude d'harmonisation du prix de l'eau potable en Ille-en-Vilaine » (Safège-Cabinet Bourgois), Conseil général 35, 7 mars 2007.

9^e Carrefour des Gestions Locales de l'Eau, fin janvier 2008, Parc des Expositions de Rennes, réseau IDEAL.

Réunion pré-municipale des Verts, Maison de Quartier de Villejean, le 31 janvier 2008.
Thème : re municipalisation des services d'eau.

Assemblée Générale de l'UFC Que Choisir 35, le 9 avril 2008 - Conférence de J.F. Piquot, suivie d'un débat et de questions-réponses entre les adhérents de l'UFC et le conférencier.

Dès que cela était possible, des visites d'installations relatives à la production, au traitement et au transport de l'eau potable ont été réalisées sous la conduite des responsables de site. Pour exemple, les champs captants du Val d'Allier, l'usine élévatoire et le réservoir qui fournissent 80% de l'eau aux Clermontois (Photographie 1, avril 2011), ou encore le barrage de Chèze-Canut, réservoir d'eau potable pour Rennes (Photographie 4, février 2007), ou encore l'usine de potabilisation de Férel dans l'estuaire de la Vilaine (avril 2011). Ces visites de terrain facilitent grandement la compréhension du système technique d'adduction et sont l'occasion de prendre des photographies utilisées et valorisées dans de multiples contextes : cours, conférences extérieures, communications et articles. De ce corpus photographique de deux cents pièces environ, il est présenté les photographies ci-dessous, pour exemples.

De manière générale, nous avons par nous-mêmes recherché et parcouru les sites de captages. Par exemple, Fontaine-sous-Préaux, à une dizaine de kilomètres de Rouen, est un des sites de captage les plus anciens pour Rouen (fin XIX^e) doté d'une usine de production à proximité des sources du Robec (Photographie 2, mars 2011).

Enfin, l'histoire de l'adduction a été recherchée dans des ouvrages en librairie (littérature régionale, ouvrages universitaires), la localisation des anciennes fontaines, réservoirs et aqueducs (Photographie 3, février 2011); l'appréhension de la structuration hydrographique, rivières et fleuves symboliques souvent endigués, busés voire couverts permettait aussi de se familiariser avec l'histoire urbaine de l'eau locale (la Tiretaine à Clermont-Ferrand, le Suzon et l'Ouche à Dijon, le Lez à Montpellier, le Blosne à Rennes, le Robec à Rouen).

Le matériau ainsi constitué se compose d'informations textuelles, chiffrées ou non, de discours, émanant d'institutions, d'entreprises et d'acteurs privés associatifs. Ce corpus, issu pour partie de l'enquête de terrain, a été utilement complété par une approche plus quantitative fondée sur l'exploitation graphique et cartographique de la donnée publique, en matière d'intercommunalité, de services d'eau et de territoires.

Photographies



1 - Champs captants du Val d'Allier



2 - Usine de production de Fontaine-sous-Préaux



3 - Réservoir du Peyrou à Montpellier



4 - Barrage de Chèze-Canut Sud-ouest de Rennes

4. Les données quantitatives : l'exploitation et le croisement des bases existantes

Classiquement, nous avons mobilisé des données et les publications de l'INSEE pour caractériser le rang démographique, le niveau métropolitain et les dynamiques spatiales et démographiques des agglomérations retenues. Les chiffres de populations issus de la nouvelle formule de recensement depuis 2004 sont donnés pour l'année 2007. Ce sont ces chiffres qui servent de référence pour le calcul des évolutions de population annuelles 1999-2007. Ils peuvent être comparés aux chiffres des périodes inter censitaires précédentes, 1990-1999, 1982-1990 etc. Ces données de population sont aisées à trouver et téléchargeables en format XLS, pour les unités urbaines, les aires urbaines et les EPCI à l'échelle de la France, ce qui suffisait pour l'approche comparative. Il ne nous a pas été nécessaire de demander des extractions ou des mises en forme particulières, compte tenu de nos objectifs.

Depuis nos mémoires universitaires et notre thèse de Doctorat, l'utilisation de bases de données publiques fut continuellement nécessaire, soit pour la caractérisation des contextes socio-spatiaux et socio-économiques, soit comme objet d'étude plus spécialisé. Dans ce deuxième cas, le calcul d'indicateurs et la réalisation de cartes sur les polarités d'actifs et les eaux de navetteurs domicile-travail dans les aires urbaines ont amené à la manipulation des bases de données INSEE Mirabel pour les RGP 1982 à 1999 (fichiers du nombre d'actifs par commune de résidence et par commune de travail). La collaboration avec un géographe détaché à l'INSEE a permis de bénéficier des compétences statistiques pour l'analyse des profils sociaux des petites villes en France et de leur variabilité en fonction de leur distance à la ville (Hilal, Renaud-Hellier, 2005). Par ailleurs, les bases sur l'intercommunalité du Ministère de l'intérieur ont été croisées avec celles des aires et des unités urbaines proposées par l'INSEE, toutes deux reposant sur les unités communales (Renaud-Hellier, 2006).

Trois bases de données numériques et publiques principales sont utiles pour ce sujet relatif aux collectivités urbaines et à la gouvernance de l'eau. Disponibles en ligne, elles renseignent pour deux d'entre elles sur les intercommunalités (Banatic et Aspic) et la troisième spécifiquement sur les services d'eau et d'assainissement de toutes tailles (SISPEA). Pour plus de clarté, nous présentons d'abord les bases relatives à l'intercommunalité, puis celles relatives à l'eau et aux services d'eau. Le tableau 9 est une tentative pour synthétiser les apports, usages et limites des trois bases principales utilisées pour cette recherche.

4.1 Les bases de données sur l'intercommunalité

Les modes d'alimentation de ces bases sont différents, de même que leurs gestionnaires. Les deux bases relèvent du Ministère de l'Intérieur, et plus précisément de la Direction Générale des Collectivités Locales affectée, comme son nom l'indique, au suivi des collectivités territoriales (locales), dont elle constitue l'interlocuteur privilégié.

Ces bases sont complémentaires car la première propose des données selon la nature des EPCI, les communes membres, le type de fiscalité et les compétences pour la France, les régions, les départements, tandis que la deuxième se place à l'échelle départementale et permet d'accéder à une information très détaillée sur chaque groupement du département, syndicat ou EPCI à fiscalité propre. Alors que la première (Banatic) semble directement renseignée par les services du ministère, la deuxième (Aspic) est alimentée par les Préfectures de département. L'actualisation est régulière, tous les trois mois pour Banatic (janvier, avril, juillet, octobre), et selon des temporalités assez proches pour Aspic.

Ces deux bases sont donc très précieuses. Sur la première, sont disponibles en janvier de chaque année la liste des CU, des CA, des SAN¹⁵, et des CC, avec les populations et le nombre de communes membres. Cette réactualisation permet un suivi explicite des créations, fusions, retraits d'EPCI. Banatic permet d'obtenir des tableaux sur les compétences en fonction des types de structures, avec une bonne lisibilité : distinction entre SIVU, SIVOM et SM (fermé ou ouvert). Cette base permet à partir de tableaux XLS de réaliser le travail de cartographie des intercommunalités en France ainsi que la composition communale des EPCI. Aspic donne aussi cette composition, mais sous forme de texte et non sous un tableur. Il manque ainsi à Aspic une fonctionnalité supplémentaire, le téléchargement de tableaux de chiffres et données, pour être encore plus utile. On perçoit bien qu'Aspic n'a pas la même fonction de diffusion grand public que Banatic, et qu'elle a une fonction interne pour les services de l'Etat (DDT), destinée à faciliter la connaissance des territoires sous l'angle juridique et fiscal principalement. La base Aspic reste intéressante en ce qu'elle est la seule à présenter l'évolution historique du groupement, avec les ajouts et retraits de communes, les extensions de compétences. Même si le nom des communes en question n'est pas mentionné, on retrouve des jalons chronologiques utiles à la compréhension de la construction intercommunale locale. La base permet aussi d'avoir de l'information développée et circonstanciée sur les syndicats intercommunaux à vocation unique ou multiples, y compris sur des syndicats dissous.

¹⁵ Syndicats d'Agglomération Nouvelle

Tableau 10 : Bases de données numériques relatives aux services d'eau et à l'intercommunalité d'accès public (France). Synthèse et approche critique

	Gestionnaire	Contenu - Apports	Limites - Usage
BANATIC BAse NATionale d'informations sur l'InterCommunalité en France www.banatic.interieur.gouv.fr	Ministère de l'Intérieur DGCL (Direction Générale des Collectivités Locales) Base centralisée	Informations sur tous les groupements de collectivités territoriales (CU, CA, CC, SAN, SIVU, SIVOM, SM) Types de données : périmètre, mode d'organisation, type de financement, compétences Possibilité de faire une recherche par département, par région Mise à jour du site réalisée trimestriellement	Présentation de la liste de groupements par compétence : pas de classement par ordre alphabétique Pas de compétence « Production d'eau » répertoriée Informations succinctes Recours nécessaire à ASPIC pour exhaustivité <i>Cartographie et tableaux</i>
ASPIC Accès des Services Publics aux Informations sur les Collectivités http://www.aspic.interieur.gouv.fr/Access ASPIC/	Ministère de l'Intérieur Base renseignée par les Préfectures	Informations exhaustives et réactualisées sur les communes et groupements de communes Possibilité de rechercher tous les groupements par compétences, dont la compétence Eau (traitement, adduction, distribution) : CU, CA, CC, SIVU, SIVOM, SM Y compris les groupements dissous	Dans l'historique de la structure, les dates d'adhésions et de retraits de communes sont indiquées, sans mention du nom de la commune (ou les) commune(s) concernées <i>Caractérisation des contextes de l'intercommunalité départementaux et locaux</i>
SISPEA Système d'Information sur les Services Publics d'Eau et d'Assainissement http://www.services.eaufrance.fr/	ONEMA (Office National de l'Eau et des Milieux Aquatiques) Base renseignée par les communes et EPCI gestionnaires des services d'eau	Objectif de mise en place d'un référentiel commun - d'information publique accessible à l'utilisateur (partie base de données) - permettant d'évaluer coût et performance des services d'eau (partie évaluation) Saisie et publication standardisée Types de données - entité compétente sur chacun des segments Eau - indicateurs tels que prix au m ³ et rendement de réseau	Base récente (saisie depuis l'été 2008) Constitution lente : dispersion des répondants et manque de moyens des DDT pour relayer les opérations vers l'ONEMA Base incomplète (années, petits services) Non connu : périmètre d'exercice direct de la compétence, syndicats Des données de SISPEA non publiées mais utilisées en interne : les « données de contexte » récupérées auprès des RPQS ou des collectivités (en particulier, mode de gestion et opérateurs) <i>Connaissance des services d'eau locaux</i>

E. Hellier, 2011 Les bases de données sur l'eau et les services d'eau

La troisième base utilisée ne relève pas de l'intercommunalité mais de la caractérisation technique et économique des services d'eau. C'est la plus récente, créée en même temps que son organisme gestionnaire, l'ONEMA (Office National de l'Eau et des Milieux Aquatiques). Le SISPEA, Système d'Information sur les Services Publics d'Eau et d'Assainissement, s'adresse aux usagers des services publics d'eau et d'assainissement ainsi qu'aux collectivités organisatrices des services. Progressivement mis en place, cet outil, accessible sur Internet www.services.eaufrance.fr, a pour but de répondre au besoin d'un référentiel commun permettant d'évaluer le coût et la performance des services publics d'eau et d'assainissement.

Encart 2 : Rappel synthétique sur l'ONEMA

L'ONEMA est un établissement public national, comme une Agence, relevant du service public de l'environnement. Créé par la LEMA du 30 décembre 2006 et le décret d'application du 25 mars 2007, cet office est un outil nouveau pour le Ministère de l'Ecologie (l'Etat) destiné à renforcer la police de l'eau. Il fournit des avis techniques aux services de l'Etat chargés de la Police de l'Eau et contribue directement à cette activité de police en exerçant des contrôles sur le terrain. En cela, il remplace les personnels du Conseil Supérieur de la Pêche, qui a été dissous lors de la création de l'ONEMA. Il s'agit d'intervenir prioritairement sur les cibles de la Directive Cadre. L'ONEMA propose son expertise sur les enjeux écologiques de la ressource dans les documents de planification des politiques de l'eau (SDAGE, SAGE, plans fleuves, Natura 2000), à partir d'une maîtrise des connaissances hydrologiques et d'un SIE, Système d'Information sur l'Eau.

Selon ses missions officielles, l'ONEMA doit « assurer le pilotage fonctionnel du Système d'Information sur l'Eau en animant un dispositif partenarial au niveau national »¹⁶. On voit poindre ici un possible conflit de compétences avec les Agences, qui disposaient jusqu'à la réforme des politiques publiques (2007) d'un système d'information et la perspective d'un travail de mise en commun des données avec les collectivités.

Cela étant, l'ONEMA a lancé depuis 2009 la collecte d'informations pour un système d'information national sur une thématique moins prioritaire pour les Agences, et traitée comme une compétence parmi d'autres par Banatic et Aspic : les services publics d'eau et d'assainissement. Avec toutes les limites que cette base en cours de constitution comporte, elle constitue une tentative intéressante et inédite de centralisation de l'information (complexe) sur ce sujet. Pour le moment, elle est très incomplète et soumise au bon vouloir

¹⁶ ONEMA, Favoriser une gestion globale et durable de la ressource en eau et des écosystèmes aquatiques, novembre 2007, 8 p.

déclaratif des collectivités qui la renseignent. Normalement, les collectivités y mettent ce qui se trouve dans le RPQS, mais pour les plus petites collectivités, il faut déjà qu'elles établissent ce RPQS. Pour les grosses collectivités, on peut donc escompter des réponses plus complètes et déjà légalisées par la Préfecture lors de la validation du RPQS. Il reste que le SISPEA garde hors accès public la mention du mode de gestion et de l'opérateur éventuel (données sensibles à la concurrence) et ne permet pas de téléchargement XLS, ce qui n'est pas souple du tout, et va à l'encontre de l'objectif affiché dans la plaquette de « valoriser les données pour aider à la décision » et surtout de « diffuser l'information ».

Pour tout ce qui concerne la gestion de l'eau en France, la réglementation et les politiques de l'eau, l'Etat a conçu le portail Eau France qui se veut redistributif par des liens vers des SIE par bassin, vers les outils de gestion intégrée (Gest'eau), et vers quatorze autres bases de données (Banque hydro, Sandre, Ades, ROE : Référentiel des Obstacles à l'Ecoulement, zones humides, PCB : polychlorobiphényles). La figure 4 résume ce dispositif, commenté ci-après.

Les SIE par bassin sont des interfaces entre Eau France et le portail des Agences. Chaque système d'information par bassin met en ligne des données sur les prélèvements d'eau par usage (pressions), les redevances par type d'usage, les qualités d'eau (état de la ressource et des milieux), les indicateurs sur les stations d'épuration et les procédures d'avancement de protections de captages. Ce SIE résulte des données des services de l'Etat et des données des Agences. On peut aussi accéder au site des Agences sans passer par Eau France. Les SIE de bassin comprennent aussi des liens vers les observatoires des Conseils régionaux ou des réseaux d'information régionaux (exemple : le SIE Loire-Bretagne renvoie entre autres à l'Observatoire de l'Eau en Bretagne ou au Réseau Partenarial de Données sur l'Eau de Poitou-Charentes). Compte tenu de l'échelle de nos recherches (des agglomérations), les réseaux et observatoires régionaux sur l'eau pouvaient suffire à nous documenter pour contextualiser la question de l'eau dans chacune des régions concernées.

L'information sur les outils de gestion intégrée (contrats de rivière, SAGE) est centralisée sur le portail Gest'eau, auquel on peut aussi accéder sans passer par Eau France, comme pour les Agences et les quatorze sites dédiés.

On peut lire dans cette structuration de l'information l'expression d'une volonté de l'Etat de centraliser l'organisation de l'ensemble des données sur les procédures de politiques de l'eau, de prendre la main sur une partie de l'expertise, en particulier par le domaine des services publics d'eau et d'assainissement, alors que cette politique a historiquement reposé sur la décentralisation (celle des Agences, avant l'heure, en 1964, puis celle des EPTB, Etablissements Publics Territoriaux de Bassin, formés de collectivités Régions et Départements). Une illustration de cette centralisation est fournie par la refonte du système d'information. Auparavant constitué du réseau d'information des Agences (RNDE : Réseau

National des Données sur l'eau), il est aujourd'hui unifié en un SIE national, décliné en six SIE de bassins réunissant des données Agences et des données Etat. Il est clair, au travers de ce changement, que la coordination d'actions décentralisées est reprise en main par l'Etat dans une logique plus proche de la déconcentration que de la décentralisation. Tout un jeu d'équilibre s'opère donc actuellement entre ces regroupements décentralisés sur des unités hydrographiques et le souci de l'Etat de contrôler la politique de l'eau, dont l'information sur l'eau.

Malgré une démarche de centralisation de l'information et des données depuis la dernière Loi sur l'eau de 2006 autour du Portail eau France, il est nécessaire pour le chercheur de bien se repérer dans un système d'information qui demeure multipolaire pour aller chercher l'information composite et localisée dont il a besoin. Cela s'explique par le fait que l'on croise deux domaines de politiques publiques (intercommunalité et eau) et des niveaux d'intervention décentralisés, déconcentrés et centralisés dans chacun de ces deux domaines.

On peut ainsi dégager la structuration suivante des données sur l'eau en France, développée et illustrée par la figure 4 :

Le pôle central est bien Eau France, pour accéder à SISPEA, base de données sur les services d'eau et d'assainissement, aux portails des Agences, et à Gest'Eau, données sur les schémas d'aménagement et de gestion des eaux. Pour l'intercommunalité, c'est BANATIC qui joue ce rôle de référent public national et permet, plus facilement que pour les données relatives à l'eau, des téléchargements donc une utilisation plus facile des données.

Les niveaux déconcentrés :

- Les Directions Départementales des Territoires pour la cartographie à jour de la structuration intercommunale, généraliste et spécifique (eau et assainissement), alliées à Banatic et à Aspic pour les bases de données numériques.
- Les Agences Régionales de Santé pour le suivi des captages, qualité des eaux brutes et procédures d'avancement de la protection par prise d'eau.

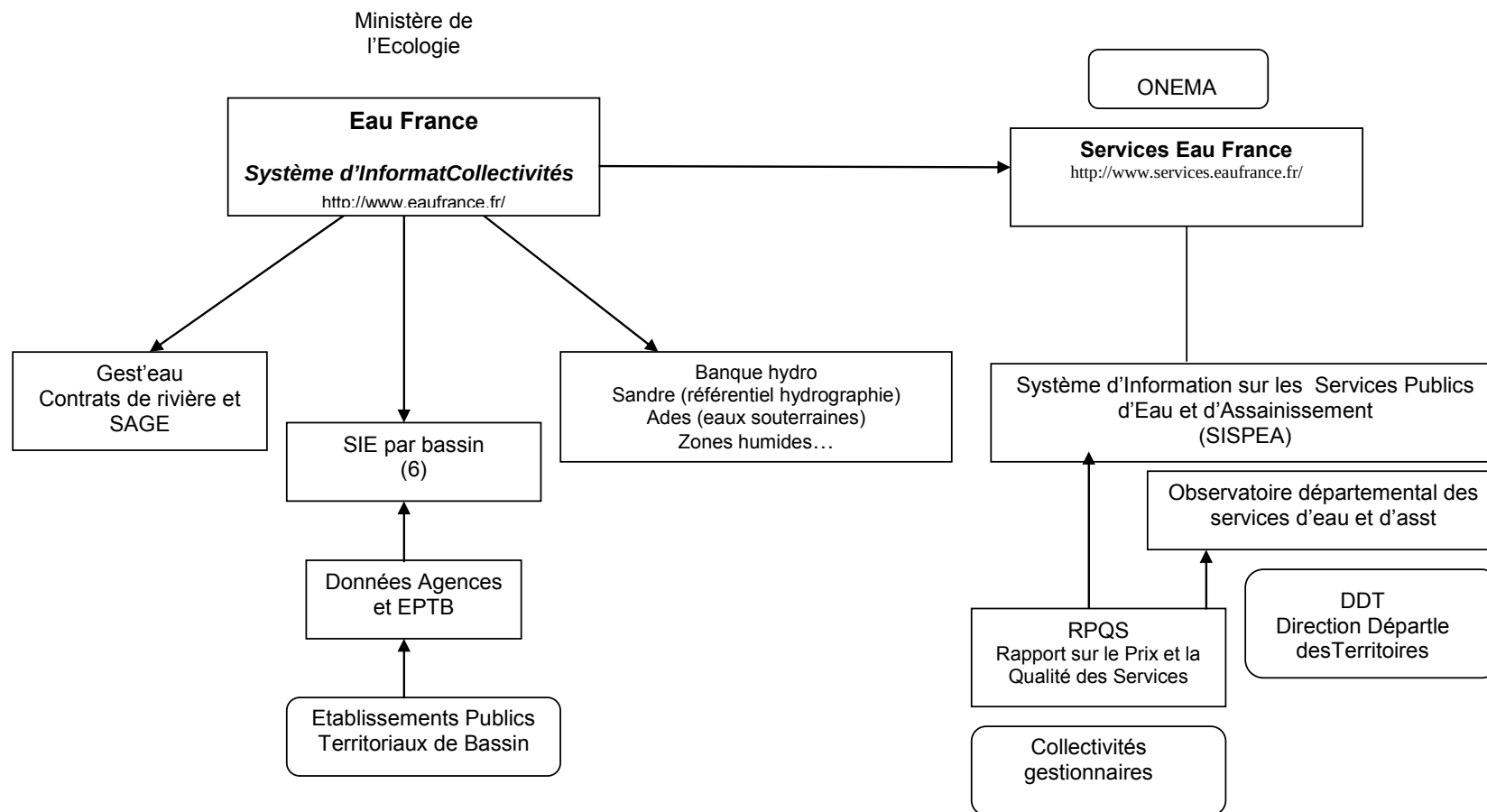
Les niveaux décentralisés :

- Les collectivités gestionnaires de services pour la connaissance des indicateurs des services d'eau. La pièce maîtresse est constituée par les RPQS (ce qui relativise l'importance du SISPEA, qui reprend les données RPQS ; l'intérêt de SISPEA peut être de consulter les données pour d'autres collectivités dont on n'a pas le RPQS).
- Les départements avec les schémas directeurs d'AEP éventuels et les observatoires de l'eau (les régions éventuellement).

La méthodologie de recherche et cette lecture organisée des sources de données ont été progressivement mises en place durant notre expérience de recherche et doivent beaucoup aux nombreux échanges scientifiques entre chercheurs spécialisés dans l'eau et les services d'eau. Ce travail est également redevable aux interlocuteurs des institutions qui nous ont expliqué les missions et les évolutions de ces missions, dans un contexte de réforme des politiques publiques. La production des données est elle-même influencée par ces mutations de structures. On saisit alors la nécessité pour le chercheur d'actualiser en permanence sa veille et son cadre d'analyse : intercommunalité, gestion des services et gouvernance de l'eau en sont affectés.

La troisième partie nous invite alors à restituer les principaux résultats de cette analyse générale et des enquêtes de terrain, en montrant précisément en quoi des normes surplombantes issues des directives orientent la stratégie des acteurs décentralisés. L'adoption de ces normes de politiques publiques conduit à consolider une approche sectorisée de la gestion de l'eau au travers des coalitions de croissance et de la métropolisation urbaine des services d'eau (1), et à développer une sécurisation de l'approvisionnement sur la base d'une gestion par l'offre (2). Complétant ces deux grands résultats, la troisième partie dresse enfin un bilan sur le rôle potentiel de l'intercommunalité communautaire dans la prise en compte de la ressource (3).

Figure 7 : La structuration de l'information sur l'eau en France



E. Hellier, 2011

Synthèse de la partie 2

La constitution d'un matériau empirique et le travail de comparaison des organisations territorialisées sont deux aspects essentiels de la méthode adoptée pour cette recherche sur les collectivités urbaines et la gouvernance de l'eau. La méthode de constitution du matériau empirique croise le recueil de discours des acteurs clés locaux et régionaux avec un corpus de documents institutionnels de planification (schémas d'AEP), de restitution réglementaire (rapport annuel du maire sur les services d'eau) et de communication locale variés. Les productions écrites issues des entreprises de l'eau et des acteurs de la société civile ont aussi été mobilisées, de même que les articles de presse quotidienne régionale et nationale, ainsi que les ressources de la presse spécialisée. L'enquête par entretiens a été particulièrement développée compte tenu du nombre de sites retenus ; elle a été guidée par la systématisation des types d'acteurs interrogés. Cette méthode a une portée informative, relative bien évidemment à l'interlocuteur et à sa position dans l'institution; elle est intéressante aussi pour la méta-information qu'elle apporte sur les réseaux d'acteurs, leur périmètre et leurs types de rapports (interconnaissance, subordination, rivalité...). Ces apports contribuent à confirmer, à préciser ou à nuancer, les schémas interprétatifs préalables.

Dans cette approche inductive, le cadrage des dynamiques et des configurations locales que ce soit pour la démographie, l'eau ou les territoires de coopération nécessite une exploitation de bases de données numériques publiques. Les bases du Ministère de l'Intérieur, pour l'état de l'intercommunalité en France, et celles du Ministère de l'Ecologie (Eau France) permettent d'accéder à des données nationales. Les sites préfectoraux et les services déconcentrés permettent quant à eux de préciser les découpages spatiaux infra-départementaux.

Le travail d'acquisition d'information et de données est certes laborieux, mais il est très instructif quant à l'organisation des sources et leur publicisation : ces dernières révèlent des enjeux de pouvoir entre les parties prenantes de la gouvernance de l'eau. Depuis la dernière loi sur l'eau de 2006, un processus de recentralisation est très perceptible au travers la constitution du système d'information sur les services publics d'eau et d'assainissement, aujourd'hui géré par un office national directement sous la tutelle du Ministère, alors que cette mission était auparavant assurée au fil de l'eau par les services déconcentrés en département (ex-Directions de l'Agriculture devenues Directions Départementales des Territoires). Le reformatage du Système d'Information sur l'Eau à partir du réseau de données des Agences de l'Eau répond de la même logique, le contrôle de l'Etat sur le budget des Agences et sur leur politique stratégique ayant été simultanément renforcé.

3ème partie -

Collectivités urbaines et gouvernance

de l'eau : principaux résultats

Centrée sur la construction territoriale des services urbains, cette recherche rencontre la gouvernance de l'eau, qui relève d'autres registres de politiques publiques (politiques de l'environnement) et inclut des intérêts privés beaucoup plus larges, ceux de tous les types d'usagers de la ressource en eau. De manière à suivre un questionnement précis, la recherche a choisi un double prisme, celui de la coopération intercommunale et celui de la gestion de la ressource en eau. La problématique, développée en première partie, peut être résumée de la façon suivante : dans quelle mesure les collectivités urbaines dépassent-elles la gestion de l'eau comme service pour s'insérer dans la gouvernance de l'eau comme ressource ? L'analyse est appuyée sur cinq études de cas (Clermont-Ferrand, Dijon, Montpellier, Rennes, Rouen) et sur une approche documentée des collectivités urbaines et de la gouvernance de l'eau en France et en Europe.

A la lumière des documents clés comme les schémas directeurs d'AEP et les schémas d'aménagement des eaux, des dires d'experts et des entretiens d'acteurs inscrits à différents titres et différents niveaux dans les stratégies des services d'eau, il est possible de dégager quelques grands résultats tendanciels caractéristiques.

Le *premier résultat* consiste à remettre en perspective la place des services d'eau dans la dynamique économique et politique de l'agglomération. A côté de sa mission publique et universelle de desserte des populations, le secteur économique des services d'eau contribue de manière croissante à l'affirmation « métropolitaine » d'un grand nombre d'agglomérations, jusqu'à être support de pôle de compétitivité national. Il est également instrumentalisé politiquement pour la consolidation de la Communauté vis-à-vis des communes membres bien sûr, mais aussi de manière spécifique par rapport aux autres services urbains vis-à-vis des usagers-citoyens (prix et qualité du service, caractère symbolique de l'eau ressource). La rationalisation de l'organisation des opérateurs privés accompagne la restructuration des structures publiques de gestion des services d'eau, amenant dans plusieurs cas à une homogénéisation et dans d'autres à une concurrence organisée entre les modes de gestion.

Le *deuxième résultat* se focalise sur la généralisation de la notion de sécurisation comme guide des politiques de gestion de l'alimentation en eau mais aussi de la gestion intégrée de la ressource. Le consensus existant entre les différents acteurs, quelle que soit l'agglomération considérée, fait s'interroger sur le rapport entre sécurisation de l'alimentation et protection de la ressource. Injonction générale issue des directives européennes et relayée par les Agences, cette norme d'action publique de sécurisation sanitaire et quantitative se traduit spatialement par la concentration de la production d'eau sur un nombre plus limité de prises d'eau, protégées et plus exploitées, et par la réalisation d'interconnexions entre des réseaux auparavant indépendants et locaux. Autrement dit, la gestion du service d'eau et de la ressource change de nature et d'échelle. Economiquement,

le système fonctionne sur des ventes d'eau contractuelles entre collectivités, faisant sortir la ressource de « son » territoire de gestion.

Le *troisième temps* de cette partie fait place à une synthèse des pistes de réponses à la question précise de l'insertion des intercommunalités urbaines généralistes dans la gestion de la ressource en eau. Sur plusieurs aspects, les réponses ne peuvent pas être tranchées, du fait du faible recul temporel sur l'exercice de la compétence, ou du fait du manque de visibilité ou de lisibilité des processus sous-jacents. Il reste que, dans les agglomérations choisies comme cas d'étude, l'exercice de la compétence Eau par une Communauté d'agglomération peut trouver tout son sens pour la gestion des services d'eau potable : optimum économique, légitimité politique, pertinence programmatique, potentiel de cohérence de gestion des eaux urbaines... En revanche, l'exercice de cette compétence n'est pas garant d'une inflexion dans la gestion de la ressource ni des milieux aquatiques. Producteurs et distributeurs d'eau se conforment au mieux aux normes de qualité rappelées par les services de l'Etat, le plus souvent par des réponses techniques de transfert ou de dépollution, sur plus long terme et sur un nombre de sites limités, par des démarches contractuelles avec la profession agricole. Les collectivités urbaines gestionnaires, et les exploitants, ne sont réellement provoqués au sujet de la gestion des milieux que lorsque les outils de gestion intégrée, à visée sociale (partage de la ressource) et environnementale (protection des milieux) entrent en action voire en *friction* avec les logiques de sécurisation de la production d'eau potable.

Logiquement, le plan reprend ces deux grands résultats - contribution du secteur des services d'eau à la stratégie de métropolisation et norme partagée de sécurisation de l'alimentation en eau potable - puis propose une synthèse ouverte et provisoire de la question des intercommunalités dans la gestion de la ressource.

- 1 - La consolidation métropolitaine par les territoires intercommunalisés des services d'eau et les coalitions de croissance
- 2 - La sécurisation de l'alimentation en eau potable, objectif partagé par les institutions des services d'eau et de la gestion intégrée.
- 3 - Synthèse : Les enjeux des modes et des territoires de gestion des services d'eau sur la politique de la ressource.

1. La consolidation métropolitaine par les territoires intercommunalisés des services d'eau et les coalitions de croissance

Service public à la population, l'alimentation en eau potable des collectivités urbaines doit relever un certain nombre de défis relevant de la gestion, de l'équité sociale et des politiques environnementales. Les Villes et les Agglomérations choisissent de valoriser tous ces aspects, sociaux (prix et accès des populations), politiques (choix du mode de gestion), environnementaux (circuit de l'eau, protection de la ressource), technologiques (qualité et sécurité du service) pour se placer dans la concurrence interurbaine d'une part, et pour consolider une identité et une légitimation locale d'autre part. Ce premier développement insiste donc sur la capacité réelle d'un service urbain plutôt discret à servir le projet métropolitain. « Métropolitain » est employé ici pour désigner un processus plus qu'une taille et un rang dans le réseau urbain ; il est d'abord inscrit dans le contexte du réseau urbain français, où les agglomérations étudiées sont effectivement classées par l'INSEE dans les « aires métropolitaines ». Accompagnant le terme « développement », il correspond aux processus de distinction visant à concentrer un pouvoir d'organisation sur de vastes espaces périurbains, une légitimité technique et politique, des emplois et des activités de haut niveau.

Le premier point s'attache à montrer que la progression récente de l'exercice de la compétence Eau par les Communautés d'agglomération s'accompagne d'une stratégie urbaine de valorisation politique des services d'eau, en interne et en externe. Le deuxième point replace cette stratégie d'affirmation métropolitaine dans le partenariat public-privé avec les groupes de l'eau, développé sous forme de coalitions de croissance territorialisées dans une majorité des agglomérations et soumis à des mutations incertaines à l'échelle nationale.

1.1 Une progression tendancielle de l'exercice de la compétence eau par les Communautés d'agglomération

Depuis 1885, ce sont les communes qui assurent la responsabilité de l'organisation des services publics de l'eau potable et de l'assainissement. Mais la recherche d'économies d'échelle et l'inégale répartition de la ressource ont conduit des communes à se regrouper pour l'exploitation commune de prises d'eau et d'infrastructures, en particulier dans les années 1950-1970 lors de la phase d'équipement des espaces ruraux. Cependant, la forme de ces intercommunalités a évolué notablement depuis les années 2000, pour les grandes agglomérations tout particulièrement. Cette transformation est en cours, et il est difficile d'en dessiner l'avenir, tant elle est liée à un processus sensible pour les collectivités territoriales (réforme territoriale menée par l'Etat) et tant elle s'adresse à des structures ancrées dans l'espace (répartition de la ressource en eau, réseaux techniques) et dans les considérations

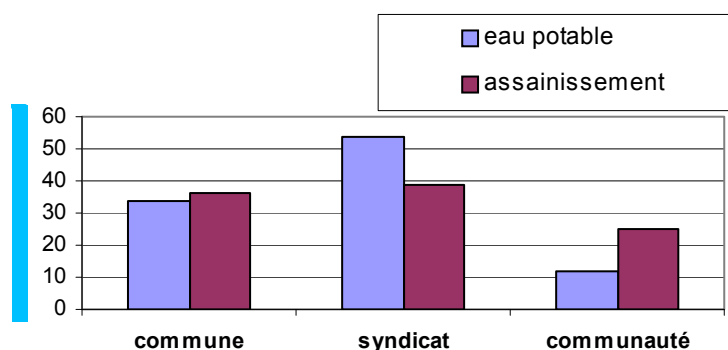
politiques (mandats locaux). Pour la situation actuelle, l'exploitation des bases de données donne des indications intéressantes, numériques et cartographiques, permet tant de saisir la progression certes tardive mais réelle de la prise de compétence Eau par les Communautés d'agglomération. Nous l'interprétons de manière générale puis nous en illustrons l'intérêt pour ces collectivités – positionnement externe et légitimation interne – en mobilisant nos cas d'étude.

1.1.1. Intercommunalités et services d'eau

En France, la population est majoritairement desservie en eau potable par un Etablissement Public de Coopération Intercommunale (EPCI). D'après les données de la base Banatic du Ministère de l'Intérieur, 3 772 services sont gérés par un groupement quand plus de 8 000 services sont communaux ; le nombre de services d'eau s'élève donc à 12 000 environ en 2011. En valeur absolue, la commune est donc en France le mode dominant de gestion des services d'eau. Néanmoins, en termes de population desservie, les rapports s'inversent : 69% de la population est desservie par un service intercommunal (chiffres pour l'année 2008 ; Ministères de l'Agriculture et de l'Ecologie, 2010).

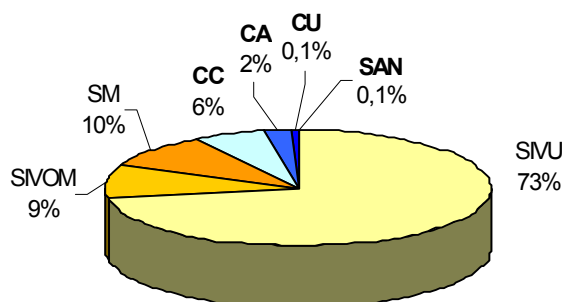
Au sein des EPCI qui assurent les services d'eau, les syndicats intercommunaux dominent comme l'illustrent la figure 8 et le tableau 11. En 2011, on compte 2 719 syndicats intercommunaux à vocation unique, 348 syndicats intercommunaux à vocation multiple et 373 syndicats mixtes (syndicats comportant d'autres collectivités que les communes) assurant la gestion des services d'alimentation en eau. Le modèle du syndicat dédié, n'exerçant que la compétence Eau, est donc encore dominant dans le système institutionnel. Il représente 73% des services en groupement (figure 9).

Figure 8 : Typologie des gestionnaires de la desserte en eau potable et en assainissement



(France, 2006; EH, source ADCF).

Figure 9 : Types de groupements et compétence Eau potable en 2011



Source : Banatic, DGCL, 2011

Tableau 11 : EPCI et compétences énergie, eau, assainissement et déchets en France (nombre)

Compétence	SIV U	SIVO M	S M	Tot al san s FP	CC	C A	C U	SA N	Tot al FP	Total géné ral
Electricité, Gaz	243	42	50	335	153	7	2	0	162	497
Hydraulique	533	63	30 2	898	319	29	3	1	352	1250
Chauffage urbain	4	4	10	18	6	6	2	0	14	32
Soutien aux actions de maîtrise de l'énergie	1	1	2	4	74	17	2	0	93	97
Autres énergies	7	2	8	17	170	8	0	0	178	195
Eau (Traitement, Adduction, Distribution)	271 9	348	37 3	3440	222	89	1 6	5	332	3772
Assainissement collectif	953	403	19 6	1552	573	13 0	1 6	3	722	2274
Assainissement non collectif	298	206	12 3	627	106 8	99	1 1	2	128 0	1907
Collecte des déchets des ménages et déchets assimilés	57	99	37 9	535	202 1	16 4	1 6	2	230 3	2838
Traitement des déchets des ménages et déchets assimilés	63	78	49 1	632	304 6	17 0	1 6	2	223 3	2865

Extrait de BANATIC, avril 2011

Le regroupement intercommunal est aussi très répandu pour la gestion de l'assainissement collectif. Les services communaux régressent au profit de regroupements locaux, à

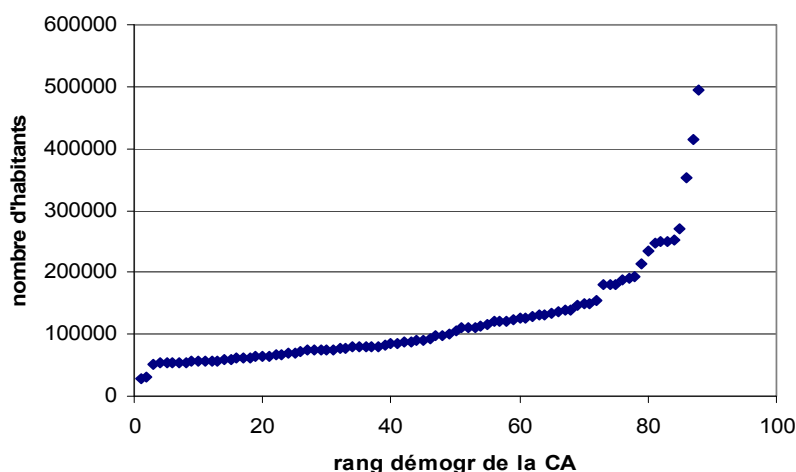
l'occasion par exemple de la construction d'une station d'épuration commune. Pour la gestion de l'assainissement non collectif, relancée par la loi sur l'eau de 1992, le phénomène est le même. Mais à la différence des services d'eau, l'assainissement collectif et non collectif est une compétence beaucoup plus fréquemment portée par les Communautés de communes et d'agglomération.

Du point de vue du nombre de groupements, la compétence Eau est exercée par une majorité de syndicats intercommunaux, et par très peu de communautés : 10% seulement des groupements sont des EPCI à Fiscalité Propre. Mais la population desservie par ces groupements est très importante à l'échelle française ; elle représente environ 20 millions d'habitants, soit un tiers de la population française : 8 millions par les 16 Communautés Urbaines et les 5 Syndicats d'Agglomération Nouvelle pour lesquels la compétence est obligatoire, environ 10 millions par les 88 Communautés d'agglomération et 1 million par les 222 Communautés de communes exerçant la compétence en France métropolitaine. La Ville de Paris, 2 millions d'habitants, reste en dehors de ce décompte, car elle échappe au statut d'EPCI. En revanche, les communautés d'Ile-de-France y participent.

Pour les Communautés d'agglomération, Banatic donne les chiffres suivants : sur 182 CA de France métropolitaine en avril 2011,

- 89 exercent la compétence Eau potable (48% du total des CA)
- 127 la compétence Assainissement collectif (70%)
- 77 les deux compétences (42%)

Figure 10 : Répartition par taille des CA avec compétence Eau

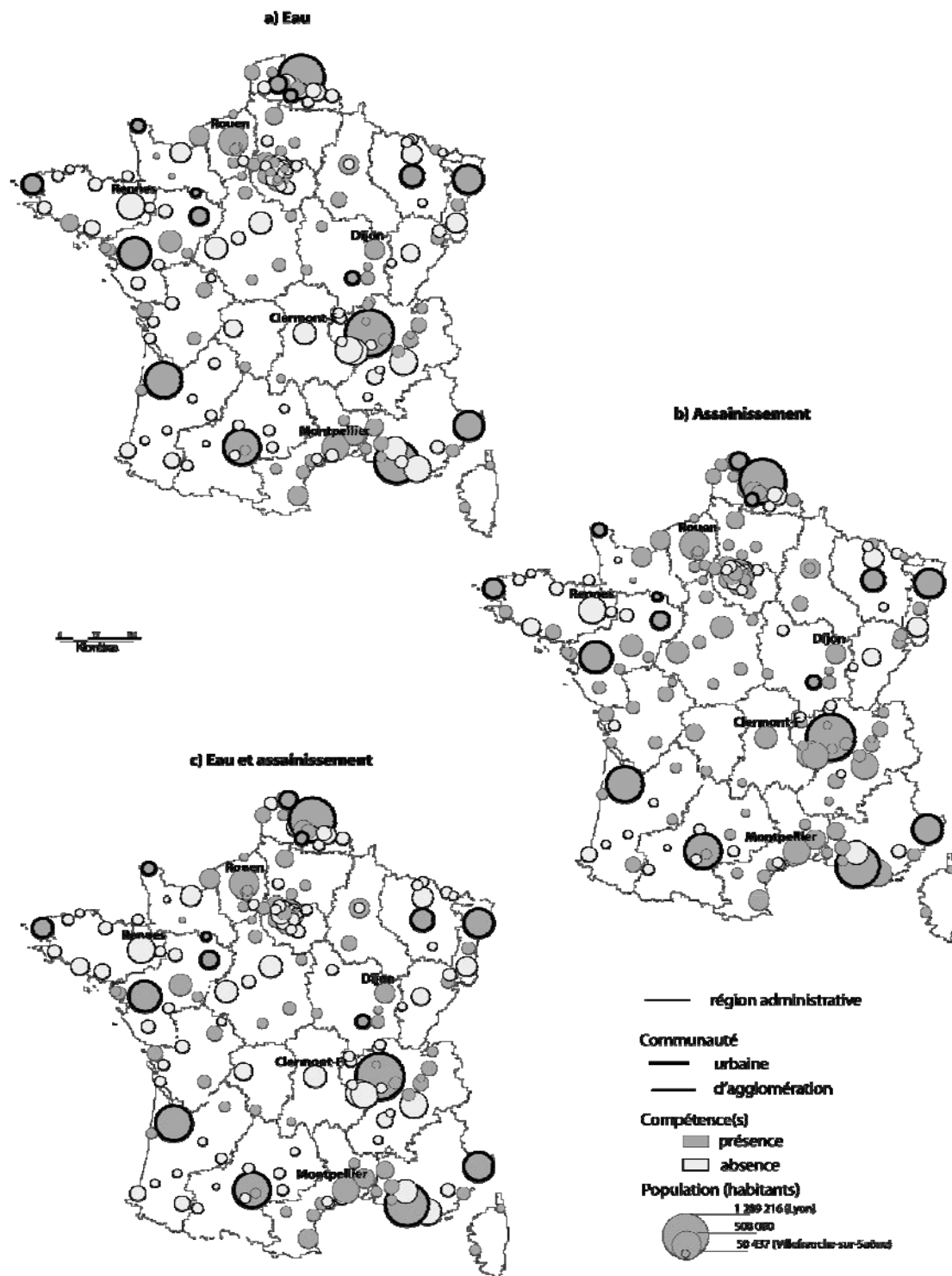


EH, données Banatic DGCL, 2011

D'après la représentation graphique présentée à la figure 10, la répartition démographique des CA avec compétence eau est conforme à celle de l'ensemble des CA, on note les mêmes décrochages entre 150 et 170 000 habitants et au-delà de 300 000. Tout au plus

peut-on constater une diminution relative du nombre de CA avec compétence eau par rapport à l'effectif total des CA pour les grandes et très grandes CA.

Figure 11 : Les compétences Eau potable et Assainissement collectif des Communautés urbaines et Communautés d'Agglomération en France (2011)



Source : DGCL, 2011 ; INSEE RP 2007

Conception et réalisation : E. Hellier, ESO CNRS 6590

La figure 11 permet quant à elle de dégager quelques régularités spatiales, incluant la présence des CU. Les régions urbanisées du Languedoc-Roussillon, de Provence-Alpes-Côte-d'Azur, de la basse-Seine, l'arc alpin, sur l'axe Saône-Rhône et du Val-de-Loire, présentent une plus forte densité de CA avec la compétence eau. L'effet « régional » se remarque en Bourgogne où toutes les communautés exercent la compétence eau, alors qu'en Aquitaine et en Bretagne seules deux agglomérations sur dix sont concernées (la CU de Bordeaux et la CA d'Arcachon, la CU de Brest et la CA de Lorient). Si l'on fait abstraction des CU grandes agglomérations qui reçoivent « mécaniquement » la compétence, on ne détecte qu'un effet taille limité.

1.1.2. Une dynamique favorable aux CA, une régression du nombre de syndicats d'eau depuis 2000

Selon les données Banatic, 89 CA ont dans leur statut la compétence Eau en avril 2011. Ce chiffre n'était que de 60 en 2008, ce qui témoigne d'une progression certaine. Cette compétence optionnelle, se surimpose, dans des structures multicommunales, à des unités de distribution plurielles (communes, syndicats). La création d'une communauté d'agglomération opère une dissolution des syndicats préexistants, si leur périmètre est inclus dans celui de la communauté d'agglomération ou confondu avec lui (articles L.5216-6 alinéa 1 et 2 du CGCT). Ainsi, les travaux de chercheurs en sciences de gestion notent une baisse du nombre de services d'eau de 15 000 à 12 000 entre 1999 et 2008 (Pezon, Canneva, 2008), et l'imputent en particulier au transfert de compétence vers les EPCI communautaire au détriment des syndicats intercommunaux.

A la progression des compétences assurées par les communautés répond ainsi la régression des syndicats intercommunaux à vocation unique (SIVU) et à vocation multiple (SIVOM). Il s'agit de l'ensemble des syndicats toutes compétences confondues, et non pas seulement des syndicats d'adduction ou de distribution d'eau. Le nombre des syndicats intercommunaux a donc fortement baissé depuis 1999, alors qu'il avait progressé auparavant dans les décennies 1980 et 1990 (tableau 11). Les SIVU, au nombre de 15 000 en 1999 sont encore 10 500 en 2011, mais ils ont perdu un tiers de leur effectif; le recul des SIVOM est du même ordre, leur nombre passe de 2165 à 1361 sur la même période de douze ans. Les syndicats d'eau (SIAEP) sont essentiellement des SIVU, des syndicats intercommunaux, comme les syndicats d'assainissement, dont les périmètres locaux diffèrent en fonction du système technique desservant les populations.

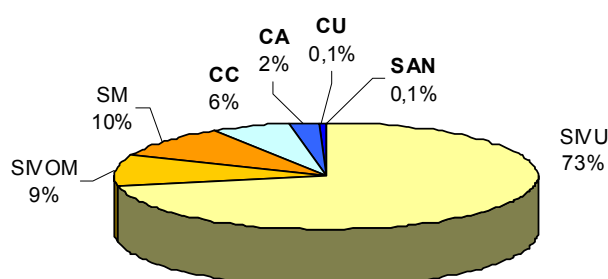
Tableau 12 : L'effritement du nombre de SIVU et des SIVOM

Au 1 ^{er} janvier	1988	1999	2005	2008	2010	2011
SIVU	11967	14885	11946	11709	10789	10483
SIVOM	2076	2165	1511	1444	1395	1361
Syndicats mixtes		1454	3029	2945	3194	3257

Sources : DGCL, Banatic BIS 2008, Rapport de la Cour des comptes sur l'intercommunalité 2005

Cependant les syndicats mixtes progressent ; à la différence des syndicats intercommunaux qui associent exclusivement des communes, les syndicats mixtes sont constitués de collectivités de nature différente : communes, EPCI syndicaux, EPCI communautaires, Conseil général... Les syndicats départementaux d'AEP entrent dans cette catégorie, puisqu'ils associent des communes, des syndicats intercommunaux, voire le Conseil général (exemple : Ille-et-Vilaine).

La compétence assainissement collectif est plus mobilisée par les CA, et depuis plus longtemps. Cette compétence optionnelle concerne 70% des CA en avril 2011. Ainsi 25% de la population française est desservie en Assainissement collectif par une CA, alors que c'est seulement le cas de 12% de la population pour l'Eau potable (chiffres de 2006, figure 12). Les EPCI à fiscalité propre sont plus présents : un peu plus de 32% des groupements, alors qu'ils ne représentent que 10% du total pour les services d'Eau potable. Le budget Assainissement de l'ensemble des CA en France est nettement plus important que celui de l'Eau : 1 094 millions d'euros contre 425 pour l'année 2008 (ADCF, 2010).

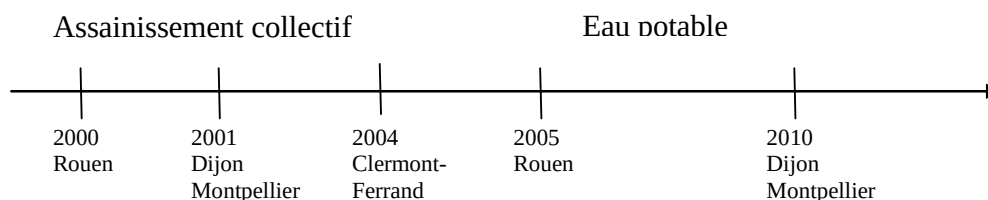
Figure 12 : Types de groupements et compétence Assainissement collectif en 2011

Source : Banatic, DGCL, 2011

L'adoption plus tardive de la compétence eau potable est vérifiée par les CA étudiées, où l'assainissement collectif a été mobilisé quasiment dès la création de la nouvelle intercommunalité (Dijon, Montpellier, Rouen). Plus récemment, la CA du Grand Clermont a pris en charge l'assainissement des eaux usées au travers de la gestion de la station d'épuration et des gros collecteurs, la collecte des eaux usées restant de compétence

communale. A Rennes, l'assainissement majoritairement reste de compétence communale, notamment pour la commune-centre. La prise de compétence Eau potable date de 2005 à Rouen, de 2010 à Dijon et à Montpellier (figure 13).

Figure 13 : Dates d'adoption des compétences Eau et Assainissement dans les cinq CA étudiées



E. Hellier, 2011

1.1.3. Interprétation générale et analyse issue des terrains

Le moindre investissement des EPCI communautaires dans le domaine de l'eau potable s'explique en partie par la singulière persistance des syndicats d'eau pré-existants ; outre l'ancienneté des syndicats techniques, la spécificité géographique des réseaux hydrographique et technique explique cette résistance. Alors que le réseau de transports en commun et celui de la collecte des ordures ménagères se développent en fonction de l'urbanisation, les réseaux d'eau se construisent en fonction de la localisation de la ressource. Par ailleurs, l'absence de levier financier pour la compétence eau fournit une explication complémentaire de ce déficit d'engagement des CA dans cette compétence. Contrairement à l'assainissement et aux déchets, l'eau potable n'est pas prise en compte dans le calcul du Coefficient d'Intégration Fiscal, lequel sert de base à la Dotation Globale de Fonctionnement affectée chaque année par l'Etat aux collectivités et à leurs groupements. Enfin, le caractère stratégique de la ressource freine sans doute les velléités de mise en commun d'une ressource précieuse pour le développement. Il n'y a pas le même enjeu autour de l'assainissement des eaux usées, la coopération dans ce domaine est seulement facilitée par la demande des communes d'être aidées face à des problèmes techniques identifiés.

La progression de l'investissement communautaire dans les services d'eau est alors à imputer au rôle incitatif de la dernière Loi sur l'eau de 2006 envers les établissements de coopérations territoriales. « La gestion de l'eau est solidaire par nature et les collectivités territoriales n'échappent pas à cette règle, ne serait-ce qu'en raison des investissements très importants qu'appellent la distribution de l'eau et la gestion des assainissements » (Billet, 2007, p.6). Ainsi, l'exercice de la compétence Eau peut accroître la capacité de pilotage et d'action collective des agglomérations. La maîtrise des services d'eau est un levier

stratégique de développement, d'abord parce que la disponibilité de l'eau potable et sa qualité suffisante sont des conditions juridiques à l'ouverture à l'urbanisation et donc au développement local. La possibilité d'être alimenté en eau est un facteur contraignant pour l'ouverture de terrains à l'urbanisation. Plus encore la capacité du raccordement au réseau d'assainissement en milieu urbain est un critère d'autorisation d'urbanisation nouvelle (Hellier et al., 2009). Les communautés qui veulent maîtriser l'occupation des sols de leur espace, notamment la constructibilité des espaces peuvent donc choisir d'exercer cette compétence.

Le champ des services d'eau sert également un travail de légitimation politique de l'institution intercommunale sur deux plans, externe et interne.

D'une part, dans une perspective de concurrence inter urbaine, le secteur des services d'eau est utilisé par certaines agglomérations pour se distinguer des autres par les modèles de gestion et les technologies innovantes. Pour le mode de gestion, l'exemple récent de la municipalisation des services d'eau de Paris s'accompagne d'une forme de distinction parmi les villes de province entre des modèles de gestion différenciés (public/privé, opérateurs différents, exemple de la CU de Nantes), en régie (Ville de Grenoble, Ville de Clermont-Ferrand, CA de Rouen), ou en Délégation de service public généralisée à un opérateur privé dominant (CA de Montpellier ou de Dijon). Les services environnementaux ont progressivement pris une place dans la vitrine des savoir-faire métropolitains, depuis la mise en place du tri des déchets. Aujourd'hui, les usines de traitement de l'eau, les stations d'épuration renovées ou les sites d'incinération des déchets sont l'objet d'une communication marketing de la part des gestionnaires, et s'ouvrent à la visite du public dans le cadre du tourisme industriel et des sorties scolaires (exemple de l'usine de la Jatte à Rouen). Les réalisations d'architectes pour les bureaux voire pour les installations industrielles elles-mêmes consacrent cette fonction symbolique des services d'eau et d'assainissement au service d'une image métropolitaine de modernité (station d'épuration de Beaurade à Rennes). Ce n'est pas la taille de l'équipement qui joue en premier lieu mais la qualité d'insertion environnementale de l'usine et la diminution de son impact physique. La dernière refonte de l'usine d'Achères, qui traite les effluents de huit millions de Parisiens, a donné lieu à ce type de démarche, en libérant d'anciens espaces industriels pour la végétalisation. Les usines d'épuration peuvent ainsi devenir des pièces importantes de cette imagerie environnementale utilisée pour distinguer des agglomérations métropolitaines des petites collectivités, qui promeuvent aussi des systèmes décentralisés et innovants de gestion des eaux usées (phyto-épuration).

D'autre part, dans une perspective de solidarité interne, la CA qui a reçu la compétence Eau utilise l'eau comme levier de coopération autour des notions d'identité locale et d'équité territoriale du service. L'eau technicisée est saisie par les instances d'agglomération comme

outil de légitimation et de construction d'une identité d'agglomération métropolitaine. Le réseau d'eau potable, à la différence des réseaux de transports en commun, est invisible pour l'usager ; seules quelques infrastructures sont apparentes, en particulier des réservoirs (châteaux d'eau), tandis que les usines de potabilisation, fermées au public, sont peu signalées. Ainsi, le lien matériel entre l'infrastructure et la population ne peut pas être support d'identification par les habitants dans le cas de l'eau potable, à la différence d'un tramway ou d'un métro. Néanmoins, comme pour les transports en communs d'agglomération, l'excellence du service d'eau, son mode de gestion peuvent être mis en avant par l'autorité métropolitaine dans l'image médiatisée du phénomène métropolitain (Bachelet et al., 2006). Auprès des communes membres et des usagers locaux, beaucoup d'opérations de communication de la Ville ou de la CA souhaitent construire une identité locale autour de l'eau potable : la médiatisation par un label diffusé dans les magazines municipaux, par voie d'affichage et sur les carafes (exemple « l'Eau de la CREA » à Rouen¹⁷, « Eau vitale » à Dijon) ou par le biais de manifestations et salons professionnels (festival H2O à Clermont-Ferrand, porté par des associations et soutenu par la municipalité ; Carrefour des Gestions Locales de l'Eau à Rennes, porté par une association nationale de collectivités, le réseau Idéal, les partenaires professionnels et les collectivités territoriales, Ville de Rennes et syndicats). La CA se positionne par ailleurs pour les communes membres comme un échelon possible de péréquation et de mutualisation des coûts et des financements des services d'eau. L'instance supra-communale répartit les investissements entre toutes les communes, notamment vers les secteurs de réseaux les plus dégradés, en s'appuyant sur des recettes globalisées ; les communes rééquipées s'estiment bénéficiaires. Pour ces communes, l'aide supplémentaire issue de l'intercommunalité l'emporte sur la difficulté du renoncement à la souveraineté locale sur la ressource et le réseau.

Enfin, les politiques d'harmonisation des prix entre communes, de manière à aboutir à plus ou moins court terme à un prix unique de l'eau, représentent un levier très souvent activé par les CA. Cette politique répond à une demande des collectifs d'usagers actifs dans les agglomérations et aux associations de consommateurs nationaux. Elle est mise en œuvre dans certaines agglomérations de manière très rapide, par exemple à Montpellier où, un an après la prise de compétence Eau, en février 2011, le prix a été unifié au sein des dix communes gérées directement par la CA.

Il reste que deux Communautés d'agglomération parmi nos cinq exemples restent à l'écart du processus décrit, celles de Rennes et de Clermont-Ferrand. Pour la première, un syndicat de production bâti sur la ville-centre et des syndicats préexistant depuis vingt ans se substituent à l'agglomération pour cette compétence (sans englober les communes de l'est

¹⁷ CREA : Communauté d'agglomération de Rouen Elbeuf Austreberthe

de la CA). Le transfert à la CA des compétences production et distribution n'est envisagé que dans le cas où la CA deviendrait Métropole en 2014, auquel cas le syndicat de production ne serait pas dissous mais la CA aurait l'obligation de siéger dans le syndicat de production au titre des communes de la CA. Pour la deuxième, la gestion relève des communes ou de syndicats périphériques très vastes complètement indépendants de l'agglomération. La CA est responsable de la protection contre les crues, compétence issue d'un ancien syndicat, de deux contrats territoriaux sur deux cours d'eau du sud de l'agglomération, et dans le domaine de l'assainissement, des gros collecteurs et de l'exploitation de la station d'épuration d'Aulnat. Elle formule des préconisations sur les réseaux communaux d'assainissement, et serait plus à même de prendre la compétence assainissement que celle de l'eau potable, absolument pas envisagée (Mission Développement durable, Grand Clermont, 19/04/2011 ; Maire-adjoint Eau et assainissement à la Ville de Clermont-Ferrand, 22/04/2011).

Dix années après l'instauration législative du statut de Communauté d'agglomération, le succès de l'adoption de la compétence Eau potable est certes mitigé par rapport à la compétence Assainissement collectif. La progression régulière de la compétence Eau pourrait s'accélérer à la faveur de la réforme territoriale et des enjeux de solidarité territoriale dans le domaine. La mobilisation de cette compétence est déjà mise au service d'une politique de cohésion interne et d'affirmation externe par les CA compétentes ; cette stratégie portée par les acteurs publics locaux est bien souvent démultipliée par un partenariat étroit avec la grande entreprise, qui s'insère indéniablement dans la fabrication du pouvoir métropolitain.

1.2 Les coalitions de croissance dans le domaine des services d'eau urbains : permanences et mutations

Les services d'eau, qu'ils soient d'eau potable ou d'assainissement, se placent à l'avant-garde technologique des services urbains, soutenus par des activités de recherche et développement très poussées. Outre la gestion de situations de pénurie, il leur est demandé d'adapter la chaîne logistique et les *process* industriels à la protection des milieux et de la ressource, par l'amélioration de l'épuration et la limitation des pertes lors du transport de l'eau. Ces mises aux normes techniques à visée environnementale sollicitent des capitaux importants et des compétences spécialisées, que les entreprises mondialisées d'ingénierie et de services urbains ont pu apporter aux gestionnaires publics. Cela a contribué à conférer historiquement à cette filière de valorisation de l'eau un haut niveau technologique et capitalistique (Veyret, Blanchon, 2006 ; Schneier-Madanès, 2010). En outre, la délégation de l'exploitation du service - voire des infrastructures - ne se limite pas à un pur choix administratif mais a introduit un acteur à part entière dans la gouvernance métropolitaine. Dominique Lorrain n'écrit pas autre chose en 1995, dans le contexte d'extension mondiale

des concessions de services d'eau : « L'entrée de la grande entreprise dans l'univers « local » du gouvernement des villes crée une situation totalement inédite » (p.241).

1.2.1. Les ressorts de la délégation de services publics d'eau à des opérateurs privés

Dans leurs logiques d'implantation et de développement, la possibilité pour les entreprises de l'eau d'exercer dans des agglomérations métropolitaines revêt, comme pour d'autres secteurs d'activité, un intérêt essentiel, celui de procurer des externalités positives du point de vue de l'entreprise : effets d'agglomération, rendements croissants, disponibilité d'inputs spécialisés (services rares, main-d'œuvre abondante et formée, information). L'entreprise construit son rapport au territoire métropolitain, en le considérant non comme un stock de ressources génériques, mais comme un lieu de « construction de ressources dans laquelle firme s'insère » (Offner, Pumain, p.189).

Le couplage de ces intérêts économiques au projet politique constitue alors une coalition de croissance - convergence d'intérêt entre les acteurs privés et les élus mobiliser les ressources nécessaires au développement économique - dont la consolidation permet de comprendre pourquoi s'est opéré un phénomène de regroupement différencié des opérateurs dans les agglomérations. La Délégation de service public s'est développée en France dans un contexte de limitation imposée par l'Etat à la création d'entreprises municipales, contrairement à ce qui s'opérait au tournant du XX^e siècle dans d'autres pays européens (Allemagne par exemple). Dans les années 1980 et au début des années 1990, la DSP s'organise autour de deux grands groupes français principaux, Compagnie Générale des Eaux (Veolia Environnement) et Lyonnaise Des Eaux (Suez-Environnement) (annexes 8 et 9). Par exemple, l'affermage des services d'eau et d'assainissement Montpellier et Juvignac est confié à la Compagnie Générale des Eaux (CGE) en 1986. Il existe des relations beaucoup plus anciennes, telle que celle entre Rennes et la CGE, le premier contrat ayant été conclu en 1882, ou mieux encore Lyon et la même CGE lors de sa création en 1853. Ces groupes multiservices urbains et multinationaux, auxquels il faut ajouter la SAUR (annexe 10) et quelques petits opérateurs privés, assurent l'exploitation des services d'eau potable pour 70% de la population française. Veolia et Suez détiennent respectivement 39% et 20% des parts de marché, devant la SAUR (11%). Les 30% de parts de marché restantes relèvent des régies.

Le rapprochement entre les autorités urbaines lyonnaises et la société fermière CGE illustre bien la construction d'une coalition de croissance en plusieurs phases exposées par Scherrer (in Lorrain, 1995, p.46-56). La CGE progresse entre 1880 et 1926 dans les communes de banlieue. Le passage en affermage de tout le réseau d'agglomération en 1986 met fin à la régie de la ville-centre débutée en 1900 et harmonise, à quelques communes près, le mode de gestion des services d'eau. Les thématiques d'intervention de la CGE, la gestion de l'environnement et la modernisation des réseaux, rencontrent en effet

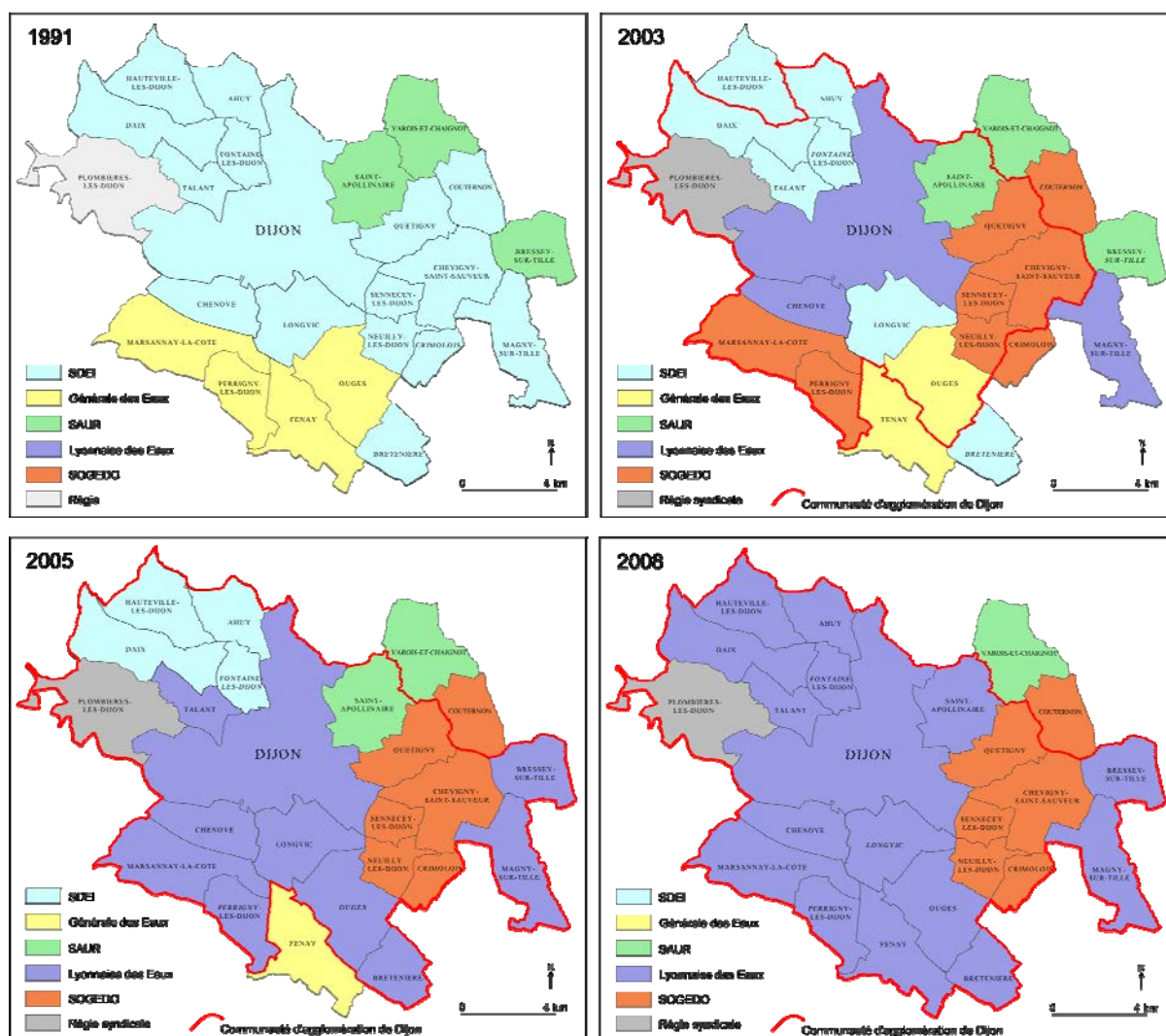
une conjoncture politique favorable à ce moment auprès de la Communauté urbaine. Cette dernière souhaite sécuriser ses installations de production contre les pollutions, renouveler les réseaux et harmoniser le service à l'échelle de son périmètre. Le groupe multiservices urbain diversifie ses activités : transport, eau, câble, mais aussi aménagement de quartiers ou d'équipements prestigieux (Cité Internationale). Dans les années 1980, la délégation du service s'est opérée discrètement, constituant une opportunité pour l'opérateur comme pour les communes de l'agglomération parvenues à un « point d'ajustement des différents rythmes de développement ». Ainsi, les relations contractuelles entre les acteurs publics urbains et un opérateur particulier font partie de ces coalitions de croissance qui produisent la métropole sur le long terme (Lefèvre, 2009, p.52).

1.2.2. La répartition territoriale des opérateurs. Des binômes agglomérations-opérateurs ?

La formule de l'affermage domine aujourd'hui en France au sein des services d'eau : les investissements des collectivités représentent 48% du total, ceux des opérateurs privés 13% selon les chiffres du rapport BIPE-FP2E de 2010. Néanmoins, les systèmes concessionnaires peuvent être très présents dans certains syndicats (pour le détail des différents modes de gestion, voir annexe 5). Deux contrats de concession principaux structurent ainsi la gestion des services d'eau potable de la CA de Dijon (figure 14) : d'une part un contrat avec Lyonnaise des eaux a été signé par les communes de Dijon et Talant en 1991 pour trente ans. En 2009, une commune supplémentaire (Plombières-les-Dijon) a intégré cette concession de Dijon, qui dessert au total 170 000 habitants et de nombreuses zones d'activités. D'autre part un contrat avec la Sogedo (Société de Gérance de Distribution d'eau), entreprise régionale basée à Lyon, encadre la gestion de l'eau potable de sept communes peuplées de l'Est-Sud-Est dijonnais (environ 25 000 habitants et des zones commerciales et industrielles majeures, communes de Quétigny et de Chevigny-Saint-Sauveur). Les onze autres communes restantes sont en affermage avec Lyonnaise des eaux, dans des contrats regroupés en trois lots d'échéance différentes.

L'implantation de la Lyonnaise des eaux a progressé très notablement dans la CA de Dijon au cours de la décennie 2000, avec le rachat de SDEI (Société de Distribution d'Eau Intercommunale) par le deuxième opérateur français, avec le passage de Plombières-les-Dijon de la régie à la concession, et à la faveur des renouvellements de contrats. Chenôve, Marsannay, Longvic, Ouges et Perrigny (32 500 habitants) sont en affermage avec Lyonnaise jusqu'en 2018 en remplacement de la Sogedo et de Veolia; Saint-Apollinaire (6 500 habitants) auparavant en affermage avec la SAUR, rejoint en 2007 un contrat d'affermage du Nord dijonnais comprenant cinq communes (figure 14).

Figure 14 : L'exploitation des services d'eau potable dans l'agglomération dijonnaise : l'uniformisation autour d'un opérateur dominant Lyonnaise des Eaux (1990-2008)



Source : Barczak A., in Boutelet et al., 2010, p.129

En fait, la présence de la Sogedo depuis le début des années 1990 avait pour vocation d'éviter le monopole de Lyonnaise des Eaux, situation interdite par les lois françaises et directives européennes. Une partie des contrats SDEI ont donc été transférés à la Sogedo. Au sud de l'agglomération, la Sogedo n'a pas résisté à la percée de la Lyonnaise sur les marchés spécialisés de la potabilisation et en matière de prix. A l'intérieur de l'affermage du sud dijonnais, un îlot concessif concerne les stations de traitement de l'eau de Chenôve et de Marsannay-la-Côte. Dans un contexte juridique contesté mais à force de négociations, des avenants aux contrats sont signés (Boutelet et al., 2010). Ce changement se produit à l'occasion de la dissolution du syndicat du sud dijonnais (Sicodi) dans le cadre de la refonte territoriale des services d'eau de la Communauté d'agglomération entre 2000-2003. Il faut

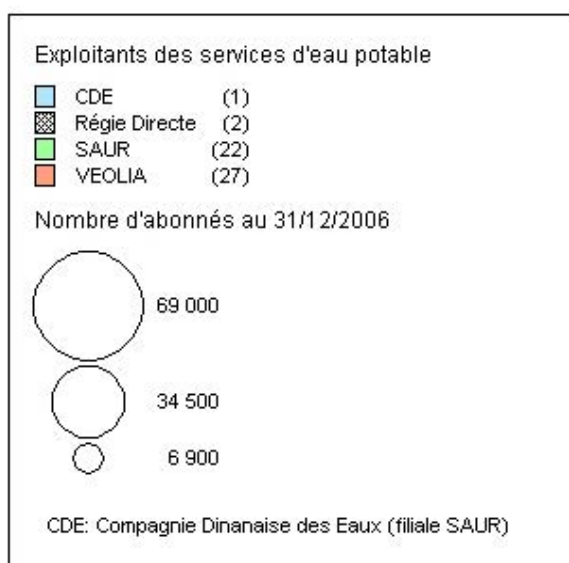
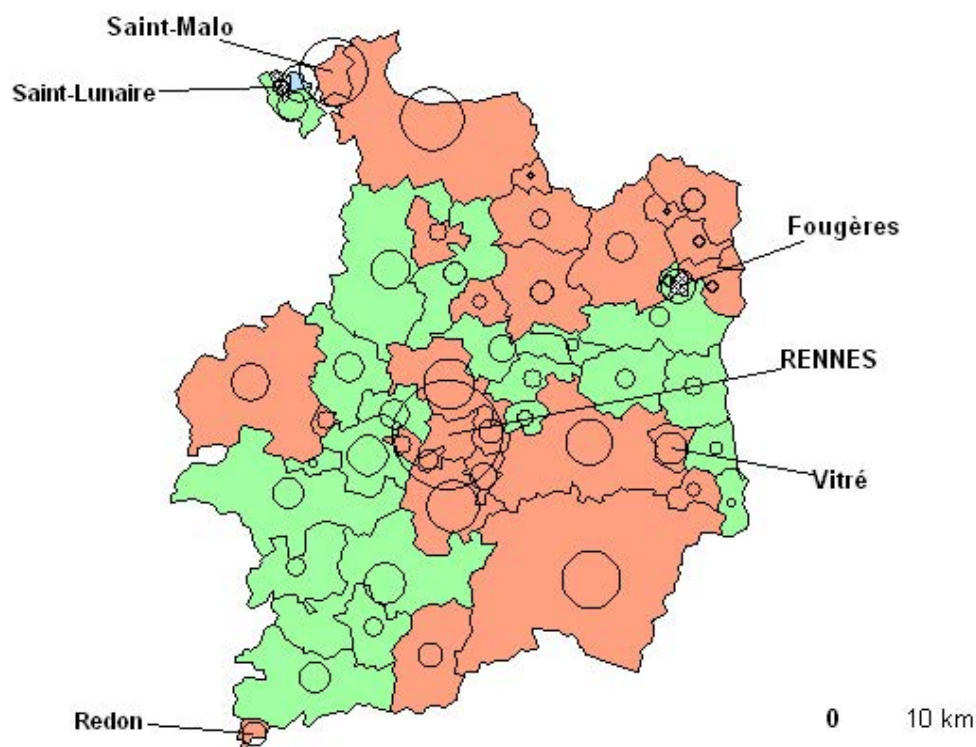
aussi préciser que les contrats assainissement, collecte des eaux usées et épuration, sont détenus par Lyonnaise des eaux dans ce secteur de l'agglomération.

Il se dégage donc une convergence temporelle entre les recompositions territoriales des structures de gestion des services d'eau et la rationalisation des contrats territorialisés avec les opérateurs de services. Les deux processus se sont rejoins, bien que les changements dans le périmètre de l'entreprise (rachat de SDEI...) et les transformations institutionnelles (passage du District à la Communauté d'Agglomération) se soient déroulées parallèlement et indépendamment (Boutelet et al., 2010, p.128). L'opérateur déjà dominant dans les années 1990, Lyonnaise des Eaux, a notablement développé son implantation dans la décennie 2000, et appuie son activité sur des contrats groupés, là où il gèrait des contrats isolés. Le directeur régional de Suez-Environnement explique que ces regroupements de communes sous un contrat unique, proposés par la collectivité dans son appel d'offres, apportent une simplification pour l'opérateur de services d'eau. La disparité entre des concessions au centre de l'agglomération, et des affermages en périphérie ne gêne pas l'opérateur, même s'il semble plus apprécier la concession : « l'implication de l'entreprise est plus forte en concession [...] elle a les coudées plus franches, l'action est plus rapide », alors que dans le système d'affermage, le délégataire reste exécutant des décisions du gestionnaire (Directeur régional Lyonnaise des Eaux, 01/03/2007).

La répartition géographique des opérateurs dénote une forme de répartition spatiale des marchés, visible à l'échelle des départements. Par exemple en Ile-et-Vilaine, la répartition des communes entre Veolia et SAUR est très nette, et couvre la totalité du département, sans que d'autres opérateurs s'intercalent (figure 15). La CDE, Compagnie Dinanaise des eaux, est une filiale de la SAUR. Deux communes seulement gèrent l'eau en régie. La DSP est très répandue dans l'Ouest de la France, où les syndicats d'eau et la coopération intercommunale de manière générale sont traditionnellement développés. La carte, réalisée sur les données de 2006, indique une domination spatiale et numérique de l'opérateur Veolia, présent dans les villes de Rennes, Saint-Malo, Vitré et Redon. La SAUR dessert un nombre d'abonnés plus réduit, mais elle est très présente en milieu rural, comme dans le département voisin, le Morbihan où elle a son siège régional (Vannes).

La répartition territoriale des opérateurs repose sur des principes économiques propres aux industries de réseau (économies d'échelle, coûts croissants de production...) qui induisent un regroupement spatial des collectivités desservies, et donc une forme d'homogénéité et de continuité territoriale de leur implantation. Il s'ajoute aux principes économiques des stratégies de coopération avec les pouvoirs locaux de manière à consolider les réseaux professionnels et à constituer un partenaire du développement local ; c'est une telle stratégie global-local qui nourrit la politique nationale des pôles de compétitivité existant dans le domaine des technologies de l'eau.

Figure 15 : Exploitants et nombre d'abonnés dans le département d'Ille-et-Vilaine (2008)



source: SMG 35
E. Renaud-Hellier, 2008

1.2.3. Les pôles de compétitivité, illustration des coalitions de croissance

Labellisé par l'Etat en mai 2010, le pôle de compétitivité Eau-Ecotechnologies de Montpellier s'appuie ainsi sur le partenariat ancien et étroit entre la sphère politique de l'Agglomération de Montpellier d'une part, et la sphère entrepreneuriale spécialisée dans l'hydraulique et les services d'eau d'autre part. La société BRL-Bas Rhône Languedoc, société d'aménagement régionale d'économie mixte, et l'entreprise Veolia constituent deux « poids lourds » de cette

sphère entrepreneuriale très implantée dans la région. La politique des pôles de compétitivité relève d'une option d'aménagement national concentrant les aides publiques sur un nombre limité de régions urbaines. La première vague de labellisation (2005-2008) a établi pour l'essentiel la carte des 71 pôles de compétitivité, qui s'appuie sur celles des agglomérations de plus de 250 000 habitants et sur les régions les plus métropolisées. Le pôle à vocation mondiale Eau-Ecotechnologies, dont le siège se trouve à Montpellier, fait partie de la deuxième vague de labellisation (2009-2012). Ce pôle repose sur un consortium puissant financé par les entreprises privées, soutenus par les crédits d'Etat et par des crédits (moins importants) des Régions et des Agglomérations. Peut-on glisser de cette manière des « coalitions de croissance » à l'émergence sur court terme de « coalitions subventionnées », selon l'expression de Cochrane, Peck et Tickell, 1996 (citée par Jouve, 2003, p.140) ?

Du côté du projet public urbain, une mise en perspective de l'histoire courte s'impose. La vocation technopolitaine de Montpellier s'est développée de manière avant-gardiste à la fin des années 1980. Sous l'égide du maire de Montpellier Georges Frêche, « l'interlocuteur urbain (qui est aussi le dirigeant sans conteste du District) domine les échanges », à l'aide de ressources « multi-positionnelles » : le maire président du District occupe aussi le poste-clé de président de la Région (Négrier, 2005, p.163).

Créé en partenariat avec les régions Languedoc-Roussillon, Provence-Alpes-Côte d'Azur et Midi-Pyrénées, ce pôle a pour mission de coordonner les actions engagées par les deux autres pôles de compétitivité eau (Alsace-Lorraine et Centre) et de faire rayonner les savoir-faire de la France dans le domaine de l'eau sur la scène internationale. Du côté des acteurs privés, comme cela se pratique dans tous les clusters et réseaux économiques, les entreprises ont créé leur propre association, en 2008, Swelia. Cette association réunit 86 entreprises du Languedoc-Roussillon en 2011, des PME aux grands groupes, ainsi que leurs filiales travaux et ingénierie, soit 4 300 emplois et plus de 700 millions d'euros de chiffre d'affaires (source : <http://www.swelia.com/>). L'association organise des séminaires, propose des formations et diffuse les offres d'emplois du réseau. Ce type de structure permet aux grandes entreprises de s'associer pour des projets communs ce qui n'est pas possible pour réponse à appel d'offres du fait du principe de concurrence.

Les données du partenariat public-privé se modifient sensiblement depuis quelques années à la faveur d'une diffusion idéologique et d'une mobilisation politique autour de la contestation des modes de gestion délégués des services d'eau. Ce mouvement dépasse les frontières françaises mais a pris une résonance particulière dans le contexte d'élections municipales en 2008 et présidentielles en mars 2012. Le modèle n'est assurément pas menacé, les grandes entreprises de l'eau sont-elles véritablement fragilisées ? La sous-partie qui suit tente de démêler les variations conjoncturelles des éléments structurels, en tenant compte du fait que la santé économique des entreprises de l'eau et donc leurs

stratégies de développement sont à replacer dans un ensemble d'activités liées à l'environnement.

1.2.4. Concurrence sur les marchés de services urbains dans un modèle toujours solide.

Les deux groupes majeurs sont aujourd'hui confrontés à une concurrence accrue en France, qui se déroule lors des renouvellements de contrats de délégation ; elle s'opère entre les entreprises, et elle se durcit face aux velléités de passage en régie. La reprise en régie de la distribution d'eau par la ville de Paris en 2010 aux deux grands Veolia et Suez a eu un effet symbolique fort sur la conquête des marchés étrangers. Le maintien des contrats est obtenu au prix d'une baisse de la rémunération de l'opérateur. La réduction de 16% du prix du mètre cube eau potable a été un élément facilitateur de l'attribution à Veolia du contrat d'affermage emblématique du SEDIF (Syndicat des Eaux D'Ile-de-France, composé de 133 communes et 4 millions d'habitants desservis). Simultanément les résultats à l'international présentent des faiblesses (Etats-Unis, Italie, pays en voie de développement).

Plusieurs contrats emblématiques arrivent prochainement à échéance : Marseille (2013-Veolia), Montpellier (2014-Veolia), Lille (2015-Suez) et Lyon (2016-Veolia). Produisant 100 millions d'euros de chiffre d'affaires annuel et reposant sur 350 salariés, le contrat lyonnais est le deuxième contrat pour Veolia, après celui du SEDIF. La Communauté urbaine de Lyon attend les résultats d'une étude qu'elle a commanditée sur les conséquences d'une résiliation anticipée en 2015 du contrat signé en 1986, et sur les hypothèses possibles de gestion pour la suite. Neuf communes de Seine-Saint-Denis dont Bagnolet, Bobigny, Montreuil, Pantin, représentant au total 400 000 habitants soit 10% de la population du SEDIF, ont choisi de ne pas adhérer au syndicat pour étudier la possibilité d'une régie publique qui fonctionnerait à compter de 2013. La Communauté urbaine de Bordeaux a déjà annoncé un retour en régie en 2018 au détriment de Lyonnaise des Eaux. En définitive, le choix du retour en régie relève assez fortement de l'action politique vis-à-vis des administrés et électeurs locaux. Certains élus choisissent de poursuivre l'affermage en renégociant les contrats à la baisse au point d'être plus intéressants qu'une régie (Auch), d'autres s'engagent dans la régie en avançant que le service sera moins cher avec ce mode de gestion (Castres, Communauté d'agglomération d'Evry, Montbéliard).

Au total, les grandes entreprises de l'eau évoluent dans un contexte plus concurrentiel pour la poursuite des contrats de délégation, dont elles renégocient les termes avec des collectivités urbaines plus exigeantes et mieux organisées pour le suivi des contrats. Elles continuent à dégager des bénéfices sur ces activités, du fait notamment que la baisse des consommations est compensée par la hausse des prix de l'eau. En outre, l'activité assainissement enregistre une progression qui peut aussi compenser le ralentissement de l'activité eau ; les produits de la facturation de l'eau potable revenant aux opérateurs privés se stabilisent entre 2008 et 2009 autour de 4,2 milliards d'euros HT, mais ceux de

l'assainissement progressent de 2,2 à 2,4 milliards d'euros (BIPE-FP2E, 2010). Enfin, les entreprises de l'eau et leurs filiales conservent les marchés publics de travaux et d'étude de collectivités quel que soit le mode d'exploitation des services. Elles opèrent sur un marché en pleine expansion, celui de la dépollution, de l'environnement et du cadre de vie, dans un contexte de renforcement des contraintes réglementaires d'ordre sanitaire et environnemental. A priori donc, les difficultés de Veolia sont circonstancielles et à considérer dans une trajectoire longue de consolidation. L'évolution de la branche Eau est à considérer dans un ensemble de métiers autour desquels l'entreprise réorganise ses engagements. On voit bien le modèle français de la DSP se transformer et se complexifier, sous l'impulsion de nouvelles formules (Services Publics Locaux), de délégations à des Sociétés d'Economie Mixte et sous l'essor de la régie avec prestation de services; mais on n'imagine pas ce modèle séculaire disparaître dans les conditions actuelles.

Si les services d'eau ne font pas partie des activités consacrées comme fonctions métropolitaines, les collectivités urbaines peuvent s'en saisir dans leur dimension technologique et sociale pour favoriser une cohésion d'agglomération et pour l'affirmation de modèles de développement (régie, DSP, mixité des modes). Les trois CA étudiées sont d'ailleurs toutes inscrites dans cette évolution, qui est à suivre dans la durée, car d'une part elle est incertaine et d'autre part, elle est émergente. On manque encore de recul pour en saisir l'expansion possible et effective de cette utilisation des services d'eau par les collectivités, en particulier par les Communautés d'agglomération.

L'évolution de la gestion de la ressource, guidée par des normes sanitaires environnementales de plus en plus strictes, amène les collectivités maîtresses d'ouvrage à moderniser les infrastructures de transport et de traitement des eaux. La sécurisation quantitative de la production et la qualité sanitaire des eaux distribuées orientent la planification de l'alimentation en eau. Dans cet exercice, les organisations intercommunales testent leur capacité de solidarité territoriale, à géométrie variable, tandis que les instances de gestion concertée intègrent aussi cette norme de sécurisation.

2. La sécurisation de l'alimentation en eau potable, objectif partagé par les acteurs de l'alimentation en eau et de la gestion intégrée de la ressource

Ressource vitale, l'eau potable fait l'objet en France d'un suivi extrêmement rigoureux pour éviter la contamination bactériologique ou chimique, par le biais de la chloration et par des mesures de qualité d'eau au captage, à la sortie de l'usine de traitement et aux robinets des logements. Des plans de crise sont mis en œuvre en cas de problème sur la ressource, pénurie ou pollution. Un des cas récents a concerné l'agglomération balnéaire de Royan, en Charente-Maritime, dont les sources d'alimentation en eau potable ont été rendues turbides par de fortes pluies en août 2011 ; des bouteilles d'eau minérale ont été distribuées aux 120 000 habitants pendant quatre jours pour se substituer à l'eau du réseau pour les usages alimentaires.

Les collectivités sont surtout confrontées plus quotidiennement à une dégradation chronique des ressources, d'autant plus aiguës qu'elles sont superficielles. Or, même si le traitement existe pour rendre ces eaux brutes potables, les normes de qualité issues des directives peuvent en interdire l'utilisation pour la consommation humaine. Pour remédier à cela, les politiques de gestion de l'AEP développent des systèmes techniques et organisationnels de sécurisation, qui consistent à regrouper la production autour de prises d'eau mieux protégées (et protégeables) et à redistribuer de l'eau vers les espaces déficitaires via une extension des réseaux et une interconnexion technique. Cette tendance, observable dans l'ensemble de nos terrains, est une réponse au respect de normes de qualité, mais il nous apparaît aussi qu'elle-même constitue une norme de l'action publique, repérable dans les documents stratégiques comme dans les discours d'acteurs opérationnels. Or, par rapport aux contenus des directives qui enjoignent à l'amélioration de la qualité des milieux (Directive Cadre sur l'Eau, 2000), la norme de sécurisation de l'AEP ramène l'injonction première de la protection de la ressource (au sens de milieu) à un volet d'action de la sécurisation. En procédant à l'analyse des diagnostics et des scénarios des SAGE, il est intéressant de retrouver cette norme de la sécurisation, vers laquelle convergent en définitive les politiques publiques des services d'eau et les outils de gestion intégrée de la ressource.

2.1 Des rapports officiels critiques sur la politique de l'eau française face aux dégradations de la qualité de l'eau

Les rapports Villey-Desmeserets au Commissariat général au plan (2001) ou Keller au Sénat (2007) sont alarmants. Dans son chapitre intitulé « les instruments de la gestion durable de l'eau », le rapport de la Cour des Comptes de 2010 revient sur « le bilan décevant de la politique de l'eau » portée conjointement par l'Etat, les Agences. Comme les deux

précédents, ce rapport très récent souligne la difficulté de la France à respecter les directives européennes ; la dernière en date, la Directive cadre sur l'eau (retour au bon état écologique des eaux d'ici 2015) ne s'en tient plus à une exigence de moyens mais fixe une obligation de résultats, ce qui met en demeure les pays européens d'obtenir des résultats rapides. Un tiers seulement des masses d'eau peut faire l'objet d'une dérogation à l'échéance de 2015. Or, pour les eaux superficielles en France, un tiers présente un risque élevé de ne pas atteindre le bon état et un autre tiers un risque potentiel de non-atteinte (doute ou manque de données). Le risque de non atteinte concerne aussi plus la moitié des masses d'eau (données 2005, issus de Cour des Comptes, 2010, p.620). Le rapport met en lumière des points de dysfonctionnements qui caractérisent selon elle une politique de l'eau ambitieuse mais insuffisamment efficace : articulation entre politique réglementaire nationale et politique financière des Agences, rôle des Agences (banques mutualistes plutôt qu'instruments d'une politique nationale soumise à obligation de résultats), articulation entre Missions Inter Services de l'Eau des départements et interventions des Agences, conciliation insuffisante des intérêts individuels et efficacité collective, pouvoir de sanction trop faible de la Police de l'Eau.

Des progrès ont été accomplis par les Agences dans leur mode d'intervention et dans la conduite de leurs politiques durant le 9^e programme 2007-2012 (sélectivité et hiérarchisation des aides, contractualisation avec les collectivités, contrats d'objectifs avec l'Etat...). Le discours de l'Etat vis-à-vis des Agences est beaucoup plus ferme quant à leur mission de respect des objectifs de la DCE et leur place de rouage essentiel de cette action volontariste ; les choix d'allocation des aides devraient aller prioritairement à la reconquête des masses d'eau présentant un risque potentiel ou avéré de ne pas atteindre le bon état écologique (Nathalie Kosciusko-Morizet, Ministre de l'Ecologie, en clôture du colloque « L'eau et son droit » organisé par les Conseil d'Etat et le Conseil Economique, Social et Environnemental, 19 janvier 2011 à Paris). Les marges de manœuvre sont importantes et le rapport donne les clés d'une politique Etat-Agences qui permettrait, comme pour l'épuration urbaine et pour les pollutions industrielles, de traiter de front la question des pollutions diffuses agricoles.

Ces constats de la Cour, qui contrastent avec l'exigence nouvelle de résultats à brève échéance, n'invalident pas les principes et les valeurs sur lesquels repose la politique de l'eau, comme la décentralisation et la mutualisation. Il semble en revanche nécessaire d'accomplir rapidement des progrès substantiels pour en optimiser les instruments (Extrait de la conclusion du Rapport 2010 de la Cour des Comptes, p.635).

La maturation extrêmement laborieuse de la dernière loi sur l'eau, votée fin décembre 2006, est liée aussi à cette difficulté de contraindre des secteurs économiques sur la question des apports azotés et phytosanitaires. Les mêmes obstacles se sont de nouveau levés lors du Grenelle de l'Environnement en 2007, où l'engagement de réduction de l'utilisation des pesticides par l'agriculture a été renégocié et étalé dans le temps.

L'enjeu principal autour duquel se joue la gestion des eaux brutes destinées à la potabilisation réside dans le lien entre qualité et quantité d'eau disponible ; la dégradation qualitative des eaux brutes réduit en effet les volumes utilisables et donc la quantité produite dans une prise d'eau. La surveillance de la qualité de l'eau est donc essentielle, dans l'aire d'alimentation du captage mais aussi le long des conduites obsolètes soumises aux infiltrations et aux fuites.

Déterminant pour la qualité des eaux superficielles et des nappes alluviales, le transport de polluants par les ruissellements est un processus complexe à maîtriser. Les bassins-versants sont les réceptacles des écoulements gravitaires, tandis que les circulations entre sols et sous-sols parviennent jusqu'aux nappes alluviales et aux aquifères libres. Dans toutes les agglomérations étudiées, l'accroissement des ruissellements lié à l'artificialisation des espaces se double d'un enjeu de transports d'éléments toxiques (métaux lourds, hydrocarbures, phytosanitaires...). La réalisation de bassins-tampons et les dispositifs de pré-épuration (décanteurs en sortie de parkings) sont préconisés, mais ne peuvent totalement éviter le retour au milieu d'eaux de ruissellement par débordement ou surverse des dispositifs.

Les fragilités sont spécifiques à chaque région, liées aux configurations hydrogéologiques : en Bretagne, région de socle granitique au sous-sol défavorable à la formation d'aquifère, les ressources superficielles accroissent la vulnérabilité générale de la ressource. Les barrages utilisés par le syndicat de production d'eau de Rennes (Rophémel, La Chèze) sont affectés par des phénomènes d'envasement et de prolifération d'algues. En Seine-Maritime, ce sont les ressources souterraines qui sont rendues vulnérables par les bêtouilles, anfractuosités du sol qui laissent passer les eaux turbides lors des épisodes pluvieux importants, et qui favorisent l'érosion. Dans le Val d'Allier, où se trouvent 75% des ressources en eau de Clermont-Ferrand, l'éloignement des cultures et l'occupation très extensive du sol dans le périmètre de captage permettent de maintenir une bonne qualité des eaux de la nappe, par ailleurs filtrées naturellement par le sol ; mais les captages de la Limagne plus proches des cultures sont touchés par des concentrations notables en nitrates et pesticides.

De manière générale, les ressources locales des agglomérations sont soumises aux pressions de l'occupation du sol et aux mutations qu'elles induisent dans les écoulements. Ainsi, les captages non protégeables car complètement insérés dans l'urbanisation sont progressivement délaissés. Les pollutions subies par la nappe Sud de Dijon illustrent bien cette conjonction des pressions polluantes : pollutions diffuses agricoles, hydrocarbures et phytosanitaires des zones logistiques et de transit, pollutions accidentelles de station d'essence. C'est d'ailleurs à la suite d'une pollution aux hydrocarbures que l'exploitation de cette nappe a été suspendue dans les années 1990, avant d'être reprise depuis deux ou trois ans en contrepartie d'une installation de traitement perfectionnée et de la mise en

œuvre d'un SAGE limitant les intrants et orientant l'usage des sols. Cette tâche apparaît complexe tant les limites de l'aire d'alimentation de la nappe sont floues.

Assimilable à une bombe à retardement, la problématique nitrates continue de poser les principaux problèmes aux services d'AEP, en région Bretagne mais aussi en Haute-Normandie et en Bourgogne. Quand d'autres paramètres tendraient à s'améliorer, les nitrates progressent dans les eaux françaises. « La pollution des cours d'eau par les matières organiques et phosphorées, issues des rejets urbains et industriels, a nettement diminué depuis une dizaine d'années, tandis que celle due aux nitrates, majoritairement d'origine agricole, a plutôt tendance à se stabiliser voire à augmenter localement » ¹⁸. Le phénomène de migration dans les sols provoque en effet un décalage temporel entre le moment où les intrants azotés sont utilisés et leur arrivée dans les eaux souterraines et superficielles. La descente régulière dans le sous-sol vers les aquifères, de l'ordre de 50 cm à 1m par an, promet l'augmentation des taux pendant plusieurs dizaines d'années. Ainsi, l'hydrogéologue de l'AESN (Agence de l'Eau Seine Normandie) préconise des actions ciblées sur les captages encore sous les seuils pour éviter qu'ils dépassent prochainement les seuils plutôt que de vouloir faire baisser les taux déjà trop élevés (Responsable Eau potable des collectivités, Délégation AESN, 17/03/2011). De fait, sur la période 1998-2007, deux tiers des trente bassins sous la moyenne en France ont vu dans la qualité de leurs eaux se dégrader, du point de vue des concentrations en nitrates (bassin de la Seine, Champagne-Ardenne) ; plus de la moitié des 25 bassins au-dessus de la moyenne en 1998 ont connu une baisse des concentrations.

L'indispensable maîtrise des taux de nitrates est très prégnante pour le captage le plus ancien de Rennes, les Drains du Coglès, où des contrats Ville de Rennes avec les agriculteurs dans les années 2001-2006 ont succédé aux programmes Bretagne Eau Pure financés par la Région Bretagne de 1993 à 2000. Ils se sont appuyés sur les mesures agro-environnementales du Ministère de l'Agriculture, sur des agriculteurs volontaires et sur une animation portée par un ingénieur des services d'eau de la Ville de Rennes. En outre, ils se sont accompagnés d'une initiative partenariale « Dialog 2008 » proposée à l'ensemble des habitants et acteurs locaux du Coglès, partie d'une initiative d'agriculteurs qui souhaite discuter de l'avenir du territoire local. Au total, ces opérations concentrées sur un site de captage de Rennes (les Drains, cf. fig.10) ont produit une baisse régulière des taux de nitrates dans les eaux brutes depuis 2001 jusqu'au niveau seuil des 50 mg/l en 2009, mais elles ne sont donc pas suffisantes, puisqu'il faut que les taux passent durablement et sensiblement sous la barre des 50 mg/l pour que la prise d'eau redevienne conforme. De fait, les Drains sont classés captages prioritaires Grenelle en juillet 2010.

¹⁸ Commissariat général au développement durable, IFEN, La qualité des rivières s'améliore pour plusieurs polluants à l'exception des nitrates, *Observation et statistiques environnement* n°18 juillet 2009, p.1.

Le deuxième type de pollution diffuse affectant les eaux brutes, les pesticides, vient d'être évoqué. Les mesures de qualité des eaux ont fait progressivement apparaître ce paramètre supplémentaire de dégradation de la ressource, les altérations pesticides. Encore insuffisamment mesurée par les ARS faute de moyens financiers, cette altération est maintenant avérée pour toutes les agglomérations, ce qui préoccupe les gestionnaires de l'eau potable. Plus communément appelés pesticides, les produits phytosanitaires sont des substances chimiques utilisées principalement en agriculture pour lutter contre les organismes animaux ou végétaux ennemis des cultures. Ils sont aussi utilisés pour le désherbage des voies de communication, l'entretien des espaces verts et des jardins, la démoustication ou la protection des forêts. Trois exemples illustrent le rôle de certaines occupations agricoles du sol dans la progression des pesticides dans les eaux, la vigne et le maïs notamment : à Montpellier, pour un captage de la Communauté d'agglomération en lien avec la culture de la vigne, à Dijon dans la nappe située sous la partie nord de la côte viticole et à Rouen où les sources du Robec à Fontaine-sous-Préaux et le captage de Moulineaux, principale ressource pour la régie d'agglomération, présentent aussi une progression des substances phytosanitaires. Or, la station de Fontaine-sous-Préaux n'est dotée que d'un filtre à sable, tandis que l'usine de Moulineaux a subi une modernisation récente.

Le poids des obligations réglementaires est croissant, ancré dans les politiques européennes depuis plus de trente-cinq ans (premières directives sur les eaux potabilisables de 1975). Ces règles, fixant des seuils de qualité et exigeant une remédiation, contraignent de plus en plus les collectivités parce qu'elles les amènent à prendre en compte le moyen terme et à entrer en négociation avec des acteurs du développement économique local, agriculteurs ou industriels. Ils doivent aussi mettre en cohérence les politiques des eaux usées et des eaux urbaines, dans leur propre périmètre d'autorité comme à l'échelle des bassins-versants. Dans le court terme, et d'après nos enquêtes et les enseignements de la littérature, les options choisies par les collectivités productrices relèvent essentiellement d'une prise en charge technique de la problématique de qualité des eaux, avant tout pour la sécurisation sanitaire des populations et secondairement pour la protection de la ressource et des milieux. Le développement suivant nourrit cette idée que la norme de sécurisation sanitaire s'est répandue chez tous les acteurs de la production d'eau et de la gestion intégrée de la ressource.

2.2 La notion de sécurisation et les formes de sa mise en œuvre. Convergence des actions publiques

A travers le croisement de la littérature et des rapports officiels, on peut mettre en évidence une convergence explicite entre les normes de potabilisation des eaux brutes portées par les pouvoirs publics surplombants et les logiques d'action des collectivités confrontées à la dégradation biochimique des eaux. La primauté de la sécurité sanitaire sur la diminution du

risque environnemental est une norme visiblement partagée par l'ensemble des acteurs et opérante au travers des choix d'allocation des aides des Agences de l'Eau aux collectivités. La « sécurisation » est donc celle de la ressource en tant que bien alimentaire sain et non pas en tant que milieu en bon état écologique, chimique, morphologique.

2.2.1. Face à un risque devenu « ordinaire », des dispositifs différents en milieu urbain et rural

L'article de Becerra et Roussary (2008) est extrêmement éclairant à ce sujet. A partir de deux cas de captages dépassant les normes européennes aux nitrates et/ou aux pesticides, situés dans le bassin Adour-Garonne, les auteurs décomposent chronologiquement et fonctionnellement la dynamique de gestion de ce « risque ordinaire » transformé en véritable crise (eau impropre à la consommation et distribution de bouteilles d'eau minérale dans un des deux cas). Elles montrent que le souci des élus de distribuer une eau conforme, l'urgence de trouver une solution pour le délégataire, les propositions faites par les bureaux d'études et les incitations des services de l'Etat et de l'Agence amènent le gestionnaire (les élus) à choisir la voie de l'interconnexion plutôt que celle de l'autonomie locale (dépollution technique et modification des pratiques agricoles).

Les enseignements tirés de ces deux cas ruraux ne sont pas tout à fait transposables à des collectivités urbaines, puisque ces dernières, grâce à des moyens financiers supérieurs, seront plus à même de réaliser des usines de traitement et seront moins dépendantes d'interconnexions externes. En revanche, les espaces urbains immédiatement périphériques risquent, eux, une dépendance aux acquis technologiques de l'agglomération-centre, s'ils ont recours à l'importation de ressources contrôlées par la ville. Concernant les missions et responsabilités de l'action publique vis-à-vis de la ressource en eau, les analyses faites par Becerra et Roussary gardent de la pertinence pour les gestionnaires urbains de services. L'analyse est la suivante : il existe une dissociation entre la responsabilité de sécurité sanitaire et la mission de reconquête des eaux brutes et milieux aquatiques. Quand les gestionnaires publics locaux sont « responsables » de la production ou de la distribution de l'eau au public, ils sont garants de la délivrance d'une eau conforme aux normes sanitaires, mais ils ne le sont pas du bon état des eaux brutes. De ce fait, estiment Becerra et Roussary, ce « responsable » ne se sent pas investi de la mission de la restauration de leur qualité. Ce constat est paradoxal, tant les préoccupations de développement durable sont affichées par les politiques urbaines. Mais les contenus des entretiens réalisés avec les gestionnaires des services urbains reflètent bien cette primauté du sanitaire sur l'environnemental, à savoir la qualité écologique des milieux et les politiques de long terme destinées à les préserver.

Simultanément, le rapport de la Cour des Comptes de 2010 estime que la restauration des eaux brutes subissant des pollutions diffuses est un angle mort des politiques publiques de

l'eau. Le rapport souligne une allocation non optimale des recettes de la politique de l'eau des Agences, qui orientent des financements supérieurs vers les solutions curatives, telles que les usines de traitement des nitrates et des pesticides.

Les Agences financent en effet des actions sur l'eau potable, souvent curatives, pour des montants 1,8 fois supérieurs à ce qu'elles consacrent à l'action préventive via le changement des pratiques agricoles ou la protection des ressources : dans les 9^e programmes, 1,29 milliards d'euros, contre 712 millions d'euros. (Cour des Comptes, 2010, p.622).

L'exemple de la réalisation de l'usine de Moulineaux destinée à l'AEP de Rouen est illustratif de ces choix d'intervention, qui semblent inéluctables compte tenu des effectifs de population concernés, et qui s'accompagnent en théorie d'une politique de changements de pratiques dans les bassins d'alimentation de captages (figure 16).

L'usine de Moulineaux, qui produit 5 millions de m³ par an et peut encore augmenter sa capacité de production¹⁹, alimente les communes de la régie d'agglomération de Rouen (communes de Rouen, Darnétal, Fontaine-sous-Préaux, Grand-Quevilly, Saint-Martin-du-Vivier). Touchée par des taux de nitrates élevés et par la présence d'herbicides (sources de plateaux karstiques, cultures céréalières), l'usine a été modernisée à la fin des années 2000 pour répondre à ces deux paramètres : l'ultrafiltration membranaire filtre les nitrates tandis que les charbons actifs fixent les pesticides. Cette modernisation de grande ampleur a coûté 5,3 millions d'euros, dont 30% ont été subventionnés par l'Agence de l'Eau, et 20% prêtés par cette même Agence. Il reste que les problèmes de turbidité liés aux ruissellements intenses dans le karst et le risque accidentel issu du passage d'une autoroute dans le bassin d'alimentation ne sont pas exclus par cette opération de modernisation.

Même si la visibilité sur les nouvelles redevances est faible du fait de leur entrée en vigueur récente (2009), la Cour ajoute que les redevances pour pollution diffuse, si elles font augmenter le volume global de recettes, restent modérées à l'échelle d'une exploitation et ne sont donc pas de nature à faire évoluer les pratiques culturelles. Autrement dit, le levier fiscal reste largement inopérant (p.632). L'instrument réglementaire ne trouve pas grâce non plus aux yeux des rédacteurs du rapport : les programmes de maîtrise des pollutions d'origine agricole comme les mesures agro-environnementales donnent un bilan mitigé, les crédits des Agences de l'Eau n'ayant été sollicités que pour moitié dans le 9^e programme 2007-2012 (p.622). Par ailleurs, le débat sur les interdictions de molécules d'herbicides, qui concernent aussi les jardiniers du dimanche (Roundup), est toujours en cours en 2011 par médias interposés.

La protection des captages d'eau destinés à l'AEP est un élément essentiel de la sécurisation de moyen et long terme de la ressource. Deux enjeux sont en cause dans cette procédure, l'un est relatif à la protection de la ressource, c'est le volume d'eau que le

¹⁹ De 28 500 m³/j en 2009 à 44 000 selon la Déclaration d'Utilité Publique (Source : RPQS 2009)

pétitionnaire est autorisé à capter, l'autre est relatif à la protection de la santé publique et passe par l'instauration des périmètres de protection (Hellier et al., 2009, p.186). Les deux procédures relèvent des services de l'Etat, plus précisément du pôle santé-environnement de l'ARS, Agence Régionale de Santé. L'Etat met l'accent sur cette démarche dans ces Plans nationaux santé et environnement, dont le deuxième en 2009 fixe un objectif de 80% de captages bénéficiant d'une protection.

Dans le cadre de la Loi Grenelle 2, une liste de 507 captages prioritaires a été fixée par l'Etat²⁰. Ces « captages Grenelle » ont été désignés en fonction de leur vulnérabilité et de leur caractère stratégique. Dans le cadre du renforcement prioritaire de la protection de ces captages, le préfet pourra intervenir et imposer des mesures agro-environnementales sans contrepartie aux agriculteurs réticents aux changements de pratiques. Les Agences de l'Eau subventionnent à hauteur de 80% les études et actions à mener sur ces captages, taux qui devrait être incitatif pour les collectivités responsables. Ce sont donc des captages sur lesquels les moyens de l'Etat et des financeurs de la protection de la ressource devront être concentrés à partir de 2012. Les agglomérations étudiées comportent toutes des captages Grenelle sur leur territoire (tableau 13 ci-dessous).

Tableau 13 : Les captages prioritaires Grenelle pour les cinq agglomérations

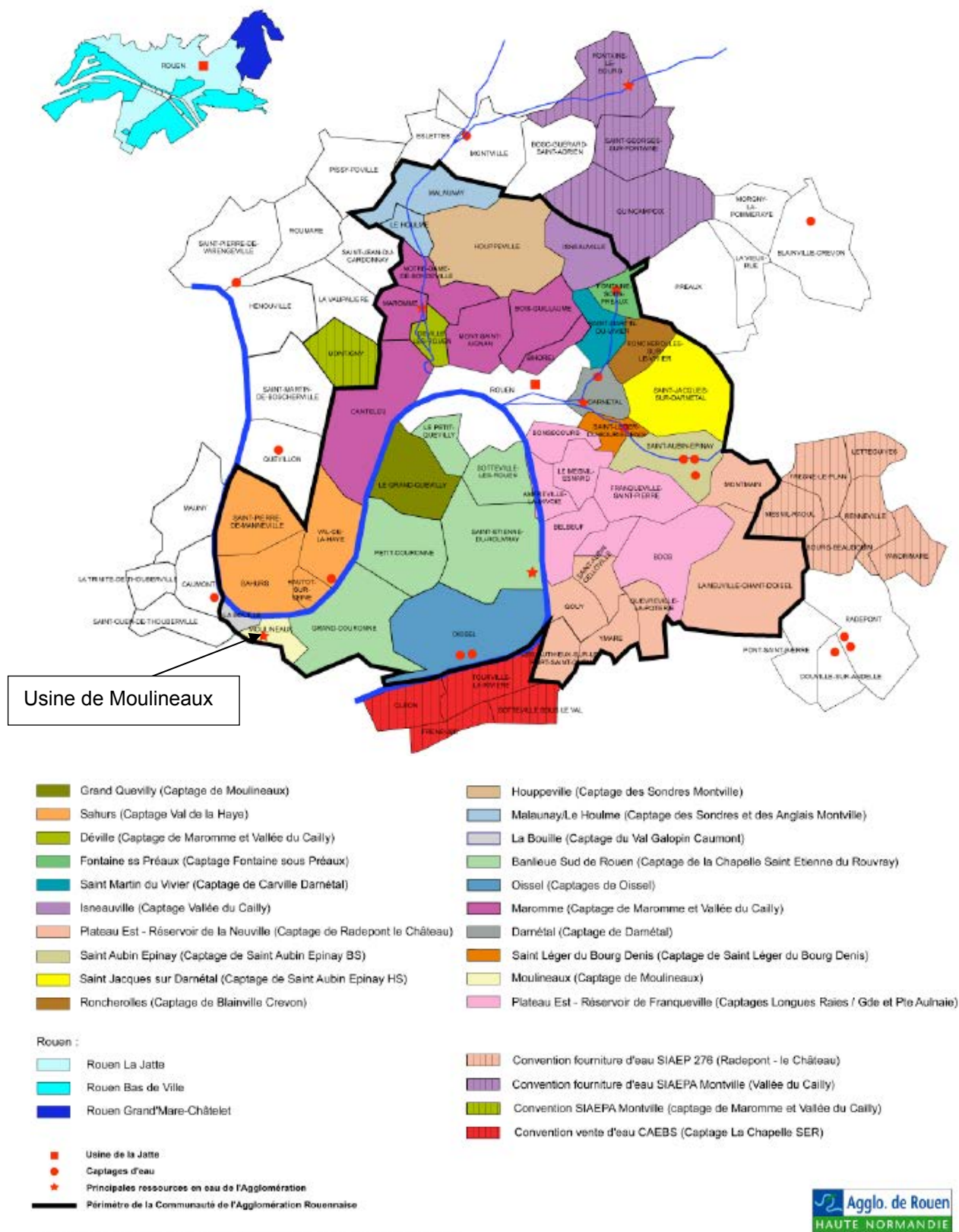
Agglomération	Commune	Nom de la prise d'eau	Gestionnaire
Clermont-Ferrand	Pont-du-Château	Puits des Cotilles	SIAEP Basse Limagne
	Pont-du-Château	Rive gauche de la Dore	SIAEP Rive gauche de la Dore
Dijon	Norges-la-Ville	Puits de Norges	SIAEP Clénay-Saint-Julien
Montpellier	Sussargues	Garrigues basses F1 et F2	Mairie
Rennes	Saint-Sauveur des Landes	Drains de Rennes 1	SMPBR
Rouen	Moulineaux	Moulineaux	CREA
	Fontaine-sous-Préaux	Fontaine-sous-Préaux	CREA

Source : liste des captages Grenelle au 3 août 2009, MEDDTL

Le gestionnaire des prises d'eau Grenelle est seulement une fois la Communauté d'Agglomération (Rouen, CREA) et une autre fois un gros syndicat d'agglomération de production d'eau (Rennes, SMPBR). Dans les autres cas, ce sont des syndicats périphériques ou des municipalités internes à la CA ou limitrophes de cette CA qui gèrent ces captages prioritaires. Néanmoins, tous alimentent des habitants de l'agglomération au sens géographique du terme.

²⁰ Loi 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'Environnement

Figure 16 : Sites de production et zones de desserte en eau potable au sein de la Communauté d'agglomération rouennaise



(périmètre 2008, source : RPQS Eau, CAR, 2008)

Pour le moment, les gestionnaires des services poursuivent les protections de captage selon les programmes en cours. Les Agences sont gênées par l'ambiguïté entre la liste des captages prioritaires SDAGE (Agence) et les captages Grenelle (Etat) qui ne sont pas toujours les mêmes ; les autres intervenants (Conseils généraux) les mentionnent sans avoir déterminé d'intervention concrète. Le dispositif est dans sa phase de présentation aux acteurs et va nécessiter beaucoup de concertation et de coordination locale avant de pouvoir fonctionner.

La mise en place des protections de captages est une tâche lourde et coûteuse pour les gestionnaires, ce qui explique qu'elle soit soutenue par le syndicat départemental de production en Ille-et-Vilaine (deux hydrogéologues de cette structure sont dédiés à la protection des captages). De manière générale, ce n'est pas tant la réalisation du périmètre immédiat, destiné à prévenir les pollutions accidentelles, qui est compliquée à gérer, que celle des périmètres rapprochés et éloignés, en particulier en modelé karstique. Pour le périmètre éloigné, il faudrait pouvoir contrôler les entrées de polluants dans l'ensemble de l'aire d'alimentation, ce qui premièrement suppose d'en connaître les contours et deuxièmement représente très souvent des espaces trop étendus. La protection est en outre beaucoup plus difficile à assurer lorsque les espaces surplombant et enserrant les captages sont complètement urbanisés. L'exemple de la nappe sud de Dijon en est une bonne illustration. Si l'on en connaît assez bien les délimitations et la composition (deux nappes superposées qui communiquent entre elles au nord), son alimentation fait l'objet de suppositions (résurgence de la Cent-Fonds) tandis que sa couverture par des activités à risque (logistique, voies de communication, agriculture céréalière et viticulture) et une forte urbanisation nécessitent un contrôle étroit (Boutelet et al., 2010). La protection plus globale de la ressource peut être indirectement renforcée par la mise en œuvre des SAGE de la Vouge et de l'Ouche, dont les bassins sont en partie liés à la partie peu profonde de cette nappe sud. Le premier est approuvé, le deuxième est en élaboration.

Les normes sanitaires valables pour l'eau potable participent d'un encadrement global de la protection des milieux aquatiques, plus large encore (paramètres morphologiques, écologiques). Les collectivités, en tant qu'usagers, sont tenues par la DCE de tendre vers les objectifs de retour au bon état écologique. Elles s'attellent d'abord à garantir la sécurité sanitaire de l'alimentation en eau des populations, et dans la tâche de protection des milieux via les captages, elles sélectionnent les priorités : réalisation ou actualisation des DUP, démarches contractuelles et financées sur les captages prioritaires SADGE ou Grenelle... Les modalités de la sécurisation de court terme s'appuient sur des interconnexions et sur les achats et ventes d'eau par abonnement, ce qui inscrit le service d'eau dans un système économique encadré. Spatialement, deux modèles peuvent être distingués, un *maillage fragmenté* entre un centre et des périphéries, et un *maillage centralisé* et interconnecté sur une vaste aire urbaine.

2.2.2. Un maillage et des échanges d'eau extensifs. Deux modèles.

L'étalement urbain amorcé dans les années 1970 se poursuit au travers de la croissance des communes périurbaines, dont les taux d'évolution sont supérieurs à ceux des communes de périphérie proche du pôle urbain. Ces dernières, si elles attirent toujours des constructions neuves et de nouveaux ménages, perdent des jeunes et vieillissent ; leur solde migratoire est fragile. De manière générale, les villes-centres croissent sur 1999-2007 après avoir connu un déclin dans les années 1980. La croissance annuelle périurbaine observable dans toutes les agglomérations entre 1999 et 2007 est particulièrement forte dans l'aire urbaine montpelliéraine, et dans l'aire urbaine de Rennes, la plus peuplée des cinq (+0,2% à Rouen, +0,4% à Dijon, +0,6% à Clermont-Ferrand, + 1,3% à Rennes et +1,4% à Montpellier ; source INSEE). La croissance montpelliéraine s'inscrit dans un contexte d'urbanisation littorale d'échelle régionale, et celle de Rennes dans l'attraction migratoire des métropoles régionales et villes moyennes de l'Ouest français (Nantes, Tours, Angers, Vannes...).

Les gestionnaires visent à répondre à ces nouveaux besoins issus de la périurbanisation résidentielle et économique (zones d'activité, parcs et aménagements de loisirs), avec une ressource de moindre qualité et soumise à des fluctuations saisonnières pénalisantes (étiages estivaux particulièrement ressentis dans les régions de ressource superficielle). La récurrence des déficits de remplissage des nappes accroît aussi les situations de tensions saisonnières. Autant de manifestations physiques et d'altérations chimiques accroissent les vulnérabilités et alertent les pouvoirs politiques nationaux ; le Plan National d'Adaptation au Changement Climatique présenté le 20 juillet 2011 par la Ministre de l'Ecologie en constitue un jalon.

Tableau 14 : Données de synthèse pour les cinq Communautés d'agglomération étudiées

CA	Population (INSEE 2007)	Nombre de communes	Nombre d'abonnés	Volumes facturés (millions de m ³) (1)	Volumes produits (millions de m ³) (2)
Dijon	250 380	22	46 120	14	24,5
Clermont-Ferrand	287 757	21	53 000 (*)	15,5	15
Montpellier	415 173	31	76 400 (*)	28 (*)	36
Rennes	397 717	37	73 200 (*)	18,9 (*)	23,2
Rouen	494 382	71	146 775	21,8	38

1- Volumes facturés aux abonnés du territoire. Sont exclues les ventes en gros (volumes vendus à d'autres collectivités)

2- Sauf pour Dijon et pour Rouen, l'entité CA n'est pas la collectivité productrice pour toutes les communes. Le chiffre donné est alors une évaluation

(*) Chiffre obtenu par extrapolation

Sources : BANATIC, Rapports Publics Qualité et prix des Services 2009, Rapports de délégués, Schémas directeurs AEP

Le fonctionnement de l'adduction d'eau des cinq agglomérations étudiées vérifie assez bien le double phénomène de rationalisation de la production autour de plusieurs grands sites, et de développement des interconnexions au sein de l'agglomération, et entre l'agglomération

et les espaces proches de la couronne périurbaine. Le plus souvent, les villes-centres ou la CA fournissent de l'eau aux espaces périphériques en croissance, soit que ces derniers ne disposent d'aucune ressource locale, soit que cette ressource soit insuffisante. C'est ce qu'illustrent des volumes d'eau produits par les agglomérations, en général supérieurs aux volumes facturés au sein de ce territoire (tableau 14).

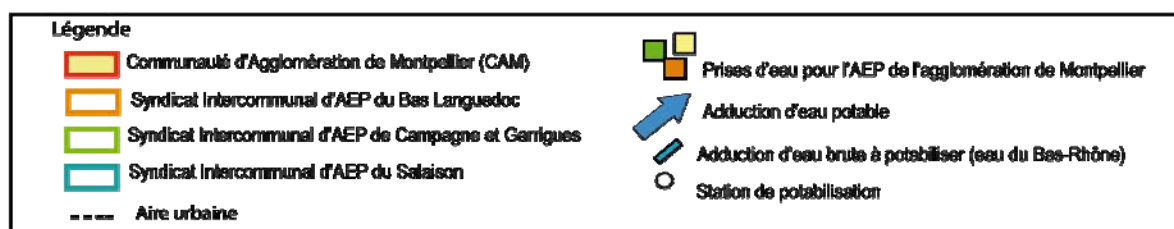
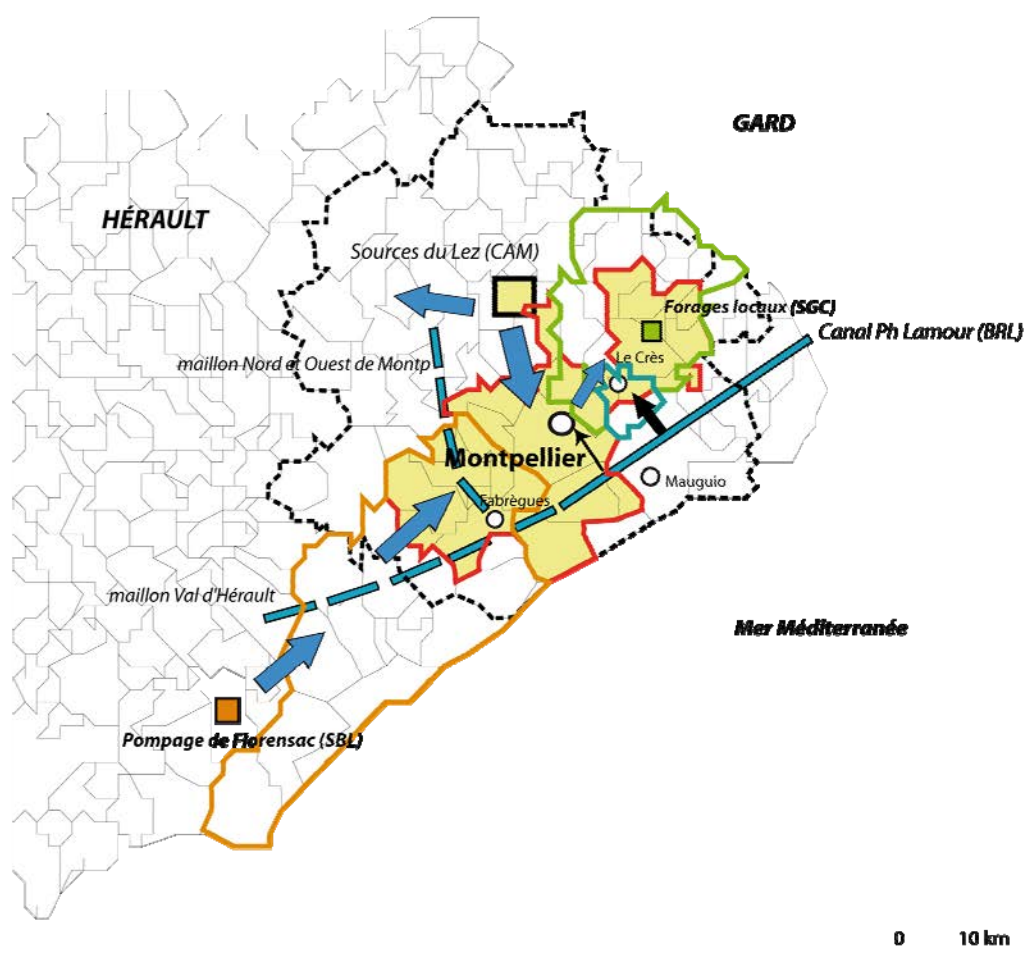
Le contrôle de la ressource revêt un caractère de souveraineté, réactivé par l'augmentation des besoins et la rareté relative de ce bien économique, élément essentiel pour le développement local. Il peut être utilisé comme un outil politique de négociation de la part d'une collectivité excédentaire en eau vis-à-vis de communes proches déficitaires. C'est ainsi que des négociations sont relancées entre des communes périphériques fournissant de l'eau à des villes-centres ; les communes productrices demandent des livraisons à titre gracieux à la Ville-centre qui possède le captage de ces communes, pour pourvoir à leur propre développement sans pour autant payer toute cette eau issue de leur propre territoire (Orcines vis-à-vis de Clermont-Ferrand pour les sources de la chaîne des Puys, Syndicat du Pic-St-Loup vis-à-vis de Montpellier pour les sources du Lez). Les arrangements locaux se développent en particulier dans ce rapport centre-périphérie, le plus souvent avec une ville-centre surproductrice ou en capacité d'augmenter les productions (Rennes, Clermont-Ferrand, Dijon, Rouen) ou avec un rapport plus équilibré entre centre et périphérie (Montpellier), dans lequel les périphéries mobilisent elles-mêmes d'importantes ressources. En fait, il faut examiner cela dans le détail, à l'échelle intercommunale, car certaines périphéries sont autonomes pendant que d'autres sont déficitaires malgré leur production locale.

Dans le premier modèle fragmenté, les périphéries disposent de ressources propres, les interconnexions au sein de l'agglomération sont plus lentes, puisque chaque entité technique dispose de « ses » propres ressources. Le réseau se construit autour de plusieurs réseaux non connectés. De ce point de vue, l'exemple de Montpellier est particulièrement riche parce qu'il contient à la fois un réseau central, des réseaux périphériques aux ressources locales, et un réseau « exogène » constitué par l'eau brute du Bas-Rhône (figure 17).

A partir de la source du Lez, ressource historique exclusive, la CAM produit 36 millions de m³ ; elle potabilise cette eau à l'usine Arago. Trois autres syndicats ont leur propre production et fournissent une partie des communes périphériques, le Syndicat du Bas Languedoc au sud-ouest, le syndicat du Salaison et le Syndicat Garrigue et Campagne au nord-est. Le Syndicat du Bas Languedoc produit 29 millions de m³ d'eau à partir de la nappe de l'Hérault (pompage de Florensac), les forages de Campagne et Garrigues ont une capacité productive bien plus faible (6 millions de m³), le syndicat du Salaison 0,5 millions de m³, si bien que ces secteurs ont recours à l'eau de la CAM (Lez) (données 2009, CAM). Les trois syndicats périphériques, qui ne sont pas dissous mais perdurent car ils ne sont pas

inclus entièrement dans le périmètre de la CAM, potabilisent de l'eau brute amenée par l'adduction du Bas-Rhône, aux stations de Fabrègues et du Crès (figure 17). La restructuration syndicale est souhaitée dans le cadre de la réforme territoriale actuellement menée par l'Etat. Le dispositif des exploitants des services d'eau potable témoigne d'une homogénéisation à l'échelle de la CAM : dix-sept communes sont en affermage avec Veolia, neuf communes avec LDE (celles du SBL), deux avec la SAUR. Trois petites communes restent en régie avec prestation de services mais envisagent le passage en DSP.

Figure 17 : L'Alimentation en Eau Potable de l'agglomération de Montpellier. Système technique et territoires de gestion en 2011.



Conception-réalisation : E. Hellier, ESO CNRS, 2011
Sources : CAM - BRL

En outre, la CAM doit se positionner face à l'offre d'eau supplémentaire constituée par l'eau brute du Bas-Rhône (maître d'œuvre BRL), qui soutient le développement urbain périphérique (notamment Port Marianne vers Lattes) et complète la métropolisation exercée par Montpellier via la redistribution de l'eau du Lez. Cette offre provient d'un acteur mixte très lié à la région Languedoc-Roussillon et à la SAUR, la société BRL. La CAM est donc littéralement entourée par une offre d'eau exogène, comme le montre la figure 17.

D'autres agglomérations présentent une situation plus figée. A Clermont-Ferrand, la desserte des périphéries par des communes isolées ou de gros syndicats centrés sur d'autres villes (Riom, Issoire) fait que le réseau et les ventes d'eau de la ville-centre clermontoise ne se développeront pas massivement vers les périphéries. Plusieurs interconnexions de proximité s'opèrent néanmoins à partir des champs captants de l'Allier pour des volumes modestes (Cournon d'Auvergne, Mézel et Dallet).

A Dijon, la vente d'eau par la CA aux périphéries en croissance est également effective, notamment au nord de l'agglomération où les ressources sont limitées, soumises à étiages sévères et affectées par des dépassements de taux de nitrates. La quasi-totalité des communes du SCOT est classée en Zone de répartition des eaux (ZRE), ce qui hypothèque l'augmentation future des prélèvements. Certains syndicats périphériques dépendent ainsi en totalité des fournitures d'eau de la CA de Dijon.

Dans le cas de l'agglomération rennaise, illustré par la figure 18, la CA n'a pas la compétence en raison de l'organisation de la production d'eau autour de syndicats de production puissants.

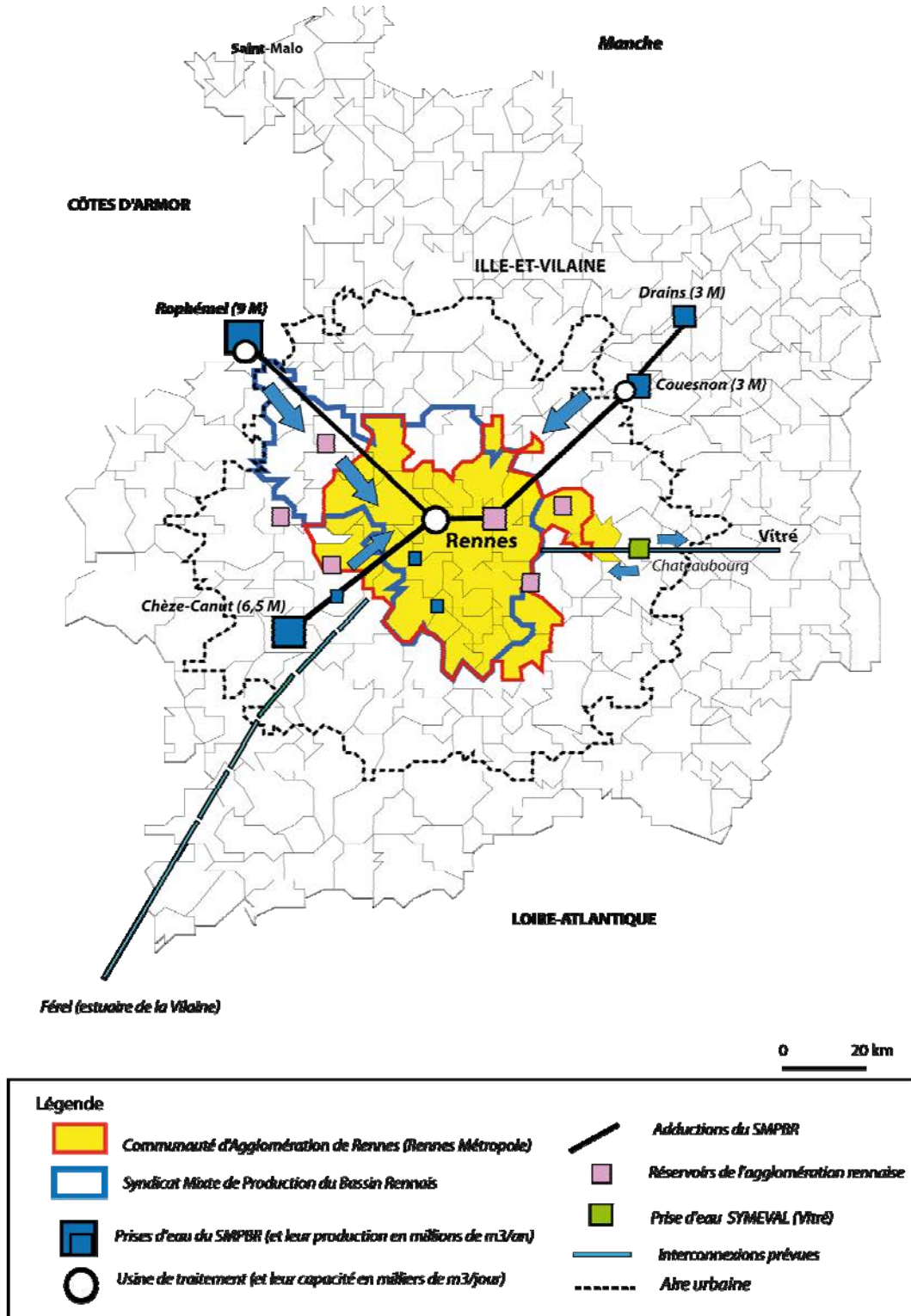
Dans le deuxième modèle centralisé et interconnecté, l'agglomération-centre vend aux périphéries proches et plus éloignées. Il assez bien représenté dans notre échantillon (Dijon, Rennes, Rouen). Dans deux cas, Dijon et Rouen, la CA exerce la compétence.

Le réseau de la CREA reste très éclaté entre douze services, sans compter celui d'Elbeuf et ceux du Trait et de Yainville, englobés sous la même tutelle depuis l'extension de la CA en 2010. Ce qui est intéressant dans l'évolution actuelle est le maintien d'une production importante pour le service « historique » (39% des volumes consommés) et l'alimentation par la CREA de secteurs périurbains en croissance, par exemple le nord de l'agglomération, le secteur du Haut-Cailly, dont les captages locaux ont subi des pollutions de type industriel.

Depuis 1992 en effet, six syndicats de production regroupant des unités de distribution sont chargés d'assurer l'AEP par mutualisation des ressources (échanges d'eau) et constitution d'un fonds d'investissement dans les infrastructures de production (alimenté par une redevance auprès des abonnés). Le Syndicat Mixte de Production du Bassin Rennais (SMPBR) fait partie de ces six syndicats de production. Centré sur la ville de Rennes, il comprend plus de 250 000 habitants et produit chaque année plus de 20 millions de m³ ; il

s'étend au nord-ouest de l'agglomération jusqu'en limite du département des Côtes d'Armor en direction du barrage de Rophémel et vers le sud (figure 18). Sa puissance de production repose essentiellement sur les équipements de production de la ville-centre et sur les autres prises d'eau du territoire, dont il a obtenu la gestion par une décision des communes et des syndicats membres depuis le 1^{er} janvier 2011. Deux emboîtements sont à distinguer dans le dispositif de l'AEP rennaise : le SMPBR producteur d'eau pour des unités de distribution de l'agglomération et le SMPBR qui joue le rôle de régulateur d'un système départemental (Grujard, 2006). Le SMPBR a en effet une production excédentaire, vend aux communes et aux syndicats de production déficitaires. Le schéma directeur prévoit ainsi une interconnexion entre le SMPBR et un autre syndicat de production, le SYMEVAL (région de Vitré) avec nouvelle prise d'eau entre les deux à Châteaubourg. Au total, le SMPBR alimente la moitié de la population départementale.

Figure 18 : L'Alimentation en Eau Potable de l'agglomération de Rennes. Système technique et territoires de gestion en 2011



2.2.3. Schémas directeurs d'alimentation en eau potable et ventes en gros

L'ensemble des stratégies vise une sécurisation sanitaire et quantitative de l'alimentation des populations, par le biais de la performance des réseaux et de la qualité des eaux brutes. L'analyse besoins/ressources reflète une approche quantitative du problème posé. La prospective est éventuellement bâtie sur des évolutions démographiques issues des objectifs fixés par les PLH et les PLU (volumes nécessaires) et sur l'évolution des ressources (volumes mobilisables). Dans le SDAEP 2007 d'Ille-et-Vilaine, la méthode a plutôt reposé sur les tendances d'évolution des abonnés et de leurs consommations (abonnés domestiques et gros consommateurs). Elle tient compte également de la demande en eau des équipements publics, des industries et des loisirs. Les scénarii d'évolution des besoins tiennent compte de l'évolution des consommations unitaires. Du côté des ressources, les difficultés perceptibles sont celles de l'évolution de la qualité des eaux brutes, et des problèmes de déficits que sa dégradation peut entraîner.

Tournées vers la satisfaction quantitative des besoins urbains, les préconisations des schémas directeurs reposent donc sur l'optimisation des ressources existantes (protection des captages, augmentation éventuelle des prélèvements), la réalisation d'adduction de sécurisation entre syndicats et la recherche de nouvelles ressources, le « multi ressources ». On y retrouve donc les normes de la qualité des eaux brutes et celle de la sécurisation quantitative et sanitaires de l'alimentation des populations. Le SDAEP d'Ille-et-Vilaine repose sur ce modèle. Les besoins en année moyenne du syndicat rennais (SMPBR) passent de 20,7 millions de m³ en 2004 à 25 millions en 2020 (voire 27 millions en année sèche). Au total, ceux du département progresseraient de 56,3 à 67,6 millions de m³. Trois adductions interconnectées doivent soutenir le système autour de plusieurs prises d'eau (figure 18) : le Couesnon (deux sites de production rennais, aqueduc en reconstruction), Férel (en projet, apportant une nouvelle ressource depuis l'estuaire de la Vilaine), Chateaubourg (interconnexion avec le Symeval), le Meu-Chèze-Canut (optimisation du potentiel de production rennais). Le potentiel du Meu, affluent de la Vilaine, peut être utilisé pour une alimentation pérenne, à condition de moderniser le traitement à l'usine de Rennes-Villejean (travaux en cours), et pour compléter le remplissage du barrage de Chèze-Canut en année sèche.

Plusieurs schémas reposent aussi sur l'amélioration de la performance des réseaux, alors que d'autres estiment suffisants les rendements de réseaux (90% en milieu urbain, près de 80% en milieu rural, donnée critiquable, SDAEP 2007 Ille-et-Vilaine, p.9) ; et très peu évoquent les économies d'eau réalisables dans la filière par les usagers. Des exemples de réutilisation d'eau dans le fonctionnement des stations de pompage et de traitement sont donnés, le renouvellement des réseaux d'adduction est évoqué. Mais l'action sur la demande n'est pas un levier mobilisé dans le cadre des schémas qui reposent sur des

tendances lourdes quantifiées. En tout état de cas de cause, ni un SDAEP ni un SAGE n'est en mesure de développer des actions d'économies d'eau, qui relèvent des collectivités elles-mêmes, les communes en général, les EPCI parfois, et des initiatives spécifiques des usagers économiques et particuliers.

Globalement, même si les collectivités territoriales, élus et services techniques, ont une marge de manœuvre et d'arbitrage pour les choix techniques, ces normes réglementaires et ces référents socio-culturels structurent lourdement les objectifs recherchés dans la planification spatiale. Cet impératif est fonction des systèmes de connaissances et de normes qui régissent les attentes et objectifs des gestionnaires des services d'AEP. Ces systèmes sont fortement liés à un régime national, et aux principes de gestion environnementale transmis par l'Union Européenne (UE). Les normes sont d'ordre réglementaire européen (63 paramètres mesurés dans les eaux brutes, issus des directives de 1980 et 1998) ou national (obligation pour les services d'eau de transmettre leurs indicateurs de performance à l'ONEMA). Les normes culturelles et sociales (tolérance au risque, rapport à l'environnement, confiance dans le service public, appréciation du goût de l'eau...) interviennent aussi dans la production des politiques publiques nationales et locales.

L'idée que l'eau doit être délivrée à tous entraîne la réalisation d'échanges d'eau entre collectivités. Les ventes d'eau en gros dites VEG, si elles ne constituent pas à proprement parler des marchés de l'eau, contribuent donc malgré tout à la mise en place d'échanges économiques intenses entre centres de consommation. En Ile-et-Vilaine, presque deux tiers de l'eau consommée est issue d'échanges d'eau entre collectivités, à savoir 30 millions de m³ d'eau sur une consommation totale de 48 millions²¹. Il s'agit d'une construction pérenne puisqu'elle repose sur des réseaux interconnectés et de nouvelles adductions. Au-delà des débats relatifs au statut de l'eau, ces ventes sont justifiées par le principe de solidarité entre zones excédentaires et zones déficitaires pour l'accès de tous à une ressource vitale. Les transferts d'eau peuvent permettre d'alimenter des zones en croissance, saisonnièrement ou régulièrement, ils pallient la fermeture de captages locaux. Le Code général des collectivités territoriales autorise en France ces VEG par l'article L.5111-1 : « les collectivités territoriales peuvent conclure entre elles des conventions par lesquelles l'une d'entre elles s'engage à mettre à disposition d'une autre collectivité ses services et moyens afin de lui faciliter l'exercice de ses compétences ». La possibilité de VEG est moins évidente pour les EPCI, qui ne sont pas des collectivités territoriales et qui sont soumis aux principes de spécialité matérielle (capacité juridique liée à leur objet) et de spécialité géographique (intervention limitée au périmètre). Ainsi, il y aurait extension illégale de l'objet si un EPCI, qui n'a pas inscrit la vente d'eau dans ses statuts, en venait à vendre de l'eau à une commune non

²¹ Conseil général d'Ile-et-Vilaine, 2007, *Etude d'harmonisation des prix de l'eau potable en Ile-et-Vilaine*, SAFEGE Ingénieurs Conseils - Cabinet Bourgois, synthèse, 30 p.

membre ; si cela figure dans ses statuts, la vente est légale, que le service des communes concernées soit délégué ou non, et les règles spécifiques de passation de contrat s'imposent (Boutelet et al., 2010, p.95-101).

2.3 Les Schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE), entre priorité à l'AEP et préservation des milieux

Instrument local par excellence de la politique concertée de gestion de la ressource par la loi sur l'eau de 1992, le Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux est une démarche inscrite dans les espaces hydrographiques des bassins-versants. Fondés sur des périmètres physiques, ils peuvent être sécants avec ceux de l'EPCI d'agglomération, mais ils le dépassent souvent très largement. Destinés aux cours d'eau superficiels continentaux et aux aquifères, les SAGE peuvent être fortement encouragés par les services de l'Etat du fait d'enjeux importants à traiter, mais ils ne peuvent véritablement fonctionner que sur une structure porteuse locale de type syndicat de bassin versant ou EPTB. C'est pourquoi les SAGE les plus avancés en France s'observent dans les bassins fluviaux et hydrographiques dotés d'un EPTB (Loire, Vienne, Dordogne, Vilaine, Rhône...) (figure 19, et encart 3).

Encart 3 : Les SAGE en France

Actuellement, au 29 mars 2011, on compte 170 SAGE en France, 12 mis en oeuvre et 44 en révision. Autrement dit 56 en fonctionnement soit un tiers, dotés d'un périmètre, d'une CLE et d'une structure porteuse (animation). Les deux autres tiers sont en émergence (périmètre), en instruction ou en élaboration (92 d'entre eux, les plus nombreux). Les chiffres reflètent la difficulté et la lenteur de mise en oeuvre de ces démarches.

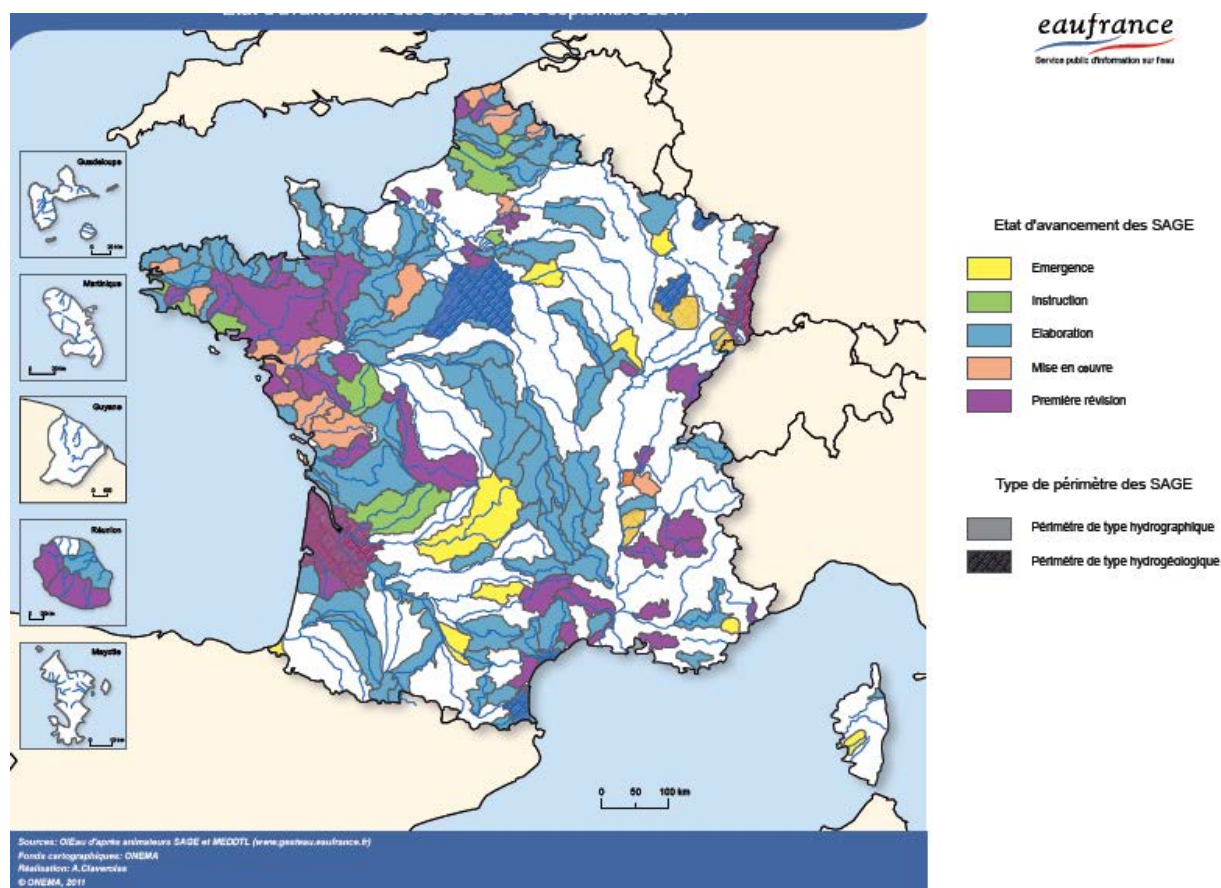
Les SAGE sont les plus nombreux en Loire-Bretagne, ce qui peut s'expliquer par la superficie de ce bassin – le plus vaste de France – mais aussi par la présence de grands EPTB, d'une politique de soutien des Conseils régionaux aux SAGE, et peut-être aussi par une orientation spécifique du Comité et de l'Agence de Bassin.

D'après le site Gest'eau - <http://www.gesteau.eaufrance.fr/>

Comme indiqué dans la 2^e partie, la portée de ces SAGE a été théoriquement renforcée par la loi sur l'eau de 2006, car ils sont opposables aux documents d'urbanisme (il ne s'agit plus seulement de compatibilité) et ils sont dotés d'un instrument de référence pour s'imposer, le règlement. Ces SAGE sont aussi présentés comme des occasions uniques assurant un dialogue entre acteurs aux intérêts divergents, entre pôles de la gouvernance de l'eau : élus, usagers et administrations constituent les trois collèges de la Commission Locale de l'Eau (CLE), organe législatif décisionnel. Ainsi les SAGE sont étudiés sous l'angle du renouvellement de la démocratie, et pour certains auteurs ont constitué une expérimentation

intéressante de la démocratie environnementale, dans le droit fil du principe de subsidiarité prôné pour la gestion intégrée de la ressource par les organisations internationales, notamment l'Europe (Le Bourhis, 2001).

Figure 19: Répartition spatiale et état d'avancement des SAGE au 15/09/2011



http://www.gesteau.eaufrance.fr/sites/default/files/cartes/sage/sage_situation.pdf

Si de fait la procédure initie un dialogue qui ne se ferait pas en son absence, il reste qu'elle pâtit d'un manque d'efficacité par rapport au potentiel. Ces limites sont bien expliquées dans le rapport de la Cour des Comptes et qui est la même que celle des Comités de Bassin à l'échelle des six grands bassins (les CLE sont bâties sur le même modèle). La décision est souvent préparée dans des commissions au sein desquelles les organisations professionnelles font valoir leur expertise et font prévaloir leurs préoccupations dans la durée. Le caractère coercitif du règlement du SAGE sur certains usages préleveurs d'eau peut s'en trouver affaibli. « La recherche systématique du consensus peut éloigner la décision de l'optimum environnemental » (Cour des Comptes, 2010, p.634) et, là encore, affaiblir les mesures du SAGE et les contraintes de son règlement quant à la lutte contre les pressions sur le milieu. La procédure de révision ou de mise en place du SAGE est allongée par la loi de 2006 par rapport à ce qu'exigeait la loi sur l'eau de 1992, avec la rédaction de documents supplémentaires (PAGD, règlement...) et la tenue d'une enquête publique avant validation définitive par la CLE et les services de l'Etat. Le souci d'apporter une dimension

participative à un dispositif relevant de la représentation est louable, mais il faudra aussi évaluer l'apport effectif. Enfin, il faut reconnaître que l'évaluation des SAGE initiés depuis 1992 n'a pas eu lieu que leur révision est en œuvre pour leur mise en conformité avec la loi sur l'eau et la DCE.

2.3.1. Une tendance générale des SAGE à se centrer sur la préservation des milieux et de l'eau brute

Tableau 15 : Dispositions et orientations stratégiques actuelles des SAGE

Allier aval (Clermont-Fd)	Lez-Mosson (Montpellier)	Vilaine (Rennes)	Cailly-Aubette-Robec (Rouen)
Gérer les besoins et les milieux dans un objectif de satisfaction et d'équilibre à long terme	Préserver ou améliorer les ressources en eau	Lutter contre les pollutions diffuses	Sécuriser les biens et les personnes face aux risques d'inondation et de ruissellement
Restaurer et préserver la qualité de la nappe alluviale de l'Allier afin de distribuer une eau potable à l'ensemble des usagers du bassin	Réduire le risque inondation	Protéger et sécuriser la ressource en eau potable	Garantir la pérennité en qualité et quantité de la ressource en eau potable
Préserver et restaurer la dynamique fluviale de la rivière Allier en mettant en œuvre une gestion différenciée suivant les secteurs	Préserver ou restaurer les milieux aquatiques	Mieux épurer les rejets domestiques et industriels	Développer une approche globale et équilibrée des milieux et écosystèmes liés à l'eau
	Améliorer l'information et la formation	Vivre avec les crues : prévision, prévention, travaux	
		Protéger les milieux aquatiques (estuaire) et les zones humides	
Elaboration Scénarios – décembre 2010	Approuvé 2003 Stratégie – février 2005	Approuvé 2003 Propositions d'action – avril 2003	Approuvé 2005

Sources : diagnostics et scénarios des SAGE

Extraits de documents de synthèse publics (plans d'action, scénarios, stratégies), les intitulés de programmes des SAGE ont été confrontés dans le tableau ci-dessous. Mis à part pour le SAGE Val Allier en élaboration et qui communique les documents d'étude (non encore votés), cette recension se fonde sur les objectifs des années 2003 et 2005, dates d'approbation des SAGE « anciens ». D'après cette recension, les programmes de SAGE étudiés contiennent très généralement la mission explicite de la préservation de la ressource en eau potable : dans trois cas sur quatre l'expression « eau potable » est utilisée. Il s'agit d'une mission majeure des SAGE, qui, s'ils ne développent pas les outils de gestion tels que

les SDAEP, font en sorte de travailler à la « pérennisation en qualité et en quantité de la ressource en eau potable » (SAGE Cailly).

Ainsi, dans le cadre de sa révision, la lutte contre les pollutions diffuses est passée au premier plan des améliorations et évolutions du SAGE Vilaine, avec une approche fine de la contribution de chaque sous-bassin à la pollution générale de la Vilaine. L'idée est de cibler les politiques de reconquête de la ressource. Cette préoccupation doit contribuer indirectement à sécuriser la ressource pour l'AEP sur moyen et long terme, de manière complémentaire à l'autre grand programme soutenu par l'IAV, l'adduction depuis Férel (court terme).

Pour le SAGE Cailly-Aubette-Robec à Rouen, la protection des captages et le dialogue avec la profession agricole a été plus au cœur de l'entretien, du fait sans doute de la mission spécifique de l'animatrice rencontrée, la mission Agriculture et eau potable (entretien avec l'animatrice SAGE Agriculture et eau potable, 17/03/2011). La structure porteuse du SAGE est le syndicat mixte Cailly-Aubette-Robec, qui a été créé spécifiquement pour le portage du SAGE. Le SAGE actuel, approuvé en 2005, a été largement porté par les services de la Communauté d'Agglomération de Rouen (devenue aujourd'hui CREA), une unité de quatre salariés rattachées au Pôle eau et Assainissement de la CREA. Le président du syndicat et du SAGE est un élu, maire de Déville-les-Rouen et délégué à la CA, Dominique Gambier. Seize collectivités et 71 communes composent le syndicat, dans un périmètre qui dépasse la CREA, au nord dans la partie amont du Cailly et de son affluent la Clérette.

La volonté politique initiale au milieu des années 1990 lors de la création du périmètre du SAGE était de protéger les biens et les personnes des ruissellements, l'Aubette et le Robec étant des cours d'eau fortement aménagés, canalisés et détournés. Affluents de rive droite de la Seine, ils s'écoulent dans les vallées des plateaux calcaires du nord de l'agglomération. La greffe de l'AEP est plus récente ; s'il y a dans le SAGE une grande partie de captages alimentant la CA, certains captages alimentent des collectivités hors CAR. L'orientation n°2 du SAGE de 2005 distingue bien dans les politiques de l'AEP l'amélioration de la qualité des eaux brutes (DUP, suivi des programmes de maîtrise de pollutions agricoles, lutte contre la turbidité) de la sécurisation par la mise en service de forages de réserve (Haut-Cailly). Dans la mesure où le schéma directeur est porté par d'autres services de la CREA (services techniques de l'eau et de l'assainissement), l'animation du SAGE porte plus fortement sur le volet de préservation de la qualité des eaux brutes, par les opérations locales contractualisées et partenariales autour des captages. L'animatrice montre qu'elle travaille en réseau avec d'autres animateurs locaux en développant l'exemple de l'animation environnementale et agricole sur le plateau du Roumois au sud de l'agglomération (lutte contre la pollution du captage de Moulineaux, captage Grenelle qui fait partie des ressources

majeures de la CREA mais dont l'aire d'alimentation se trouve sur le territoire du Syndicat des eaux du Roumois).

Pour illustrer les actions liées au SAGE Cailly, l'exemple donné par l'animatrice est celui des captages Saint-Aubin-Epinay. Choisi en fonction de la connaissance du fonctionnement hydrologique, ce site a fait l'objet d'un diagnostic sur dix-neuf exploitations puis de Mesures agro-environnementales territorialisées pour diminuer les pesticides : maintien de prairies, remis en herbe de terres labourées, réduction de l'usage des pesticides. Dans le SAGE en révision, le travail sur les aires d'alimentation devrait s'accroître (captage Grenelle du Robec, à Fontaine-sous-Préaux). Les études en cours sur les bétouilles, l'érosion et la turbidité des captages amont auront rendu leurs conclusions, et des mesures de remédiation pour préserver la ressource seront à mener. Les difficultés relevées par l'animatrice concernent l'inégal volontariat des membres de la CLE et l'impact des projets d'aménagement de la CREA sur la pérennité de certains captages (rocares, ponts...).

Sur le plan de la sécurisation de l'AEP, l'entretien avec l'animatrice du SAGE a permis de comprendre que l'existence du SAGE peut faciliter l'adoption d'interconnexions, comme celle du syndicat de Montville situé hors CREA avec les forages du Haut-Cailly propriété de la CREA. Cette option est soutenue par tous les partenaires publics (captages locaux touchés par des pollutions au tri et tétra chloréthylène), mais était jusqu'alors refusée par le syndicat qui souhaitait poursuivre l'exploitation de ses propres captages en traitant l'eau.

A Montpellier, le SAGE du Lez-Mosson-Etangs palavasiens, lui aussi porté par un syndicat mixte, exerce une mission générale de préservation des ressources et de coordination de leurs usages. L'action s'oriente moins sur les questions de qualité que sur la quantité, qu'elle soit déficitaire (sécheresse et pénurie) ou excédentaire (inondations). Concernant les déficits, l'AEP est concernée. Le bassin est soumis à des étiages d'été sévères combinés à des prélèvements maximaux. Dans le cadre de sa révision, le SAGE souhaite arriver à une définition des « volumes prélevables » par chaque usage et grand usager, de manière à maintenir les débits d'objectifs nécessaires à l'équilibre du milieu aquatique. La tâche va consister à mettre en place des commissions par usages, puis à assurer la concertation entre ces usagers, selon des modalités à déterminer. En outre, le fond de cette discussion collective est d'avance biaisée par l'opportunité d'achat de l'eau brute du Bas-Rhône, qui entretient les possibilités d'extension des usages loisirs de type golfs (entretien avec l'animatrice du SAGE, 25/02/2011). Une autre préoccupation majeure porte sur l'artificialisation des milieux à l'origine de la rétraction des zones humides, du comblement des étangs et de l'augmentation des ruissellements.

2.3.2. Le soutien à la sécurisation

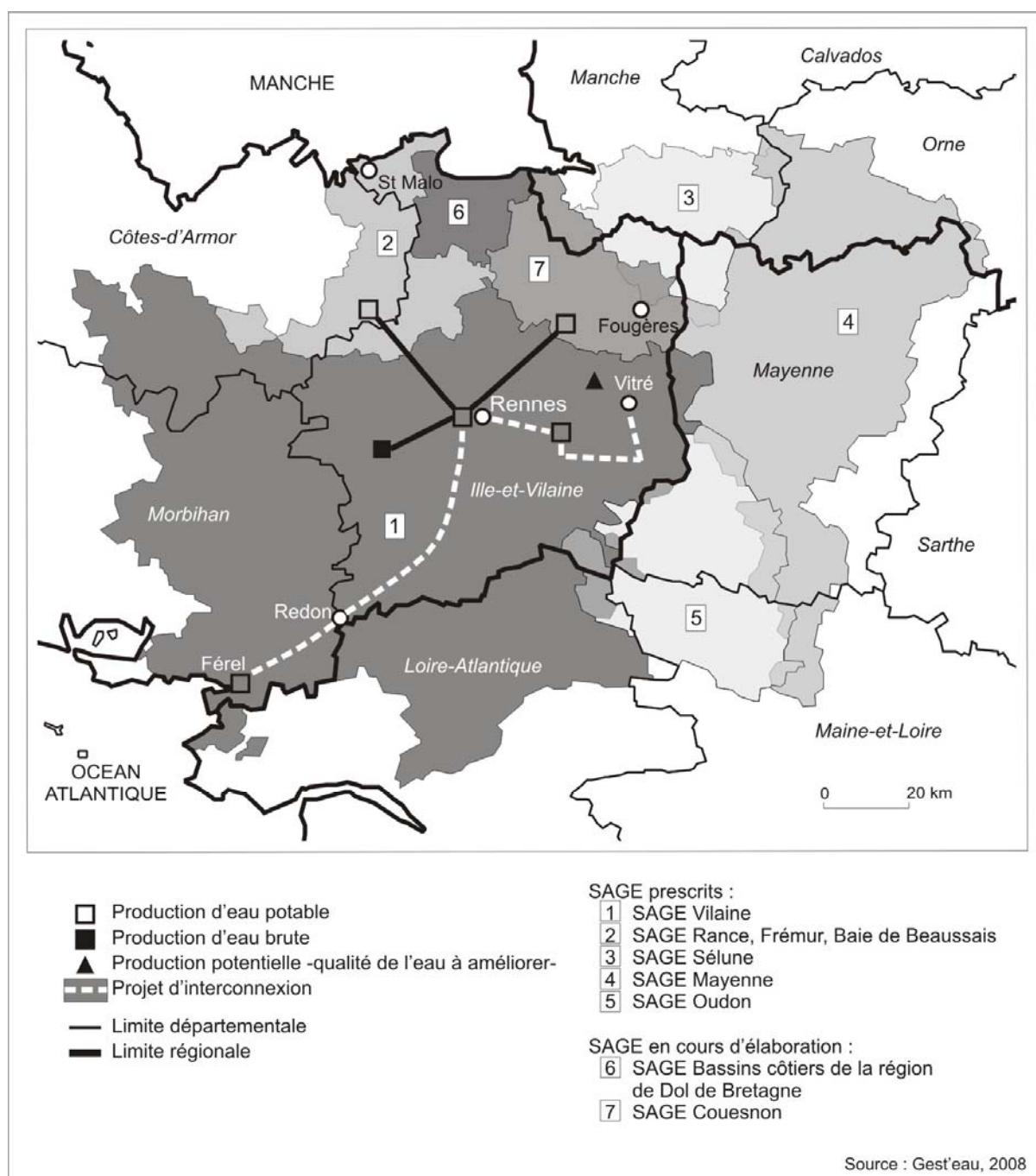
Pour le SAGE Vilaine, la présence de l'orientation « sécurisation de la ressource en eau potable » est explicite dans les axes d'action du SAGE²². Cela s'explique par la fonction de producteur d'eau de la structure porteuse du SAGE, institution interdépartementale associant les trois conseils généraux de Loire-Atlantique, du Morbihan et d'Ille-et-Vilaine depuis le début des années 1970 (IAV, Institution d'Aménagement de la Vilaine). Le SAGE avance donc comme objectif prioritaire la disponibilité de la ressource pour les usages eau potable. Il est présenté par son directeur comme un outil de planification et de culture commune permettant de quantifier les prélèvements et leurs impacts, de proposer des études besoins-ressources. On retrouve ici comme dans les SAGE Lez-Mosson et Val d'Allier, la mission d'évaluer les prélèvements par usages et de proposer une répartition pour respecter les débits d'objectifs d'étiage dans les cinq mois les plus secs (entretien avec le directeur de l'IAV, 11/04/2011).

A l'horizon 2020, les déficits pour le bassin rennais ont été estimés à 10 millions de m³. Pour pallier ce déficit, le SAGE a inscrit à l'ordre du jour la construction d'une liaison entre l'usine de production d'eau de Férel et Rennes (figure 20) (55 millions de m³ d'eau douce stockés en amont du barrage d'Arzal à proximité de l'estuaire, capacité de production de 100 000 m³/jour).

L'IAV porteur du SAGE est également gestionnaire de cette usine de production. Le projet inscrit au SAGE consiste à mettre en place une interconnexion pour sécuriser d'une part des communes morbihannaises, d'autre part gérer le déficit rennais. Située à l'aval du bassin, la qualité de l'eau à Férel est fortement dépendante des actions menées sur l'ensemble du bassin amont ce qui justifie le portage du SAGE par l'IAV. Aujourd'hui cette canalisation Férel-Rennes est envisagée comme un aménagement de secours pour un transfert non permanent de 1 250 m³/s, les augmentations de production d'eau pour l'agglomération rennaise devant être trouvées dans le cadre de solutions plus locales et dans les programmes d'amélioration de la qualité de l'eau. Cette connexion Férel-Rennes est prévue pour 2015. L'IAV est maître d'ouvrage pour la section aval permettant la sécurisation des réseaux des communes morbihannaises, le SMG 35, syndicat départemental, est maître d'ouvrage pour la section amont permettant la sécurisation du bassin rennais (EGISeau, Interconnexion eau potable Férel-Rennes, étude d'impact, 2008). La première phase est en cours de construction, tandis que la deuxième est pour le moment suspendue aux négociations entre les exploitants, SAUR et Veolia, et le maître d'ouvrage (SMG 35).

²² Le SAGE Vilaine, élaboré à partir de 1998 et publié par arrêté préfectoral en avril 2003, comporte 535 communes sur un bassin de 11 190 km².

Figure 20 : Le SAGE Vilaine et le projet d'interconnexion Férel-Rennes



Source : Hellier E. et al., 2009

Le contexte et le discours sur ce projet ont changé. Les besoins en AEP ne suivent pas les prévisions de croissance, et le lobbying exercé par Veolia, exploitant des services d'eau de la Ville de Rennes, ne fonctionne plus face à la SAUR, exploitant de l'usine de Férel majoritaire dans les communes du Morbihan traversée par la première partie de la conduite. Du point de vue des élus rennais, cette interconnexion présente l'avantage d'éviter de construire un nouveau barrage et une nouvelle usine, d'autant plus que celle de Férel est pour le moment surdimensionnée. Mais sa vocation, d'après le directeur de l'IAV, n'est pas

de tourner à pleine capacité, mais de jouer une « fonction de régulation à l'échelle régionale » (entretien avec le directeur de l'IAV, 11/04/2011).

2.3.3. Collectivités urbaines et participation à la CLE

Tableau 16 : Indicateurs de composition de la Commission Locale de l'Eau pour les cinq SAGE des agglomérations étudiées

SAGE	Représentants				Dernière modif CLE
	Ville-centre	Communauté d'agglomération	Syndicat de bassin ou EPTB	Opérateurs privés AEP	Nb membres Par collèges
Allier aval (Clermont-Fd)	Oui 1	Oui 1	Oui 1	Non	29/10/2009 80 40-21-19
Ouche (Dijon)	Non	Oui 1	Oui 1	Oui 2	23/08/2010 55 29-14-12
Lez-Mosson (Montpellier)	Oui 2	Oui 5	Oui 2	Non	26/02/2010 54 32-14-6
Vilaine (Rennes)	Oui 1	Non	Oui 1	Non	09/08/2011 65 33-17-15
Cailly-Aubette-Robec (Rouen)	Oui 1	Non	Oui 1	Oui 1	01/07/2010 53 32-14-7

E. Hellier, 2011, d'après arrêtés de composition des SAGE

Il est avancé dans des ouvrages d'interprétation juridique que la dernière Loi sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA, 2006) accroît la place des collectivités urbaines dans les SAGE (Graindorge J., 2008). Cela peut être vérifié dans la nature des actions menées, orientées comme on l'a examiné plus haut vers les préoccupations de gestion qualitative et quantitative de la ressource en eau potable. Néanmoins, à la lumière de la composition des CLE (Commissions Locales de l'Eau) des SAGE, on vérifie bien une présence importante des élus des syndicats d'eau, mais pas spécifiquement des exploitants et opérateurs urbains des services d'eau. Les CLE sont formées de trois collèges, celui des élus, celui des usagers et associations et celui des administrations. Le tableau qui suit répertorie le nombre de membres des CLE des cinq SAGE étudiés, la répartition des membres entre les collèges. Le tableau 15 montre que dans leur premier collège, les Commissions Locales de l'Eau des SAGE intègrent les représentants de groupements de communes, en particulier les syndicats d'eau potable. Les opérateurs des services d'eau peuvent aussi siéger en tant que

représentants des usagers; c'est le cas dans deux SAGE sur cinq. Il faudrait élargir la comparaison à d'autres SAGE pour formuler une conclusion plus générale.

Il reste que le nombre de ces élus de la ville ou de l'agglomération-centre paraît modeste au sein de la CLE, ce qui s'explique par le principe de représentation équitable des collectivités du bassin. On note seulement que dans la CLE du SAGE Lez-Mosson, cinq élus de la CA siègent, un autre élu de la CA étant présent dans la CLE au titre du syndicat, ce qui fait indirectement six élus de la CA (et deux élus de la ville de Montpellier).

Les grandes tendances gestionnaires des collectivités urbaines responsables de l'AEP reposent donc sur la modernisation des traitements de potabilisation et sur des échanges d'eau accrus, dans des systèmes qui dépassent largement le périmètre des agglomérations morphologiques et politiques (transferts inter-bassins). Cette évolution s'inscrit dans un contexte où les prises d'eau sont parfois anciennement implantées dans des bassins éloignés et où des opérateurs régionaux interviennent. Ces mutations mettent à l'épreuve l'organisation politique, les collectivités urbaines, sur deux plans : la construction intercommunale (ville-centre et périphéries), la tension entre des objectifs gestionnaires (rentabilité) et projet politique (ville durable). Ce troisième volet se conclut sur une synthèse au sujet des apports et les limites de l'intercommunalité communautaire à la gouvernance de l'eau, via les services d'eau.

3. Synthèse : Les enjeux des modes et territoires de gestion des services d'eau sur la politique de la ressource.

La lecture des constructions territoriales par les flux et les réseaux indique un risque de discordance entre une tendance technique à l'interconnexion des réseaux au sein d'un système global et une gouvernance beaucoup plus fragmentés. Un premier enseignement réside dans la variabilité des situations selon les agglomérations, liées à la difficulté plus ou moins grande de faire concorder des propositions institutionnelles, des logiques techniques et des options politiques. Le deuxième enseignement découle du précédent : alors qu'on a surtout évoqué la volonté des collectivités périphériques de conserver la jouissance de leurs ressources et la maîtrise de leurs réseaux, il faut mettre en miroir la persistance du rôle pivot de la ville-centre même après le transfert de compétence à l'EPCI. Ces processus institutionnels de captation par la ville-centre des fonctions de directions consolident alors la thèse de Lefèvre selon laquelle la métropolisation profite plus aux villes-centres qu'aux autres membres de l'instance intercommunale (Gouverner les métropoles, 2009) (cf. partie 4).

Nous proposons de manière synthétique des pistes de réponse à la problématique reliant les services d'eau à la gestion de la ressource. Il nous faut apporter des éléments de réflexion à la question centrale de notre recherche : l'attention portée par les collectivités urbaines à la politique de la ressource en eau dépend-elle de l'intercommunalisation des services d'eau ? Si oui, la forme communautaire présente-elle des atouts par rapport à la forme syndicale ? Question connexe, mais sous-jacente à la gestion des services d'eau, que peut-on dire du rôle joué par la délégation de service public dans les modalités d'intervention environnementale des services d'eau ?

Nous développerons quatre points :

Le premier insiste sur la *capacité des gestionnaires urbains à se constituer un espace d'intervention large et homogène*. La gestion de l'eau potable se place à une échelle qui dépasse le cadre urbain strict, permet non seulement l'intégration fonctionnelle des périphéries urbaines dans un système technique interconnecté mais favorise aussi la recherche d'un périmètre plus large d'intervention et de planification.

Le deuxième traite de *l'apport des formes d'intercommunalité communautaire à la gestion de la ressource* : par rapport à un éclatement territorial des unités de gestion, la gestion communautaire revêt des avantages certains quant à la capacité d'intervention sur les ressources et à la coordination des stratégies de mobilisation de la ressource. la gestion. Sur le sujet de la gestion des ressources, l'apport de

l'intercommunalité communautaire n'est pas si différent de celui proposé par les formes syndicales de gestion.

Le troisième point soulève *les enjeux politiques des partenariats publics-privés dans la gestion de l'eau*. La mise en évidence du rôle des coalitions de croissance dans l'exploitation et le développement des services d'eau implique de s'interroger sur la place des délégataires dans les décisions stratégiques relatives à la gestion de la ressource. La délégation de service public modifie-t-elle l'approche de la ressource dans l'exercice de l'exploitation du service ? Peut-on donner une réponse générale alors que les modes de gestion sont si variés et si hybrides, et chaque contrat spécifique ?

Enfin, quatrième point, *les objectifs écologiques portés par les SAGE* à l'échelle du sous-bassin-versant sont de nature à questionner les usagers de l'eau, dont les collectivités productrices d'eau potable. La prise en compte par ces collectivités peut donc aussi dépendre de la capacité des instances de SAGE à provoquer le débat puis la régulation dans la communauté des usagers, avec certes des moyens limités.

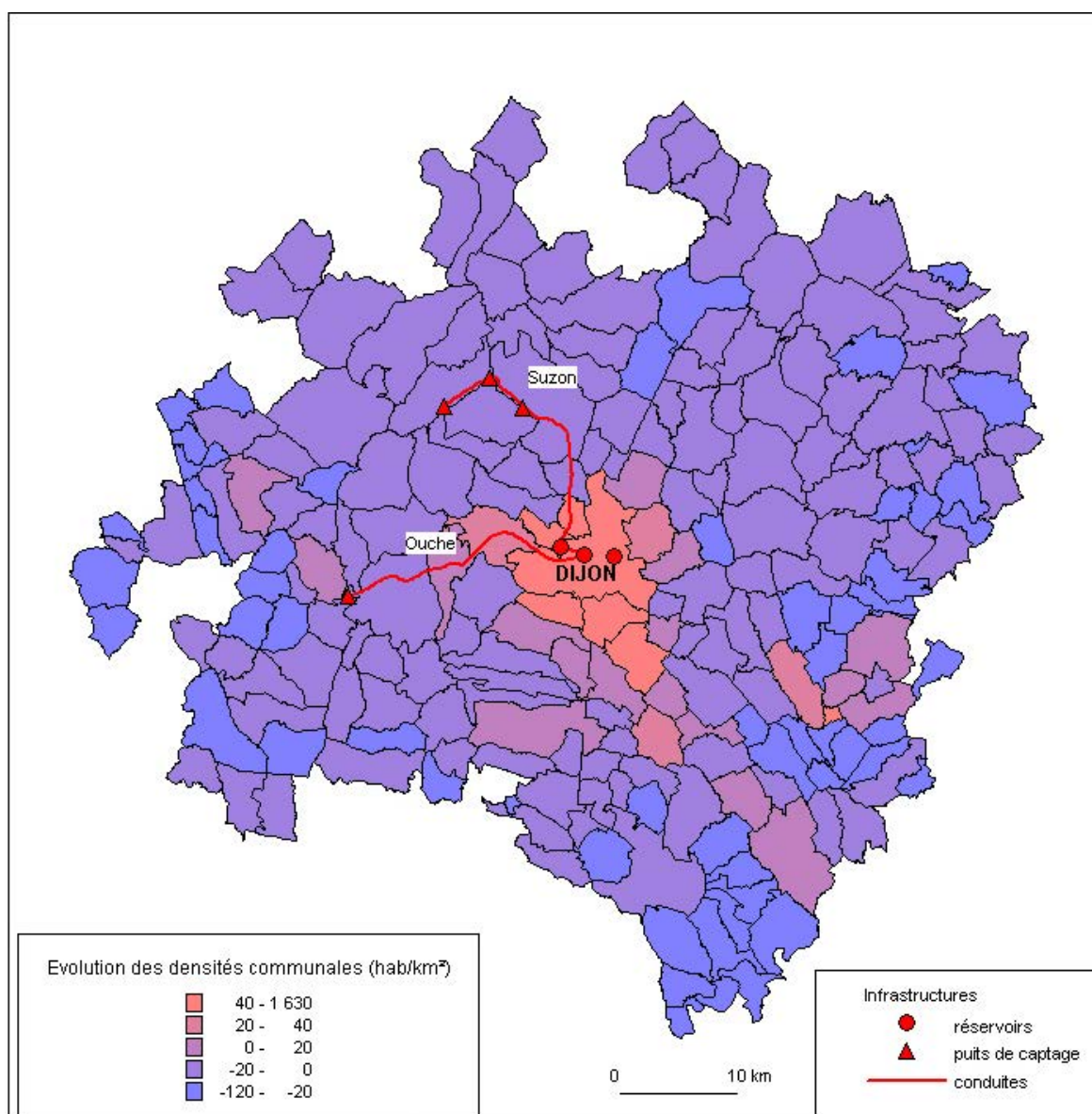
3.1 Un espace d'intervention large appuyée sur un système extensif

L'adduction en eau potable fonctionne en un système extensif et évolutif, dont la viabilité a permis aux réseaux techniques urbains de s'inscrire dans le temps long. L'exemple dijonnais développé dans une publication (Revue Géographique de l'Est, 2006) et dans une communication à l'ASRDLF en 2005 en est une bonne illustration et en même temps fournit un schéma temporel et spatial transposable à d'autres agglomération.

Trois périodes de développement urbain se distinguent, correspondant à la maîtrise progressive des grandes ressources actuelles de l'agglomération et montrant un accroissement progressif de la distance des sources au centre de consommation (Figures 21 à 23). Du point de vue territorial, le développement de mailles de gestion propices aux économies d'échelle a suscité la multiplication des interconnexions entre réseaux préexistants, processus également stimulé par la préoccupation de sécurisation des approvisionnements.

Dans la deuxième moitié du XIX^e siècle (Figure 21), grâce aux travaux de l'ingénieur Darcy, l'aqueduc du Rosoir permet d'amener l'eau des captages du Suzon à Dijon (1839) captages de Ste Foy (1863) et du Chat (1892). Dans la vallée de l'Ouche, protégé par des boisements et doté d'un bassin d'alimentation étendu, le captage de Morcueil est mis en place au début du XX^e siècle (1908).

Figure 21 : Premières adductions et densification dijonnaise (1831-1931)



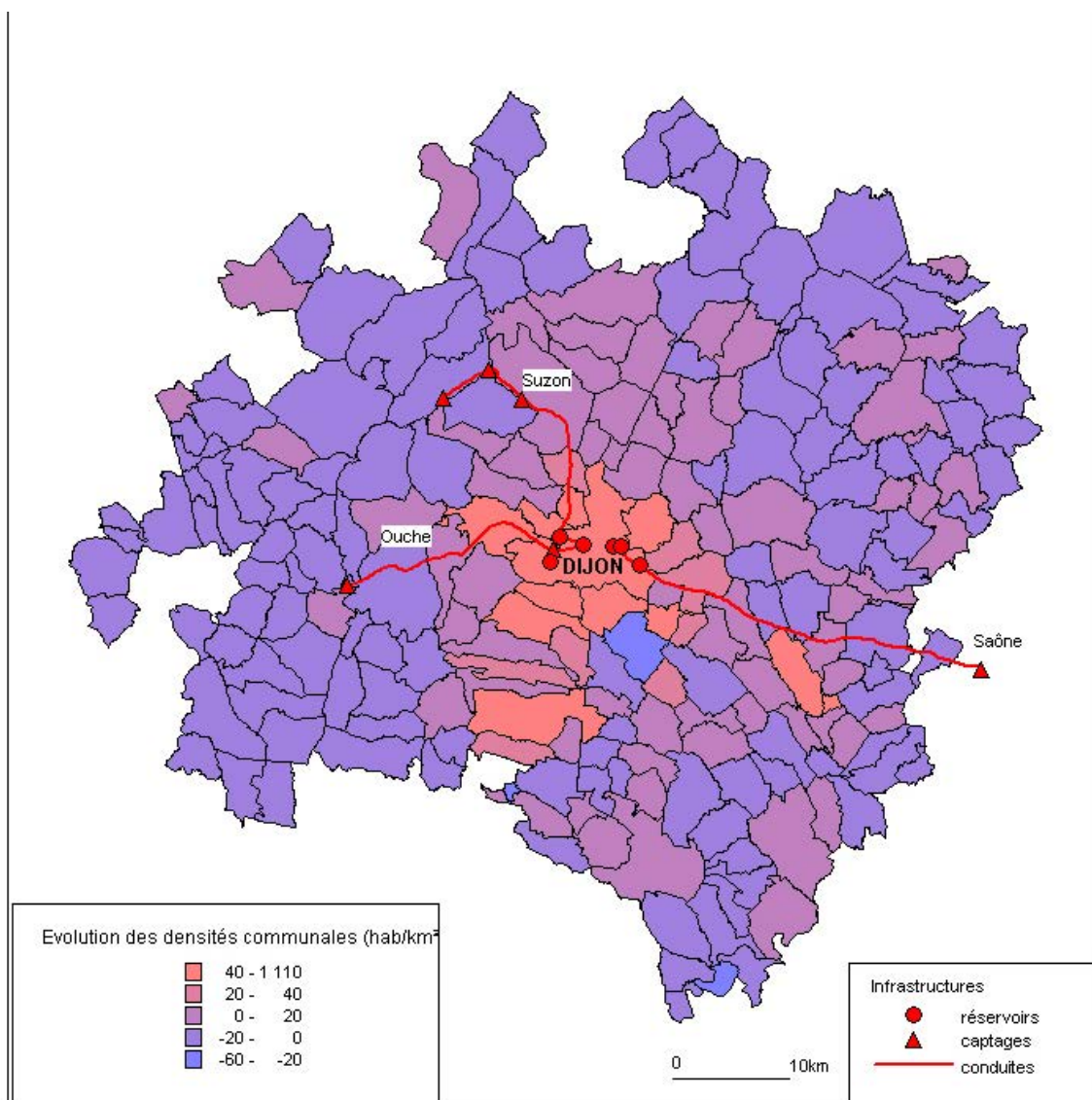
Aire urbaine 1999

Dans l'entre-deux-guerres (Figure 22), face aux problèmes d'approvisionnement estivaux et face aux besoins de l'urbanisation périphérique qui débute à l'entre-deux-guerres, Dijon se dote d'autres sources d'alimentation en nappes alluviales (Dijon compte 90 869 habitants en 1931 contre 25 352 un siècle plus tôt). A proximité de la ville à l'ouest, les ressources de la nappe de l'Ouche (champ captant des Gorgets, 1936, et usine élévatoire de Chèvre Morte). Plus loin, à une vingtaine de km de la ville, une source d'approvisionnement est mobilisée dans la nappe alluviale de la Saône (Poncey-les-Athée), 17 puits filtrants sont réalisés et une première conduite est posée.

Dans les années 1960 (Figure 23), les réseaux et infrastructures d'approvisionnement depuis la Saône se renforcent : 55 puits supplémentaires en rive gauche à Flammerans

(1967-1970), deuxième conduite plus au nord entre Poncey-les-Athée et Dijon. Une extension des puits de Poncey-les-Athée est également réalisée entre 1981 et 1984 (17 puits supplémentaires). Dans les années 1990, ce site est complété par une usine de traitement des eaux, riches en fer et en manganèse.

Figure 22 : Urbanisation périphérique et extension de l'adduction (1931-1962)

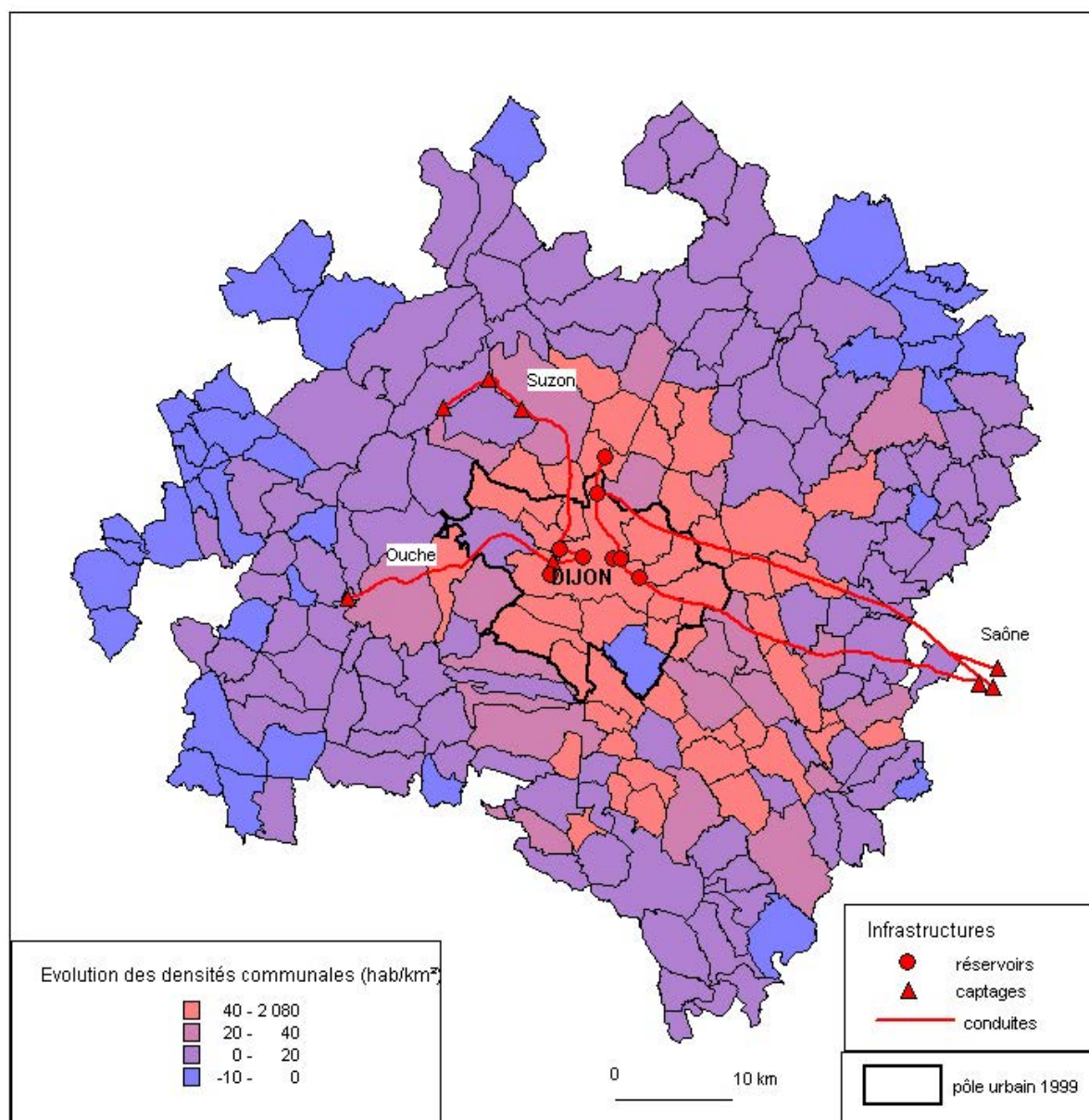


sources: INSEE RGP 1801-1999; Syndicat Mixte du Dijonnais

E. Renaud, 2005

Aire urbaine 1999

Figure 23 : La consolidation spatiale de la distribution d'eau (1962-1999)



sources: INSEE RGP 1801-1999; Syndicat Mixte du Dijonnais

E. Renaud

A l'heure actuelle, l'inscription du schéma directeur de l'eau potable dijonnais à l'échelle du SCOT manifeste la recherche d'une échelle plus large de réflexion commune entre acteurs de l'urbain et du périurbain et de projet en matière de services d'eau. Composé de 116 communes, huit intercommunalités, 307 500 habitants en 2007, le SCOT a été approuvé par arrêté préfectoral en 2003. Le syndicat Mixte du SCOT s'est manifesté par des avis défavorables à des PLU de communes membres dans lesquelles la ressource en eau était jugée incompatible avec le développement urbain envisagé. Pour le PLU de Marsannay-le-

Bois, qui envisage un accueil de population important (+40% d'habitants en 10-15 ans), le syndicat mixte du SCOT a émis le 6 mai 2004 un certain nombre d'objections sur la dédensification prévue avec de grandes parcelles, sur les nuisances liées à l'augmentation du trafic routier induit par les nouveaux habitants, ainsi qu'une recommandation relative au risque d'inadéquation entre les ressources en eau disponibles et les besoins nouveaux. Ci-dessous l'extrait de la délibération :

Le projet de PLU doit prendre en compte les enjeux liés à la ressource en eau. Il est nécessaire de s'assurer d'une capacité suffisante de la ressource nécessaire en eau potable et des équipements d'assainissement pour répondre aux besoins induits par l'extension des zones d'habitat

En outre, une gestion économe de l'eau est à rechercher. Le PLU doit donc veiller à ne pas engendrer une urbanisation favorisant des consommations abondantes d'eau (arrosage de grandes surfaces de jardins) et/ou à permettre une utilisation rationnelle de celle-ci (récupération des eaux pluviales lorsqu'il n'y a pas de contre-indication géologique ou technique, par exemple). Et cela devra se traduire de façon réglementaire dans le PLU.

Le SCOT est surtout le cadre spatial et opérationnel du SDAEP, construit de mai 2007 à mai 2010. Le maître d'ouvrage de ce SDAEP est resté longtemps le Syndicat Mixte du Dijonnais autrement dit l'Agglomération. La Communauté d'agglomération représente plus de 80% des eaux consommées dans le périmètre du schéma d'alimentation (SDAEP, Phase 1, Etat des lieux – synthèse, mai 2007, p.21). La taille et le poids démographique du SCOT peuvent expliquer que le Conseil général ne se soit pas saisi de la question d'une planification départementale et agisse parallèlement à l'Agglomération de Dijon par le soutien à la prospection pour de nouvelles ressources en eau potable. Cette stratégie peut aussi s'expliquer par un clivage politique entre des notables socialistes de l'agglomération (en particulier François Rebsamen, sénateur-maire de Dijon et président de la CA) et les notables du département placés à droite (actuellement François Sauvadet, Nouveau Centre et actuel Ministre de la Fonction Publique, qui a succédé en 2008 à Louis De Broissia, UMP).

Plusieurs élus avancent la pertinence d'élargir la concertation au-delà des limites de compétences des services d'eau pour la gestion de la ressource. Du fait de la problématique eau brute, le vice-président de la Communauté d'agglomération de Montpellier estime qu'il faut développer une vision en commun sur 70 communes, soit plus du double de communes constituant la CAM (31 communes). Cette vision large s'impose pour décider des endroits où installer les stations de traitement des eaux brutes, et penser l'équilibre entre les usages et la quantité de captages (entretien du 24/02/2011).

On peut pousser le raisonnement plus loin, en interrogeant la pertinence de l'échelon départemental pour la coordination des politiques de services d'eau et de gestion de la ressource. La thèse de l'équipe de Rémi Barbier (ENGEES), chercheur en sociologie, s'est attachée à tester la pertinence théorique et opérationnelle du département comme échelle et échelon de coordination des services d'eau et de gestion de la ressource. Leur rôle dans des observatoires de l'eau, dans les financements de réseaux ruraux et des contrats territoriaux

à teneur environnementale plaide en ce sens, mais l'enquête menée dans le cadre d'Aquadep (résultats à paraître en octobre 2011) montre la diversité des formes d'engagements des Conseils généraux selon les cas. En outre, circonstance récente, la réforme territoriale pousse plutôt à la constitution de syndicats mixtes départementaux pour pallier l'émiettement des structures. Cette évolution crée un niveau supplémentaire certes, qui peut être capable d'exercer une certaine gouvernance pour les services d'eau. Il faudrait aussi y ajouter une condition, que ce syndicat couvre l'intégralité du territoire départemental, de manière à prendre en compte l'ensemble des espaces, pas seulement les espaces ruraux. La question institutionnelle renvoie bien évidemment à l'enjeu politique de la coopération territoriale entre collectivités urbaines et collectivités « rurales », qu'aborde nécessairement la gestion de l'eau par bassin-versant.

Pour répondre aux objectifs supra-nationaux de retour à la bonne qualité des eaux, le rôle des collectivités territoriales, communes et intercommunalités gestionnaires des services d'eau, s'appuie sur leur capacité à placer la gestion de la ressource, en qualité et en quantité, comme composante du service. Notre questionnement s'appuyait sur la capacité des intercommunalités récentes et intégrées, les Communautés d'agglomération à améliorer la prise en compte de la ressource dans la stratégie de gestion des services. De fait, la consolidation politique et économique des agglomérations - qui a été montrée en sous-parties 1 et 2, métropolisation et sécurisation – est bien assise sur le contrôle territorial de la ressource, la mutualisation des moyens et la rationalisation progressive de la gestion. L'unification de la gestion est loin d'être réalisée dans les CA, compte tenu du caractère récent de l'exercice de la compétence eau potable et de l'existence de structures intercommunales plus larges et non coïncidentes. Il paraît alors d'autant plus difficile que les CA, « jeunes » dans cette compétence eau potable, innovent dans la gestion de la ressource.

3.2 Quel apport spécifique des intercommunalités communautaires à la gestion de la ressource ?

Bien entendu, il faut rappeler en toile de fond de cette focale sur les gestionnaires locaux que ces gestionnaires urbains n'agissent pas seulement en fonction de leurs seules capacités et selon leurs propres objectifs, mais qu'ils font partie au contraire d'un ensemble d'acteurs de la gouvernance de l'eau, dont les entreprises fermières et les acteurs consacrés de la politique de l'eau, services déconcentrés de l'Etat et Agences de l'Eau. C'est ainsi qu'on a pu montrer dans la sous-partie précédente que la sécurisation sanitaire est un objectif fixé par les acteurs réglementaires et appuyé par des financements publics. On ne peut donc pas traiter du type de rapport à l'environnement de la part des services d'eau sans intégrer celui exprimé par l'Etat et par les Agences de l'Eau.

Le premier élément de compréhension de l'intervention des gestionnaires de services intercommunaux réside dans la technicisation croissante de la gestion de la ressource, évolution certes globale, mais renforcée par la culture des personnels d'encadrement et par les moyens des regroupements intercommunaux.

Sous l'effet de la technicisation et de l'industrialisation de la production d'eau (recharge de nappe, dépollution, dessalement...), le rapport à la ressource a indéniablement évolué. Dans le cadre de la protection de la ressource et de l'optimisation des services, l'approche technicienne est beaucoup plus présente, nécessitée en particulier par l'extension de la desserte, par l'amélioration des performances des réseaux et surtout par le saut qualitatif lié aux exigences sanitaires (cf. supra, sous-partie 2 « sécurisation »). Elle est soit intégrée par le personnel politique et exercée par des services techniques directement ou par voie de prestation, soit complètement déléguée par ce personnel politique, qui s'estime incompetent, aux opérateurs spécialisés qui en font leur métier. Les personnels techniques prennent une importance croissante dans la gestion, qu'ils relèvent du développement industriel, du suivi juridique des contrats, de l'administration et des finances, de la protection des ressources. La place des élus évolue. D'après l'expérience d'une gestionnaire technique de syndicat de production en espace périurbain, les élus étaient plus présents sur les lieux dans leur commune avant la croissance démographique et urbaine de leur commune, et étaient plus à même de repérer une occupation du sol non conforme dans le périmètre de protection (extrait de l'entretien avec la gestionnaire du SIAEP Rennes-Nord - 01/03/2010).

EH : Qu'en est-il de la surveillance des captages présents sur votre syndicat ?

Syndicat : On essaie nous de faire le tour une fois tous les ans. C'est vrai que la protection c'est difficile à mettre en place. C'est pas encore bien défini. C'est à moi d'aller faire le tour des lieux. De manière plus exhaustive avec le SMG 35 [Syndicat départemental] une fois l'an, voilà. Mais c'est récent, très récent.

Je dirais qu'auparavant, on s'appuyait plus sur les élus des communes, mais les deux communes supports des captages étant devenues périurbaines, les élus ont de moins en moins ce rôle là d'acteurs de terrain, ils sont plus acteurs de projets politiques. Et c'est vrai qu'ils sont moins sur le terrain pour vérifier qu'il n'y a pas de vache sur les terrains où il ne doit pas y avoir de pacage ; ils sont moins à même de répondre à ces attentes là. C'est au technicien de prendre le relais

Le deuxième élément souligne que très souvent, dans les Communautés d'agglomération, les missions Développement durable et les services dédiés à l'Environnement sont peu mis en relation avec les services Eau potable. Par ailleurs, une partie de ces missions environnementales relatives à l'eau (économies d'eau) sont aussi exercées par les communes.

A Clermont-Ferrand, la mission Développement durable a compétence sur la maîtrise des crues, mais n'intervient dans aucune politique relative à l'eau potable, de compétence communale.

A Rennes, le SMPBR est le syndicat de production d'eau, la Ville la collectivité distributrice, tandis que la Communauté d'agglomération intervient dans les politiques de réduction des phytosanitaires et avait tenté la mise en place d'un Observatoire de l'Eau. Cette initiative mérite d'être évoquée, car elle marquait justement la complémentarité potentielle qui aurait pu se construire entre une entité technique dédiée, le syndicat d'eau potable, et une entité de veille et de concertation politique travaillant sur un champ plus large, celui de la qualité des eaux.

La création de l'observatoire de l'eau de Rennes Métropole est une initiative prise en 1991 à l'époque du District et à replacer dans un contexte politique : l'observatoire s'est constitué à la demande de l'Etat face à la dégradation problématique des eaux bretonnes. Fonctionnant au sein de l'Observatoire de l'Environnement, cet observatoire de l'Eau avait pour mission de pallier le manque de « perception globale de la situation sur le territoire de l'agglomération dans le domaine de l'eau ». Ses objectifs étaient les suivants: outil de suivi de l'évolution des milieux, lieu d'échanges de données entre producteurs d'information, lieu de réflexion globale pour les acteurs, sensibilisation des acteurs locaux à la prise en compte des tous les aspects de l'eau sur leur territoire, information de chacun selon sa demande. Plusieurs dossiers ont été menés sur des thèmes variés: l'agriculture dans les bassins-versants de l'agglomération (projets de retenues collinaires), les inondations en amont de Rennes, les eaux pluviales au sud de Rennes (Blosne), restructuration de l'épuration périurbaine (pollution des milieux récepteurs). D'après la directrice de l'Observatoire de l'Environnement interrogée en février 2007, l'observatoire avait une préoccupation didactique au-delà des aspects réglementaires (papiers d'alerte, table-ronde, animation), et comme le font les intercommunalités, reposait sur la souplesse et le volontariat. Mais d'après elle, la « complexité du problème » (pénurie et qualité) a pesé sur l'observatoire et a abouti à sa disparition en 2004.

L'autre facteur de dissociation entre gestion technique du service et gestion de la ressource est le partage des rôles fréquent entre les services d'eau d'un côté gérés par la CA ou un syndicat, et les politiques de développement durable confiées aux communes. Pour poursuivre l'exemple rennais, le service de production d'eau est géré par le SMPBR tandis que les politiques d'économies d'eau sont portées par la Ville de Rennes et les communes à titre individuel. Le même schéma se reproduit à Rouen et à Montpellier. Les justifications données par les services d'eau des Agglomérations reposent sur le caractère de proximité de ces politiques et sur le lien entre économies d'eau et des compétences communales (espaces verts, équipements publics notamment). Or, les économies d'eau sont une manière d'intervenir dans la gestion de la ressource, par la modulation de la demande. Ainsi, un maillon manque entre les intercommunalités responsables de services et cette politique de gestion de la ressource, assurée par d'autres collectivités, qui ne maîtrisent pas l'ensemble

des données. Ce hiatus sera de nouveau questionné dans nos recherches sur les pratiques de récupération des eaux de pluie par les usagers domestiques (cf. partie 4).

Anticipant sur ces perspectives de recherche, une rapide réflexion s'impose néanmoins sur le fait récurrent que la place de la ressource en eau dans le débat public autour des modes de gestion des services est ambivalente : elle est à la fois centrale, mais elle me semble aussi masquée par les arguments portant sur le prix et la qualité du service. Elle est centrale parce que les partisans de la régie estiment que l'eau n'est pas un bien comme les autres mais une ressource vitale, dont la préservation de la qualité est aussi un enjeu social et éthique. Une partie des militants du retour à la régie sont issus des rangs du parti d'Europe Ecologie Les Verts, et font globalement plus confiance à la gestion directe par les pouvoirs publics pour favoriser un usage plus raisonné de la ressource (observation participante, Rennes, réunion de pré campagne pour les élections municipales, Les Verts, 31/01/2008). Il reste que les débats actuels sur la remunicipalisation font intervenir deux arguments principaux qui ne font pas explicitement la place à la maîtrise de la ressource et se centrent plutôt sur la nature et le prix supposé du service : l'un idéologique (le service d'eau doit relever d'une gestion publique directe parce que l'eau est un bien public), l'autre économique (la régie évitant la rémunération d'un opérateur, le service reviendrait moins cher pour la collectivité et l'utilisateur, raisonnement simpliste car il faut tenir compte d'autres paramètres dans la formation très complexe du prix de l'eau comme : l'état des réseaux, la qualité de la ressource, l'intercommunalité) (entretien avec le Président du collectif « Pour une eau publique », Rouen, 16/03/2011).

Insérée dans la production et la gestion des services urbains, dans quelle mesure la sphère économique des entreprises prestataires contribue-t-elle aux choix et orientations stratégiques relatives à la gestion de la ressource ?

3.3 Délégation de service public et gestion de la ressource

La question de l'interférence de la DSP dans la gestion de la ressource est assez délicate car elle nécessite d'avoir accès aux contrats et à la manière dont ils sont pratiqués.

6 100 sites de production d'eau potable sont exploités en France par des opérateurs privés, tandis que 15 0247 stations de traitement de l'eau potable sont recensées en France (chiffres DDASS de 2004, cités dans BIPE-FP2E, 2010). Les opérateurs privés sont donc confrontés pour les points de production qu'ils exploitent aux problématiques de qualité et de quantité d'eau. Lorsque ce point d'eau subit une pollution accidentelle, l'opérateur est tenu de fournir de l'eau saine aux abonnés le temps de remédier à la pollution. Mais il n'est pas responsable de la protection de la ressource sur moyen et long terme, cela relève des politiques sanitaires et environnementales publiques.

A priori, la puissance publique reste maîtresse des décisions concernant la protection des ressources, ce qui ne l'empêche pas de déléguer les tâches relatives à cette protection à l'opérateur privé. Il lui faut avoir indiqué dans le contrat de délégation les missions du délégataire en la matière. A Dijon, le concessionnaire Lyonnaise des eaux gère pour la collectivité les procédures de protection de captages. A Lyon, la protection des champs captants de Crépieux-Charny (300 000 abonnés, 114 puits) a été confiée par la Communauté urbaine à Veolia et au Conservatoire des Espaces Naturels. Les indications ne sont pas forcément très précises dans ce domaine et peuvent entretenir l'ambiguïté de la répartition des tâches, en particulier dans les contrats de plus petites collectivités. Pour exemple, pour un syndicat de l'agglomération rennaise qui gère deux puits et deux forages en eau souterraine, la responsable administrative indique que le délégataire n'a pas vraiment de mission quant aux périmètres de protection de la ressource. Elle précise aussi que c'est au syndicat (sous l'expression de « on ») de « pousser le délégataire à prendre ça en charge, qui est le plus sur place » (ci-dessous extrait de l'entretien avec la gestionnaire du SIAEP Rennes-Nord - 01/03/2010).

Syndicat : Nous avons des périmètres de protection de captage avec arrêté préfectoral, et des indemnités faites ou en cours auprès des propriétaires, et donc une surveillance de ces périmètres par les services du syndicat et le SMG 35 [Syndicat départemental].

EH : Le délégataire n'intervient pas du tout ?

Syndicat : C'est équivoque. Ça fait partie de son contrat, mais c'est pas du tout précisé. Ça s'est fait à une époque où la protection était moins poussée. Je ne sais pas dans quelle mesure on pourrait les obliger à faire plus de protection. Toujours est-il qu'on voit bien que ça se développe au niveau des collectivités. [...] Je pense que si on poussait le délégataire à prendre ça en charge, et ce sera le cas pour le prochain contrat d'affermage, si c'est encore le SIAEP qui a la production (ce n'est pas forcément le cas d'ailleurs, le SMPBR a dû vous en parler), je pousserai les élus à ce que le délégataire soit plus impliqué dans la protection au niveau de la surveillance.

Certains chercheurs en droit de l'environnement interprètent la prise en charge de la prévention des pollutions agricoles par un exploitant privé des services d'eau comme une ingérence dans des prérogatives publiques. Cette intervention correspondrait à une « privatisation larvée de missions relevant de l'intérêt général et de la compétence des acteurs publics » (Bosc, Doussan, 2009, p.71). Ils la reconnaissent en revanche comme légitime de la part d'un acteur économique, comme dans le cas de la société des eaux minérales de Vittel qui a contractualisé avec les agriculteurs du bassin d'alimentation pour préserver la ressource.

La part prise par le délégataire est notablement plus importante dans le conseil, et donc indirectement les décisions, relatifs aux stratégies d'approvisionnement. La vision dichotomique de l'affermage, dans lequel la collectivité délégante décide et le délégataire exécute, mérite donc ici discussion et nuance. En DSP ou non, l'expertise des bureaux d'études et des filiales ingénierie des grands groupes est mobilisée par les collectivités dans la définition de leurs schémas stratégiques.

Du point de vue de leur participation à la gestion concertée de la ressource, leur place dans les SAGE peut constituer un indicateur. Or, les exploitants sont représentés de manière variable dans les CLE des SAGE relatifs aux agglomérations étudiées. Ils sont présents dans la CLE de deux SAGE, toujours dans le collège des usagers : dans la CLE de l'Ouche (Dijon), figurent un représentant de Lyonnaise des Eaux et un représentant de la SAUR ; dans la CLE du Cailly, c'est la FP2E (Fédération Professionnelle des Entreprises de l'Eau) qui est représentée par un cadre de la Lyonnaise des Eaux. Bien entendu, les opérateurs ne se substituent pas aux gestionnaires représentés par les élus des communes et de la Communauté d'agglomération ; ils font partie d'un collège distinct, au titre des intérêts économiques et sociaux présents dans le bassin. Dans leur discours, les opérateurs ne font pas une priorité de la participation à ces instances. Certains producteurs d'eau cloisonnent les missions des aménageurs, qui suivent une logique socio-économique sectorielle et celles du SAGE et du SDAGE qui suivent une approche physique selon les bassins continentaux ou côtiers (d'après l'entretien avec le Directeur de BRL Exploitation, 15/06/2011). La plupart considèrent que la participation à la préservation de la ressource passe par des mesures techniques et privilégient la recherche et développement pour trouver les réponses adéquates aux questions nouvelles posées par les dégradations et évolutions environnementales. On saisit bien aussi que l'échelle du SAGE n'est pas à la mesure de ces dispositifs et réseaux de recherche sur lesquels les opérateurs reposent. L'association Swelia pilier du pôle de compétitivité Eau de Montpellier ou encore l'implication de tous les grands groupes (Veolia, Lyonnaise, Saur, BRL) dans des coopérations décentralisées dénotent bien que la gestion très locale de la ressource n'est qu'une déclinaison ponctuelle d'un projet global de développement économique. Le même clivage apparaît concernant l'eau dans l'urbanisme durable, où les solutions globales vont être inscrites dans le contexte local ; ce dernier n'est pas saisi sous l'angle du bassin-versant, il relève la encore d'une notion globale, le grand cycle de l'eau (Cadre de la Lyonnaise des eaux, Séminaire Mutations des services urbains, Marne-la-Vallée, 08/03/2011).

L'asymétrie d'information est enfin une donnée essentielle du rapport entre délégant et délégataire, qui donne à ce dernier un pouvoir déterminant dans les stratégies à suivre. Les opérateurs transmettent un très grand nombre d'informations dans le rapport annuel du délégataire, informations techniques, financières, indicateurs de performance, avancement des travaux prévus au contrat... Mais les données de consommation et de facturation à des échelles fines (quartiers), les tracés précis des réseaux et leur réactualisation dans des Systèmes d'Informations Géographiques sont détenus par les exploitants. Ces données sont considérées comme concurrentielles pour les données commerciales, tandis que l'informatisation du réseau de distribution étant gérée par l'exploitant, ce sont ses services qui la maîtrisent pendant la durée du contrat, voire au-delà. Les données quantitatives sont suivies de très près par les opérateurs, à l'échelon national et local, sur le court terme et de

manière plus prospective. Les migrations de populations, la modification des structures des ménages et l'évolution des consommations d'eau des industries et des ménages sont analysées précisément pour comprendre comment adapter l'offre (BIP-FP2E, 2010). L'accès imparfait à ces données gêne la collectivité, de même que l'obligation de solliciter systématiquement l'exploitant pour l'équipement des Zones d'Aménagement Concerté et les raccordements de nouveaux lotissements ne facilite pas la vision d'ensemble de la collectivité. Précisons d'ailleurs que l'accès des chercheurs aux données spatialisées de réseaux auprès des exploitants n'est pas des plus aisés (cas aussi pour les réseaux d'eaux pluviales). Il se pose de manière générale un problème d'accès au public de ces informations, dès lors que le concessionnaire ou le fermier fait écran.

En résumé, le délégataire peut être l'acteur disposant plus grand nombre d'informations et de connaissances dans une agglomération, d'autant plus s'il gère le service d'eau et d'assainissement de la ville-centre et de la plupart des communes de l'agglomération, et cela depuis vingt à trente années. Il est particulièrement au fait des évolutions quantitatives et des dynamiques de la consommation ; il connaît bien évidemment aussi la qualité des eaux exploitées, les forces et les faiblesses des ressources et les normes qui s'y appliquent. Couplée à ses compétences industrielles, son expertise technique est un atout essentiel dans la formulation d'une stratégie d'alimentation en eau d'une agglomération. Dans l'agglomération dijonnaise, l'exercice des concessions par la Lyonnaise des eaux depuis une vingtaine d'années et sa progression spatiale, la réalisation par le bureau d'études SAFEGE des schémas directeurs et la participation de l'opérateur à la CLE du SAGE (ce qui n'est pas si courant) font s'interroger sur la capacité de l'opérateur à maîtriser les connaissances et les fonctionnements de l'AEP de l'agglomération.

Peut-on dire que, en face de la complexité institutionnelle dans la gouvernance de l'eau, la Lyonnaise des Eaux donne une cohérence d'ensemble, une vision globale de la gestion de l'eau sur l'espace dijonnais, urbain et périurbain ? Sans aller jusque là, il faut bien noter la présence imposante de choix techniques proposés par cette entreprise, choix qui sont finalement retenus.

(Larceneux, in Boutelet et al., 2010, p.217)

La conclusion que l'on peut apporter à cette question délicate reste prudente, car insuffisamment documentée par des analyses précises des contrats et de leur mise en œuvre, qui relèvent des sciences de gestion. Il est néanmoins avéré que la capacité d'expertise et d'ingénierie des opérateurs privés, mutualisée à l'échelle du groupe (procédés reproductibles sur différents sites, expérimentation...), leur confère des fonctions qui dépassent la « simple » exploitation du service au sens de fonctionnement. Elles interfèrent dans la forme et la nature prises par les décisions d'équipement en matière d'AEP et donc indirectement dans la place prise par la dimension environnementale de la ressource en eau. Les exploitants privés sont des acteurs locaux à part entière de la gouvernance de l'eau.

Dernier volet de ces éléments de réflexion sur la gestion de la ressource, la portée des outils de gestion intégrée de proximité, à l'échelle des sous-bassins, mérite d'être interrogée compte tenu de leur renforcement juridique récent et de leur présence sur chacun des sites retenus.

3.4 Les SAGE, initiateurs de « frictions écologiques » avec les producteurs d'eau potable ?

Globalement, il nous a semblé à l'issue de nos enquêtes que la réflexion portée par les collectivités sort du cadre de la ressource pour aller vers la prise en considération du milieu que lorsqu'elle est interpellée par les orientations des SAGE, dont la vocation est non seulement de favoriser une gestion concentrée des usages, mais d'autant plus depuis la DCE, de placer la restauration écologique au centre de la politique publique de gestion intégrée.

L'exemple retenu est celui de Clermont-Ferrand et du Val d'Allier, dans la mesure où la dépendance de l'agglomération vis-à-vis de ses prélèvements dans la nappe de l'Allier est forte (75% des volumes annuels sont issus de cette ressource, le quart restant relevant des sources de la Chaîne des Puys à l'ouest de l'agglomération). Le SAGE Val d'Allier, dont le périmètre interdépartemental a été arrêté en 2003 et la CLE installée en 2005, est un SAGE en élaboration (figure 24).

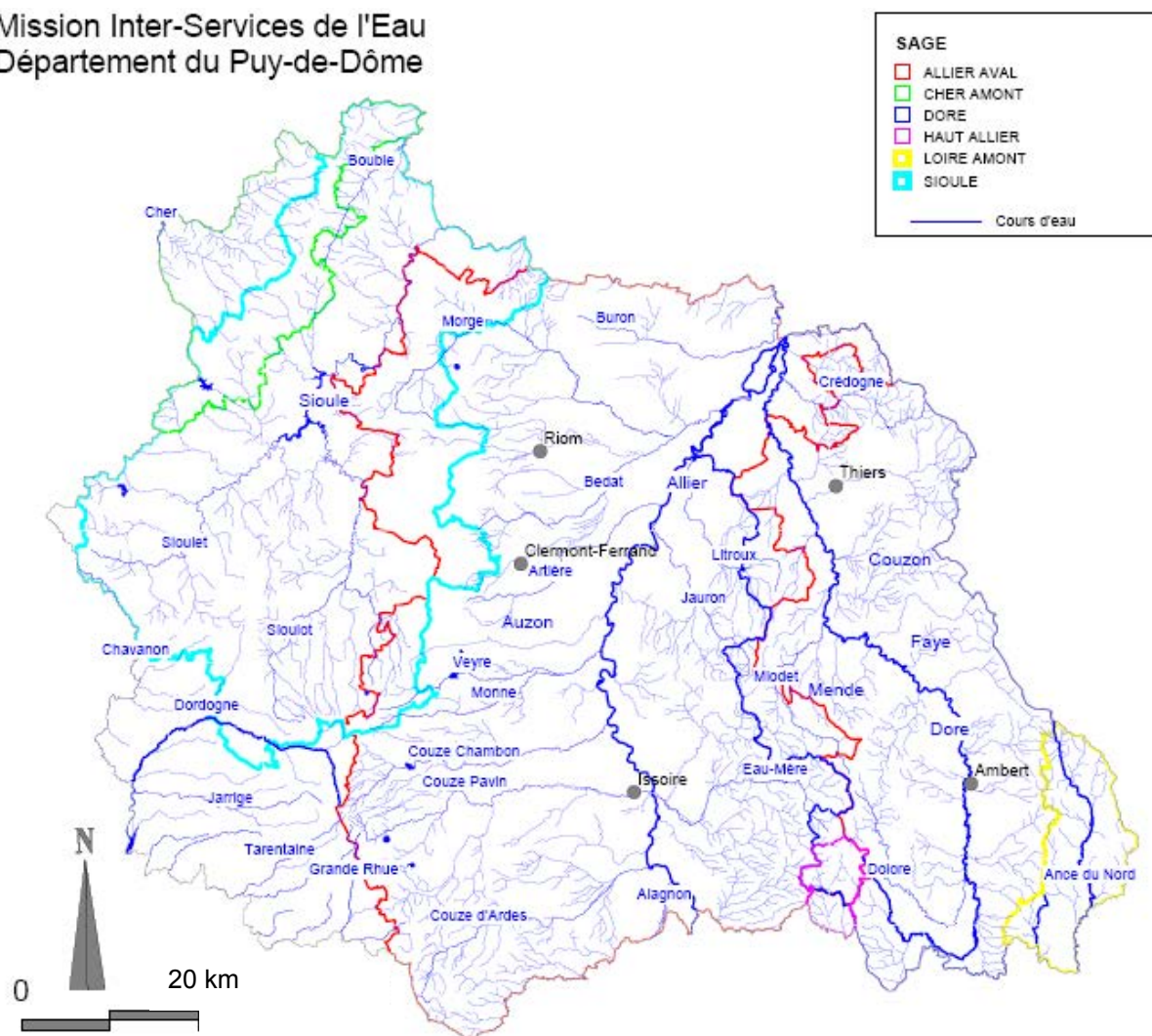
L'état des lieux de 2007 met en évidence cinq problématiques principales de gestion de l'eau sur ce bassin de l'Allier aval, affluent de la Loire : une ressource en eau potable suffisante mais fragile, une qualité des eaux de surface à améliorer, un espace alluvial d'une grande richesse mais menacé, des étiages sévères pour les affluents de Limagne, les crues. Parmi les enjeux majeurs, figure donc la ressource en eau potable et de manière générale, la gestion qualitative de la ressource en eau²³.

Trois dossiers inclus dans le SAGE Val d'Allier entrent en tension avec les intérêts des services eau potable de Clermont-Ferrand (figure 25).

²³ SAGE Allier aval, Etat des lieux des ressources en eau, des milieux aquatiques et des usages du bassin de l'Allier aval, Rapport final, juin 2007, p.9

Figure 24 : Périmètre du SAGE Allier aval dans le département du Puy-de-Dôme

Mission Inter-Services de l'Eau
Département du Puy-de-Dôme

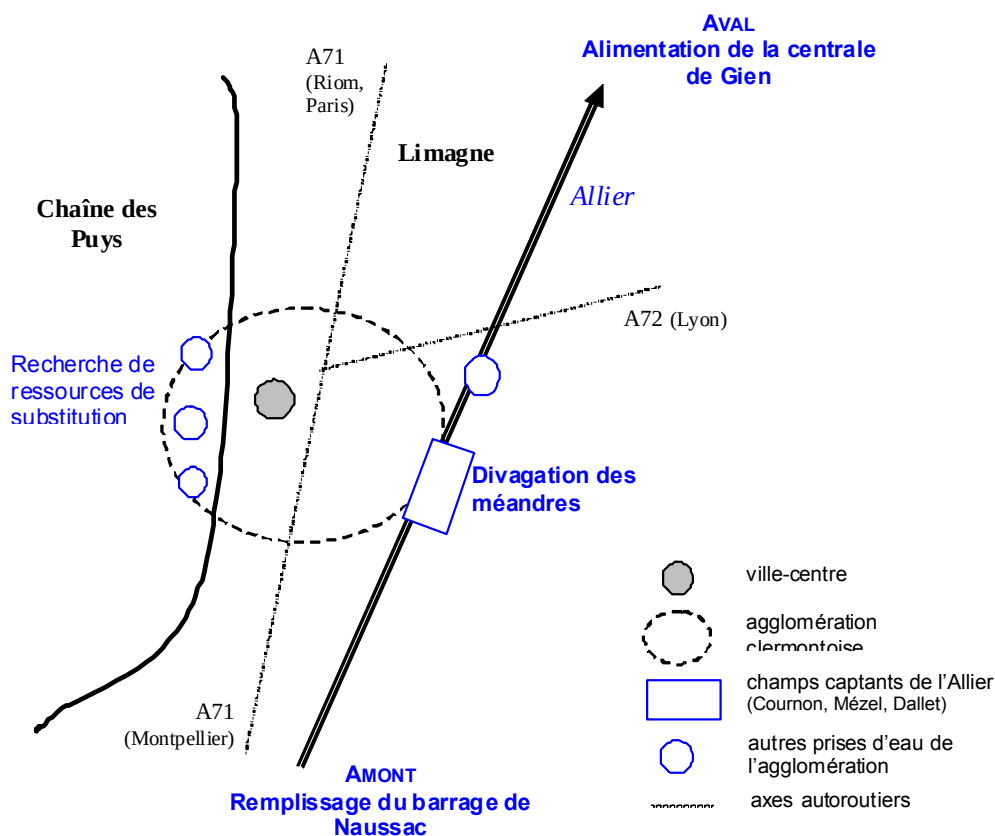


Source : DDT 63, avril 2011

Le premier dossier porte sur la restauration écologique de l'Allier. La divagation et la restauration des méandres sont préconisées par les études hydrologiques réalisées dans le cadre du SAGE, alors que la Ville de Clermont-Ferrand a enroché l'Allier pour protéger les captages des inondations. D'autres travaux d'enrochement sont prévus pour limiter les risques d'inondation d'une partie des captages. La contradiction entre les deux options est frontale, et le compromis difficile à trouver. Le deuxième dossier concerne les débits de l'Allier en amont et illustre très bien les enjeux de solidarité de bassin. Les activités prélèvent de l'eau dans la nappe de l'Allier sont encouragées à limiter leurs ponctions, pour deux raisons, l'une en amont l'autre en aval. Le remplissage du barrage de Naussac, en amont, ne s'effectue plus aussi bien ces dernières années car un de ses affluents subit des étiages plus sévères et a un débit en baisse. Or, le barrage de Naussac régule le débit de l'Allier en été pour fournir de l'eau aux activités économiques (irrigation et AEP). Troisième dossier, la

modération des prélèvements dans l'Allier dans son ensemble est également réclamée pour assurer une ressource suffisante à la centrale nucléaire de Gien, située sur la Loire, à un endroit où la Loire est bien réalimentée par l'Allier. Autrement dit, les collectivités et les irrigants de Basse Limagne doivent modérer leurs pressions sur l'Allier pour permettre d'autres activités en aval, et pour maintenir le bon fonctionnement hydrologique en amont.

Figure 25 : Le positionnement des prises d'eau de l'agglomération clermontoise et leurs enjeux amont/aval



E. Hellier, 2011

Dans les cas les plus aboutis, il semble bien que la présence d'une institution porteuse de la gestion intégrée stimule les politiques de gestion de la ressource de l'agglomération. Donc ce ne serait pas tant le portage communautaire des services d'eau qui implique une plus grande sensibilité à la gestion de la ressource et des milieux que les relations de friction ou de coopération avec des territoires d'action dédiés à la ressource (territoires de bassin-versant). Parfois même, le SAGE est porté par la CA – cas de Rouen – ce qui pourrait internaliser et annihiler les « frictions » entre collectivités et options ; en fait, ce SAGE qui dépasse territorialement le périmètre de la CA permet de mettre au jour les relations entre les collectivités intérieures et extérieures à la CA relatives à un bassin d'alimentation commun.

Ces frictions entre SAGE et CA ne sont pas de nature à remettre en cause la puissance des grands équilibres sectoriels de nature économique (eau potable, irrigation, hydroélectricité selon les cas...), observation que nous avons pu faire dans d'autres contextes, par exemple dans le bassin de la Vienne (centrale nucléaire de Civaux et surtout irrigation aval), présenté dans la ressource numérique UVED (<http://uved.univ-lemans.fr/>).

Les intercommunalités, qu'elles soient communautaires ou syndicales, apparaissent comme une forme territoriale et politique apte à mutualiser et planifier la sécurisation. Mais deux éléments limitent leur marge d'action en matière environnementale : l'application de systèmes de normes et de financements qui orientent les paradigmes de l'action et l'action elle-même (Union Européenne, Etat, Agences de l'Eau), un cloisonnement entre les domaines techniques et les politiques environnementales. C'est ainsi que les politiques environnementales liées aux services d'eau ne portent pas seulement sur la ressource elle-même, très en amont, mais aussi sur les consommations énergétiques induites par les activités de production, traitement et transport de l'eau.

A l'issue de cette analyse, on peut s'interroger de manière réflexive sur la teneur scientifique de la notion de collectivité urbaine à l'aune des observations qui émergent des entretiens et des enquêtes de terrain. La collectivité urbaine est-elle une construction du chercheur, une notion préétablie, qui ne se vérifie pas à l'aune de l'analyse empirique ? La partie 4 de ce mémoire et les recherches à venir apporteront des éléments supplémentaires pour répondre à cette interrogation ; elles orientent l'analyse vers une vision plus large de la collectivité urbaine, y incluant les habitants, leurs organisations et leurs pratiques, et mobilisent la notion de solidarité territoriale.

Synthèse de la partie 3

L'enquête menée dans plusieurs grandes agglomérations françaises confirme l'intuition selon laquelle la maîtrise des services d'eau potable est un domaine d'affirmation politique pour les collectivités locales. Compétence optionnelle, la prise en charge de la gestion de l'eau potable par les Agglomérations relève clairement d'une décision politique. Le caractère stratégique de la ressource pour le développement local peut l'expliquer, à la différence d'autres services techniques urbains de même type (assainissement, déchets) pour lesquels la mutualisation des moyens est plutôt vue comme politiquement neutre. Les réticences restent fortes à ce que la Communauté investisse un domaine réservé à des organisations locales. Néanmoins, ce domaine de compétence sert l'affirmation des pouvoirs locaux à l'échelle nationale, par la maîtrise technologique d'un service environnemental et par l'innovation institutionnelle autour des modes de gestion, ainsi qu'à l'échelle locale auprès des usagers et des communes membres, concernant les prix de l'eau et la qualité du service.

A l'échelle locale, le développement de ces stratégies volontaristes ne veut pas dire que la coopération territoriale soit elle toujours aboutie, même quand la compétence relève de l'Agglomération. Plusieurs communes conservent d'ailleurs des forages locaux, qu'il leur revient de protéger et de gérer. Les relations avec les syndicats contigus constituent un champ actuel de négociations autour des interconnexions et de la solidarité urbain-rural. Des conventions marchandes permettent de réguler ces relations politiques sans s'y substituer. La place de la ville-centre dans la maîtrise des flux et dans la gouvernance de la planification des réseaux est partout interrogée : confirmée dans les systèmes rennais, dijonnais, plus contestée dans la vaste communauté rouennaise, à Montpellier et dans l'agglomération clermontoise.

Vis-à-vis de la gestion de la ressource et de sa protection, force est de constater que la constitution d'entités de gestion des services d'eau autour des Communautés d'agglomération ne modifie pas fondamentalement le rapport entre la collectivité urbaine et la protection de la ressource. Sans doute le poids de la collectivité lui permet-il d'engager plus efficacement les études hydrologiques et de prendre les mesures de protection. Mais sa qualité de gestionnaire d'un service le soumet à des normes de sécurisation quantitative et sanitaire sans s'engager dans la protection de la ressource à long terme, action qui relève des politiques environnementales menées dans le cadre des instances de bassin-versant. Les discours recueillis focalisent le propos sur les interventions des collectivités sur les captages Grenelle 2, autrement dit sur des sites désignés par l'Etat depuis 2010 comme stratégiques, et pour lesquels les aides financières des Agences sont les plus élevées (80%

de subvention). On peut en déduire que l'action publique des gestionnaires des services d'eau en matière de ressource est pragmatique, orientée par les seuils d'autorisations de prélèvement et par les normes de nitrates et de pesticides dans les eaux brutes.

La mise en débat des choix pourrait pourtant s'opérer dans le cadre des SAGE, qui animent les réflexions autour de la protection de la ressource dans un bassin-versant et proposent une concertation autour des débits d'objectifs (nécessaires à la vie aquatique) et des mesures de limitation des prélèvements. Simultanément, les choix opérationnels en matière d'eau potable ne sont pas remis en cause par les SAGE ; ces derniers répondent aussi aux normes de sécurisation quantitative et sanitaire de l'eau destinée à la consommation humaine. Il apparaîtrait salubre pour la prise en compte de la ressource par les collectivités, que les choix posés dans le cadre des schémas directeurs soient réellement discutés dans le cadre des instances de bassin-versant des lieux de prélèvements. Ce que le chercheur avance ici pour l'eau potable serait à généraliser pour l'ensemble des gestions sectorielles, dont les intérêts combinés constituent une gestion intégrée par défaut.

4^{me} partie -

**Les dynamiques sociales et territoriales
de transformation de l'action publique.**

Perspectives issues de la recherche

Cette dernière partie présente les inflexions actuelles de notre analyse et les pistes qu'elle poursuit actuellement et pour un futur proche. Il ne s'agit pas tant d'une évolution de l'objet étudié que d'une transformation de l'angle voire du cadre d'analyse mobilisé. L'objet de recherche demeure la construction territoriale des agglomérations.

Partie en effet d'une posture de recherche assez marquée par les thèses institutionnalistes et par le gouvernement urbain, et par une approche descendante des politiques publiques nationales et locales, notre analyse porte l'attention de manière plus marquée aux acteurs privés, économiques et sociaux (la société civile entendue au sens large) et au sein de ces acteurs privés, aux acteurs dits « faibles », les usagers non organisés. Ce qui nous intéresse néanmoins reste la manière dont les politiques publiques affichées et menées par les institutions reconnues (Etat et collectivités) intègrent les mobilisations privées organisées voire les phénomènes d'agrégation des comportements individuels ordinaires. L'action privée nous importe donc dans le cadre d'une action collective publicisée (réseau de militants, équipement public notamment). Au sein des acteurs privés, nous intégrons aussi les entreprises et acteurs économiques, en tant que fournisseurs d'offre technique et de prestations aux usagers-habitants et à leurs coordinations.

Ce changement de point de vue s'appuie sur un glissement dans les références théoriques, présenté en 1^{ère} partie du mémoire sur la gouvernance et sur l'action publique territorialisée. Il s'articule autour de deux axes principaux, d'une part la contribution des usagers à l'action publique de gestion de la ressource en eau, d'autre part les relations de solidarités territoriales qui se développent entre les collectivités urbaines et rurales autour de l'eau potable, via des organisations et des principes qui transcendent les territoires. Soutenant ces deux orientations de recherche, la dimension internationale du projet de recherche, actuelle et future, sera présentée *in fine*.

- 1- Premier axe : la contribution des usagers à l'action publique territorialisée
- 2- Deuxième axe : les solidarités territoriales autour des services d'eau comme prisme d'analyse des rapports urbain-rural
- 3- Transversalement, l'ouverture internationale des recherches

1. Premier axe : La contribution des usagers à l'action publique territorialisée

Les termes de ce premier axe ont été posés en 1^{ère} partie, dans la sous-partie « positionnement ». En résumé, cette orientation scientifique consiste à accorder de l'intérêt aux démarches autonomes de gestion de l'eau domestique par les acteurs de la société civile urbaine (réseau d'usagers, de citoyens, d'associatifs) et à considérer l'interférence entre ces pratiques alternatives sur des micro-territoires et l'équilibre des services collectifs urbains. Cela revient à considérer que les signaux faibles issus des pratiques ordinaires, dès lors qu'ils sont insérés dans des réseaux d'acteurs et participent activement à la diffusion des pratiques, contribuent à l'action publique. Ce premier axe doit être l'occasion de repenser la notion de collectivité, plus largement que par les partenariats publics-privés des services d'eau urbains, et de reprendre l'approche théorique de la notion, par rapport aux notions connexes de communauté en particulier. C'est aussi l'occasion d'approfondir la notion de service collectif.

L'entrée précise est celle des pratiques habitantes de récupération des eaux de pluie dans leur rapport direct et indirect au modèle du réseau collectif.

1.1 Contextualisation, problématique et hypothèse

Avant d'en développer les objectifs et la méthodologie, il faut préciser que ce premier axe renvoie évidemment à un contexte actuel particulier concernant la participation du public aux débats sur les modes de gestion des services d'eau. Ces débats de fond sont récurrents plus ou moins inscrits dans la pensée alter mondialiste, portés par des associations et organisations non-gouvernementales, par des penseurs, chercheurs et journalistes spécialisés de différents pays (Thierry Ruf, INRA Montpellier; Pierre J. Hamel, INRS Québec, Marc Laimé, Ricardo Petrella), mais aussi des réseaux militants plus environnementalistes. L'observation participante des conférences et des débats du Forum Mondial sur l'Eau à Marseille en 2012 constituera un bon matériau pour renseigner sur les thématiques et les arguments des parties prenantes (gouvernements, entreprises de l'eau, ONG et associations), tandis que s'organise simultanément à Marseille aussi un Forum Alternatif Mondial sur l'Eau (FAME).

Cet axe renvoie aussi aux orientations scientifiques développées par des collègues de l'UMR ESO, en particulier Cyria Emelianoff (ESO-Le Mans), qui a dirigé avec Michelle Dobré, sociologue de Caen, une recherche prospective sur les modes de vie à l'horizon 2050, le programme PROMOV (CLIP - PIE CNRS – 2009-2011 ; encart 4).

Encart 4 : Objectifs du programme PROMOV (PIE-CNRS- 2009-2011)

Le projet de recherche vise en premier lieu à analyser l'évolution des modes de vie des urbains inducteurs de comportements générateurs de gaz à effet de serre, et à identifier les variables clés de cette évolution (état de l'art à l'échelle internationale et ateliers de travail sollicitant des chercheurs et experts). Sur la base de cette observation, un exercice de construction de visions de modes de vie à l'horizon 2050 et une traduction littéraire de ces visions permettront d'esquisser et de comparer des « récits de vie » selon leur capacité à produire une société « post-carbone ».

Ma participation s'est traduite par une contribution écrite à l'axe II sur les « signaux faibles », l'utilisation des eaux de pluie en double réseau illustrant une forme de « débranchement » des réseaux et de consommation locale (Hellier, 2011). Les échanges dans le cadre de ce programme par voie électronique ou en réunion ont confirmé l'intérêt et l'actualité de cet axe sur usagers et action publique territorialisée, et ont permis de le placer dans des champs de recherche interdisciplinaires émergents (écologie territoriale, sociologie des modes de vie, géographie culturelle et sociale). Ils rattachent aussi cet axe aux réseaux institutionnels travaillant sur le développement durable de manière intersectorielle (ADEME, INERIS, MEDDTL en particulier)²⁴ et aux réseaux scientifiques axés sur la ville durable (Réseau Thématique Pluridisciplinaire Ville durable, Institut National de l'Ecologie et de l'Environnement du CNRS).

La montée en puissance des usagers dans la gouvernance des services d'eau n'est plus à démontrer. Que ce soit dans les pays en voie de développement ou en France, les usagers ont gagné en capacité d'organisation et de mobilisation, soutenus par l'expérience d'associations nationales de consommateurs et de réseaux internationaux de citoyens. L'insertion des usagers s'opère aussi dans la gestion des services par le biais de la modification des modes de consommation et des économies d'eau.

Cette entrée permet d'interroger les politiques publiques du service collectif et le modèle de coalition de croissance entre les élus locaux et les entreprises de l'eau. Ce modèle est revivifié par le développement technologique local et les politiques étatiques de pôles de croissance, par le soutien des Agences à des réponses technologiques aux problèmes socio-environnementaux de pollution et de pénurie. Il est intéressant d'analyser comment les groupes de pression d'usagers, et les pratiques plus ordinaires et diffuses

²⁴ ADEME : Agence de l'Environnement et de Maîtrise de l'Energie ; INERIS : Institut National de l'Environnement industriel et des Risques ; MEDDTL : Ministère de l'Ecologie, du Développement Durable, des Transports et du Logement (dénomination au 26 septembre 2011°.

d'approvisionnement alternatif interfèrent avec les politiques de services et de réseaux, soutenues par le partenariat public-privé.

Toute la difficulté théorique est de penser l'interface entre les individus organisés et les pouvoirs publics. Sachant que nous ne sommes pas sociologue mais aménageuse-géographe, nous nous orientons progressivement vers une analyse des productions spatiales à différentes échelles des initiatives, et de la façon dont la dimension spatiale de pratiques, d'usages est reconnue et utilisée par les pouvoirs publics.

Le système de gestion des services d'alimentation en eau, s'il est fondamentalement organisé autour d'un binôme gestionnaire-délégataire, dépend aussi des stratégies des acteurs locaux et individuels : il s'agit d'un système d'action « publique » composite (figure 26). Comme dans d'autres domaines d'action publique, les formes de coopération ou de partenariat public-privé sont aujourd'hui constitutives de la gestion comme de la gouvernance des services d'eau, en entendant le terme « privé » sous deux acceptions : celle du monde économique marchand, et celle des individus et groupes sociaux (Boag, McDonald, 2010 ; Ostrom, 2010, 2006 ; Audette-Chapdeleine, 2009 ; Bakker, 2008 ; Dubresson, Jaglin, 2005).

Notre hypothèse repose sur le rôle pivot des collectivités territoriales, en particulier les communes, auxquelles la proximité avec les habitants-usagers et le positionnement au carrefour des acteurs étatiques et privés donne une certaine légitimité. Les communes sont à l'initiative de l'urbanisme, et leur intervention sur la jonction entre urbanisme, habitat et services d'eau est pertinente pour rejoindre la démarche habitante. L'angle d'entrée est celui des pratiques de récupération des eaux de pluie, à des fins domestiques (usages extérieurs et intérieurs). Les travaux récents et exploratoires menés à ce sujet méritent une amplification des enquêtes, par le biais d'ateliers d'étudiants de Master Professionnels ou de mémoires de recherche Espaces et Sociétés. Ces premiers travaux ont fait l'objet de deux articles. L'un est de nature plus technique et plus court, actuellement soumis à la revue du Cemagref, dans le cadre d'un numéro spécial sur les nouvelles figures du consommateur d'eau, coordonné par Rémi Barbier (ENGEES, Strasbourg) et Marielle Montginoul (Cemagref, Montpellier). L'autre se veut plus problématisé et développé ; il est soumis depuis début septembre à la revue Flux, pour le numéro consacré aux Mutations des services urbains²⁵.

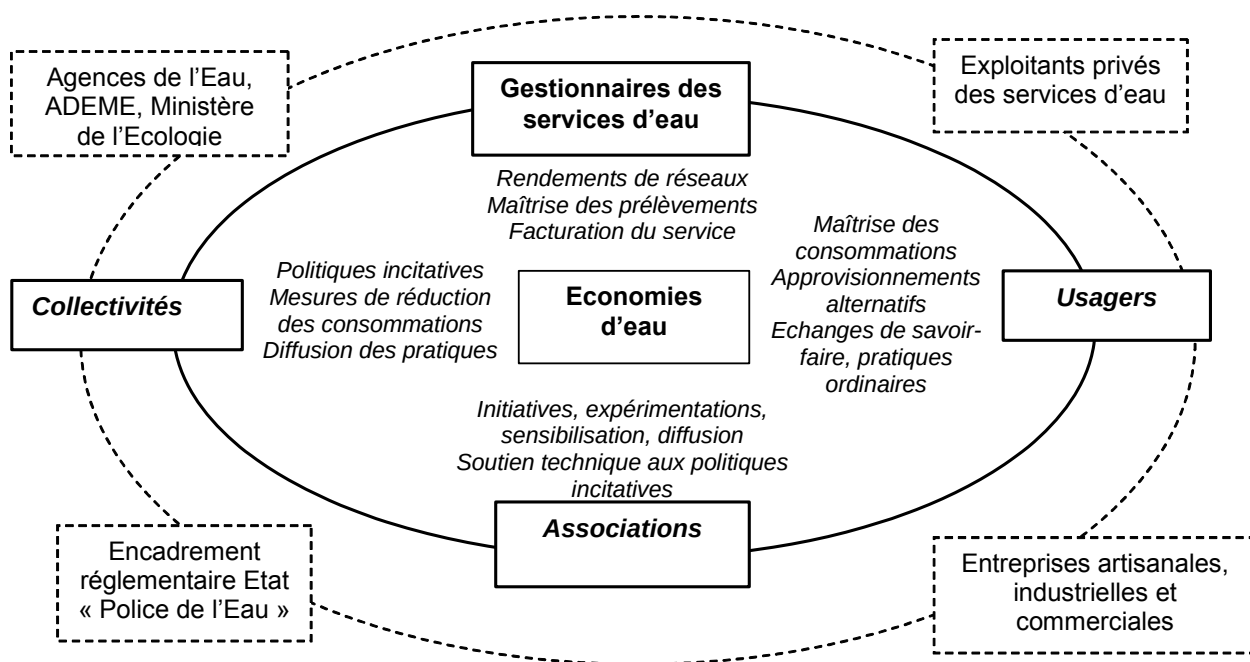
Si ces collectivités territoriales se trouvent à l'interface des acteurs de la gestion des services en réseau et de l'urbanisme, elles sont dès à présent travaillées par les contradictions

²⁵ Revue Sciences, Eau, Territoires : La récupération des eaux de pluie, initiatives privées et enjeu de gestion publique, 9 p.

Revue Flux : Services collectifs d'eau potable et démarches autonomes d'économies d'eau : un système d'action « publique » instable ?, 19 p.

internes aux politiques de développement durable. L'incitation à la réduction des consommations d'eau illustre tout à fait cette collision entre deux modèles socio-économique et urbanistiques, celui du réseau collectif reposant sur le branchement et la contribution de chaque usager d'une part, et celui de l'autonomisation et de l'individualisation des modes d'alimentation dans le but de réduire les consommations (donc de réduire la pression sur les ressources). La conciliation entre rentabilité du service et préservation de la ressource est-elle possible et recherchée ? Nous présentons quelques données de cadrage sur cette vaste question liant l'économique à l'environnemental.

Figure 26 : L'alimentation en eau potable et les économies d'eau. Un système d'action « publique » local composite



E. Hellier, 2011

1.2 La conciliation entre la rentabilité du service et la préservation de la ressource ?

Les services d'eau sont des services à base économique forte, de nature industrielle et logistique. Le renouvellement du patrimoine est coûteux et le dimensionnement des infrastructures doit correspondre aux usages pour être rentabilisé. La moitié des 6 milliards d'euros investi dans les services d'eau et d'assainissement l'est par les collectivités, l'autre moitié provenant des opérateurs privés, des Agences de l'Eau et des Conseils généraux. Alors, lorsque les politiques de développement durable prônent l'économie des ressources et la modération des consommations (une forme de décroissance), le modèle de croissance des services d'eau est vivement interrogé. La contradiction interne peut ainsi traverser les collectivités gestionnaires, qui peuvent à la fois souhaiter la modération des consommations d'eau pour des raisons éthiques et vouloir l'éviter pour préserver l'équilibre entre recettes et

charges du service. Simultanément, la démarche politique qui consiste à modérer l'augmentation des prix de l'eau, voire à les faire baisser (cf. discours actuel de la régie Eau de Paris), ne tend pas non plus à adapter les recettes aux charges croissantes.

Les graphiques présentés dans les rapports annuels des services d'eau de 2009 des villes de Clermont-Ferrand, de Rennes et de Dijon font état d'une érosion des volumes consommés durant la dernière décennie, de l'ordre de 3% par an depuis 2003. Au total, depuis 1991, l'exploitant Lyonnaise des eaux estime que les volumes consommés à Dijon ont baissé de 28% ; Eau de Paris donne un chiffre très proche pour Paris, une baisse de 25% sur vingt ans. Ces observations s'inscrivent dans la baisse de consommation d'eau potable des grandes agglomérations européennes plus accentués pour les villes en déclin industriel mais sensible de la manière générale. Les principaux moteurs de cette baisse résident dans les modifications fonctionnelles des villes (désindustrialisation) et dans les mesures volontaristes des gros consommateurs ; une économie passive est également rendue possible par la diffusion des dispositifs techniques réducteurs de consommation dans les *process* de fabrication comme dans l'électro-ménager des particuliers.

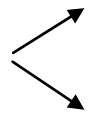
A ces facteurs déterminants d'ordre économique et technique s'ajoute sans doute la modification des comportements de consommation des usagers domestiques. Les consommations unitaires des ménages baissent à l'échelle nationale, de 165 litres/hab/j en 2004 à 151 litres en 2008, soit une diminution de 2% par an, avec des disparités notables selon les régions (Ministère Agriculture et Ecologie, 2010). Si les économies réalisées par un foyer sont mineures à l'échelle d'une agglomération, l'agrégation de ces micro-pratiques peut se répercuter sur la demande totale en volume.

Sur un territoire, seule une forte croissance démographique ou économique peut permettre un maintien voire une croissance des consommations globales. C'est l'observation que l'on peut faire dans les couronnes périurbaines des agglomérations étudiées. Ainsi, il est nécessaire de nuancer cette idée de baisse des consommations d'eau du réseau, car dans certains espaces en voie d'urbanisation une demande nouvelle émerge. De même pour les populations saisonnières, avec un gonflement saisonnier de la demande. La difficulté pour les gestionnaires est justement d'équilibrer l'offre, d'adapter les infrastructures en fonction de la demande saisonnière et de parvenir au recouvrement des coûts sans faire augmenter trop le prix de l'eau, abonnement et prix au m³. Une distinction est donc nécessaire entre les différents types d'espaces et selon les temporalités considérées (tableau 17).

L'amélioration de la performance des réseaux, c'est-à-dire la réduction des quantités d'eau perdues entre la production et la distribution, est une démarche déjà engagée par les gestionnaires publics de services d'eau et très encouragée par l'Etat. Ces pertes pénalisent en effet la rentabilité du service, puisque cette eau transportée, voire traitée, a engendré un coût qui n'est pas couvert par des recettes de la facturation : l'eau n'a pas été distribuée. Or,

ces pertes portent dans les agglomérations sur plusieurs dizaines de milliers de m³ et sur l'année sur quelques millions. Le taux de rendement, c'est-à-dire la proportion d'eau effectivement distribuée par rapport aux volumes produits, fait partie des indicateurs de performance publiés dans le rapport annuel sur la qualité des services d'eau de la collectivité, et collectés par l'Etat dans le SISPEA (Système d'Information sur les Services Publics d'Eau et d'Assainissement). Le bon niveau de cet indicateur, et les efforts consentis par la collectivité en matière de renouvellement de réseaux, sont une condition d'attribution des subventions des Agences de l'eau et des Conseils généraux aux collectivités, lorsqu'elles sollicitent des aides pour la modernisation des infrastructures de production. Le diagnostic et le renouvellement des réseaux sont présentés comme une orientation phare du volet collectivités du premier PNACC (Plan National d'Adaptation au Changement Climatique), il reste largement à la charge des collectivités.

Tableau 17 : Une consommation d'eau potable évolutive dans le temps et dans l'espace

Temporalités	Evolution de la consommation d'eau potable urbaine (domestique et non domestique)	Variations selon la base économique des agglós
Temps long (50 ans)	Augmentation 	Pour toutes les agglomérations étudiées A l'échelle de l'agglomération
Temps contemporain (5-10 ans)	Stabilisation voire baisses 	Consommations stables en ville-centre, croissance dans les communes périphériques
Temps infra-annuel	Variations saisonnières - stations touristiques - villes étudiantes 	Montpellier Rouen, Rennes, Dijon, Clermont-Ferrand

Sources : RPQS

Les pertes lors de la distribution, fuites et eaux de services, représentent environ 25 000 m³/j dans l'agglomération dijonnaise et ses périphéries, avec une hétérogénéité forte des taux. S'il est impossible d'aboutir à un taux de pertes nul (les taux de pertes les plus faibles se situent à 9% en France), le SDAEP estime que le taux de pertes de plus de 30% peut être amélioré. Dans les communes urbaines, on estime devoir dépasser un rendement de 80% (donc passer en deçà des 80%).

L'effort est extrêmement coûteux, repose sur les collectivités, qui doivent l'autofinancer. Il passe en premier lieu par le diagnostic du réseau qui consiste à en faire l'évaluation de la qualité, à localiser les fuites. Ce dernier travail n'est pas aisé car même avec des moyens

sophistiqués de surveillance vidéo (que peut d'agglomération peuvent s'offrir), des secteurs sont difficilement accessibles aux gestionnaires, par exemple les tronçons de réseaux situés sous des copropriétés. Il s'y écoule de l'eau du réseau public mais le caractère privé de la voie ne facilite pas les investigations (Elu à l'eau et à l'assainissement, Ville de Rennes – 24/08/2011).

Le dernier PNACC (Programme National d'Adaptation au Changement Climatique) présenté le 21 juillet 2011 par la Ministre de l'Ecologie décline des mesures et des politiques d'économie d'eau dans tous les secteurs de l'économie, dont la filière eau potable. Avant lui, la loi Grenelle 2 de l'Environnement de juillet 2010 prônait aussi un effort de rationalisation des consommations d'eau en redonnant une place à la récupération des eaux de pluie pour l'arrosage et les usages extérieurs dont les usages intérieurs sont très encadrés par l'arrêté du 21 août 2008.

Bien avant ces lois, les entreprises et les collectivités ont engagé des programmes incitatifs, et mis en place des mesures de réutilisation des eaux en circuit fermé et de réduction des consommations d'eau, au titre de l'optimisation des coûts, des actions environnementales et de leurs programmes locaux de développement durable. L'utilisation des eaux de pluie pour les espaces verts, les dispositifs de réduction des consommations dans les services municipaux, et les ventes de cuves d'eau au particulier à tarif réduit, constituent les modalités les plus courantes des politiques d'économies d'eau des collectivités en France.

Dans l'agglomération de Rennes, et en Bretagne, la politique d'économies d'eau semble être particulièrement avancée, du fait de la vulnérabilité des ressources et de l'organisation des acteurs. La très forte proportion de prélèvements en eaux de surface (80% du total) s'accompagne d'une tension estivale sur la disponibilité de la ressource. La ville de Rennes s'inscrit dans un projet de villes pilotes sur les économies d'eau en 1995, en partenariat avec l'Agence de l'Eau Loire Bretagne et le Ministère de l'environnement. Puis en 2000, dans le cadre d'une Charte de l'Environnement, la Ville de Rennes, La vente à moindre coût de cuves de 500 litres de récupération d'eau de pluie. Portée par le Conseil Local à l'Energie (CLE) et des associations environnementales (CIELE, Centre d'Information sur l'environnement et l'énergie), cette opération à l'initiative de la collectivité urbaine obtient un succès important au point d'être prolongée durant quatre années (2001-2004). Au cours de la période, plus de 2 000 récupérateurs d'eau pluviale ont été vendus. Le système est préconisé pour des usages extérieurs, mais on ne peut pas exclure que des usagers aient développé les systèmes plus perfectionnés.

L'impact favorable de ce phénomène pourrait être de réduire la tension sur la ressource liée aux prélèvements urbains, en particulier dans les espaces classés en zones de répartition des eaux. Ce n'est qu'une hypothèse, car la ressource peut continuer à être sollicitée à un même niveau, via les forages domestiques et les pompes pour irrigation. Les

inconvenients pour la qualité du service sont certains. Par ailleurs, le niveau de consommation est le socle du financement du service via la facturation. Sa baisse touche au niveau de financement du service, marqué par des coûts fixes.

Si l'exploitant a des objectifs gestionnaires en matière de rendement de réseaux, il n'a en revanche pas intérêt à ce que les volumes d'eau potable facturés baissent. Outre l'augmentation des risques de dégradation sanitaire que les moindres flux d'eau dans les canalisations font encourir, les baisses de consommations d'eau potable ont un impact financier et économique; engendrant une baisse des recettes du service, elles peuvent déséquilibrer le budget eau qui repose sur le principe utilisateur-payeur et sur la séparation du budget général²⁶. Les économies d'échelle diminuent. L'amortissement du patrimoine physique aussi. La prise en charge financière du surdimensionnement et des coûts fixes se répercuterait au final sur le prix payé par les abonnés, qui face à la hausse du prix de l'eau, pourraient accroître leurs économies d'eau et entretenir un cercle vicieux. Enfin, la sollicitation possible du réseau public, en cas de pénurie dans les réserves des particuliers, nécessite pourtant que le réseau reste capable de répondre à une augmentation saisonnière de la demande. Il faut donc maintenir le dimensionnement du réseau, qui par ailleurs est une donnée physique rigide difficilement modifiable au gré des besoins !

Les régies comme les DSP sont confrontées à ce risque « d'effet ciseau » sur leur équilibre budgétaire. La régie de Saint-Quentin dans l'Aisne fait face à une baisse des consommations depuis le milieu des années 1990, en lien avec la désindustrialisation de l'agglomération. Elle doit simultanément entretenir le patrimoine de canalisation, moderniser les usines et assurer de nouvelles interconnexions. Une des voies possibles pour le gestionnaire, la Communauté d'agglomération, est d'augmenter le prix, mais il s'agit d'une question sensible dans un contexte socio-économique plutôt fragile ; en outre, l'augmentation nécessaire pour compenser la baisse de recettes due au recul des consommations serait trop forte. Il faudrait la lisser (RPQS Eau potable Saint-Quentin 2009 ; entretien avec le Directeur de l'Eau et de l'Assainissement à la CA de Saint-Quentin, 19/08/2010).

Au-delà de l'exigence de recouvrement total des coûts (*full cost pricing*), les collectivités doivent pouvoir maîtriser l'information concernant les dynamiques spatiales et temporelles de consommation d'eau de la ville, en lien avec ses extensions et ses éventuelles rétractions. Cela implique de prendre les moyens d'assurer un suivi précis des volumes d'eau distribués et consommés, à l'échelle fine et désagrégée des quartiers, comme à l'échelle de l'agglomération. Les gestionnaires des services d'eau manquent également de

²⁶ Pour les communes de plus de 3500 habitants, les budgets eau et assainissement sont des budgets séparés du budget principal de la commune (budgets annexes), ce qui les contraint à trouver une autonomie de financement.

prise sur les facteurs externes de l'évolution économique des services, qui relèvent de la planification et des projets de développement urbain. Les domaines de l'aménagement du territoire et de la gestion de l'eau sont fortement cloisonnés dans les documents d'aménagement, comme dans les pratiques d'urbanisme. Pour la stratégie des gestionnaires des services d'eau, cela signifie l'impossibilité d'anticiper sur les projets d'urbanisation (Hellier, Carré et al., 2009). Il en est ainsi du déplacement spatial de la demande opéré par les changements fonctionnels des espaces urbains, et de la hausse des coûts fixes des réseaux, liée aux investissements d'équipement des espaces périurbains.

Pour approfondir ces questions fondamentales, nous choisissons des pistes d'investigation précises et localisées, ainsi qu'une méthodologie reposant sur le suivi d'opérations d'aménagement et sur l'enquête auprès des usagers-habitants des collectivités correspondantes.

1.3 Supports d'investigation et méthodologie

Trois grandes pistes d'investigations et de méthodologies sont prévues pour approcher les pratiques alternatives de récupération des eaux de pluie et leurs effets sur les politiques publiques d'eau et d'urbanisme :

Suivre précisément *deux éco-quartiers*, deux projets pour comprendre quels motifs guident les acteurs locaux à développer les modes alternatifs d'alimentation en eau (cahier des charges pour labellisation ? projet collectif éventuellement à la demande d'habitants ?) et quels types de partenariats avec le secteur privé et avec les habitants se mettent en place. Un exemple en périphérie rennaise, Cesson-Sévigné un lot de Via Silva, pourra être suivi dans sa conception et ultérieurement dans son fonctionnement (Services de l'Etat (DDTM 35), entreprise M. De Beaurepaire, SEM Territoires et Rennes Métropole). Un atelier d'étudiants de Master Aménagement pourrait soutenir cette observation. Un autre exemple pourrait être pris dans un autre pays européen, de manière à constater si la législation et la culture autorisent les mêmes usages qu'en France, sont plus ou moins restrictifs et pourquoi (place du service collectif, des préoccupations sanitaires). Bernard Barraqué a fait remarquer qu'en matière de réutilisation des eaux usées les Pays-Bas opèrent un recul et invalident des dispositifs du quartier Lexmeer à Culemborg (exemple possible)²⁷.

Sur un plan « aménagiste », la réflexion doit *articuler les échelles de l'urbanisme*, celles de la stratégie d'agglomération, du projet local et de l'opération située. Les espaces périurbains constituent de notre point de vue un laboratoire adapté pour

²⁷ Barraqué B., 2011, Les enjeux de l'écologisation de la gestion de l'eau dans les éco-quartiers, in *Espaces et sociétés* n°144-145.

concevoir et expérimenter ces formes hybrides. L'extension périurbaine des réseaux, qui repose sur un scénario de croissance, pourrait être pensée d'emblée sur des modes mixtes d'alimentation en eau et d'assainissement, alors que les caractéristiques physiques de l'urbanisation s'y prêtent et qu'on peut agir avant urbanisation. Dans le sillage de l'exemple du projet Via Silva (Cesson-Sévigné), le suivi des différents programmes et ZAC des périphéries de l'agglomération rennaise pourrait faire l'objet d'un travail collectif sur la manière dont l'adduction d'eau potable est pensée dans chacun de ses projets.

Prolonger l'étude fine des habitants usagers de la commune de Rennes, amorcée par le mémoire de Master 2 ESO d'Adeline Denais, à soutenir en octobre 2011, sur Action publique locale et logiques spatiales des économies d'eau. Le cas de la Ville de Rennes. L'objectif de ces enquêtes est de saisir les motivations des usagers et les facteurs sociaux spatiaux et politiques incitatifs au développement des pratiques (forme d'habitat, statut du logement, politiques de collectivités, sensibilisation par les associations...). Il s'agit de démêler le poids relatif des relations et contextes micro-locaux (configuration du logement, effets éventuels de voisinage), des politiques locales (programmes d'urbanisme, plans d'économie d'eau, d'énergie...) et de l'échelon national (réglementation, aides). Un tel objectif impose de développer le nombre d'entretiens pour consolider les enseignements déjà extraits des premiers entretiens en périurbains réalisés en 2010. Si possible, il serait du plus grand intérêt de mettre en œuvre un suivi longitudinal sur une cohorte d'usagers pendant quatre à cinq ans, pour mesurer l'évolution éventuelle des pratiques et celle du regard porté sur ces pratiques. Une partie des entretiens peut être menée dans le cadre de mémoires de Master en Géographie-Aménagement, le suivi de la cohorte relevant plutôt d'un travail personnel du chercheur de manière à assurer la continuité.

Les enjeux de ces pratiques individualisées et diffuses d'alimentation alternative sont d'ordre social et politique. Face aux crises environnementales et à la perspective de changements plus profonds, la sécurisation de l'alimentation en eau est invoquée à la fois par les usagers en double réseau, et par les gestionnaires qui développent les interconnexions. Or, la sécurisation technique, en cas de pénurie des ressources individuelles (pollution, sécheresse...), viendra de toute façon du réseau public interconnecté.

La question de la solidarité pour l'accès de tous à un service d'eau se pose alors, face à des formes assez libérales et individuelles de service à domicile. On peut avancer que la contribution à l'économie de la ressource est une forme de solidarité, mais à une autre échelle que celle du réseau technique urbain, sans non plus connaître l'impact de ces interceptions sur le cycle de l'eau. Et si la sortie du réseau fragilise le service collectif, sur quel dispositif orienter la solidarité ? En d'autres termes, quel est le bien commun à préserver, du service collectif ou de la ressource ? (tableau 18)

En définitive, on peut considérer que l'instabilité du système d'alimentation en eau des collectivités, produit par des actions volontaires des gestionnaires et des dynamiques non maîtrisées, donne l'opportunité de penser la durabilité urbaine, en particulier dans une optique de prévention environnementale. La problématique est celle d'assurer une transition urbaine qui prenne en compte l'existant, tout en innovant dans la conception des gestions des eaux urbaines. Si l'on se dirige vers des systèmes composites, le défi consiste à penser un équilibre futur entre gestion centralisée de service collectif, et gestions décentralisées de systèmes socio-techniques en émergence.

De manière plus générale, cet axe de recherche émergent interroge la capacité des individus comme acteurs face aux acteurs collectifs et institutionnels, ce qui implique à la fois une analyse empirique, soutenue par un cadre théorique sur la nature et la portée de l'individu, comme catégorie d'analyse, dans l'Aménagement de l'espace. Le deuxième axe de perspectives se place en revanche majoritairement dans nos catégories d'analyse plus habituelles, à savoir les acteurs constitués et institués, et vise à mettre en valeur la notion de solidarité territoriale comme outil d'analyse des rapports territoriaux et des politiques publiques de gestion des ressources et d'aménagement des territoires.

Tableau 18 : Questions posées par la généralisation des systèmes alternatifs : enjeux collectifs et réponses possibles

Enjeux collectifs	Réponses des démarches « autonomes »
La robustesse face aux défis environnementaux (changement climatique, pollution des eaux brutes...)	Diminuer la ponction quantitative et permettre le contrôle des volumes Protéger la ressource en amont (politique publique)
La fiabilité vis-à-vis de la qualité sanitaire des eaux utilisées et réutilisées	Maîtriser les techniques de recyclage et les circuits courts Respecter les consignes
L'équité Coût individuel des dispositifs alternatifs, risque de ségrégation sociale	Faire baisser les prix par la diffusion des techniques Insérer les dispositifs autonomes dans les programmes de logements
Les mécanismes de solidarité Dispositifs autonomes, forme de libéralisation individuelle	Penser la solidarité à une autre échelle que celle du réseau technique urbain (bien commun)
La gestion intégrée Des infrastructures et des services urbains	Plusieurs services pensés dans un cadre global, celui du projet d'habitat
La participation de l'usager au service public et aux choix collectifs	Montrer la capacité de proposition et de réalisation de la société civile (forme de démocratie et de participation réelle)

E. Hellier, 2011

2. Deuxième axe : Les solidarités territoriales autour des services d'eau comme prisme d'analyse des rapports urbain-rural

2.1 Autour de la notion de solidarité territoriale

A la différence des notions de cohésion territoriale, d'équité territoriale ou de proximité, la notion de solidarité territoriale ne fait pas partie des notions affichées au tout premier plan des recherches en Aménagement de l'Espace et Urbanisme. Le terme est absent des dictionnaires de la spécialité en tant qu'entrée principale. Ainsi, dans le *Dictionnaire de l'aménagement des territoires. Etat des lieux et prospective*, on trouve en effet ces deux termes de cohésion, de proximité et d'équité, mais pas celui de solidarité.

Cependant, au-delà des dictionnaires, la notion est présente dans les débats fondamentaux sur les modalités de l'aménagement et du développement des territoires et dans la littérature économique récente (Veltz, 2008, Davezies, 2008). « Des idées neuves se sont diffusées : les politiques territoriales doivent favoriser la création de ressources et de richesses nouvelles et non plus seulement être des politiques d'affectation ou de redistribution de ressources et de richesses données » (Veltz, 2008, p.71). Dans ces écrits et ces thèses, la solidarité territoriale est présentée comme un ressort hérité et insuffisant des politiques d'aménagement des territoires ; d'après ces auteurs, il doit s'y ajouter - voire s'y substituer ? - une aide à la création de richesses. Spatialement, ces analyses renvoient à l'idée que l'Ile-de-France est la seule région productrice nette et que le développement des autres régions résulte d'une redistribution des richesses depuis cette région excédentaire (via les migrations résidentielles, de retraites...) (Davezies, 2008).

La notion de solidarité territoriale est aussi manipulée au sujet des ressorts de cohésion dans l'intercommunalité par des chercheurs comme Paul Boino. Ce dernier distingue la « solidarité mécanique » des communes, par les réseaux techniques, de la « solidarité organique », par l'organisation politique, et avance qu'en fait cette diffraction entre deux types de solidarité n'est pas la lecture la plus pertinente de la cohésion interne des intercommunalités (il s'agirait plutôt d'un couple coopération-compétition) (Boino, in Boino, Desjardins, 2009). Par ailleurs, la loi Solidarité et renouvellement urbain de 2000 visant à encourager l'intégration et la mutualisation dans les politiques urbaines, a affiché le terme ; la répartition équitable entre communes de l'implantation du logement social, la promotion du droit à la ville (accès aux transports, aux équipements et services) constituaient deux aspects majeurs de cette loi complémentaire et contemporaine de celle sur l'intercommunalité urbaine de 1999, promotrice d'une solidarité organique notamment par des taxes unifiées et des mécanismes de redistribution financière.

Enfin, le *Dictionnaire de géographie et de l'espace des sociétés* indexe le terme et renvoie à vingt-cinq articles, dont communauté, communisme, développement local (solidarités fonctionnelles), ethnie, fédéralisme, justice spatiale, lieu, milieu, nation, planification (Loi Solidarité et renouvellement urbain de 2000), géographie régionale (solidarité territoriale), singulier/universel, société (les solidarités), sociologie, urbain, valeurs (solidarité sociale), ville, zonage (solidarité territoriale). La connotation politique de la notion apparaît donc dans une grande part des articles, tandis que sa dimension technique est moins répandue.

La solidarité territoriale peut en effet désigner des solidarités fonctionnelles et alimenter la notion de système et la description des systèmes. Mais l'acception que nous retenons et qui s'inscrit dans une approche plus socio-politique de l'aménagement territorial dépasse cet aspect pour englober plus spécifiquement les solidarités sociales et financières. Cette solidarité volontariste repose sur le principe de la redistribution de moyens entre les territoires, en prélevant des moyens sur les mieux dotés pour les affecter aux territoires qui en manquent ou en mutualisant les moyens entre territoires aux ressources hétérogènes. Les mécanismes sont divers : péréquation, mutualisation, redistribution, discrimination positive.

Premier objet de recherche après ma thèse de Doctorat, l'espace périurbain, entendu au départ comme la couronne périurbaine des aires urbaines, se prête aisément à l'analyse des solidarités territoriales mécaniques et fonctionnelles dans les aires urbaines. Plus récemment, ce sont les solidarités plus locales, internes à ces espaces qui ont sollicité mon intérêt.

2.2 Le « laboratoire périurbain », des solidarités internes en construction

Tout un pan de mes recherches ont porté sur la production des espaces urbains et de la structuration urbaine en focalisant l'attention sur les périphéries (cf. liste de publications : Chapuis, Esnault, Manonne, Renaud-Hellier, 2001 ; Renaud-Hellier, 2004 ; Renaud-Hellier, 2005 ; Dumont, Hellier, 2010). La posture est la suivante : il existe des espaces singuliers entre les espaces agglomérés ou autour des espaces agglomérés, qui méritent un intérêt particulier du fait de leur place dans les processus de l'urbanisation et dans les politiques d'aménagement. La production de ces espaces hétérogènes et en forte mutation est liée à la poursuite de la métropolisation, dans son volet extensif permis par le développement des réseaux (étalement urbain). Le plus souvent orpheline de politiques publiques (Roux, Vanier, 2008), la dimension périurbaine est alors particulièrement intéressante à observer sous l'angle des politiques publiques locales, prises entre des solidarités d'agglomération et des attentes locales, et sous l'angle des pratiques habitantes ; ces deux angles d'analyse nous paraissent révélateurs des incertitudes et des opportunités « laissées » à des espaces périurbanisés pluriels. Les sociétés et élus de ces espaces développent des politiques qui ne

sont pas copie ni répétition de l'urbain, mais développent de nouvelles formes d'urbanité et d'organisation socio-territoriale.

C'est cette dimension de « laboratoire périurbain » que nous mettons en avant dans la contribution de recherche PUCA « La mobilité et le périurbain à l'impératif de la ville durable » où l'équipe co-animée par Marc Dumont (ESO-Rennes) fait émerger les « trames de mobilités collectives » comme nouvelles expériences « publiques » du déplacement dans les périphéries urbaines (Rennes, Le Mans) (concontributrices : Sandrine Depeau, psychologie environnementale, Agnès Lemoine sociologue urbaniste, Thérèse Delavault architecte). De fait, les initiatives locales en matière de déplacements alternatifs semi-collectifs – covoiturage, pédibus - trouvent à la fois des élus soucieux d'améliorer le cadre de vie des habitants alors que les nuisances automobiles s'accroissent (communes en croissance), et des organisations d'habitants prêts à promouvoir également des modes de vie « durables ». Ces initiatives semi-collectives peuvent être un moyen de conserver ou de construire un « entre-soi » entre catégories d'habitants, tendance observable dans certains pédibus (accompagnement à l'école à pied). Elles sont le plus souvent une contribution plus ou moins formalisée et reconnue à une solidarité locale. Elles sont enfin l'occasion d'interroger les politiques publiques d'aménagement au sujet des espaces publics et des mobilités. Ce programme rejoint ainsi le premier axe de nos perspectives, à savoir la contribution des usagers-habitants à l'action publique locale. Même s'il porte sur les mobilités quotidiennes, il enrichit notre problématique sur les modalités de l'action publique, et confirme la nécessité de travailler en pluridisciplinarité au sein des sciences humaines et sociales pour aborder la compréhension de la production sociale des territoires aménagés.

Dans un contexte de dégradation qualitative de la ressource en eau et de pression réglementaire de la part des instances européennes, les collectivités urbaines françaises sont confrontées à la remise en question de leur modèle de développement et de gestion de l'eau. Cette remise en question porte sur l'ensemble du cycle urbain de l'eau, de la production d'eau potable jusqu'à l'épuration des eaux usées. Or, les choix de développement urbains se placent dans un vaste système territorial rendant « solidaires » les territoires périurbains et ruraux, ceux de la demande, ceux des prélèvements et ceux des rejets, territoires souvent distincts.

Le système territorial de gestion de la ressource est ainsi vivement questionné voire remis en cause par l'impact croisé d'activités économiques nécessaires au développement local. Ici, des modes culturels et l'élevage intensifs entraînent des pollutions diffuses dans les eaux brutes destinées à la consommation humaine ; là, un barrage-réservoir destiné à l'alimentation en eau d'une agglomération gèle le développement des activités agricoles ou touristiques. Autrement dit, la filière eau potable subit des externalités et en même temps exporte ses coûts de développement sur d'autres territoires, ce qui s'inscrit en contradiction

avec les exigences de la ville durable (Emelianoff, 2007). Enfin, autre source d'iniquité territoriale, les coûts de la production d'eau potable et du traitement des eaux usées augmentent et ne sont pas équitablement répartis sur l'ensemble de la population et des territoires bénéficiaires. Pour l'heure, des dispositifs d'échelle variés de mutualisation des coûts et d'harmonisation des prix se superposent et tendent, au-delà du modèle de gestion intégrée autour des bassins-versants, à pratiquer des mécanismes de solidarité financière de manière pragmatique entre collectivités urbaines, collectivités rurales et acteurs du développement rural.

2.3 Tensions et solidarités entre villes-centres et espaces périphériques

Une première série d'analyses peuvent porter sur les solidarités et tensions internes dans les structures de coopération intercommunale. Les enquêtes portant sur les services d'eau ont permis de relever qu'à l'occasion des transferts de compétences vers les instances d'agglomération (re)jouent des antagonismes politiques, en particulier face à une recentralisation des pouvoirs d'organisation au profit de la ville-centre.

La construction intercommunale et sa pérennité reposent sur l'intérêt partagé qu'y trouvent les membres de cette organisation. « Si l'institution est soumise à un processus quelconque de sélection concurrentielle, elle doit d'abord sa survie au fait de procurer davantage de bénéfices aux acteurs intéressés que les formes institutionnelles concurrentes » (Hall, Taylor, p.480). Bien entendu, les mécanismes compensatoires et redistributifs jouent un rôle dans la cohésion intercommunale, en particulier pour les pertes fiscales liées à la mutualisation de recettes telles que l'ex-taxe professionnelle. Par ailleurs, les gains d'intégration dans les équipements et réseaux d'agglomération (transports en commun en particulier) l'emportent sur les pertes liées à la fiscalité propre de l'agglomération. Néanmoins, un domaine d'intervention optionnel tel que l'eau potable peut faire rejouer des antagonismes entre structures institutionnelles concurrentes, en particulier des syndicats d'eau ruraux par lesquels des élus ont acquis une légitimité locale et un rôle dans le développement économique et social du territoire. Cette dimension est plus importante dans l'adduction d'eau que dans l'assainissement ou les déchets ; la mémoire locale s'identifie plus à une source qu'à une station d'épuration !

Le cas montpelliérain est intéressant de ce point de vue, puisque plusieurs syndicats ont été amputés d'une partie de leurs communes dans le transfert de la compétence à la CAM, et parce que ces syndicats se sont tournés vers des ressources extérieures à la CAM pour compléter leur ressource locale (eau brute du Rhône). Par ailleurs, le contexte intercommunal de Montpellier est un exemple en France de fragilité et de retraits de communes après constitution de la CA, le 30 juillet 2001. Six mois après sa constitution, en décembre 2001, la CAM connaît un élargissement considérable de 15 à 38 communes. Mais

deux ans et demi plus tard, au 1^{er} janvier 2004, six communes obtiennent leur retrait : La Grande-Motte, Mauguio, Saint-Aunès, Saint-Clément de Rivère, Saint-Gély-du-Fesc et Teyran. Parmi elles, des communes à gros enjeux économiques et stratégiques : deux très grosses communes littorales, Mauguio et La Grance-Motte (8 400 et 16 000 habitants de population permanente) et deux communes limitrophes du pompage de la CAM dans les sources du Lez (Saint-Clément et Saint-Gély, respectivement 5 300 et 8 700 habitants). Au total, un retrait de 48 000 habitants environ en considérant la population actuelle²⁸. La Communauté d'agglomération, réduite à 32 communes, perd l'année suivante la commune de Palavas-les-Flots, station balnéaire de 6 000 habitants permanents, qui rejoint la Communauté de communes du Pays de l'or où se trouvent déjà La Grande-Motte et Mauguio. Ce contexte traduit les tensions existant entre des communes à fort développement et le centre montpelliérain, tensions qui recoupent des clivages politiques PS-UMP mais également des rivalités de personnalités politiques.

Des compromis différents ont été passés pour gérer les relations entre ville-centre et périphéries, ou entre Communauté d'agglomération et syndicats d'eau périphériques. La recherche de ces compromis est d'une part suscitée par la loi, qui indique qu'en cas d'interférence des périmètres de CA et de syndicat, la CA doit être représentée au syndicat. En interne, dans la CA (Dijon, Montpellier, Rouen) ou dans le syndicat (Rennes), la constitution du bureau et des commissions, voire l'attribution d'une vice-présidence à une commune périphérique, peut permettre de contrebalancer la présidence de la structure par un élu de la ville-centre.

A Rennes, le passage des infrastructures de production des communes ou syndicats vers le SMPBR au 1^{er} janvier 2011 représentait une perte de maîtrise des communes périphériques sur leurs captages. Les conseils municipaux n'y étant pas forcément tous favorables. Mais les bénéfices liés à la mutualisation du tout (cohérence, sécurisation globale de la vulnérabilité de la ressource, programmes d'urbanisation) et la persistance des neuf unités de distribution emportaient la décision des élus. D'après le compte-rendu de la réunion du 29 avril 2010, le conseil municipal de Saint-Grégoire se déclare défavorable au transfert de la compétence production du SIAEP Nord au SMPBR dans les conditions proposées.

A Rouen, l'attribution de deux vice-présidences à l'eau permettent de distribuer les mandats entre anciens de la Communauté d'agglomération de Rouen (P. Léautey, Mont-Saint-Aignan) et ex-Communauté d'agglomération d'Elbeuf (J.-M. Masson, Saint-Pierre-les-Elbeuf), et pas seulement entre services en délégation et représentants de la régie. Les communes intégrées dans la CA ont quitté leur syndicat d'origine. Cette scission complète fait qu'il n'y a pas de représentation politique de la Communauté d'agglomération dans ces

²⁸ chiffres INSEE 2011 – date de référence statistique 2008

syndicats (les SIAEPA de la région de Montville au Nord, de la région de Préaux et de La Faribole au nord-est). Ces trois syndicats périurbains et ruraux sont adhérents au syndicat départemental, le SIDESA, Syndicat Interdépartemental de l'Eau Seine Aval (cf. infra).

A *Montpellier*, une solution de transition a été ménagée pour les trois syndicats partiellement inclus dans la CA. Le Vice-Président eau de la CA est présent dans les conseils de ces syndicats, pour représenter les communes de la CAM qui appartenaient auparavant au syndicat (avant la prise de compétence Eau par la CAM au 1^{er} janvier 2010). A l'inverse, le président du syndicat le plus puissant, le Syndicat du Bas Languedoc (SBL), est délégué à la CA et participe à la commission Eau-Assainissement de la CA de Montpellier.

A *Dijon*, les syndicats d'eau périphériques restent indépendants de la Communauté d'agglomération, mais sont regroupés dans une même entité de planification, le SDAEP, placé à l'échelle du SCOT.

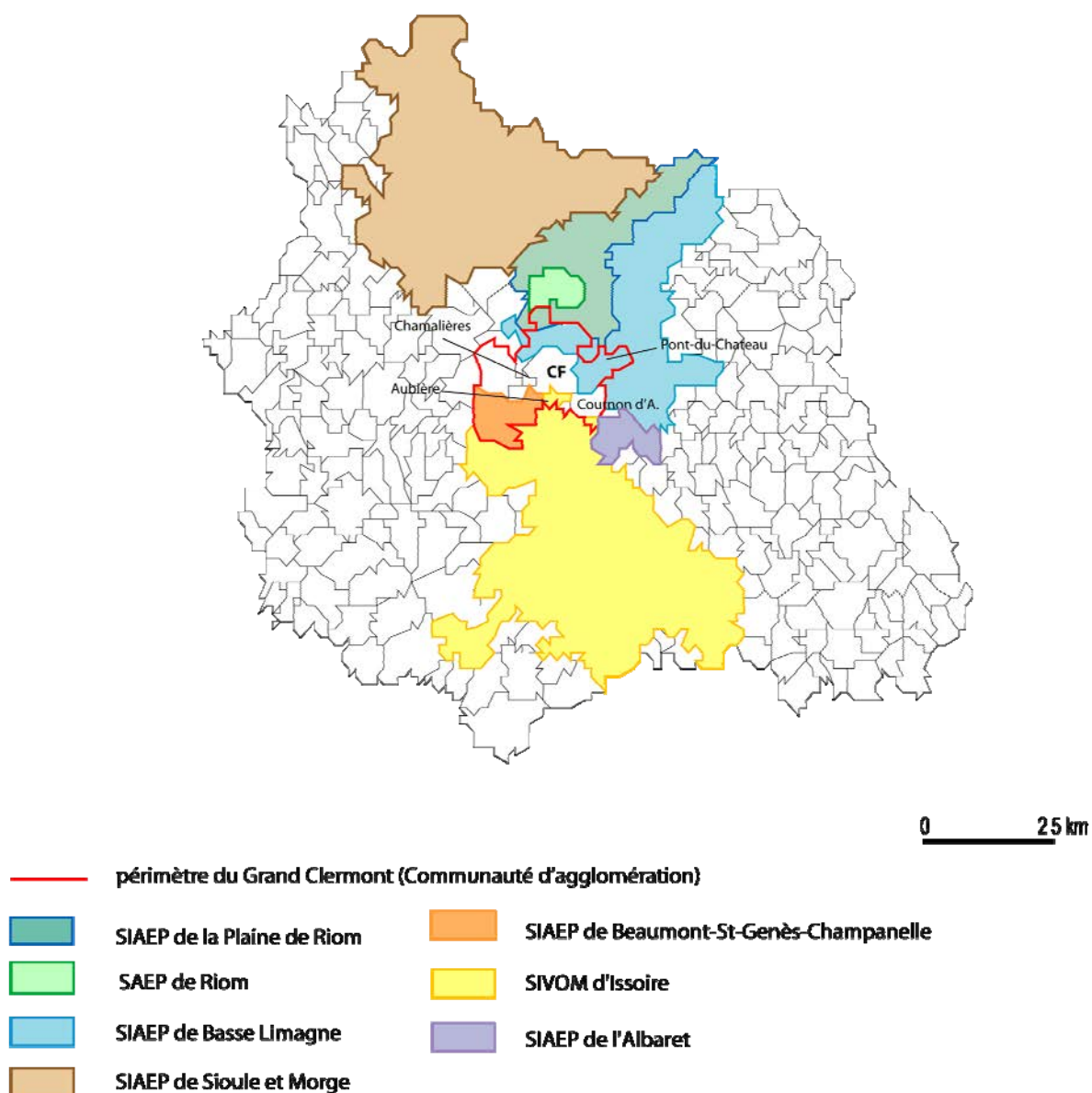
A *Clermont-Ferrand*, la situation semble à l'évidence plus figée dans la mosaïque territoriale. Au sein du périmètre de la Communauté d'agglomération du Grand Clermont, coexistent sept communes gestionnaires, dont la ville-centre, et quatorze communes (les deux tiers) rattachées à trois syndicats différents : SIAEP Beaumont-Ceyrat-St-Genès pour trois communes au sud-est, SIVOM d'Issoire pour deux communes (Aubière et Le Cendre) au sud, le SIAEP Basse Limagne pour neuf communes enserrant la CA à l'est et au nord (Figure 27).

Une strate de regroupement ou de coordination pourrait se placer à l'échelon départemental sous forme d'un syndicat départemental de production. Cette configuration existe en Ile-et-Vilaine et intègre tout le territoire, donc toutes les agglomérations. En revanche, dans les quatre autres cas où il serait nouveau, il risquerait de ne fédérer que les syndicats ruraux. Au sein de ces quatre cas, seul un département présente une organisation préalable (Seine-Maritime), la démarche paraît plus hasardeuse dans les trois autres.

Elle est politiquement et techniquement déjà bien avancée, comme le montre l'exemple du SIDESA. Née à partir d'une amicale de présidents de syndicats d'eau en 1961, cette organisation vise à assurer une animation et un conseil juridique aux petites collectivités en matière d'eau potable. Le Syndicat soutient en particulier les collectivités lors des renouvellements de contrats et dans la réalisation du RPQS (dix à quinze par an). Il a réalisé un schéma directeur d'eau potable en 2004, et coordonné les études de sécurisation par secteurs en 2009. Il se présente comme l'interlocuteur et le partenaire du Conseil général et des services de l'Etat pour la mise en oeuvre des politiques territorialisées de l'eau potable. Il a formulé des propositions pour la réforme territoriale et a relayé à la Préfecture les avis des collectivités membres sur le Schéma Départemental de Coopération Intercommunale le 2 août 2011. La structure administrative regroupe dix personnes : ingénieurs hydrauliciens,

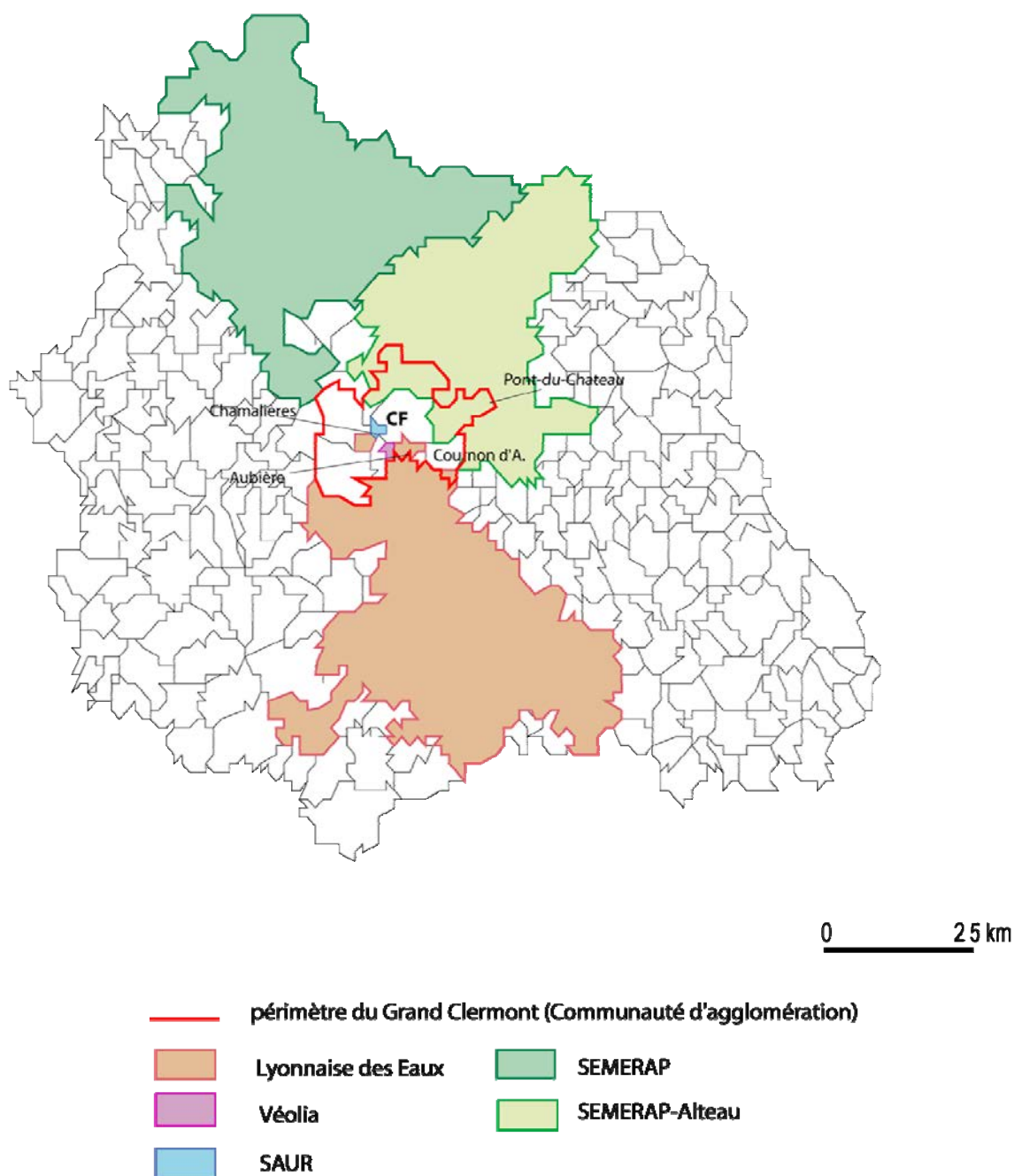
technicien SIG, juriste. Les financements proviennent de trois sources : cotisations des adhérents, subventions Agences de l'Eau dans le cadre d'une convention pluri-annuelle, prestations d'Assistance à Maîtrise d'Ouvrage. En fait, le syndicat assure des tâches dévolues autrefois aux services de l'Etat (ex-DDAF), le soutien aux petites collectivités, et dont l'Etat s'est quasiment totalement désengagé.

Figure 27 : Les gestionnaires des services d'eau potable dans la Communauté d'agglomération de Clermont-Ferrand (avril 2011)



Conception-réalisation: E. Hellier, UMR ESQ, 2011

Figure 28 : Les exploitants des services d'eau potable dans la Communauté d'agglomération de Clermont-Ferrand (avril 2011)



L'évolution des rapports entre les communes autour de la gestion des services d'eau peut évoluer en fonction de deux grands paramètres : un paramètre endogène, l'acceptation progressive de la compétence Eau par de nouveaux élus, et un paramètre exogène, la pression de la réforme territoriale. Selon la directrice de l'eau et de l'assainissement de la CAM, « le système va se débloquer », du fait du renouvellement politique, de l'expression des besoins croissants en eau et de l'insatisfaction des services de l'Etat vis-à-vis des

découpages actuels (Directrice de l'Eau de la CAM, 24/02/2011). Le renouvellement politique s'opère à la suite du décès de Georges Frêche en octobre 2010. Le nouveau président de la CA Jean-Pierre Moure est un élu d'une commune périphérique de la CAM appartenant au SBL, Cournonsec. Maire de cette commune depuis cinq mandats, M. Moure est un élu très implanté localement, ce qui lui donne une légitimité locale ; issu de la partie rurale de l'agglomération, il peut réaliser le consensus entre les élus de Montpellier (Hélène Mandroux, maire de Montpellier, est 1^{ère} vice-présidente de la CA) et le reste de la CAM.

S'agissant de la réforme territoriale, les méthodes suivies par les préfetures dans le processus en train de se faire consistent à proposer des regroupements de Communautés avant de s'attaquer au problème des SIVU, l'idée étant ensuite de rattacher toutes les compétences qui pourront l'être aux nouvelles CC (Responsable observatoire eau et assainissement, DDT 34). Cela risque d'être délicat pour les syndicats d'eau et de bassin si bien que les réflexions sont simultanément lancées dans les DDT au sujet des regroupements pour l'eau (eau potable, assainissement, bassins) en lien avec les structures existantes (Directeur du SIDESA 76).

Politiquement, le SIDESA est porté par une personnalité majeure du département, Charles Revet, sénateur-maire Union pour un Mouvement Populaire de Criquetot L'Esneval, par ailleurs conseiller général et président du réseau Idéal, qui organise des salons professionnels et collectivités au plan national. L'idée politique du SIDESA est « d'harmoniser la vision politique sur l'eau, de permettre la cohésion entre acteurs et de constituer un contre-pouvoir face à l'Etat et aux partenaires » (d'après l'entretien avec le directeur du SIDESA, 16 mars 2011). Implicitement, le contre-pouvoir s'exerce aussi face aux grosses intercommunalités urbaines de Rouen et du Havre, et face aux personnalités politiques majeures du Parti Socialiste, Laurent Fabius, Président de la CREA et Didier Marie, son « second », maire d'Elbeuf et Président du Conseil général. Ainsi structures techniques et équilibres politiques constituent la double face des objectifs d'une organisation coopérative des services d'eau départementale.

Les modes d'organisation des gestionnaires des services producteurs d'eau révèlent sur des cas empiriques une tendance à la distinction spatiale de gestion entre les agglomérations urbaines et les regroupements de communes rurales. Entrent en jeu dans ces processus les acteurs départementaux. Les espaces de proche périphérie urbaine, selon les rapports existants dans le cadre de l'intercommunalité généraliste, selon leur dépendance technique et selon les négociations pour les mandats politiques, sont plus ou moins réunis dans l'organisation urbaine. Les recherches ultérieures s'attacheront à approfondir les objectifs des municipalités périurbaines en matière de politique des services d'eau, et de leur latitude vis-à-vis des ville-centre grosses productrices. Cette enquête a débuté dans l'agglomération

rennaise en 2010, et elle mérite d'être poursuivie sur ce même terrain pour saisir les sensibilités locales au-delà d'une unification de la production par un gros syndicat.

2.4 Solidarités territoriales autour de la vulnérabilité de la ressource et des fermetures de captage : quelle place pour les « petites » collectivités ?

Ce volet considère des espaces plus vastes et la problématique précise des tensions et solidarités territoriales induites par la fermeture des captages, phénomène que connaissent toutes les régions françaises.

Son exploration repose sur le contrat *O-Durab Enjeux de durabilité socio-territoriale à partir de la fermeture des captages dans l'Ouest de la France*, qui a débuté en avril 2011 et associe ESO Rennes (géo-aménagement) au CRPCC de l'Université de Bretagne Occidentale (psychologie sociale et environnementale), ainsi qu'une chercheuse de l'IEP-Rennes 1 et des partenaires institutionnels et associatifs (Eaux et Rivières de Bretagne, Ecoflux, Syndicats d'eau 35). L'objectif est de faire émerger les stratégies des gestionnaires et les perceptions habitantes face à la fermeture de captages locaux. Trois sites ont été choisis en fonction des contraintes de réorganisation liées à des abandons de ressource locale au profit d'une importation d'eau d'autres collectivités. La méthodologie, qui se veut reproductible, repose sur la mise en évidence des phénomènes spatialisés (cartographie), sur des entretiens et sur un questionnaire auprès d'habitants des communes sites des captages fermés.

L'intérêt de cette recherche est de confronter les perceptions de la crise de l'eau par les habitants-consommateurs, les stratégies des autorités gestionnaires et les localisations effectives des problèmes et des solutions données. Un deuxième intérêt, pour les géographes, réside dans la collecte de données, leur restitution cartographique et dans la mise en perspective de la gestion publique des données sur les captages fermés (suivi diachronique, disponibilité des données, caractère public, centralisation/décentralisation...). Cette approche géographique peut permettre de tester une interprétation des effets de la sécurisation de l'alimentation en eau, à savoir une fragilisation globale de l'ensemble du réseau d'AEP, vision défendue par les associations de défense de l'environnement partenaires de cette recherche (Eaux et rivières de Bretagne).

Les problématiques d'alimentation en eau potable dans le Couesnon, au nord de l'Ille-et-Vilaine font de ce bassin un cas d'étude très pertinent, dont nous avons commencé le cadrage et l'enquête en milieu d'année 2011 (figure 29). L'intérêt du site d'Ille-et-Vilaine retenu, la retenue des Echelles²⁹, sous-affluent du Couesnon, est que la fermeture du

²⁹ La retenue des Echelles fait partie des quatre prises d'eau bretonnes fermées en 2009 à la suite du contentieux entre la France et la Cour de justice des communautés européennes

captage entraîne des effets en chaîne jusqu'à contraindre les approvisionnements de l'agglomération rennaise dans le bassin du Couesnon. Le secteur fait face à des tensions sur la ressource, étiages et dégradations nitrates-pesticides, alors que les demandes locales se stabilisent ou progressent. A l'horizon 2020, un déficit de 6 000 m³/j est envisagé si aucun dispositif de sécurisation n'est mené. L'importation d'eau pour pallier la fermeture du barrage des Echelles ponctionne actuellement les ressources d'un syndicat sans excédent.

Figure 29 : Le Couesnon : un SAGE en élaboration



source : Boutelet et al., 2010

Une interconnexion est prévue localement avec les Drains de Rennes I pour secourir le syndicat local du Coglais (SAGE Couesnon, mai 2009). Les approvisionnements de Rennes dans le secteur devront donc être plus encadrés pour faire face aux pics d'années sèches. Les prélèvements via les drains de Rennes I doivent éviter la surexploitation de la nappe. La demande d'autorisation de prélèvement adressée aux services de l'Etat s'appuie alors sur ces éléments : maintien des conditions actuelles de prélèvement par gravité, respect d'une moyenne journalière pluri-annuelle de 10 600 m³ /j et d'un prélèvement journalier qui ne pourra excéder 15 000 m³ /j. La demande précise en plus que ce prélèvement sera conditionné à la satisfaction prioritaire des prélèvements du Syndicat des eaux du Coglais à la prise d'eau du Bas Sancé sur la Loisançe (lui-même étant conditionné au respect d'un débit réservé dans la rivière de 24,3 l/s)³⁰. Pour le site de Mézières, où se trouve l'usine de traitement (Rennes II), le respect de ce débit réservé impliquera l'arrêt du prélèvement dans le Couesnon durant deux à trois mois lors d'années sèches.

Alors que se durcissent les contraintes réglementaires surplombantes de l'Union Européenne, il est intéressant d'observer comment s'organisent les acteurs locaux pour répondre à ces défis territoriaux complexes. Au-delà des solutions techniques de court terme, des dispositifs de coopération, mutualisation, contractualisation, se mettent en place entre collectivités, entre usagers urbains et profession agricole, et réalisent une « communauté d'intérêts » plus qu'une convergence de valeurs. Le rapport de force est-il en faveur de la collectivité la plus importante, ou la coopération syndicale permet-elle de considérer chaque territoire à égalité de voix avec les autres ?

Il peut aussi s'agir de régler les problèmes par des conventions marchandes d'échanges d'eau, dans le cadre des ventes en gros d'eau potable. Mais la question des milieux ne peut être éludée comme l'indique le cas du Couesnon, il est intéressant de rechercher si cette « valeur » apparaît dans les négociations et compromis entre les collectivités ou si l'allocation équitable des ressources est un pallier auquel s'arrêtent les parties prenantes. Les compromis reposent sur des ententes favorisant la sécurisation (import/export d'eau). On ne peut pas faire l'économie d'intégrer l'autre versant de la préservation de la ressource, à savoir la protection de la ressource et des milieux sur plus long terme. Dans ce domaine, les travaux menés sur *Eau des villes, eau des champs* (EVEC) sont à remobiliser concernant le dialogue formalisé entre pouvoirs publics et usagers de ressources naturelles et la notion de « chef de file » dans les politiques locales de l'eau ; l'approfondissement des modalités et des évolutions possibles de la gouvernance de l'eau y gagnera.

³⁰ Source : Clause D., Hervé M., Reconstruction de l'usine d'eau potable de Mézières-sur-Couesnon. Autorisation au titre de la loi sur l'eau, Présentation à la CLE du Sage Couesnon, 29 avril 2010

L'apport d'une approche géographique est de montrer que les échelles de réponse sont multiples et fonction des systèmes d'usagers et d'acteurs régionaux et locaux. Si la gestion par bassin-versant est une tentative majeure pour favoriser la solidarité locale et un outil maintenant bien connu de la politique de l'eau de l'Etat, bien des réponses ne sont pas imposées de manière unilatérale mais résultent plutôt d'une négociation entre les institutions décentralisées, les usagers ou leurs groupements et les acteurs économiques.

La collectivité urbaine est considérée comme un usager pour les services réglementaires de l'Etat qui délivrent les autorisations de prélèvement et dans l'approche par bassin-versant de l'allocation des ressources. Cet usager, nous l'avons montré, peut être un « chef de file » local parce que l'alimentation en eau potable des populations est une priorité politique. Mais en matière de protection des ressources, ses moyens financiers et humains sont limités et sa capacité à participer des politiques environnementales à évaluer, à partir des terrains retenus et à l'aune d'autres expériences françaises (les cas Vittel et Volvic) et de démarches à l'étranger. Si les expériences allemandes en Bavière notamment sont assez connues (rachat des terres aux agriculteurs ou contraintes de cultures majeures avec contrepartie financière), les initiatives néerlandaises pourraient être intéressantes à analyser, dans des contextes d'agriculture intensive et avec des dispositifs de taxation pollueur-payeur.

Le choix de ces deux pistes, action privée-publicue des particuliers et solidarités territoriales urbain-rural, en écarte automatiquement bien d'autres, ce qui est le propre de la recherche (savoir sélectionner des questions précises).

D'autres axes de recherche nous paraissent également riches et peu explorés ; ils s'adressent à la recherche en Aménagement de l'espace et Urbanisme. En particulier, la comparaison des services d'eau avec d'autres interventions sectorielles des collectivités à contenu environnemental (énergie, déchets, assainissement) pouvait être menée sur la même problématique : comment les collectivités passent-elles du service à la ressource ? Fonctionnent-elles sur des coalitions de croissance (on le suppose, ce sont les mêmes groupes et modes de gestion que pour les services d'eau) ? Rencontrent-elles les mêmes contradictions internes entre rentabilité de services et modération des consommations ? Les territoires de gestion s'adaptent-ils ?

Pour les politistes intéressés par les recompositions territoriales de la gouvernance urbaine, une question mériterait de continuer à être traitée, celle de la consolidation ou de la poursuite du *leadership* de la ville-centre malgré l'extension spatiale et le transfert de compétence aux intercommunalités (cf. Sébastien Ségas, Rennes 2, Cress-Lessor, sur la gouvernance des agglomérations). Pour notre part, nous approfondirons dans le cadre du deuxième axe, les rapports centre-périphéries et intra-périphéries urbaines et les phénomènes à l'œuvre dans les espaces périurbains.

En matière de gouvernance de l'eau et de l'urbanisme, enfin, tout un pan de recherche est ouvert sur les manières de diminuer l'impact de l'urbanisation sur les ressources et le cycle de l'eau tout en patrimonialisant l'eau ressource. Cette recherche passe notamment par les réseaux d'eau, d'assainissement et d'eaux pluviales et se veut une articulation entre politiques urbaines et politiques de l'environnement, comme dans notre démarche, mais par une autre entrée (cf. Catherine Carré, Paris 1, Ladyss-Leesu).

Action publique locale et solidarités territoriales, tel est le titre d'un cours que nous avons créé et que nous dispensons en Master 1 Espaces et SOciétés à l'Université Rennes 2 depuis quatre ans. Telles sont aussi nos pistes de recherche pour la décennie à venir, que nous comptons valoriser par des encadrements de travaux, des directions de contrats de recherche et des communications dans des réseaux internationaux.

Les séjours à l'étranger dans des laboratoires travaillant sur l'aménagement des territoires et la gestion des services urbains, sont aussi des initiatives incontournables dans les deux ans à venir, à cibler et à mutualiser avec des terrains d'observation. Se plaçant sur un autre plan que les deux précédentes, la dernière sous-partie est ainsi consacrée aux projets d'ouverture internationale de nos travaux.

3. L'ouverture internationale des recherches

Cette ouverture existe déjà par le biais de la bibliographie, des échanges avec des collègues professeurs invités et avec divers séjours à l'étranger, l'un à Oran, en novembre 2007, d'autres dans le cadre des voyages d'étude du Master 2 Aménagement et Collectivités Territoriales (Copenhague, 2007 ; Montréal, 2008 ; Stockholm, 2009 ; Istanbul, 2010). Ces séjours étaient collectifs ; notre objectif à l'international est de concrétiser des séjours et/ou interventions personnalisées et axées spécifiquement sur nos objets de recherche.

3.1 L'amplification du travail bibliographique et de communication en anglais

Cette ouverture prend tout d'abord des formes bibliographiques, la lecture des publications anglo-saxonnes (revue *Walter Alternatives*, livres Edward Elgard, publications de l'ONU sur la GIRE ou sur les services urbains...). Une amplification du recours à la bibliographie anglophone sur la gestion solidaire des espaces et des ressources est à mettre en œuvre pour la poursuite des travaux de recherche et pour l'affinement de leur problématisation. Les bases de données bibliographiques et les portails de revues très larges (EBSCO notamment) sont disponibles sur les serveurs des Universités et aisément consultables.

La bibliographie francophone offre aussi des publications relatant des situations comparatives à l'étranger. Concernant l'avenir des services d'eau collectifs et publics, et sur un plan plus bibliographique, les travaux de Zepf et Scherrer (2008) qui portaient sur les services d'eau et d'assainissement dans les villes rétrécissantes d'Allemagne de l'est encourageaient à suivre ces cas d'implosion du système collectif, pour lesquels l'urgence de trouver des solutions était grande. La logique équipementière a vécu, confrontée à une baisse de la population consommatrice, à des réductions de consommation unitaires et à une obsolescence des infrastructures (donc des coûts d'investissement croissants). Sans que les villes françaises rencontrent de tels effets ciseaux, les pistes suivies et envisagées par ces collectivités peuvent servir de cadre prospectif pour penser l'évolution des services d'eau en France, qui ne sont pas soumis à la même rupture, mais en présentent des symptômes amoindris.

Bien entendu, l'ouverture internationale des travaux s'appuiera sur la préparation d'une publication en anglais dans une revue sur l'environnement et/ou la planification urbaine, ou d'une communication à l'étranger. La participation au colloque annuel AESOP (Association of European Schools of Planning) semble également incontournable (le prochain se déroulant à Ankara, du 11-15 juillet 2012), l'occasion par exemple de communiquer sur les résultats de recherche développés dans ce mémoire.

Enfin, la contribution ponctuelle – ou plus régulière - à l'animation scientifique de la Revue Internationale d'Urbanisme, actuellement en émergence sous la coordination de Paul Boino est aussi une piste sérieuse, à l'issue de l'HDR. Relais de ce projet éditorial à l'Université Rennes 2 et dans l'UMR ESO, nous souhaitons en effet aller au-delà d'une activité de *reviewer* ou d'expertise d'articles ponctuelle (Norois, Méditerranée, Espace temps.net) pour intégrer une équipe rédactionnelle en Aménagement de l'espace et Urbanisme tout particulièrement.

3.2 Un terrain suivi en Europe du Nord ; la coopération avec l'Algérie

Concernant la comparaison internationale, l'idée de suivre les expériences menées dans un éco-quartier d'Europe du nord est intéressante et à conserver, en sortant des modèles que sont Hammarby Sjostad à Stockholm ou le quartier international à Malmö, deux quartiers que nous avons visités en avril 2009. La piste suédoise peut être mobilisée, par le biais d'un collègue professionnel travaillant pour le Comté de Stockholm, Roland Engkvist (professeur invité à Rennes 2 en 2008, et contributeur à l'ouvrage sur les périphéries urbaines). Dans le même ordre d'idées, une collaboration est à envisager avec Jean-Marie Halleux, Professeur de géographie économique à l'Université de Liège et auteur de travaux remarquables sur le coût des réseaux et l'étalement urbain (Halleux et al., 2008). Dans ce contexte de « désurbanisation » selon le terme belge, le collègue s'interroge notamment sur les éco-quartiers comme alternative à l'étalement urbain³¹. Ces séjours à l'étranger peuvent prendre la forme d'un séjour ponctuel dans un premier temps pour la prise de contact et la formulation de la collaboration, puis dans un second d'un séjour plus long d'un mois (professeur invité, mobilité...).

Sortant des frontières européennes, deux opportunités peuvent être aussi saisies, celle des échanges franco-qubécois d'abord. La production scientifique des collègues est particulièrement intéressante et développée, tant sur les modes de gestion des services, le statut de la ressource et ses composantes économiques que sur la gestion intégrée des ressources ou encore le lien eau et urbanisme. Les deux derniers aspects sont investigués par Alexandre Brun, Maître de conférences à Montpellier, et le dernier (eau et urbanisme) fait l'objet du projet Ideaux dans le cadre du programme Eaux et territoires, première tranche. Les contacts pris avec Pierre J. Hamel spécialiste des questions de régulation économique des services d'eau lors d'un voyage d'étude à Montréal en avril 2009 peuvent être réactivés. Une autre piste est celle du travail de publication commune franco-australien entamé lors du colloque Eaux et territoires à Montpellier les 15-17 juin 2011, dans le cadre d'un échange de plus long terme.

³¹ Titre d'une communication prochaine aux troisièmes rencontres urbaines de Mazier, « Habitat social, habitat durable », Saint-Brieuc, 5 octobre 2011.

Le déplacement vers des contextes climatiques plus tendus et des aires culturelles et géopolitiques différentes permettrait de mettre en évidence les tendances à la globalisation des solutions techniques proposées par les entreprises de l'eau (le dessalement de l'eau de mer et des sebkhas en particulier). Sur ces terrains, j'ai pu observer, dans des contextes de défaillance des réseaux, des modes d'approvisionnement alternatifs reposant sur les habitants et des systèmes de revente). Un terrain a été fait à Oran entre le 24 et le 29 novembre 2007, à l'occasion du Colloque « Eau, Ville, Environnement » organisé par l'USTO (Université des Sciences et Techniques d'Oran). Ce terrain s'est déroulé à l'issue d'un contrat CMEP-Tassili (Ministère des Affaires étrangères) entre les Universités de Bourgogne-Franche-Comté et l'USTO entre 2005 et 2007.

L'observation a confirmé les écrits de collègues algériens sur les inégalités spatiales de desserte en eau entre quartiers dans les villes algériennes. Le clivage ne recoupe pas la dichotomie centre-périphérie mais il est plutôt interne à chaque type d'espace : entre des secteurs centraux historiques et d'autres auto-construits, et au sein des périphéries entre des cités à caractère social a priori reliées aux réseaux, des quartiers aisés bien desservis et des morceaux de ville avec maisons bien bâties mais non raccordées. Les infiltrations du fait du ravinement font craindre des problèmes de pollution des eaux distribuées, ces dernières étant touchées par la salinisation (eaux des sebkhas). La panoplie des alternatives au réseau est étendue, des citernes sur les toits (comme à Istanbul) à l'achat d'eau aux revendeurs ruraux. Pour pallier les coupures de distribution ou l'absence de réseau, les habitants ont en effet recours à l'achat d'eau à des revendeurs présents dans la ville avec leurs citernes (garages de maison) et qui ont acheté l'eau à des paysans exploitants d'une ressource située sur leur terrain. Dans le cadre de ce contrat, les collègues n'ont pu accéder à des documents à Oran permettant de comparer l'urbanisation et l'état de la desserte en eau, et ont choisi de travailler en observation directe et photographies des pratiques d'accès à l'eau et d'usages de l'eau. Il est avéré que la situation de la ressource se tend, du fait d'une aridité croissante et d'une dégradation de l'eau des barrages. Plus encore qu'en Europe, les politiques de grands travaux prennent le dessus et conduisent à de gros transferts d'eau, à un stockage dans des barrages et à un pompage dans les nappes fossiles (celle du Sahara utilisée par la Libye).

Ce type de collaboration avec l'Algérie (ou un autre pays des programmes Egide-Ministère des Affaires Etrangères) relève des logiques de coopération internationale. Elle s'avère intéressante aussi parce qu'elle consiste à recevoir des collègues et/ou des doctorants durant le programme, de manière à soutenir la recherche et le développement par un échange de savoirs et de savoir-faire. L'expérience du CMEP à Dijon avait justement permis d'accueillir à plusieurs reprises une collègue urbaniste de l'USTO et une doctorante du CRASC (sociologie, anthropologie, architecture, urbanisme). L'idée me paraît précieuse de réaliser l'ouverture internationale des recherches dans le cadre d'échanges, et non

uniquement sur les bases unilatérales d'un terrain à l'étranger. Cela étant, la confrontation à d'autres systèmes de recherche et à d'autres configurations d'acteurs reste essentielle, à réaliser évidemment in situ par l'insertion et la collaboration avec des équipes de recherche.

Les perspectives de recherche sont cadrées par un certain nombre de problématiques et de travaux en cours. Elles s'adaptent particulièrement bien à la refonte du programme scientifique de l'UMR ESO CNRS pour le quinquennal à venir, et aux projets émergents de cette UMR (candidature à un Labex sur la thématique des campagnes). Et elles nous semblent suffisamment larges dans leur positionnement général pour continuer à trouver leur place plus globalement dans la dynamique collective des recherches en sciences sociales, en Aménagement de l'espace et Urbanisme en particulier, de la communauté scientifique française et internationale.

Synthèse de la partie 4

Cette dernière partie du mémoire a ouvert sur les recherches en cours et les perspectives à venir. Globalement, ces recherches visent à consolider et à prolonger les résultats obtenus, en explorant les modalités des solidarités territoriales urbain-rural, mais aussi en changeant l'entrée dans la production de l'action publique territorialisée. Les concepts fondamentaux restent le territoire et la gouvernance locale, le modèle celui du système liant les services d'eau potable à la gestion de l'eau ressource.

L'idée est de déplacer la focale vers la société civile, vers une *sphère d'acteurs privés* agissant dans le développement économique ou simples usagers. Les intérêts privés analysés dans cette recherche se réduisent aux acteurs économiques de l'exploitation des services d'eau. Or, les usagers domestiques et non-domestiques interfèrent dans cette filière, dont ils constituent le « bout de chaîne ». Pour autant, ils ne sont pas réduits à des agents, simples utilisateurs payeurs. Intéressants en ce qu'ils représentent des gros consommateurs ou des habitants-citoyens organisés et mobilisés, ces acteurs privés peuvent modifier leurs modes d'approvisionnement et de consommation, et diffuser un certain nombre de pratiques, émettre des revendications et participer au débat public. C'est tout ce pan de la contribution des usagers au service public urbain qui mérite exploration, dans le cadre de recherches en sciences sociales soucieuses de compréhension des mutations complexes des services urbains. Dans cette optique, la prise en compte de ces démarches comme élément du projet d'habitat relie fortement la question de l'alimentation en eau à l'urbanisme et donc aux compétences des collectivités territoriales que sont les communes.

Le volet relatif aux *solidarités territoriales* repose plus explicitement sur une analyse des stratégies et des décisions publiques en matière de prise en charge des coûts financiers, sociaux et environnementaux de la gestion de l'eau. La difficulté du regroupement intercommunal s'observe déjà au sein des territoires urbains supports d'études de cas. La difficulté de la mise en commun de ressources peut faire barrage aux gains escomptés de la mutualisation des coûts de gestion de la ressource. Dans ce contexte, pour calmer les tensions liées à l'abandon d'une ressource à la communauté, l'attribution des mandats au sein des EPCI selon les équilibres centre-périphéries revêt une importance politique essentielle. Les tensions urbain-rural apparaissent aussi « à distance » en discontinuité avec la ville. Quand le même bassin hydrographique ou la même nappe alimente plusieurs collectivités, les tensions d'usages risquent d'émerger en raison des demandes en croissance et/ou des limitations de prélèvements liées à des vulnérabilités quantitatives ou

qualitatives. Les cas choisis dans le contrat O-Durab en Bretagne corroborent la nécessité du dialogue tout en maintenant les solutions techniques de dépollution et d'interconnexions.

Pour développer ces deux axes, le travail sur un terrain étranger, voire deux idéalement, est à construire dans les mois à venir. Un terrain européen sera investigué, en fonction des contacts scientifiques (Belgique, Suède ou Pays-Bas), tandis que le renouvellement d'un contrat Tassili avec l'Algérie serait une opportunité pertinente de poursuivre sur le terrain algérien. D'autres outils seront mobilisés dans cette ouverture internationale : bibliographie, publications, communications.

Conclusion générale

A l'issue de ce travail de positionnement et de projet scientifiques, il est satisfaisant d'avoir pu traiter un sujet spécialisé par sa thématique tout en le positionnant dans un champ de recherches plus vaste et dans un questionnement très ouvert. En effet, au-delà de la mise en relation de l'intercommunalité de gestion des services d'eau avec la gouvernance de l'eau, ce travail offrait l'occasion de voyager dans les rouages complexes de la décentralisation et de l'action publique locale, et d'observer la « fabrique territoriale » autour d'un enjeu économique, social et environnemental localisé.

Le questionnement qui en ressort inscrit les recherches en cours et à venir dans les traces de mes travaux antérieurs et dans une communauté scientifique déjà structurée.

Premier axe, la contribution des pratiques localisées et organisées des usagers à l'action publique réunit des chercheurs en sciences humaines sociales en particulier en sociologie, psychologie, géographie et aménagement. C'est un axe qui nécessite une étroite collaboration avec sociologues et psychologues. Par rapport à mes travaux antérieurs, cette posture permet en quelque sorte de regarder d'un autre point de vue les politiques publiques institutionnelles, tout en sachant que ces dernières imprègnent potentiellement une part des rationalités des usagers.

Deuxième axe, les solidarités territoriales urbain-rural constituent un champ d'analyse de l'aménagement des territoires, dans un contexte de tension entre souci d'équité et exigence de rentabilité (de localisation des services, des équipements, des emplois...). Ce champ d'investigation prolonge assez naturellement nos travaux initiaux comme ceux poursuivis plus ponctuellement sur les couronnes périurbaines, les phénomènes de polarisation et d'intégration fonctionnelle des périphéries. La question des polarités secondaires, des petites villes structurantes comme outils de proximité et d'aménagement des territoires prend de la maturité dans les espaces périurbains sous la forme notamment de politiques locales d'alternobilités (cf. contrat PUCA Mobilités périurbaines, 2009-2011).

Mise en perspective spécifique : la gouvernance de l'eau

En utilisant la notion commode mais controversée de gouvernance, nous espérons avoir montré l'utilité de cette notion pour qualifier la situation de polycentrisme dans laquelle se trouve l'organisation de la gestion de la ressource en eau en France. Selon notre point de vue, la ressource en eau fait plus l'objet d'une gouvernance que d'une gestion, la première résultant de la confrontation plus ou moins organisée des intérêts de parties prenantes (les gestions sectorielles, les usagers), alors que la gestion relève d'une administration organisée dans ses finalités et ses moyens et réalise des arbitrages pour maîtriser les objectifs qu'elle s'est fixée. Des objectifs sont pourtant fixés par la Directive cadre sur l'eau ; l'Etat a la responsabilité d'obtenir des résultats, les moyens financiers existent à allouer entre les différents usages de l'eau, y compris la restauration des milieux (Agences de l'Eau). Des

actions se développent, dans le cadre programmations de travaux ; la connaissance des milieux, des usages et des pressions localisées s'améliore considérablement dans le cadre des diagnostics DCE ou des SAGE. Autant il existe une gestion technique des services d'eau et d'assainissement, autant la gestion de la ressource s'apparente à un objet de politique publique extrêmement aléatoire, disputé ou délaissé, d'une lourdeur d'élaboration handicapante pour l'efficacité des mesures préconisées, souvent annihilé par le consensus ou détourné de ses enjeux initiaux par l'action de lobbies économiques d'usagers et d'exploitants de la ressource. L'organisation elle-même est encore chaotique et fragmentée.

Au-delà de ce constat, il s'agissait dans ce mémoire d'entrer dans l'analyse de la gouvernance par un type d'usagers de la ressource (les collectivités) et par une gestion sectorielle (les services urbains d'alimentation en eau), pour cerner quelles logiques (le marché, la régulation publique, les solidarités) sont à l'œuvre dans les territoires de gestion des services en matière de gouvernance de la ressource.

Les services d'eau ne relèvent pas directement du marché, puisque l'offre et la demande ne sont pas mises directement en confrontation. La puissance publique, qui gère un Service public certes industriel et commercial, investit majoritairement dans les infrastructures et contrôle le prix du service, en régie ou par les contrats de délégation. La régulation publique est présente pour encadrer les usages des eaux brutes pour l'alimentation, tandis que la fiscalité est utilisée pour faire contribuer les usagers au recouvrement des coûts de protection de la ressource. Les solidarités et l'organisation communautaire peuvent s'exprimer dans la construction intercommunale au travers de l'augmentation des budgets et de la mutualisation des ressources en eau d'un groupe de communes. Mais la mise en commun de ressources alimente ou ravive aussi des tensions dans la construction intercommunale, plus ou moins aiguës selon les contextes locaux. Vis-à-vis des autres usagers, le caractère prioritaire de l'Alimentation en eau potable sur tous les autres usages explique le consensus autour de la notion de sécurisation, consensus réunissant les gestionnaires locaux, les exploitants et les instances publiques, Etat, Agences et collectivités. Il s'agit d'une tendance globale que tous les terrains explorés vérifient.

Mise en perspective générale : changements d'échelle, initiatives locales, décentrement du pouvoir

Invisible à l'œil de l'utilisateur, le changement d'échelle des réseaux d'eau interroge quant à lui la nature des services d'eau, encore plus pour les collectivités rurales que pour les collectivités urbaines. Les phénomènes structurants observables sont bien une concentration de la production sur des sites sécurisés et la construction corrélative d'interconnexions permettant de secourir de manière ponctuelle ou continue les territoires déficitaires. Les rapports urbain-rural sont ainsi réactivés autour des quantités d'eau allouées aux collectivités et du renouvellement des ressources, et de manière tout aussi fréquente, autour de la qualité

des eaux brutes. Les concurrences d'usages au sein d'un même bassin d'alimentation entre différentes collectivités utilisatrices impliquent des arbitrages entre gestionnaires et acteurs de la gestion intégrée.

La reconquête des eaux brutes destinées à la consommation humaine s'avère un chantier très délicat. Elle passe par des conventions volontaristes entre collectivités et agriculteurs, moyennant un soutien de financeurs, l'Agence de l'Eau d'une part, la Chambre d'Agriculture, l'Etat ou la Politique Agricole Commune d'autre part. Les collectivités ne doivent pas être seules dans ces processus. Or, la Cour des Comptes Européenne, dans un rapport publié le 19 septembre 2011, relève que les aides agro-environnementales cofinancées à hauteur de 22 milliards d'€ par les Etats et l'UE sur 2007-2013 présentent trois faiblesses : des objectifs peu clairs et difficilement mesurables, un manque de pertinence donc d'efficacité (versements pour des pratiques déjà existantes), une faible attractivité pour les agriculteurs.

Entre les collectivités des villes et celles des champs, les tensions peuvent déboucher sur des accords, mais il s'agit de déceler si ces accords engagent une réelle solidarité et sur quels mécanismes (consentement aux contraintes des partenaires privés, indemnités incitatives, transferts de moyens financiers, relèvement des prix des services) (Bosc, Doussan, 2009). Ce champ d'investigation est déjà bien balisé par des travaux tels que *Eaux des villes, eaux des champs* (Barraqué, 2007) ou encore *Surge* (Solidarités urbain-rural sur la gestion de l'eau, Olivier Barreteau, Audrey Richard) du programme *Eaux et territoires* qui se conclut en octobre 2011.

Plus généralement, le changement d'échelle des systèmes techniques et politiques de gestion de l'eau potable questionne directement la conception de l'urbanisme. La recherche des économies d'échelle guide les choix d'aménagement des réseaux d'eau potable, ce qui revient à desservir le plus grand nombre d'usagers avec une même ressource et une même infrastructure. Ce principe relatif à la rentabilité des infrastructures s'accompagne du caractère nécessairement collectif du service (grand nombre d'abonnés desservis). Or, prenant le contre-pied de ces principes, l'individualisation des modes de consommation d'eau potable et la diversification des origines de l'eau en fonction des usages montrent que d'autres rationalités guident les modes de consommation des usagers domestiques, industriels, collectivités. Sans sortir du réseau, ces usagers d'eaux « alternatives » interviennent indirectement dans l'action publique de gestion de l'eau, d'autant mieux qu'ils sont organisés. La durabilité des réseaux, garants de la continuité de l'alimentation, repose sur un financement collectif solide. Mais en même temps, les aspirations habitantes à d'autres formes d'urbanisme (au sens de cadre de vie) et d'accès aux ressources (énergie, eau) contribuent à un certain retrait du système unifié et mutualisé.

Pour la recherche, le défi est de parvenir à relier l'analyse de ces modes d'action publique issus de la société civile à l'analyse économique des services en réseaux, ce que propose le

programme ANR Eau&3E. L'enjeu participe de la durabilité urbaine : déterminer si l'équité sociale et la pérennité économique du service sont compatibles. La difficulté vient du fait que ces usagers ne s'inscrivent pas forcément dans les structures de participation mises en place par les gestionnaires ; leur action passe de façon plus diffuse par les effets des pratiques d'alimentation en eau sur les consommations d'eau potable, donc par les recettes du service. Par ailleurs, la démarche d'utilisation d'eaux alternatives, qu'elle soit militante ou plus pragmatique, s'inscrit dans un projet habitant et non strictement dans un comportement usager. Cela signifie que les rationalités d'action de ces usagers ne reposent pas uniquement sur le calcul économique fait par le client d'un service mais plutôt sur un rapport éthique spécifique de l'habitant à son environnement.

Ce sujet nous permet d'approfondir la manière dont les services d'eau urbains sont perçus différemment selon les membres de la collectivité urbaine. Comment ces membres répondent aux alertes et des injonctions autour des usages de la ressource en eau : accès à l'eau pour tous, qualité des eaux brutes, adaptation au changement climatique. Les investigations exploratoires ont détecté chez certains usagers, en double réseau, une réflexivité sur leurs pratiques, une appréhension décloisonnée entre eau service et eau ressource. Ces usagers informés voire organisés ne peuvent-ils pas contribuer à un nouveau modèle d'exercice du pouvoir en société et de l'action publique ? Ce modèle est décrit comme un « pouvoir en réseau » distribué comme l'est l'information, et appuyé sur l'échange de savoirs et d'expériences localisées (Létourneau, 2009, p.3). Ces réflexions rejoignent les débats sur la force des acteurs faibles (Emelianoff, 2010), sur l'*empowerment*, et sur la démocratie écologique (Bourg, Whiteside, 2010). Cette vision décentrée du pouvoir, qui n'est plus la seule prérogative de l'Etat de droit et des instances représentatives, s'accompagne de l'importance donnée aux ressources locales et à la proximité.

Le temps long de la recherche : maturation et constantes

In fine, l'exercice de rédaction d'un mémoire de recherche permet non seulement de produire une synthèse et de dégager des pistes d'avenir, mais il s'est avéré très fécond pour la réflexivité de la recherche. A ce propos, au fur et à mesure que le plan de la démonstration et les idées s'emboîtaient, il nous est apparu que le travail de recherche résulte d'une forme d'alchimie entre des matériaux divers et que ce processus ne s'opère pas de manière linéaire, ni dans le temps court de la rédaction du mémoire (plusieurs mois), ni dans le temps long de la recherche (plusieurs années). Sur le temps long, ce résultat provient autant d'un parcours intellectuel et scientifique orienté que des opportunités de travaux collectifs qui se sont présentées ou qui ont été provoquées (réponses à appels d'offres, axe thématique de laboratoires, collaborations...).

Une des difficultés majeures consiste à sélectionner les questions qui émergent, à en tenir fermement la ligne, et à alimenter les pistes de réponse sans ouvrir trop rapidement de nouvelles questions.

La finalisation du sujet résulte de ce temps long, dont on peut faire remonter les origines à la thèse de Doctorat en géographie urbaine, où il était question d'intercommunalité en réseau, de métropolisation et de services urbains... La dimension régionale et locale constituait la focale scalaire de l'approche des réseaux urbains. Dans ce mémoire d'Habilitation à Diriger des Recherches, quinze années plus tard, les constantes spatiales sont là, portées par une ouverture disciplinaire plus poussée à l'aménagement de l'espace et à l'urbanisme et renouvelées par la thématique « inépuisable » de l'eau.

Bibliographie

Ouvrages et articles

Alexandre O., 2005, Lorsque la pénurie fait ressource. Etude géographique de la notion de ressource. L'exemple de la politique de l'eau au Maroc, Lyon, *Géocarrefour*, vol.80, 4/2005.

Audette-Chapdeleine M. *et al.*, 2009, Les partenariats public-privé dans le secteur des services d'eau, *Revue française d'administration publique*, 2009/2 n° 130, p. 233-248.

Bakker K., 2008, The ambiguity of Community. Debating alternatives to private-sector provision of urban water supply. *Water Alternatives* 1(2), pp.236-252

Barles S., Guillerme A. (2003), Bâtir la ville, *Paris projet* n°34-35, pp.198-204.

Baron C. (dir.), 2005, Société civile et marchandisation de l'eau, expériences internationales, *Sciences de la Société* n°64, février 2005, Presses universitaires de Toulouse Le Mirail.

Barraqué B., 1995, Politiques de l'eau en Europe, *Revue Française de Sciences Politiques*, vol.45 n°3, 1995, p.420-453

Barraqué B., Narath S., 2009, Usages et régulations des eaux urbaines, *Espaces et Sociétés* n°139.

Barraqué B., Pincelt S., 2010, Ressources naturelles : le retour du territoire, in Jacquet P., Pachauri R., Tubiana L., *Villes Changer de trajectoires, Regards sur la terre* 2010, Presses de Sciences Po, p.169-178

Baudelle G., 1995, De l'intercommunalité aux pays. Les régions de l'Atlantique entre traditions et projets, La Tour d'Aigues, Ed. de l'Aube, 116 p.

Beaumais O., Chiroleu-Assouline M., 2002, *Économie de l'environnement*, Bréal, Collection Amphi.

Becerra, S., & Roussary, A., 2008, Gérer la vulnérabilité de l'eau potable : une action publique désengagée ? *Nature Sciences Sociétés*, 16, 220-231.

Bertrand N., Moquay P., 2004, La gouvernance locale, un retour à la proximité, *Economie rurale* n°280, mars-avril 2004, p.77-95

Beuret J.-E., Cadoret A., 2010, *Gérer ensemble les territoires. Vers une démocratie coopérative*, Fondation de France, Charles-Léopold Meyer, 225 p.

Billet P., 2005, L'usage de l'eau mis en règle : entre droit des équilibres et équilibre des droits, *Environnement* n°17, p.35-39.

Billet P., 2007, Principales dispositions de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques intéressant les collectivités, *La semaine juridique – Edition administrations et collectivités territoriales* n°1-2, 8 janvier 2007, p.4-7.

Blanchon D., 2009, Atlas mondial de l'eau. De l'eau pour tous ?, *Autrement*.

Blanchon D., Veyret Y., 2006, Développement durable et globalisation. L'exemple de l'eau, *Historiens & Géographes* n°395, juillet 2006, pp.111-126.

Blondiau L., Sintomer Y. (coord.), 2002, Démocratie et délibération, Paris, Hermès Science, *Politix*, vol.15, n°57.

Boag G., Mc Donald D., 2010, A critical review of public-public partnerships in water services, *Water Alternatives* 3 (1), 25 p.

- Boino P., 2009, Chapitre 1 : Logique de champ et intercommunalité, Boine P., Desjardins X., 2009, *Intercommunalité : politique et territoire*, PUCA - La Documentation française, pp.13-38.
- Boino P., Desjardins X., 2009, *Intercommunalité : politique et territoire*, PUCA - La Documentation française, 213 p.
- Bosc I., Doussan C., 2009, La gestion contractuelle de l'eau avec les agriculteurs est-elle durable ? Approche politique et juridique, *Economie rurale*, pp.65-80.
- Bourg D., Whiteside K., 2010, *Vers une démocratie écologique. Le citoyen, le savant et le politique*, coll. La république des idées, Seuil, p.104.
- Boutelet M., Larceneux A., Barczak A. (dir.), 2010, *Gouvernance de l'eau. Intercommunalité et recomposition des territoires*, Editions Universitaires de Dijon, 253p.
- Bressers H., Lulofs K. (éd), 2010, *Governance and Complexity in Water Management. Creating Cooperation through Boundary Spanning Strategies*, Northampton EU, Edward Elgar, 223 p.
- Brun A. (coord.) 2009a, La gestion de l'eau en France. Acteurs et politiques publiques, *Economie rurale* n°309 janvier-février 2009, Paris, SFER.
- Brun A. (coord.) 2009b, La gestion de l'eau en France. Gestion qualitative et quantitative de la ressource, *Economie rurale* n°31 mars-avril 2009, Paris, SFER.
- Brun A., Lasserre F. (dir.), 2006, *Politiques de l'eau. Grands principes et réalités locales*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 408 p.
- Butterworth J., Warner J., et al., 2010, Finding practical approaches to integrated water resources management, *Water Alternatives* 3(1), pp.68-81
- Callon M., Lascoumes P., Barthe Y., 2001, *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, La couleur des idées, Seuil, 358 p.
- Canneva G., Pezon C., 2008, Des communes aux communautés, la révolution invisible des services d'eau en France, *Flux* n°74, oct-déc. 2008, p.56-67
- Cantelli F., Roca I Escoda M., Stavo-Debaugé J., Pattaroni L. (dir.), 2009, *Sensibilités pragmatiques. Enquêter sur l'action publique*, Bruxelles, P.I.E.Peter Lang, 446 p.
- Carré, C., Deroubaix J. F., 2008. *L'utilisation domestique de l'eau de pluie révélatrice d'un mode de gestion de l'eau et de l'assainissement en mutation*. Flux, pp. 76–77.
- Carré C., 2003, Les ressources en eau des grandes villes françaises, *L'Information géographique* n°2, 2003.
- Chauchefoin P., Sauvent A., 2010, Rente technologique et régulation des services d'eau en France : la partenariat public-privé (PPP) en quête d'une nouvelle dimension, in Schneier-Madanes G. (dir.), *L'eau mondialisée. La gouvernance en question*, La Découverte, pp.75-89.
- Choay F., 1965, *L'urbanisme, utopies et réalités. Une anthologie*, coll.Point, Essais, Le Seuil.
- Clarimont S., 2009, L'évolution des politiques française et espagnole de l'eau : entre directives communautaires et décentralisation administrative", *Revue d'Économie Rurale*, n° 309, pp. 34-49
- Coutard O., Lévy J.P., 2010, *Ecologies urbaines*, Economica Anthropos, 380p.
- Crozier M., Friedberg E., 1977, *L'acteur et le système. Les contraintes de l'action collective*, Points Essais, Le Seuil, 500 p.

- Dall'Aglio S., 2003, Les associations locales d'usagers-consommateurs d'eau : le cas de la grande région lyonnaise, in Schneier, De Gouvello, *Eaux et réseaux, les défis de la mondialisation*, Res-Eau-Ville, Credal, IHEAL, pp.49-67.
- Descroix L., Lasserre F., 2003, L'eau dans tous ses états, Paris, L'Harmattan, 250 p.
- Dodier R., Rouyer A., Séchet R. (dir.), 2007, *Territoires en action et dans l'action*, Presses Universitaires de Rennes, 336 p.
- Dubresson A., Jaglin S., 2005, Gouvernance, régulation et territorialisation des espaces urbanisés. Approches et méthodes, in Autheaux B., Giraut F., *Le territoire est mort. Vive le territoire !*, IRD, p.358-352.
- Dupuy G., 1991, *L'urbanisme des réseaux : théories et méthodes*, A. Colin, 198 p.
- Emelianoff C., 2007, Comment définir une ville durable (extraits), in OFFNER J.-M., Pourchez C., La ville durable, Perspectives françaises et européennes, *Problèmes politiques et sociaux* n°933, Paris, La Documentation Française, Février 2007
- Emelianoff C., Stegassy R., 2010, *Les pionniers de la ville durable*, récits d'acteurs, portraits de villes en Europe, Editions Autrement, 294 p.
- Davezies L., 2008, *La République et ses territoires. La circulation invisible des richesses*, coll. La République des idées, Seuil.
- Epstein R., 2008, L'éphémère retour des villes. L'autonomie locale à l'épreuve des recompositions de l'Etat, in *Esprit*, Le gouvernement des villes, février 2008, p.136-149
- Faure A., Négrier E. (dir.), 2007, Les politiques publiques à l'épreuve de l'action locale. Critiques de la territorialisation, Paris, L'Harmattan, 302 p
- Friedberg E., 1997, *Le pouvoir et la règle. Dynamiques de l'action organisée*, Points essais, Le Seuil, 422 p.
- Gadrey Jean, 2005, Un demi-siècle de montée des services : la révolution permanente, *Le Mouvement social* 2005/2, n°211, p.21-36.
- Gaudin J.P., 2007, *Gouverner par contrat*, 2e édition, Presses de Sciences Po, coll. Références, 275 p.
- Gaudin J.P., Novarina G. (dir.), 1997, *Politiques publiques et négociation : multipolarités, flexibilités*, éditions CNRS, 174 p.
- Ghiotti S., 2007, *Les territoires de l'eau, Gestion et développement en France*, Paris, Editions CNRS, 246p.
- Giblin B., 2003, L'eau : une question géopolitique, en France aussi, in Les pouvoirs locaux, l'eau, les territoires, *Hérodote* n°110, 3^e trimestre 2003, p.9-28.
- Grandgirard A., 2007, *De l'intégration des gestions comme doctrine à la gestion intégrée comme défi de gestion*, Thèse de Doctorat en Sciences de Gestion, dir. M. Nakhla, Ecole des Mines de Paris, 287 p.
- Grandgirard A., Barbier R., Tsanga Tabi M., 2009, « Le Département un acteur-clé de la politique de l'eau », *Économie rurale*, n° 309, p. 22-33.
- Goubert J.-P., 1986, *La conquête de l'eau. L'avènement de la santé à l'âge industriel*, Paris, Robert Laffont, 302 p.
- Grujard E., 2006, *Les enjeux géopolitiques de la préservation de la ressource en eau en France*, thèse de doctorat, Université Paris 8, dir. B. Giblin, 470 p.
- Guérin-Schneider L., Breuil L., Libéralisation des services publics d'eau en Europe ou la fin programmée de l'exception française ? in Schneier-Madanes G. (dir.), *L'eau mondialisée. La gouvernance en question*, La Découverte pp.129-141

- Guillerme A., 1990, *Les temps de l'eau. La cité, l'eau et les techniques*, Paris, coll. Champ Vallon, 264 p.
- Hall P.A., Taylor R.C.R., 1997, La science politique et les trois néo-institutionnalismes, *Revue Française de Science Politique* n°3-4, 1997, pp.469-496.
- Halleux J.-M., Lambotte J.M., Bruck L., 2008, Etalement urbain et services collectifs: les surcoûts d'infrastructures liés à l'eau, *Revue d'Economie Régionale et urbain*) n°1-2008, p.21-42.
- Hamel Pierre-J., 2007, *Les partenariats public-privés et les municipalités : au-delà des principes, un bref survol des pratiques*, Groupe de Recherche sur l'Innovation Municipale (GRIM) – INRS-Urbanisation, Cultures et société, Montréal, 114 p.
- Hellier E. (coord.), Carré C., Dupont N., Laurent F., Vaucelle S., 2009, *La France. La ressource en eau : usages, gestions et enjeux territoriaux*, Armand Colin U, coll. Géographie, 320 p.
- Hervé-Fournereau (dir.), 2008, *Les approches volontaires et le droit de l'environnement*, coll. Droit, Presses Universitaires de Rennes, 330 p.
- Isnard L., 2007, *Mémento eau et aménagement du territoire*. Guide pour un rapprochement des acteurs et des démarches de planification, mémoire de magistère d'aménagement, Université Paris 1.
- Jégouzo Y., 2010, Existe-t-il un droit de l'eau ? in Conseil d'Etat, *L'eau et son droit*, Etudes et documents du Conseil d'Etat, p.567-576
- Jouve B., 2003, Gouvernance métropolitaine : vers un programme de recherche comparatif, *Politique et Sociétés*, vol.22, n°1-2003, p.118-142.
- Jouve B., Lefèvre C., 1999, De la gouvernance urbaine à la gouvernance des villes. Permanence ou recomposition des cadres de l'action publique en France et en Europe. *Revue française de science politique*, 49e année, n°6, 1999. pp. 835-854
- Kaczmarek B., 2006, *Un nouveau rôle pour les Agences de l'Eau ?* Essai pour une politique franco-européenne de l'eau rénovée, Paris, Editions Johanet.
- Knoefel P., Larrue C., Hill M., Varone F., 2011, *Public policy analysis*, The policy press, 336 p.
- Lajarge R., 2009, Pas de territorialisation sans action ? (et vice-versa), in Vanier M. (dir.), *Territoires, territorialité, territorialisation. Controverses et perspectives*, Presses Universitaires de Rennes, pp.193-204.
- Larrue C., 2002, La gestion de l'eau : à la croisée des politiques publiques et des territoires, *BAGF – Géographies*, p.67-77
- Lascombes P. & Le Galès P., 2007, *Sociologie de l'action publique*, A. Colin.
- Lefèvre C., 2009, *Gouverner les métropoles*, Dexia-LGDJ-Lextenso éditions, 115 p.
- Le Bourhis J.P., 2001, L'eau, terrain d'expérimentation, in L'environnement, question sociale, dix ans de recherches pour le ministère de l'environnement, Odile Jacob, 305p.
- Le Louarn P., 2007, *L'eau sous le regard des sciences humaines et sociales*, Paris, L'Harmattan, collection Logiques sociales, 256 p.
- Le Galès P., 2010, Gouvernance, in Boussaguet L., *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de Sciences Po, pp.299-308.
- Le Galès P., Gouvernance des économies locales. A la recherche de la coordination perdue, in L'année de la régulation, *Economie, institutions, pouvoirs* n°8, 2004-2005, Presses de Sciences Po, p.105-134

- Le Galès P., 2003, *Le retour des villes européennes. Sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*, Presses de Sciences Po, 454 p.
- Le Saout R., Madoré F. (dir.), 2004, *Les effets de l'intercommunalité*, Presses Universitaires de Rennes, 224 p.
- Lorrain D. (dir.), 1995, *Gestions urbaines de l'eau*, Paris, *Economica*, 263 p.
- Lorrain D., 1998, *Administrer, gouverner, réguler*, Annales de la Recherche Urbaine n°80-81, p.85-92.
- Melé P., Larrue C. (dir.), 2008, *Territoires d'action : aménagement, urbanisme, espace*, Paris, L'Harmattan, 272 p.
- Menozzi M.-J., Flipo F., Pécaud D., 2008, *Energie et société. Sciences, gouvernances et usages*, Edisud, SEH, 245 p.
- Morin E., 2005, *Introduction à la pensée complexe*, coll. Points, Editions du Seuil, 158 p.
- Motte A., 2005, *La notion de planification stratégique spatialisée (Strategic Spatial Planning) en Europe (1995-2005)*, PUCA, 90 p.
- Narcy J.-B., 2004, *Pour une gestion spatiale de l'eau. Comment sortir du tuyau ?*, Bruxelles, P.I.E. – Peter Lang, *Ecopolis* n°4, 342 p.
- Nauges C., Reynaud A., 2001, *Estimation de la demande domestique d'eau potable en France* Presses de Sciences Po, *Revue économique*, 2001/1 - Vol. 52, p. 167 à 185.
- Négrier E., 2005, *La question métropolitaine. Les politiques à l'épreuve du changement d'échelle territoriale*, Presses Universitaires de Grenoble.
- Offner J.M., 2006, *Les territoires de l'action publique locale. Fausses pertinences et jeux d'écarts*, *Revue Française de Sciences Politiques*, 2006/1, vol.56, pp.27-47.
- Offner J.M., Pumain D. (dir.), 1996, *Réseaux et territoires. Significations croisées*, L'Aube Territoire, 280 p.
- Ostrom E., 2010, *Beyond markets and states: polycentric governance of complex economic systems*. *American Economic Review* 100, 641–672.
- Ostrom E., Baechler L., 2010, *Gouvernance des biens communs. Pour une nouvelle approche des ressources naturelles*, Editions De Boeck, Collection Planète en jeu, 301 p. (traduction française de l'ouvrage ci-dessous).
- Ostrom E., 1990, *Governing the commons. The evolution of institutions for collective action*, Cambridge University Press.
- Petit O., 2004, *La surexploitation des eaux souterraines : enjeux et gouvernance*, in *Natures Sciences Sociétés* 12, 2004, p.146-156
- Petit O., 2006, *Eau et développement durable : vers une gestion intégrée ?*, Actes du colloque international Le développement durable sous le regard des sciences et de l'histoire : de la réflexion aux pratiques éducatives et de formation, 12-13 octobre 2006, Arras.
- Pecqueur B., 1989, *Le développement local : mode ou modèle ?* Paris, Syros.
- Pecqueur B., 2006, *Le tournant territorial de l'économie globale*, *Espaces et sociétés*, 2006-2 n°124-125, pp.17-32.
- Petit S., 1999, *Du « modèle français des services urbains » à l'analyse de leur production », Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, n°4, 1999, pp.737-764.

- Pezon C., Petitet S., 2004, *Les nouvelles formes d'intercommunalité en France, un atout pour la durabilité des services d'eau potable*, Journée d'études « Les territoires de l'eau », Université d'Artois- Ifresi-C3ED, 26 mars 2004.
- Pflieger G., 2009, *L'eau des villes. Aux sources des empires municipaux*, Presses polytechniques et universitaires romandes, 117 p.
- Point P., 1993, Partage de la ressource en eau et demande d'alimentation en eau potable, *Revue économique*, volume 44 n°4, 1993. p.849-862
- Renaud-Hellier E., 2007, La gestion urbaine des services d'eau potable est-elle durable ? Réflexion sur le « modèle français » et pistes de recherche sur le terrain rennais, *Travaux et documents d'ESO* n°26, septembre 2007, pp.67-78.
- Renaud-Hellier E., 2006, Gestions de l'eau et du développement urbain dans l'espace dijonnais : quels modes d'intégration territoriale ?, *Revue Géographique de l'Est* n°1-2/2006, pp35-46.
- Richer C., Questions vives pour la géographie de l'intercommunalité, *L'Information géographique*, 2008/4 vol.72, pp.56-77
- Romi R., 1996, Environnement et répartition des compétences dans les pays membres du Conseil de l'Europe, *Annuaire des collectivités locales*. Tome 16, 1996. pp. 117-143.
- Roux E., Vanier M., 2008, *La périurbanisation : problématiques et perspectives*, Travaux de la DIACT, La Documentation française, 87 p.
- Rui S., Lapeyronnie D., 2004, *La démocratie en débat : les citoyens face à l'action publique*, Lavoisier.
- Russell C.S., Baumann D.D., 2009, *The Evolution of Water Resource Planning and Decision Making*, IWR Mass-White Series, Northampton EU, Edward Elgar, 299 p.
- Scarwell H.-J., Franchomme M. (dir.), 2004, *Contraintes environnementales et gouvernance des territoires*, La tour d'Aigue, Ed. de l'Aube Nord, 468 p.
- Scarwell H.-J., Roussel I., 2006, *Les démarches locales de développement durable à travers les territoires de l'eau et de l'air*, Villeneuve d'Ascq, Presses Universitaires du Septentrion, 279 p.
- Schneier-Madanes G. (dir.), 2010, *L'eau mondialisée. La gouvernance en question*, La Découverte, 492 p.
- Schneier G., De Gouvello B. (dir.), 2003, *Eaux et réseaux. Les défis de la mondialisation*, IHEAL – CREDAL, Paris, 346 p.
- Séchet R., Garat I., Zeneidi D., 2008, *Espaces en transaction*, Presses Universitaires de Rennes.
- Taithe A., 2008, *L'eau. Un bien? Un droit ? Tensions et opportunités*, Unicom, Stratégie et prospective, 215 p.
- Theys J., 2003, La gouvernance, entre innovation et impuissance. Le cas de l'environnement, *Développement durable et territoires*, 1^{er} novembre 2003, <http://developpementdurable.revues.org/1523>
- Treyer S., 2007, Ressources en eau : prospective de la rareté. Débat international et spécificités nationales, *Futuribles* n°336 – décembre 2007, pp.15-37
- Van de Meene S.J., Brown R.R., Farrelly M.A., 2011, Towards understanding governance for sustainable urban water management, in *Global Environmental Change*, Elsevier, 11 p.
- Vanier M., 2002, Recomposition territoriale: la voie française, *L'Information Géographique*, vol.66, pp.97-112.
- Vanier M. (dir.), 2009, *Territoires, territorialité, territorialisation. Controverses et perspectives*, Presses Universitaires de Rennes.

Vanier M., 2010, Acteurs publics, acteurs privés : dans quelles mains sont les villes en France ?, in Cailly L., Vanier M. (dir.), *La France urbaine*, A. Colin U, p.271-283.

Vant A., 1998, Proximités et géographies, in Bellet Michel, Kirat Thierry, Largeron Christine (coord.), *Approches multiformes de la proximité* ; Paris : Hermès, 343 p

Veltz P., 1996, Mondialisation, villes et territoire, *Presses Universitaires de France*.

Veltz P., 2008, Au-delà du développement local, *Revue Esprit*, Le gouvernement des villes, février 2008, pp.60-74.

Veyret Y., Blanchon D., 2006, Développement durable et globalisation : l'exemple de l'eau, in « Globalisation, mondialisation », CNFG, *Historiens et Géographes*, juillet 2006, p.111-126.

Documents et rapports institutionnels ; rapports scientifiques

ADCF, 2006, Les communautés aux commandes, dossier Interco Eau, *Intercommunalités* n°102 – juin 2006, p.6-12.

ADCF, 2010, Rationalisation de la carte syndicale, entre nécessité et complexité, *Intercommunalités* n°149 – octobre 2010, p.21

ADCF, 2010, Annuaire financier et fiscal des agglomérations. Communautés d'agglomération et communautés urbaines. Comptes administratifs 2008, Dexia, *Sémaphores* Edition 2010, 22p.

ADCF, (non daté), *Loi sur l'eau et les milieux aquatiques*, 30 décembre 2006. Principales dispositions concernant les communautés, note réalisée par Calia Conseil, 14p.

Barraqué B. et al., 2008, *L'eau des villes et l'eau des champs : négociation territoriale et génie de l'environnement*, Programme Politiques territoriales et développement durable, MEEDDAT, 186 p.

Bernardi C., 2004, *Les opérateurs privés dans le domaine de l'eau en Bourgogne*, Mémoire de maîtrise de Géographie, Laboratoire ThéMA, Université de Bourgogne, 110 p. + annexes.

BIPE / FP2E, 2010, *Les services publics de l'eau et de l'assainissement*. Données économiques, sociales et environnementales, 4e édition, mars 2010, 59 p.

Conseil d'Etat, 2010, *L'eau et son droit*, Etudes et documents du Conseil d'Etat, Rapporteur Frédéric Tiberghien, 582 p. http://www.conseil-etat.fr/cde/media/document/eau_droit_rapport.pdf

Conseil Economique, Social et Environnemental, *Les usages domestiques de l'eau*, Avis présenté par Paul de Viguierie, adopté le 13 mai 2009, 152p.

Cour des Comptes, 2010, Les instruments de la gestion durable de l'eau, in *Rapport public annuel 2010 –tome 1*, p.617-655.

Dossier Collectivités locales : quelle réforme ? *Regards sur l'actualité* n°351 – mai 2009, La documentation française, p.5-65

Dossier « La gestion de l'eau en France », *Problèmes Economiques* n°2900, 24 mai 2006, La Documentation Française, p.1-32.

Flajolet A., Chassaigne A., 2008, *Rapport d'information sur la mise en application de la loi 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques*, Assemblée Nationale, 23 janvier 2008, 63 p.

Fleury J., Guyomarch J-P, 2003, *Le défi de la qualité des eaux en Bretagne*, Conseil Economique et Social de Bretagne, juin 2003, 467 p.

Graindorge J., 2008, *La loi sur l'eau et les milieux aquatiques décryptée et appliquée*, Dossier d'experts, Territorial Editions, 148 p.

Institut Français de l'Environnement (IFEN), 2006, *L'environnement en France. Edition 2006*, Les synthèses IFEN, La Documentation française, Paris, 500 p. en particulier chapitre sur l'eau p.193-234.

Institut Français de l'Environnement (IFEN), 2007, *Les services publics de l'eau en 2004*, Volet eau potable, Les dossiers IFEN n°7, octobre 2007, 30 p. Volet Assainissement, n°10, janvier 2008, 27p.

Jaglin S. (coord.), 2008, *Etalement urbain et services en réseaux. Réflexions exploratoires dans quatre villes moyennes européennes (Bordeaux, Nantes, Lausanne, Stockholm)*, MEEDAT – PUCA, LATTS Université Paris-Est, 113 p.

Keller F., 2007a, *Changer de méthode ou payer. Un an après, la France face au Droit communautaire de l'environnement*, Rapport d'information auprès du Sénat, Commission des finances, Mission « Ecologie et développement durable », rapport n°332, Paris, 13 juin 2007.

Keller F., 2007b, *Politique de l'eau, la France au milieu du gué*, Rapport d'information auprès du Sénat, Commission des finances, Mission « Ecologie et développement durable », rapport n°352, Paris, 26 juin 2007.

Landot E., Heymes P., 2005, *La communauté d'agglomération de A à Z. Guide pratique et modèles commentés*, Dossier d'experts, Territorial Editions, 242 p.

Launay J., 2003, *Rapport d'information sur la gestion de l'eau sur le territoire*, Rapport à l'Assemblée Nationale, 3 novembre 2003, 93 p.

Lert J., Hellier E., Boutelet M., 2006, *Le système Eau-Ville-Territoire : un outil pour une approche intégrée de l'eau et du développement territorial. Application aux demandes d'eau dans l'aire dijonnaise*. INRA PSDR Conseil régional Bourgogne. Université de Bourgogne et GDR CNRS 2524, 98p + annexes.

Ministère de l'Agriculture, Ministère de l'Ecologie, Services d'eau et d'assainissement. Une inflexion des tendances ?, *Agrreste Primeur* n°250, déc. 2010, 4p.

Miquel G., 2003, *La qualité de l'eau et de l'assainissement*, Rapport d'information du Sénat, Office Parlementaire d'Evaluation des Choix Scientifiques et Techniques (OPECST), 18 mars 2003, tome I, 195 p.

Talbot Damien, 2010, *La dimension politique dans l'approche de la proximité*, Géographie, Economie, Société, 12 (2010), p.125-144.

Villey-Desmeserets F., 2001, *La politique de préservation de la ressource en eau destinée à la consommation humaine*. Rapport d'évaluation, Commissariat Général au Plan, septembre 2001, 310 p. + annexes.

Zepf M., Scherrer F., Verdeil E., Roth H., Gamberini J., 2008, *Les services urbains en réseau à l'épreuve des villes rétrécissantes : l'évolution des réseaux d'eau et d'assainissement à Berlin-Brandebourg*, Rapport PUCA 1045, CDU 62434.

Références par sites : Dijon, Clermont-Ferrand, Montpellier, Rennes, Rouen

Grujard E., 2008, Les conditions géopolitiques d'une gestion durable de l'eau : le cas du bassin rennais, *Norois* n°206, 2008-1, pp.91-110.

Guermond Y. (coord.), 2007, Rouen, la métropole oubliée ?, coll. Itinéraires géographiques, L'Harmattan, 209 p.

Guy C., Givord L., 2004, Rennes, le pari d'une agglomération multipolaire, L'Aube.

Le Nézet L., 2007, *La politique de l'eau de la Ville de Rennes*, Mémoire IEP Rennes, Séminaire Action Locale, dir. P. Hassenteufel, 105 p.

Mérien F.-X., 1994, La bataille des eaux – L'hygiène à Rennes au XIXe siècle, PUR.

Bibliographie

Romain F., *Le fleuve, porteur d'images urbaines : formes et enjeux*, Géocarrefour vol.85-3/2010, pp.253-259 (cas de Perpignan et Montpellier)

Rouen, nouvelle vague, Dossier de la revue *Traits urbains* n°44, janvier-février 2011, pp.20-31

Volle J.-P., Viala L., Négrier E., Bernié-Boissard C. (dir.), 2010, *Montpellier. La ville inventée*, coll. La ville en train de se faire, Parenthèses, 261 p.

Table des matières

Résumé	3
Remerciements	4
Sommaire	5
Table des sigles.....	6
 Introduction générale.....	 7
1^{ère} partie – Positionnement et objectifs scientifiques	14
1. Concepts et modèles théoriques	17
1.1 Deux concepts clés : territoire et collectivité	17
1.1.1. Territoire et territoires.....	17
1.1.2. La collectivité urbaine : un concept socio-politique à ancrage territorial	20
1.2 Le cadre théorique et le modèle de la gouvernance	22
1.2.1. Action et organisations	22
1.2.2. Modélisation et contexte de la gouvernance	23
1.2.3. Services d'eau, décentralisation et coalitions de croissance	25
1.2.4. Une recherche inscrite dans le champ de l'Aménagement de l'Espace et l'Urbanisme.	27
2. Parcours de recherche et état de l'art.....	30
2.1 Parcours de recherche : des territoires urbains à la gouvernance de l'eau, des cadres institutionnels à l'action publique diffuse	30
2.1.1. Structuration des espaces urbains autour des territoires institutionnels et fonctionnels	30
2.1.2. Arrimage de la thématique Eau et inflexions méthodologiques.....	32
2.2 Un état de l'art selon trois paradigmes.....	34
2.2.1. Gestion urbaine durable des services d'eau	35
2.2.2. Gouvernance et gestion intégrée de la ressource.....	39
2.2.3. Les formes renouvelées de l'action publique territorialisée	42
3. Problématique, hypothèses et objectifs.....	46
3.1 L'entrée thématique : l'exercice de la compétence eau potable par les Communautés d'agglomération en France.....	46
3.1.1. Justification d'une recherche sur l'eau potable au sein des services d'eau urbains.....	46
3.1.2. Les intercommunalités urbaines issues de la loi Chevènement.....	48
3.1.3. Problématique	49
3.2 Un modèle systémique appliqué : l'imbrication des services d'eau et de la gestion de la ressource	50
3.2.1. Sous-système 1 – La gestion des services d'eau	50
3.2.2. Sous-système 2 – La gestion intégrée de la ressource en eau	53
3.3 Hypothèses et objectifs.....	57
3.3.1. Des hypothèses de niveaux différents	57
3.3.2. Des objectifs heuristiques, normatif et prospectif	58
Synthèse de la partie 1	61

2ème partie – Méthodologie et sources.....	63
1. Une démarche plutôt inductive : le choix de la comparaison de terrains diversifiés.....	65
1.1 Une démarche inductive destinée à amender les modèles et cadrages posés a priori	65
1.1.1. Trois constantes méthodologiques constitutives de la démarche inductive.....	65
1.1.2. Phases et apports du travail comparatif	67
1.2 Les cas d'étude : justification et présentation	69
1.2.1. Justification du choix des agglomérations	69
1.2.2. Présentation des dynamiques socio-démographiques et spatiales des cinq agglomérations	71
1.2.3. Un accroissement démographique généralisé, mais d'intensité variable selon les agglomérations.....	74
1.2.4. Développement urbain, réseaux d'eau et sous-bassins-versants.....	75
2. Le corpus des documents institutionnels : un matériau variable selon les terrains.....	78
2.1 Le cadrage juridique	78
2.1.1. Services et eau : l'importance des directives européennes et des lois sur l'eau	78
2.1.2. Législations relatives aux eaux brutes. Un durcissement à l'origine de contentieux avec la France	81
2.2 La caractérisation des services d'eau, leur planification et leur financement : des documents normés, mais des variantes locales	83
2.2.1. Les RPQS (Rapports publics annuels sur le Prix et la Qualité des Services d'Eau)	83
2.2.2. Le rapport annuel du délégataire	85
2.2.3. Les programmes de financement des Agences de l'eau et des Conseils généraux	86
2.3 Qualité des eaux et protection de la ressource : connaissance des Agences, suivi régalien, et initiatives fréquentes des collectivités territoriales.....	87
2.3.1. Les Agences de l'Eau, opérateur historique de la connaissance des bassins-versants et des usages de l'eau	87
2.3.2. Les services de l'Etat : une refonte récente de l'information sur la qualité de l'eau.....	88
2.3.3. Des acteurs décentralisés de la collecte et de la diffusion de l'information sur l'environnement les Régions et les Départements.....	89
2.4 Les documents de planification et de gestion de l'eau, service et ressource	90
2.4.1. Les Schémas Directeurs d'Alimentation en Eau Potable (SDAEP)	90
2.4.2. Les Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE)	91
3. L'enquête de terrain ; les entretiens avec les acteurs.....	95
3.1 La méthode d'entretiens.....	95
3.1.1. La systématisation des acteurs et des questions	95
3.1.2. Le mode semi-directif	96
3.1.3. L'exploitation comparative.....	97
3.2 Atouts et limites de la méthode.....	98
3.2.1. La recherche des interlocuteurs ; la place des services d'eau dans l'organisation communautaire	98
3.2.2. Retour critique sur la passation des entretiens	99
3.2.3. Le terrain ne se réduit pas aux entretiens.....	100
4. Les données quantitatives : l'exploitation et le croisement des bases existantes.....	103
4.1 Les bases de données sur l'intercommunalité.....	104
Synthèse de la partie 2	111

3ème partie - Collectivités urbaines et gouvernance de l'eau : principaux résultats.....112

1. La consolidation métropolitaine par les territoires intercommunalisés des services d'eau et les coalitions de croissance 115

1.1	Une progression tendancielle de l'exercice de la compétence eau par les Communautés d'agglomération	115
1.1.1.	Intercommunalités et services d'eau.....	116
1.1.2.	Une dynamique favorable aux CA, une régression du nombre de syndicats d'eau depuis 2000.....	120
1.1.3.	Interprétation générale et analyse issue des terrains	122
1.2	Les coalitions de croissance dans le domaine des services d'eau urbains : permanences et mutations	125
1.2.1.	Les ressorts de la délégation de services publics d'eau à des opérateurs privés	126
1.2.2.	La répartition territoriale des opérateurs. Des binômes agglomérations-opérateurs ?	127
1.2.3.	Les pôles de compétitivité, illustration des coalitions de croissance	130
1.2.4.	Concurrence sur les marchés de services urbains dans un modèle toujours solide.....	132

2. La sécurisation de l'alimentation en eau potable, objectif partagé par les acteurs de l'alimentation en eau et de la gestion intégrée de la ressource 134

2.1	Des rapports officiels critiques sur la politique de l'eau française face aux dégradations de la qualité de l'eau.....	134
2.2	La notion de sécurisation et les formes de sa mise en œuvre. Convergence des actions publiques.....	138
2.2.1.	Face à un risque devenu « ordinaire », des dispositifs différents en milieu urbain et rural.....	139
2.2.2.	Un maillage et des échanges d'eau extensifs. Deux modèles.....	144
2.2.3.	Schémas directeurs d'alimentation en eau potable et ventes en gros	150
2.3	Les Schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE), entre priorité à l'AEP et préservation des milieux	152
2.3.1.	Une tendance générale des SAGE à se centrer sur la préservation des milieux et de l'eau brute	154
2.3.2.	Le soutien à la sécurisation	157
2.3.3.	Collectivités urbaines et participation à la CLE	159

3. Synthèse : Les enjeux des modes et territoires de gestion des services d'eau sur la politique de la ressource. 161

3.1	Un espace d'intervention large appuyée sur un système extensif.....	162
3.2	Quel apport spécifique des intercommunalités communautaires à la gestion de la ressource ?	167
3.3	Délégation de service public et gestion de la ressource	170
3.4	Les SAGE, initiateurs de « frictions écologiques » avec les producteurs d'eau potable ?	174

Synthèse de la partie 3 178

4e partie - Les dynamiques sociales et territoriales de transformation de l'action publique. Perspectives issues de la recherche.....180

1. Premier axe : La contribution des usagers à l'action publique territorialisée 182

1.1	Contextualisation, problématique et hypothèse	182
1.2	La conciliation entre la rentabilité du service et la préservation de la ressource ?	185
1.3	Supports d'investigation et méthodologie	190

2. Deuxième axe : Les solidarités territoriales autour des services d'eau comme prisme d'analyse des rapports urbain-rural 193

2.1	Autour de la notion de solidarité territoriale	193
2.2	Le « laboratoire périurbain », des solidarités internes en construction	194

2.3	Tensions et solidarités entre villes-centres et espaces périphériques.....	196
2.4	Solidarités territoriales autour de la vulnérabilité de la ressource et des fermetures de captage : quelle place pour les « petites » collectivités ?	202
3.	L'ouverture internationale des recherches	207
3.1	L'amplification du travail bibliographique et de communication en anglais	207
3.2	Un terrain suivi en Europe du Nord ; la coopération avec l'Algérie	208
	Synthèse de la partie 4	211
	 Conclusion générale	 213
	Bibliographie.....	219
	Table des matières	228
	Table des figures	232
	Table des encarts	233
	Table des tableaux	233
	Annexes.....	234

Table des figures

Figure 1 : Modèle du contexte de production de la gouvernance territoriale	23
Figure 2 : Synoptique de nos thématiques de recherche depuis 1999.....	30
Figure 3 : Schéma analytique des sous-systèmes « services d'eau » et « ressource en eau»	56
Figure 4 : Chronologie des terrains d'étude.....	68
Figure 5 : Les aires métropolitaines et les grandes aires	73
Figure 6 : Réseaux d'eau, bassins-versants et développement urbain de l'agglomération dijonnaise .	76
Figure 7 : La structuration de l'information sur l'eau en France.....	110
Figure 8 : Typologie des gestionnaires de la desserte en eau potable et en assainissement.....	116
Figure 9 : Types de groupements et compétence Eau potable en 2011.....	117
Figure 10 : Répartition par taille des CA avec compétence Eau.....	118
Figure 11 : Les compétences Eau potable et Assainissement collectif des Communautés urbaines et Communautés d'Agglomération en France (2011)	118
Figure 12 : Types de groupements et compétence Assainissement collectif en 2011	121
Figure 13 : Dates d'adoption des compétences Eau et Assainissement dans les cinq CA étudiées ...	122
Figure 14 : L'exploitation des services d'eau potable dans l'agglomération dijonnaise : l'uniformisation autour d'un opérateur dominant Lyonnaise des Eaux (1990-2008)	128
Figure 15 : Exploitants et nombre d'abonnés dans le département d'Ille-et-Vilaine (2008).....	130
Figure 16 : Sites de production et zones de desserte en eau potable au sein de la Communauté d'agglomération rouennaise	142
Figure 17 : L'Alimentation en Eau Potable de l'agglomération de Montpellier. Système technique et territoires de gestion en 2011.....	146
Figure 18 : L'Alimentation en Eau Potable de l'agglomération de Rennes. Système technique et territoires de gestion en 2011.....	149
Figure 19 : Répartition spatiale et état d'avancement des SAGE au 15 septembre 2011	153
Figure 20 : Le SAGE Vilaine et le projet d'interconnexion Férel-Rennes.....	158
Figure 21 : Premières adductions et densification dijonnaise (1831-1931).....	162
Figure 22 : Urbanisation périphérique et extension de l'adduction (1931-1962)	164
Figure 23 : La consolidation spatiale de la distribution d'eau (1962-1999)	165
Figure 24 : Périmètre du SAGE Allier aval dans le département du Puy-de-Dôme.....	175
Figure 25 : Le positionnement des prises d'eau de l'agglomération clermontoise et leurs enjeux amont/aval	176
Figure 26 : L'alimentation en eau potable et les économies d'eau. Un système d'action « publique » local composite	185
Figure 27 : Les gestionnaires des services d'eau potable dans la Communauté d'agglomération de Clermont-Ferrand (avril 2011).....	198
Figure 28 : Les exploitants des services d'eau potable dans la Communauté d'agglomération de Clermont-Ferrand (avril 2011).....	200
Figure 29 : Le Couesnon : un SAGE en élaboration	204

Table des encarts

Encart 1 : Exemple de grille d'entretien type. Les Agences de l'Eau (service investissements collectivités)	96
Encart 2 : Rappel synthétique sur l'ONEMA.....	106
Encart 3 : Les SAGE en France	152
Encart 4 : Objectifs du programme PROMOV (PIE-CNRS- 2009-2011)	183

Table des tableaux

Tableau 1 : Water management models.....	41
Tableau 2 : EPCI communautaires et compétences liées aux services publics environnementaux	48
Tableau 3 : Première caractérisation des terrains d'étude retenus	69
Tableau 4 : Services d'eau et agglomérations.....	71
Tableau 5 : Les vingt Communautés d'Agglomérations les plus peuplées	73
Tableau 6 : Textes de référence législatifs et juridiques. Eau, services d'eau et intercommunalité	79
Tableau 7 : Directives européennes sur la qualité des eaux destinées à la consommation humaine..	82
Tableau 8 : Les échelons territoriaux des SDAEP actuels pour les cinq agglomérations	91
Tableau 9 : Caractéristiques des SAGE recoupant les territoires des 5 agglomérations	92
Tableau 10 : Bases de données numériques relatives aux services d'eau et à l'intercommunalité d'accès public (France). Synthèse et approche critique.....	105
Tableau 11 : EPCI et compétences énergie, eau, assainissement et déchets en France (nombre)	117
Tableau 12 : L'effritement du nombre de SIVU et des SIVOM.....	121
Tableau 13 : Les captages prioritaires Grenelle pour les cinq agglomérations.....	141
Tableau 14 : Indicateurs de composition de la Commission Locale de l'Eau pour les cinq SAGE des agglomérations étudiées.....	159
Tableau 15 : Une consommation d'eau potable évolutive dans le temps et dans l'espace	187
Tableau 16 : Questions posées par la généralisation des systèmes alternatifs : enjeux collectifs et réponses possibles	192

Annexes

Annexe 1 - Les unités urbaines de plus de 200 000 habitants en France	235
Annexe 2 - Les 30 premières aires urbaines en France	236
Annexe 3 - Liste des personnes interrogées dans le cadre des entretiens semi-directifs	237
Annexe 4 - Organigramme des services de la Communauté d'agglomération Rouen-Elbeuf-Austreberthe	241
Annexe 5 - Organigramme des services de la Communauté d'agglomération de Montpellier	242
Annexe 6 - Organigramme des services de la Communauté d'agglomération de Dijon	243
Annexe 7 - Liste des documents institutionnels mobilisés	244
Annexe 8 - Les différents modes de gestion de la distribution d'eau potable	245
Annexe 9 - De la Compagnie Générale des Eaux à Veolia Environnement	247
Annexe 10 - De la Société Lyonnaise des Eaux à Suez Environnement	249
Annexe 11 - La SAUR, troisième groupe de l'eau en France	251

Annexe 1 - Les unités urbaines de plus de 200 000 habitants en France

Rang en 2007		Population au 01/01/2007	Population au 01/01/1999	Évolution annuelle moyenne (en %)		
				1999-2007	1990-1999	1982-1990
1	Paris	10 197 678	9 643 880	0,7	0,2	0,6
2	Marseille-Aix-en-Provence	1 433 462	1 349 584	0,8	0,3	-0,1
3	Lyon	1 422 331	1 348 422	0,7	0,4	0,5
4	Lille (partie fr)	1 014 586	1 000 714	0,2	0,2	0,2
5	Nice	946 630	889 265	0,8	0,4	1,2
6	Toulouse	858 233	761 107	1,5	1,5	1,6
7	Bordeaux	809 224	754 017	0,9	0,6	0,9
8	Nantes	569 961	545 063	0,6	1,0	0,7
9	Toulon	546 801	519 561	0,6	0,6	0,8
10	Douai-Lens	512 029	518 675	-0,2	-0,2	-0,2
11	Strasbourg (partie fr)	440 704	427 184	0,4	0,6	0,6
12	Grenoble	427 739	419 468	0,2	0,4	0,3
13	Rouen	389 876	389 929	0,0	0,2	0,1
14	Valenciennes (partie fr)	355 709	357 295	-0,1	0,0	-0,4
15	Nancy	330 232	331 249	0,0	0,1	0,1
16	Metz	322 459	322 448	0,0	0,3	0,0
17	Montpellier	320 760	288 059	1,4	1,3	1,2
18	Tours	307 146	297 439	0,4	0,6	0,5
19	Saint-Étienne	283 996	292 166	-0,4	-0,9	-0,1
20	Rennes	281 734	272 182	0,4	1,0	0,6
21	Avignon	275 613	253 581	1,0	0,6	0,6
22	Orléans	268 470	263 252	0,2	0,9	1,2
23	Clermont-Ferrand	261 239	258 542	0,1	0,2	-0,1
24	Béthune	258 967	259 194	0,0	-0,1	0,1
25	Mulhouse	239 859	234 188	0,3	0,3	0,2
26	Dijon	237 925	237 203	0,0	0,3	0,6
27	Le Havre	235 818	248 560	-0,7	-0,3	0,0
28	Angers	226 809	226 912	0,0	0,8	0,7
29	Reims	211 966	215 556	-0,2	0,4	0,4
30	Brest	205 195	210 058	-0,3	0,3	0,1

Champ : France ; délimitation 1999 des périmètres des unités urbaines.

Source : Insee, RP1967 à 1990 dénombremments - RP1999 et RP2007 exploitations principales.

Annexe 2 - Les 30 premières aires urbaines en France

Rang en 2007		Population au 01/01/2007	Population au 01/01/1999	Évolution annuelle moy (en %)	
				1999-2007	1990-1999
1	Paris	11 836 970	11 173 886	0,7	0,3
2	Lyon	1 757 180	1 647 722	0,8	0,7
3	Marseille-Aix-en-Provence	1 618 369	1 516 086	0,8	0,5
4	Lille	1 163 934	1 142 887	0,2	0,3
5	Toulouse	1 118 472	964 914	1,9	1,5
6	Bordeaux	1 009 313	925 429	1,1	0,7
7	Nice	999 678	933 551	0,9	0,5
8	Nantes	768 305	711 241	1,0	1,1
9	Strasbourg	641 853	611 971	0,6	0,8
10	Toulon	600 740	564 740	0,8	0,7
11	Rennes	577 680	521 183	1,3	1,3
12	Douai-Lens	546 294	552 635	-0,1	-0,2
13	Grenoble	532 749	514 586	0,4	0,7
14	Rouen	525 643	518 340	0,2	0,3
15	Montpellier	514 473	459 946	1,4	1,9
16	Metz	439 351	429 544	0,3	0,3
17	Clermont-Ferrand	429 460	409 533	0,6	0,4
18	Nancy	415 523	410 405	0,2	0,1
19	Valenciennes	399 144	399 581	0,0	0,0
20	Tours	397 010	376 131	0,7	0,7
21	Caen	385 482	370 752	0,5	0,7
22	Orléans	369 521	355 770	0,5	0,9
23	Angers	345 788	332 737	0,5	0,8
24	Dijon	336 807	326 886	0,4	0,5
25	Avignon	317 141	290 524	1,1	0,8
26	Saint-Étienne	317 004	321 953	-0,2	-0,7
27	Brest	309 321	303 528	0,2	0,4
28	Le Mans	304 938	293 094	0,5	0,4
29	Reims	294 055	291 701	0,1	0,4
30	Le Havre	288 499	296 795	-0,4	-0,1

Champ : France métropolitaine ; délimitation 1999 des périmètres des aires urbaines.

Source : Insee - RP1999 et RP2007 exploitations principales - État civil.

Annexe 3 - Liste des personnes interrogées dans le cadre des entretiens semi-directifs

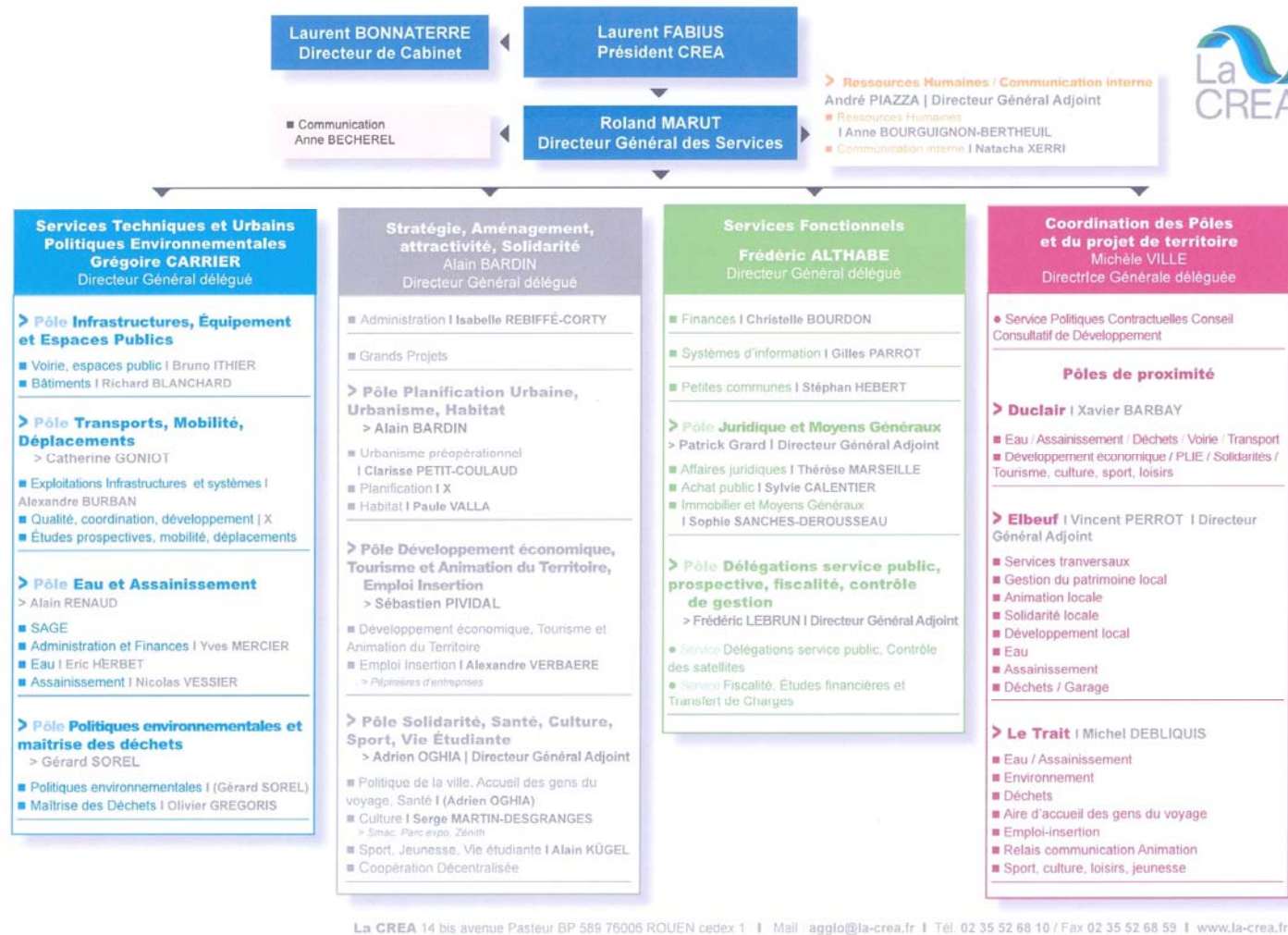
Nom	Fonction	Institution-Organisation	Date
GESTIONNAIRES			
Elus			
Djamel Ibrahim-Ouali	Adjoint au maire chargé de l'Eau et de l'Asst	Ville de Clermont-Ferrand	22 avril 2011
Jean-Patrick Masson	VP délégué à l'environnement	CA de Dijon	24 février 2005
Louis Pouget	VP délégué à l'Eau et à l'Assainissement	CA de Montpellier	23 février 2011
Marc Hervé	Président Conseiller municipal	SMPBR Ville de Rennes	23 août 2010
Jean-Marie Masson	VP délégué à la régie publique de l'eau	CA de Rouen	17 mars 2011
Services			
Jean-Bernard Péchinot Jean-Marie Bossard Michel Bourdillon	Responsable technique Directeur	SMD (Dijon) SMD	2005
Florence Fuchs-Jesslen	Directeur des services de l'Eau et de l'Assainissement	Ville de Clermont-Ferrand	20 avril 2011
Jean-Claude Hémain	Directrice de l'Eau et de l'Assainissement Ancien directeur de l'eau de la Ville de Montpellier	CA de Montpellier	24 février 2011
Vincent Pitois David Clausse Jean-Pierre Trouslard	Directeur Directeur-adjoint Directeur	SMPBR (Rennes) SMPBR SMG 35	27 février 2007 15 mai 2007 14 mars 2007
Eric Herbet	Directeur du service Eau	CA de Rouen	14 mars 2011
EXPLOITANTS			
Stéphane Houssier	Directeur d'exploitation	SEMERAP (Riom)	21 avril 2011
Laurent Hette	Directeur commercial et contractuel – Région Sud	Veolia (Montpellier)	24 février 2011
Jean-François Blanchet	Directeur Général	BRL Exploitation (Nîmes)	15 juin 2011
Alain Carbonnel	Directeur régional	Lyonnaise des Eaux (Dijon)	1 ^{er} mars 2007
Jean-Yves Gaubert	Responsable d'Agence	Veolia (Rennes)	24 août 2010

COLLECTIVITES TERRITORIALES			
Conseils généraux			
Pierre Sauvat	Technicien Milieux Aquatiques	CG 63	19 avril 2011
Irina Valarié David Mouls	Directrice de l'eau et des milieux aquatiques Irrigation et usages de l'eau	CG 34	24 février 2011
Christine Allain	Service Environnement	CG 35	7 mars 2007
Albane Guignard	Direction de l'environnement gestion de l'Eau et des Déchets	CG 76	16 mars 2011
Conseils régionaux			
Christian Bouillé Philippe Bauchet	VP Aqua 2020 Responsable de service eau et risques	CR Languedoc-Roussillon	23 février 2011
Guillaume Tifagne	Chef de projet eau et littoral	CR Haute-Normandie	14 mars 2011
SERVICES DE L'ETAT			
ARS (Agence Régionale de Santé) Laurence Surrel Chloé Jacob	Pôle Santé-Environnement	ARS Auvergne	20 avril 2011
Corinne Dubois	Pôle Santé-Environnement	ARS Languedoc-Roussillon	23 février 2011
Jérôme Le Bouard Anne Gérard	Dir. de la Santé Publique Pôle Santé-Environnement	ARS Haute-Normandie	15 mars 2011
DIREN Nicolas Murlon Daniel Lévêque Gilles Creuzot	Responsable du service eau et milieux aquatiques Cellule hydrologie	DIREN Bourgogne	25 janvier 2005
DDT (Direction Dép des Territoires) Béatrice Michalland Vincent Thénard	Responsable service Police des eaux Service Observatoire des Territoires	DDT 63	19 avril 2011
Olivier Alexandre	Responsable service Aménagement des Territ	DDTM 34	21 avril 2011
Emmanuel Frison	Responsable Urbanisme-Plan climat	DDTM 35	23 février 2011
Pascal Magoarou	Responsable de la MISE	DDTM 76	23 mai 2011
			15 mars 2011

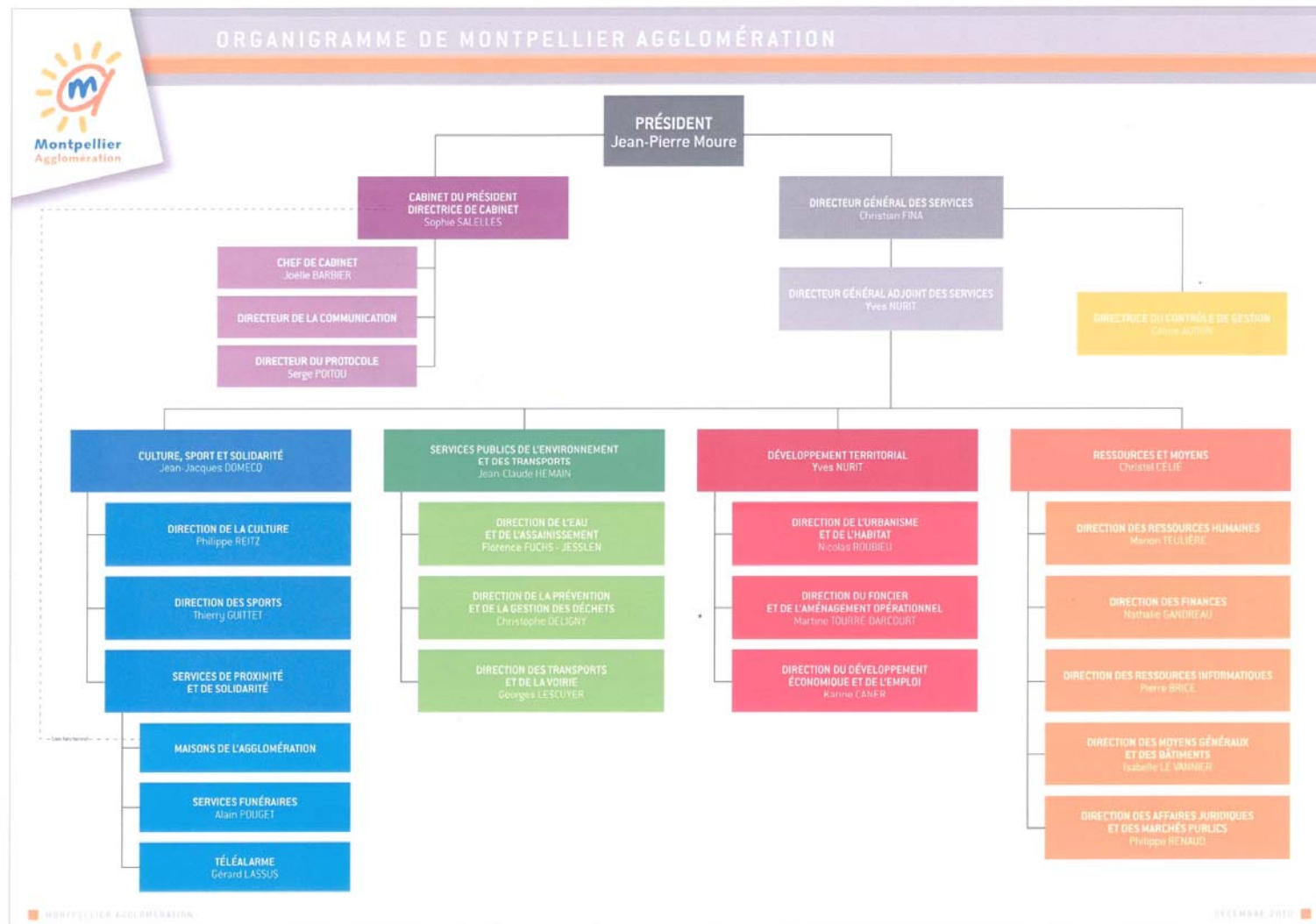
AGENCES DE L'EAU			
Olivier Siméon	Chargé d'interventions spécialisé	Délégation Allier-Loire amont de l'AELB	21 avril 2011
Philippe Clapé	Directeur	Délégation AERMC de Besançon	XXXXXX
Anahi Barrera	Chargée d'intervention	Délégation AERMC de Montpellier	22 février 2011
Robert Le Gentil	Responsable grosses collectivités	Délégation régionale Ouest Bretagne de l'AELB (Nantes)	16 avril 2007
Franck Leroy	Service investissements collectivités et industries Chargée d'opérations Assainissement et Eau Potable	Délégation régionale AESN (Rouen)	17 mars 2011
Barbara Leroy			
EPTB - SAGE			
Lucile Mazeau	Animatrice SAGE Allier aval	EPTB Loire	19 avril 2011
Géraldine Vacquier	Directrice	Syndicat Intercommunal du Bassin du Lez (SYBLE)	25 février 2011
Jean-Pierre Arrondeau	Directeur	Institut d'Aménagement de la Vilaine	11 avril 2011
Véronique Lecomte	Animatrice protection de captages - SAGE	Syndicat mixte Cailly, Aubette, Robec	17 mars 2011
ASSOCIATIONS ET COLLECTIFS D'USAGERS			
Julien Saillard	Chargé de mission	Conservatoire des Espaces et des Paysages d'Auvergne	20 avril 2011
Yves Colombet	Secrétaire de l'association	Copronat (affiliée France Nature Environnement)	2004
Maria Raveneau	Salariée - Groupe Eau	Maison de la Consommation et de l'Environnement (Rennes)	19 avril 2007
Carole Le Moigne	Chargée de mission	Conseil Local à l'Energie (Rennes)	6 février 2009
David Querret	Président du collectif	Collectif pour un Eau Publique (Rouen)	16 mars 2011

AUTRES			
Karine Hubert	Mission Développement durable	CA Clermont-Ferrand	19 avril 2011
Olivier Arnal	Adjoint au maire chargé de la régie de l'eau	Ville de Cournon d'Auvergne (63)	21 avril 2011
Pierre Pribetich	Adjoint au maire chargé de l'urbanisme	Ville de Dijon	9 février 2005
Anne Hermand	Mission Lutte contre les pollutions diffuses	Chambre d'Agriculture de Côte d'Or	28 février 2005
Nathalie Medeiros	Conseillère municipale EELV	Ville de Montpellier	23 février 2011
Anne Milvoy	Responsable Observatoire de l'Environnement	AUDIAR (Agence d'Urbanisme de Rennes)	16 février 2007
Erwan Guirriec Jean-Paul Lefeuvre	Technicien réseaux Adjoint au maire VRD Président de synd de bv	Ville de Pacé (35)	9 février 2010
Fernand Etienne	Adjoint au maire Aménagement et Environnement	Ville de St-Jacques-de-la-Lande (35)	11 février 2010
Anne-Marie Aquilina	Responsable gestion administrative	SIAEP Rennes Nord SMPBR	1 ^{er} mars 2010
M. Etesse	Président	SIAEP Pacé-St-Gilles-Vezin (35)	4 mars 2010
Norbert Guibelin	DGA	SIDESA (Syndicat InterDépartemental de l'Eau Seine Aval)	16 mars 2011
CHERCHEURS			
Christophe Désprés Philippe Boucheix	MC Economie de l'Environnement MC en Droit public	Laboratoire Métafort Vet Agro Sup Université de Clermont-Ferrand Festivakl H2O	20 avril 2011 22 avril 2011
Guillem Canneva	CR en Sciences de Gestion	Laboratoire GEA (Gestion de l'Eau et de l'Assainissement) – AgroParisTech Engref	22 février 2011
Olivier Beaumais	PR en Economie	Laboratoire CARE Université de Rouen	17 mars 2011

Annexe 4 - Organigramme des services de la Communauté d'agglomération Rouen-Elbeuf-Austreberthe



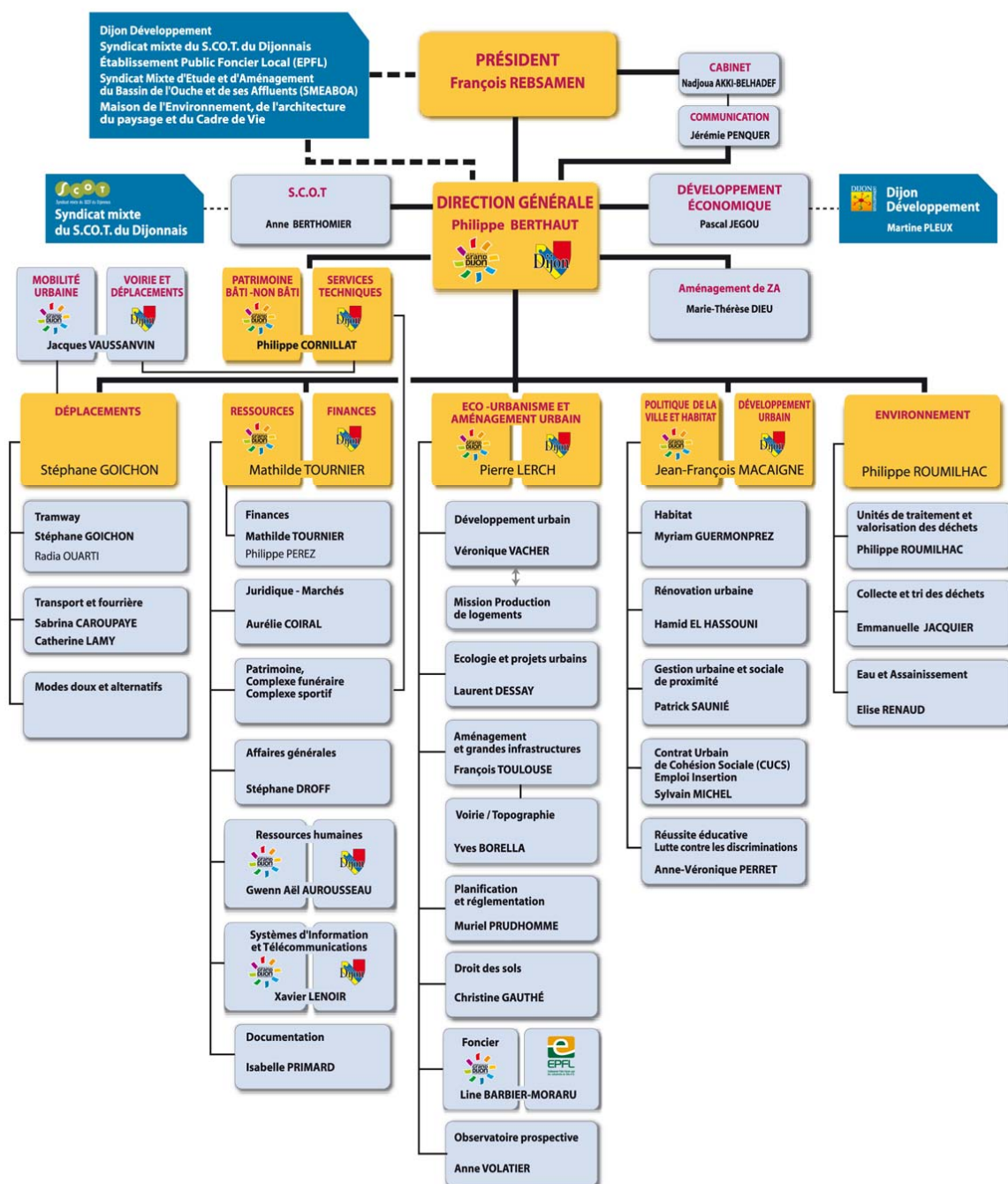
Annexe 5 - Organigramme des services de la Communauté d'agglomération de Montpellier



Annexe 6 - Organigramme des services de la Communauté d'agglomération de Dijon



ORGANISATION DES SERVICES DU GRAND DIJON



Annexe 7 - Liste des documents institutionnels mobilisés

Loi Grenelle 2 – Loi n°2010-788 du 12 juillet 2010

Loi sur l'Eau et les Milieux Aquatiques – Loi n°2006-1772 du 30 décembre 2006

Arrêté du 21 août 2008 relatif à la récupération des eaux de pluie et à leur usage à l'intérieur et à l'extérieur des bâtiments

Clermont-Ferrand

- Ville de Clermont-Ferrand, RPQS Eau et assainissement, exercice 2009
- Ville de Cournon d'Auvergne, RPQS Eau et assainissement, exercice 2009
- Conseil général, Agence de l'Eau, SDAEP départemental du Puy-de-Dôme, 2003
- Conseil général, Agence de l'Eau, SDAEP départemental du Puy-de-Dôme, 2009
- Rapport d'état des lieux du SAGE Allier aval, 2007
- Rapport des scénarios du SAGE Allier aval, 2011

Dijon

- Syndicat Mixte du Dijonnais, RPQS Eau et assainissement, exercice 2009
- SCOT du Dijonnais, SDAEP 2007-2009
- SMEABOA, Agence de l'Eau, Scénarii du SAGE de l'Ouche, 2010

Montpellier

- Ville de Montpellier, RPQS Eau potable, exercice 2008
- Veolia, Rapport du délégataire. Affermages de Montpellier et Juvignac, exercice 2009
- Conseil général, SDAEP départemental de l'Hérault, 2005

Rennes

- Syndicat Mixte de Gestion 35, *Schéma départemental 2007 d'AEP d'Ille-et-Vilaine*, 31 p.
- Conseil Economique et Social de Région Bretagne, *La qualité de l'eau en Bretagne*, Rapporteur Fleury et Guyomarc'h, juin 2003, 391p.+annexes.
- Conseil Scientifique de l'Environnement de Bretagne, *Evolution de la qualité des eaux en nitrate, Recommandations pour une nouvelle politique de l'eau*, Région Bretagne, décembre 2005, 78p.
- Ville de Rennes, *Demande d'autorisation exceptionnelle d'utilisation d'une eau superficielle dépassant les limites de qualité, Plan de gestion des ressources en eau, Prise d'eau de Rennes II- Mézières-sur-Couesnon*, 2002.
- Ville de Rennes, RPQS Eau et assainissement, exercices 2006 à 2009
- Conseil général d'Ille-et-Vilaine, *Etude d'harmonisation du prix de l'eau potable en Ille-et-Vilaine*, SAFEGE et Cabinet Bourgois, mars 2007.
- PLU de Rennes, *Documents annexes, Notice technique Alimentation en Eau Potable*, 17 mai 2004, 18 p.

Rouen

- Communauté d'Agglomération de Rouen, RPQS Eau potable, exercice 2009
- SAGE Cailly, Aubette, Robec, 2005
- DDTM76, *Etude sur les prix de l'eau en Seine-Maritime*

Annexe 8 -Les différents modes de gestion de la distribution d'eau potable

Les communes ou leurs groupements ont le choix entre plusieurs modes de gestion pour faire face à leurs missions de gestion des services d'eau ou d'assainissement.

- **LA GESTION DIRECTE OU "REGIE"**

1. La commune conserve la maîtrise totale du service public et en assume toute la responsabilité. La gestion en régie ne peut être donnée qu'aux services publics ayant un caractère industriel ou commercial. Plusieurs possibilités s'offrent à la collectivité pour gérer directement son service.

- ***La régie directe :***

C'est un service communal ne comportant pas d'organe propre de gestion. La collectivité locale gère directement le service dans un cadre de réglementation publique. Les opérations financières et comptables sont intégrées au budget de la collectivité. Toutefois, la tenue de la comptabilité spécifique, propre au service, est la règle pour les communes de plus de 2000 habitants.

- ***La régie autonome :***

Le service possède des organes de gestion propres mais reste sous l'autorité de la collectivité ; les opérations financières et comptables s'inscrivent dans un budget annexe au budget de la collectivité. C'est donc un service doté de l'autonomie financière.

- ***La régie personnalisée :***

C'est un établissement public doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Le service possède un patrimoine distinct de celui de la collectivité et son propre budget. Dans tous les cas, la collectivité peut passer un contrat de prestations de service avec une entreprise qui s'engage à assurer des prestations déterminées.

- **LA GESTION INTERMEDIAIRE**

- ***La régie intéressée :***

L'exploitation du service est confiée à un prestataire extérieur sous la responsabilité financière de la collectivité ("risques et périls" supportés par la collectivité). Le régieur est associé à la détermination du prix et perçoit un forfait et un intéressement.

- ***La gérance :***

L'exploitation du service est confiée à un prestataire extérieur sous la responsabilité financière de la collectivité ("risques et périls" supportés par la collectivité). Le gérant n'est pas associé à la détermination du prix et ne perçoit qu'une rémunération forfaitaire.

- **LA GESTION DELEGUEE**

- ***La concession :***

Au début de l'exploitation, le concessionnaire assure le financement des frais de premier établissement du service : construction du réseau et de tous les ouvrages nécessaires au fonctionnement du service.

Pendant toute la durée de la concession, le concessionnaire exploite le service « à ses risques et périls », il en assume la direction, il choisit, rémunère et surveille lui-même le personnel du service, il assure l'entretien et renouvelle lui-même, à ses frais, les installations et il achète tout l'outillage et le matériel nécessaires à l'exploitation. En fin de contrat, le concessionnaire remet l'ensemble des équipements à la collectivité.

En échange de ces services, le concessionnaire est rémunéré par la perception directe de redevances sur les usagers, lesquelles doivent normalement lui permettre de couvrir les intérêts et l'amortissement du capital qu'il a engagé et de dégager un bénéfice net dont il garde tout le profit pour lui-même.

- ***L'affermage :***

L'affermant gère et entretient des équipements mis à disposition par la collectivité pour une exploitation à ses risques et périls. Le fermier assure tout ou partie du renouvellement des installations qui restent la propriété de la collectivité et est rémunéré au moyen de redevances prélevées directement sur les usagers après négociation avec la collectivité. Enfin, la collectivité concédante, pour payer les intérêts et rembourser les annuités des emprunts qu'elle a dû contracter pour construire les ouvrages, demande à son fermier d'encaisser pour son compte une « surtaxe » qui frappe la consommation des usagers du service.

D'après Bernardi (2004)

Annexe 9 - De la Compagnie Générale des Eaux à Veolia Environnement

La Compagnie Générale des Eaux, fondée par décret impérial le 14 décembre 1853, obtient à Lyon sa première concession de service public de distribution des eaux. N'ayant pu obtenir comme elle l'espérait l'alimentation de la ville de Paris, elle développe ses activités dans les communes limitrophes de Paris par des contrats de concession avec celles-ci. Depuis cette date, les tâches de chacun ont été définies : à la ville la propriété des installations lourdes, à la société privée le soin de s'occuper au quotidien de l'entreprise et des clients. La Générale prend de l'ampleur et aborde le marché étranger (Venise, Constantinople 1882, Porto en 1883).

Après la seconde guerre mondiale, la Générale tisse sa toile dans le milieu rural, le service des eaux à la campagne est une bonne base pour expérimenter, innover et souscrire de bons contrats. Dans les années 1960, le développement du tout-à-l'égout ouvre la perspective d'un nouveau marché avec le traitement des eaux usées. La Générale commence donc à s'intéresser à une société qui s'occupe des eaux d'égout depuis 1933, Omnium d'assainissement.

En 1980, elle prend le contrôle complet d'Omnium sous le nouveau nom d'OTV (Omnium de Traitement et de Valorisation), qui est en fait un rassemblement de l'ensemble de ses filiales spécialisées dans la conception, l'ingénierie et la réalisation d'équipements de traitement des eaux potables et usées. Cette acquisition permet à la Générale de fournir à la demande un service complet de traitement des eaux, avant et après usage, testé à l'étranger (contrat de la station d'épuration de Saragosse, soit une commande d'équipement d'un coût de 1,2 milliards de francs, assorti d'un contrat de gestion sur 25 ans). Dans les années 1980, la Compagnie Générale des Eaux entame un regroupement complet de ses activités. Après OTV, elle prend le contrôle de la CGEA (qui deviendra plus tard Connex et Onyx) puis de la Compagnie Générale de Chauffage (rebaptisée depuis Dalkia). Elle s'ouvre à d'autres domaines, notamment la télévision et la télécommunication, via sa participation à la première télévision à péage (Canal+ en 1983) ainsi qu'à la création de SFR (téléphonie mobile) en 1987.

Puis la CGE est rachetée par Vivendi, un groupe de services urbains qui développe un pôle environnement. En 1998, Vivendi s'allie à une grande entreprise espagnole, alliance qui donne naissance au n°1 des services à l'environnement en Espagne et ouvre la voie à des développements communs en Amérique Latine. L'année suivante, Vivendi achète US Filter, le leader américain de l'eau, ainsi que Superior Services (traitement des déchets solides) et Waste Management Industries (traitements de déchets dangereux et services industriels). US Filter permet au groupe de générer plus de 5 milliards de bénéfices.

Veolia se sépare en 2002 de Vivendi, mais conserve ses 4 pôles fondateurs : l'eau avec Veolia Water / Générale des Eaux (48,5 %), la propreté avec Onyx (19,9 %), l'énergie avec Dalkia (12,2 %), le transport avec Connex (11,6 %). Vivendi Environnement change de nom et devient Veolia Environnement en mai 2003.

E. Hellier, d'après Bernardi (2004)

Annexe 10 - De la Société Lyonnaise des Eaux à Suez Environnement

Tandis que la Générale des eaux tisse sa toile depuis Paris, la Société Lyonnaise des eaux et de l'électricité (SLEE) fait de même à partir de Lyon en 1880. Dès l'origine, elle est numéro deux de la distribution en France. Alors que la Générale a pour elle l'antériorité, l'histoire, le prestige de Paris, la Lyonnaise n'aura de cesse de la rattraper en calquant sa stratégie sur celle de son aînée. Parallèlement, la "Compagnie des Eaux de Banlieue de Paris" (CEB), filiale de la Lyonnaise des Eaux, est créée en 1867 et obtient la concession de plusieurs communes de l'Ouest parisien dans la presqu'île de Gennevilliers. La Lyonnaise passe des contrats de concession avec des communes de l'ex-département de la Seine-et-Oise jusqu'en grande banlieue. Elle transporte son siège à Nanterre, en région parisienne, et se lance dans les mêmes métiers que la Générale : le service de l'eau, les déchets urbains (SITA), l'énergie et bientôt le bâtiment et le câble. Lorsque l'Etat nationalise les secteurs du gaz et de l'électricité en 1946, la Société Lyonnaise des Eaux et de l'Eclairage devient Lyonnaise des Eaux. En 1967, la Compagnie Financière de Suez entre dans le capital de la Lyonnaise puis en devient le premier actionnaire en 1974.

La percée de la Lyonnaise survient en 1980 avec l'arrivée aux commandes de Jérôme Monod, énarque passé par les cabinets ministériels et la DATAR. Le rachat de la société Degrémont, société d'ingénierie de l'eau puis du n°2 français du bâtiment, Dumez et de la SGE (Société générale d'entreprise), permet à la Lyonnaise de disposer d'un pôle ingénierie et construction. A partir des années 1950, elle s'implante à l'étranger (Djakarta, Lima, Asunción, Sao Paulo, Douala et Lagos, où elle construit "la plus grande usine d'eau potable d'Afrique"). En 1993, soutenue par la politique du FMI, la Lyonnaise s'implante à Buenos Aires, dont tout le réseau, installé par les Anglais dans les années 1930, est à reconstruire. La municipalité donne trente ans à la Lyonnaise pour reprendre en main infrastructures et gestion commerciale du service. C'est le plus gros contrat de l'opérateur, qui sera rompu avant échéance dans un contexte de contestation populaire des concessions privées d'eau potable. Le remplacement de Jérôme Monod par Gérard Mestrallet, en 1998, fait basculer le groupe Suez-Lyonnaise des eaux vers le pôle américain (rachat de Calgon et de Nalco, le numéro un de l'eau industrielle).

En 2001, Suez lance la marque Ondeo pour ses activités dans l'eau. Fluxys est créée à partir des activités de transport de Distrigaz. Tractebel forme les entités Services à l'Energie et Installations&Maintenance. Suez est cotée au New York Stock Exchange. Le groupe se resserre sur deux pôles, l'énergie (67 %) et l'environnement (31 %). En 2002, Suez environnement se compose de deux pôles équivalents en chiffre d'affaires : l'eau et la propreté. Le pôle eau regroupe Ondeo (5.9 milliards d'euros), Degrémont (0.86 milliard),

Onde Industrial Solutions (168 millions) et Safege (70 millions). La propriété englobe SITA (5.5 milliards) et Fairtec (16.2 millions) (chiffres d'affaires 2003).

E. Hellier, d'après Bernardi (2004)

Annexe 11 - La SAUR, troisième groupe de l'eau en France

La Saur, société d'aménagement urbain et rural, naît en 1933 dans l'intention de produire et distribuer de l'eau potable et de traiter les eaux usées. Ce n'est que trente ans plus tard, dans les années 60, que la société se développera sur le territoire national et remportera des contrats significatifs, comme celui de la ville de Nîmes. Au niveau international, la Saur s'intéresse déjà au continent africain en créant la filiale ivoirienne Sodeci. Au milieu des années 70, elle décide de séparer les métiers entourant la gestion de l'eau potable ; aussi, l'activité de travaux et d'ingénierie est filialisée sous le nom de Stereau. Son développement à l'international confirme son attachement à l'Afrique puisque dans les années 80, ses principales implantations concernent le Congo, la Guinée, le Mali, le Sénégal, le Zaïre et le Canada, où la filiale Aquatech est créée. En France, Saur gère plus d'un million d'abonnés et compte 16 directions régionales. Elle poursuit son déploiement sur le territoire national avec les contrats d'Aix-les-Bains, Brive et Saumur. Elle diversifie de nouveau son activité avec la création de Coved en France et d'Ecovert en Grande-Bretagne. Stereau se lance sur le marché des traiteurs d'eau et remporte les contrats de construction des stations de Nîmes, Orléans et Colmar. A l'international sont créées les filiales SEEG, Sodeca (Guinée), Gestagua (Espagne), Saur UK (Grande-Bretagne) et SNG (Pologne). Le groupe élargit son offre avec l'activité énergie de CIE et Edenor.

Il faudra attendre 1994 pour qu'un accord soit passé entre le groupe Bouygues et EDF, ce qui donnera naissance à Saur International. L'activité de Saur hors de France est alors clairement dissociée. La nouvelle formation poursuit son développement en fondant Ciprel, Sogel et SDE. Saur devient le troisième opérateur mondial de gestion de services publics en 1997 quand sa société mère rachète Cise, la filiale environnement de la Compagnie de Saint Gobain. Saur France englobe en 2000 toutes les sociétés du nom de Saur et Cise et ceci dans le but de regrouper l'ensemble des activités du groupe dans les métiers de l'eau sur le territoire national. En 2001, Bouygues contrôle complètement le groupe grâce à la cession de la participation d'EDF International. Stereau a acquis en 2003 la société d'ingénierie espagnole Idagua spécialisée dans le traitement des eaux de process.

Aujourd'hui, Saur, rachetée à Bouygues par Sécisé Environnement se compose de quatre entités principales : Saur France, Saur International, Coved et Stereau. Le premier ensemble, Saur France, intervient dans la gestion des services d'eau et d'assainissement, le traitement et l'élimination des boues d'épuration ainsi que le multiservice (36 golfs, 75 campings et plusieurs piscines et centres aquatiques en délégation de service public). A l'international, outre sa fonction de producteur et de distributeur d'eau potable, elle s'occupe également de l'électricité. Elle dessert plus de 40 millions d'habitants, en particulier en Afrique. La filiale Stereau s'emploie à concevoir et à construire les ouvrages liés au cycle de

l'eau : usines de production d'eau potable, stations de traitement des eaux usées et équipements d'eaux de process. Enfin, Coved maîtrise l'ensemble de la chaîne des métiers du nettoyage, de la collecte, de la valorisation et du traitement des déchets.

E. Hellier, d'après Bernardi (2004) et site internet Saur