



**HAL**  
open science

# VERS UNE GOUVERNANCE SOCIALE D'UN SERVICE PUBLIC URBAIN : LE CAS DE L'EAU A NANTES MÉTROPOLE

Clémence Bedu, Julie Niederlaender

► **To cite this version:**

Clémence Bedu, Julie Niederlaender. VERS UNE GOUVERNANCE SOCIALE D'UN SERVICE PUBLIC URBAIN : LE CAS DE L'EAU A NANTES MÉTROPOLE. VERS UNE GOUVERNANCE SOCIALE D'UN SERVICE PUBLIC URBAIN : LE CAS DE L'EAU A NANTES MÉTROPOLE, May 2008, Créteil, France. hal-00414258

**HAL Id: hal-00414258**

**<https://hal.science/hal-00414258v1>**

Submitted on 8 Sep 2009

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

# VERS UNE GOUVERNANCE SOCIALE D'UN SERVICE PUBLIC URBAIN : LE CAS DE L'EAU A NANTES METROPOLE

Clémence BEDU<sup>1,3</sup> et Julie NIEDERLAENDER<sup>2,3</sup>

1. UMR en Gestion des Services Publics ENGEES-CEMAGREF, 1 quai Koch, BP 61039, 67070 Strasbourg Cedex

2. LEESU, Université Paris Est Marne-La-Vallée, Cité Descartes, 77455 Marne la Vallée Cedex 2.

3. Clémence Bedu est sous la direction de Rémi Barbier, Julie Niederlaender sous celle de Youssef Diab et toutes deux sont suivies par Philippe Marest, Directeur Général des Services Urbains de Nantes Métropole.

Courriels : [clemence.bedu@nantesmetropole.fr](mailto:clemence.bedu@nantesmetropole.fr) et [julie.niederlaender@nantesmetropole.fr](mailto:julie.niederlaender@nantesmetropole.fr)

## Résumé

*La gestion durable de l'eau en milieu urbain sous-tend des enjeux technico-économiques (distribuer de l'eau saine au moindre coût), sociopolitiques (nécessité d'un service équitable et d'une bonne gouvernance) et environnementaux (protection du milieu aquatique). Les responsables locaux des services publics d'eau potable et d'assainissement sont tous confrontés à ces enjeux, à des degrés différents selon le contexte certes, mais conduisant au même questionnement : quelle organisation territoriale de l'eau serait adaptée à une telle gestion ?*

*Le modèle adopté par Nantes Métropole pour ses services urbains et dans ses relations avec l'Agence de l'Eau via un contrat d'agglomération répond partiellement à cette problématique sans résoudre totalement le problème d'articulation entre les échelles du bassin versant, des réseaux et du politique ou de l'administration, ni celui de la prise en compte réelle du citoyen dans la politique locale de l'eau, volet développé dans la seconde partie de cette communication.*

*Si la gouvernance des services urbains est un enjeu majeur pour les politiques locales, l'espace de la décision politique locale est extrêmement contraint. Au risque de caricaturer, le modèle de gouvernance qui s'est progressivement stabilisé peut être qualifié de « citadelle technique » : quelques choix majeurs sont réservés à la discrétion des élus, tandis que les opérateurs (privés ou publics) bénéficient pour le reste d'une large autonomie ; le système est poussé par une logique d'offre visant à satisfaire les besoins croissants d'habitants contenus dans un rôle d'usagers passifs. Dès lors, c'est un véritable défi de politisation qui est posé : entre le prolongement de la quotidienneté (service à l'utilisateur) et le choix politique rare, comment met-on en place et fait-on vivre une instance de débat public ? L'analyse de deux cas de recours à la participation citoyenne contrastés nous permettra d'analyser les liens complexes entre gouvernance d'un service urbain, acceptabilité sociale et controverse socio-environnementale.*

*En effet, le cas de la gestion de l'eau potable à Nantes Métropole montre comment l'absence de controverse sur un enjeu public requiert un fort volontarisme technico-politique pour « aller chercher » le citoyen et construire des « prises de participation ». A l'inverse, dans un contexte de crise, ces dernières sont brandies par les forces de la société civile. Dans ce cas de figure, les voyants de l'acceptabilité sociale passent au rouge de façon quasi systématique, comme c'est le cas pour un certain nombre de projets dans la gestion des déchets (incinérateurs, broyeurs...).*

**Mots-Clés :** *gestion durable, organisation territoriale, controverse socio-environnementale, acceptabilité, participation*

## 1. Introduction

L'eau, bien marchand rare et précieux, est à la fois l'objet d'un service et un milieu à préserver, au sens environnemental du terme. Or, la logique de service, à laquelle peut être associée celle de qualité et de prix, est fondamentalement différente de la logique environnementale, qui comprend les notions d'impact et de participation des populations concernées et donc, indirectement, d'acceptabilité sociale.

Si les concepts de développement durable et de gouvernance sont nécessairement liés et présents dans tout discours politique local actuel, ils n'en demeurent pas moins des concepts généraux, dont l'application au domaine de l'eau et au niveau local méritent une réflexion approfondie quant à la concrétisation de ces concepts, tant en termes d'enjeux qu'en terme d'organisation territoriale. La gestion durable de l'eau implique ainsi un certain nombre d'enjeux dont celui d'une gouvernance sociale, dont la mise en œuvre se révèle délicate et intrinsèquement liée à la notion de controverse (Callon, Lascoumes et al., 2001)<sup>1</sup>.

Si l'évolution des enjeux et objectifs sous-tendus par le contexte réglementaire va dans le sens d'une gestion durable de l'eau, nous démontrerons dans un premier temps que des questions demeurent quant à l'organisation territoriale adaptée à une telle gestion, questions auxquelles sont confrontés, à des degrés différents, tous les responsables locaux de l'eau. Nous verrons en quoi le modèle adopté par Nantes Métropole dans l'organisation de ses services urbains d'eau et d'assainissement, permet de répondre partiellement à ces questionnements et semble constituer un modèle possible pour tendre vers une gestion durable de l'eau.

Dans un second temps, nous aurons l'occasion d'approfondir la réflexion sur un des aspects liés au développement durable sur lequel Nantes Métropole mène un travail de fond et que nous avons appelé la gouvernance sociale. Nous verrons ainsi quels questionnements se rapportent à ce terme et quel cheminement est nécessaire pour y répondre. Grâce à la comparaison, toute relative soit-elle, avec le cas d'étude de Saint Briec, nous apporterons un éclairage quant au lien entre participation et controverse ainsi qu'une série de conditions *sine qua non* de la participation du public, pour que le modèle adopté par Nantes Métropole converge vers une gouvernance sociale.

---

<sup>1</sup> Nous référons ici à la notion de controverse socio-technique ou socio-environnementale, au sens où l'entendent Michel Callon, Pierre Lascoumes et Yannick Barthe. La controverse désigne une situation où se combinent incertitude scientifique et stratégies divergentes d'acteurs et de groupes concernés mobilisés : « Les controverses engendrées (...) vont bien au-delà des seules questions techniques. Un de leurs enjeux est (...) d'établir une frontière nette et largement acceptée entre ce qui est considéré comme indiscutablement technique et ce qui est reconnu comme indiscutablement social. (...) Reconnaître sa dimension sociale, c'est redonner une chance [à un dossier] d'être discuté dans des arènes politiques ».

## 2. Vers une gestion durable de l'eau : la réponse de Nantes Métropole

### 2.1 Gestion durable de l'eau : enjeux et questionnements

Malgré un schéma d'acteurs relativement complexe, faisant intervenir une multitude d'échelles, basées sur une logique administrative (communes, intercommunalités, départements, régions, Etat) ou sur une logique de bassin versant (agences de l'eau, commission locale de l'eau), la gestion de l'eau, en France, est avant tout un enjeu local, de la responsabilité des élus municipaux ou intercommunaux.

#### Une évolution des enjeux vers une gestion durable de l'eau

Durant les dernières décennies, ces élus locaux ont été confrontés à une évolution notable des exigences, notamment réglementaires, dans ce domaine. La gestion de l'eau est donc passée d'une gestion « classique », technico-économique, à une gestion durable de l'eau. Aux enjeux technico-économiques, qui n'ont cessé de se complexifier, se sont ajoutés des enjeux sociaux, environnementaux et de bonne gouvernance (Figure 1).

## GESTION DURABLE DE L'EAU =

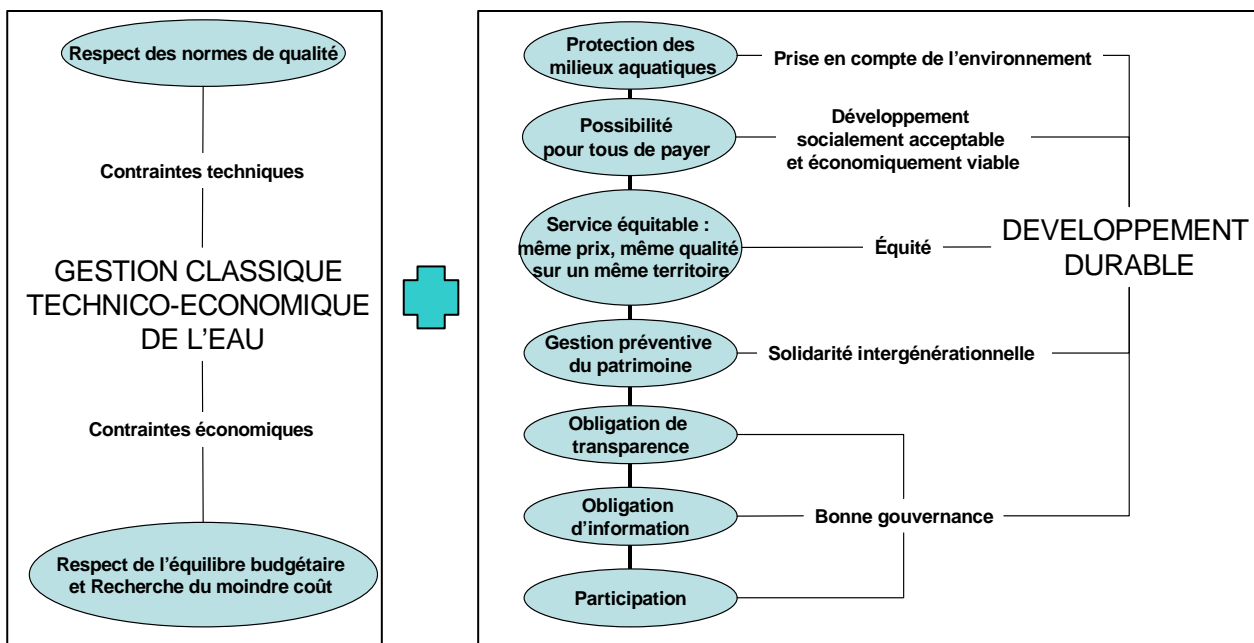


Figure 1 : Les enjeux sous-tendus par une gestion durable de l'eau

Cette évolution peut être analysée à travers celle du contexte réglementaire, caractérisée par un foisonnement de textes français et européens démultipliant la nature des enjeux à prendre en compte.

Dans le domaine technique, les premières directives sur l'eau potable et les eaux résiduaires urbaines<sup>2</sup> ont ainsi rendu nécessaires des traitements de plus en plus poussés, augmentant de

<sup>2</sup> Directive eau potable 80/778/CEE du 15 juillet 1980, directive n°98/83/CE du Conseil de l'Union européenne relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine du 3 novembre 1998 et directive n°91/27/CEE du Conseil relative au traitement des eaux urbaines résiduaires du 21 mai 1991

ce fait la complexité des enjeux technico-économiques. De plus, la France est actuellement confrontée aux problèmes de gestion patrimoniale des réseaux d'eau potable et d'assainissement. En effet, au rythme actuel des investissements, le réseau français d'eau potable ne serait renouvelé qu'en deux siècles alors que tous les spécialistes s'accordent à retenir le siècle comme durée maximale (Le Moniteur, juillet 2002). La solution à ce problème fondamental réside dans une gestion patrimoniale plus durable, préventive plutôt que curative, qui permettra de transmettre aux générations futures un patrimoine en bon état.

Dans le domaine social, un des enjeux est de pouvoir fournir un service équitable. Dans le cas d'une intercommunalité, cela peut se traduire par le fait de fournir le même service, de même qualité et au même prix, quelle que soit la commune concernée. Un autre enjeu est sous-tendu par l'affirmation de la LEMA<sup>3</sup> dans son article 1<sup>er</sup> : « chaque personne physique, pour son alimentation et son hygiène, a le droit d'accéder à l'eau potable dans des conditions économiquement acceptables par tous ». Or, la loi SRU<sup>4</sup>, en rendant obligatoire l'individualisation du contrat de fourniture d'eau sur demande des co-propriétaires d'immeuble, a confronté des usagers économiquement et socialement fragiles à la nécessité de payer une facture d'eau autrefois diluée dans les charges. Ceci pousse les responsables locaux à réfléchir à la mise en place de dispositifs sociaux permettant tous de régler leur facture d'eau : tarification sociale, dispositifs d'aide au paiement ou encore mensualisation de la facture constituent autant de solutions étudiées.

Dans le domaine environnemental, l'enjeu de protection des milieux est clairement affirmé par l'organisation institutionnelle adoptée en France qui, dès 1964<sup>5</sup>, met en place les agences de l'eau, dont le rôle est de veiller à et de planifier cette protection des milieux aquatiques. Il est confirmé par la DCE<sup>6</sup> qui impose comme objectif le bon état des eaux d'ici 2015 et préconise une gestion intégrée de l'eau.

Dans le domaine de la gouvernance, un premier effort de transparence a dû être fait avec la loi Sapin<sup>7</sup> qui innove dans le domaine des services publics où la pratique française, héritée de siècles de pouvoir régalién, permettait au décideur public de désigner librement et sans procédure codifiée le prestataire privé de son choix pour accomplir en ses lieu et place l'exécution du service public, aux frais et aux périls de ce " déléataire ". Elle institue notamment une procédure de délégation de service public, avec mise en concurrence obligatoire des entreprises, en limitant la durée des contrats de délégation et en prévoyant une procédure de publicité et de consultation préalable à leur conclusion. En matière d'information et de participation du citoyen, la loi relative à l'administration territoriale de la République de 1992<sup>8</sup> rend obligatoire, dans le domaine de l'eau, la constitution de comités consultatifs d'usagers locaux. Elle est complétée par la loi Vaillant<sup>9</sup>, qui rend obligatoire les CCSPL (commissions consultatives pour les services publics locaux) pour les collectivités locales de plus de 50000 habitants. La Loi Barnier<sup>10</sup>, quant à elle, institue l'obligation, pour les autorités organisatrices, de produire un rapport annuel sur le prix et la qualité des services d'eau et d'assainissement, présenté lors des CCSPL. L'information de la population et sa

---

<sup>3</sup> Loi n°2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques

<sup>4</sup> Loi Solidarité Renouvellement Urbain du 13 décembre 2000

<sup>5</sup> Loi n°64-1245 du 16 décembre 1964 relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution

<sup>6</sup> Directive 2000/60/CE du parlement européen et du conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire de l'eau, communément appelée directive cadre.

<sup>7</sup> Loi n° 93-122 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques (loi Sapin) du 29 janvier 1993

<sup>8</sup> Loi n°92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République

<sup>9</sup> Loi n°2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité (dite " Loi Vaillant ")

<sup>10</sup> Loi n° 95-101 (loi Barnier) relative au renforcement de la protection de l'environnement du 2 février 1995

participation à la vie politique locale sont donc devenues de véritables enjeux pour les élus locaux.

### **Des questionnements**

Certes, les enjeux d'une gestion durable de l'eau n'ont pas tous la même importance selon la situation locale et les solutions apportées sont donc parfois fondamentalement différentes. Par exemple, selon la ressource disponible, sa nature (superficielle ou souterraine), sa qualité et sa quantité, mais aussi selon l'usage qui en est fait, les enjeux sanitaires, de préservation et d'économie de cette ressource diffèrent, pouvant entraîner des mesures allant de la simple désinfection à des traitements très spécifiques comme la dénitrification ou de la mise en place d'un périmètre de protection réglementaire à celle d'un SAGE. Par exemple, pour une ville comme celle de Grenoble, où l'eau d'excellente qualité ne manque pas, la Régie des Eaux de Grenoble disposant d'une autorisation de prélèvement de 2400 l/s, soit plus de 75 millions de m<sup>3</sup> par an alors que le volume vendu n'est que de 20 millions de m<sup>3</sup>, les enjeux concernant la ressource sont limités. Par contre, l'agglomération bordelaise est confrontée à un véritable problème de ressource. La nappe de l'Eocène, sa principale ressource, est déficitaire et menacée de s'épuiser. Toute une politique permettant de faire des économies d'eau considérables a donc été mise en place, incluant l'instauration du SAGE Nappes Profondes de Gironde qui fixe à plus de 15 millions de m<sup>3</sup> par an le volume des économies à réaliser d'ici 2013. Les priorités et les enjeux sont donc susceptibles d'évoluer d'un territoire à l'autre, d'une agglomération à l'autre et donc d'un élu local à un autre. Mais les questions à se poser restent les mêmes pour tous.

En effet, le contexte institutionnel français sépare clairement :

- la gestion des services publics d'eau et d'assainissement, de la responsabilité des communes ou de leurs groupements ;
- la gestion des services publics d'eau et d'assainissement, de la responsabilité des communes ou de leurs groupements ;
- la planification concernant la protection des milieux aquatiques, de la responsabilité des agences de l'eau et des CLE.

Cette configuration a le mérite de clarifier la situation en termes de compétences sur l'ensemble du cycle de l'eau. Mais deux manques sont tout de même à relever.

Premièrement, en ce qui concerne la gestion des services publics d'eau et d'assainissement, rien n'est préconisé concernant le type de structure à adopter ni les compétences dont elle doit disposer. Si la loi Chevènement impose l'eau et l'assainissement pour les communautés urbaines, il n'en est rien pour les communautés d'agglomérations et les communautés de communes. De nombreuses communautés d'agglomération ont ainsi pris la compétence assainissement mais pas la compétence eau potable. De même, si pour les nouvelles communautés urbaines, la prise de compétence entraîne la dissolution des syndicats préexistants exerçant la même compétence, ce n'est pas le cas pour celles créées par la loi de 1966<sup>11</sup>. Les CU de Lille, Strasbourg et Bordeaux partagent ainsi leur compétence eau potable avec des syndicats. Enfin, rien n'est dit concernant les compétences qu'il serait sans doute pertinent d'avoir pour ces structures responsables de l'eau ou de l'assainissement, comme par exemple la voirie ou l'urbanisme.

Deuxièmement, les liens entre les organismes de bassin et les responsables locaux d'eau et d'assainissement restent limités. Et « si la notion de bassin versant a pour elle de pouvoir se

---

<sup>11</sup> Loi fondatrice n°66-1069 du 31 décembre 1966 relative aux communautés urbaines

parer de plusieurs atouts écologiques et s'impose par son apparente simplicité naturelle, il en va autrement pour l'organisation concrète de la gestion de l'eau, qui reste une affaire beaucoup plus complexe » (Vieillard-Coffre Sylvie, 2001). Les documents produits (SDAGE et SAGE) restent bien souvent des listes de bonnes intentions. Les deux logiques, environnementale pour la protection des milieux, et essentiellement technico-économique pour la gestion des services d'eau et d'assainissement, se concilient ainsi péniblement.

De ce fait, les élus locaux, quant il s'agit pour eux de réfléchir à l'organisation territoriale de leur gestion de l'eau sont confrontés aux questions suivantes : Quelle est l'organisation adaptée à la gestion des services publics d'eau et d'assainissement ? Plus précisément, quelle est le type de structure adaptée et quelles sont les compétences et les missions que doit exercer cette structure ? Quelle relation doit exister avec les organismes de bassin pour prendre en compte la protection du milieu aquatique ?

L'objectif de la recherche, engagée en convention CIFRE avec Nantes Métropole dans le cadre d'un partenariat de recherche action entre Nantes Métropole et l'EIVP, est d'aider ces élus dans leur prise de décision grâce à un ensemble de recommandations allant dans le sens d'une organisation territoriale permettant de répondre aux enjeux actuels de gestion de l'eau. Pour cela, différentes collectivités sont analysées dont Nantes Métropole. Nantes Métropole présente en effet un modèle adapté à certains enjeux sous-tendus par une gestion durable de l'eau en milieu urbain.

## **2.2 La réponse du terrain nantais**

Nantes Métropole est une communauté urbaine jeune, créée en 2001. Elle est composée de 24 communes, ce qui représente environ 580000 habitants. Comme toute communauté urbaine, elle exerce, en lieu et place des communes, un certain nombre de compétences dont l'eau et l'assainissement.

### **Un modèle d'organisation des services urbains adapté**

Pour l'organisation de ses services urbains, Nantes Métropole a adopté un schéma triangulaire basé sur la notion d'autorité organisatrice, inspiré des travaux de Claude Martinand (2001) et de Dominique Lorrain (1995) (Figure 2).

La mise en œuvre de ce modèle théorique s'est accompagnée de deux éléments importants.

Premièrement, l'affirmation de l'autorité organisatrice et de son rôle, notamment par rapport à aux opérateurs de réseau, a permis à la collectivité de s'imposer en tant que garante de l'intérêt général. Malgré un territoire partagé entre plusieurs opérateurs, privés et publics, aussi bien en eau potable qu'en assainissement, Nantes Métropole, qui a choisi de conserver cette mixité espérant favoriser ainsi une émulation entre opérateurs, a ainsi pu harmoniser le prix et la qualité du service sur l'ensemble de son territoire. Depuis 2006, les habitants de Nantes Métropole payent tous le même prix de l'eau pour un même service. Ceci grâce à plusieurs avenants aux contrats avec les opérateurs privés, à des contrats d'objectif et de moyen signés avec les régies communautaires et à une charte de qualité portant sur 12 engagements concernant la qualité de service signée par les opérateurs en eau potable.

Deuxièmement, ce modèle théorique permet d'introduire la figure du citoyen dans ce qui a été appelé la « citadelle technique »<sup>12</sup> de l'eau et de lui accorder une plus grande place, les relations entre l'autorité organisatrice et le citoyen étant clairement définies.

---

<sup>12</sup> Pour reprendre l'expression de Marie Tsanga-Tabi et Dominique Verdon (2006).

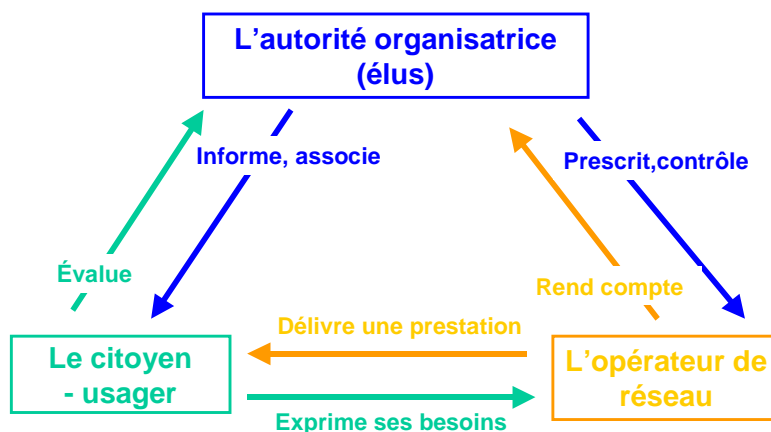


Figure 2 : L'organisation adoptée à Nantes Métropole pour les services urbains

Le modèle mis en place par Nantes Métropole lui a donc permis de répondre à deux enjeux d'une gestion durable de l'eau : fournir un service équitable et introduire le citoyen, du moins en théorie, dans un domaine très technique.

### Une prise en compte des enjeux environnementaux

En parallèle, Nantes Métropole réussit également à prendre en compte la logique environnementale et la logique de bassin versant liées à la protection des milieux.

En effet, l'organisation mise en place à Nantes Métropole permet de prendre en compte l'ensemble du cycle de l'eau. Nantes Métropole exerce non seulement les compétences eau potable et assainissement mais aussi les compétences suivantes « Actions pour l'aménagement des cours d'eau, des espaces naturels, des sites dégradés, à vocation de loisirs », « Actions pour la création et l'aménagement des promenades le long des cours d'eau » et « Prévention des risques technologiques et naturels majeurs et lutte contre les pollutions »<sup>13</sup>.

Certes, les services gérant l'eau potable, l'assainissement ou les cours d'eau sont clairement distincts, tant au niveau de l'organigramme, que des budgets ou des logiques adoptées. Ils sont répartis dans des directions générales différentes, les responsables politiques et techniques sont différents et l'eau et l'assainissement des eaux usées sont financés par des budgets annexes, dont la principale recette est issue de la vente de l'eau potable, alors que la restauration des milieux aquatiques sont financés par le budget général. Et enfin, les logiques de fonctionnement sont quelques peu différentes, l'eau et l'assainissement étant plus sur des logiques de service à l'utilisateur alors que les actions dans le domaine des cours d'eau et des milieux aquatiques font appel à des logiques environnementales. Cela soulève la question de la cohérence de la politique de Nantes Métropole sur l'ensemble du cycle de l'eau. Mais cette question est en partie résolue par le contrat Neptune, autour duquel se retrouvent tous les acteurs de l'eau de Nantes Métropole.

En effet, Nantes Métropole coordonne et rationalise ses relations avec l'Agence de l'Eau Loire Bretagne grâce à un contrat d'agglomération : le contrat Neptune, portant sur l'ensemble du cycle de l'eau, partenariat ancien initié au début des années 90. Le premier contrat était axé sur la mise en place des grandes infrastructures nécessaires à l'assainissement de l'agglomération, ainsi que la suppression de petites stations et leur rattachement au réseau

<sup>13</sup> Extraits de statuts de Nantes Métropole



général d'assainissement. Classique pour un contrat entre une agglomération et une agence de l'eau. Neptune 2, par contre, comprenait déjà l'idée de restaurer les milieux à travers des actions par bassin versant, via notamment une augmentation du taux de collecte des eaux usées par extension des réseaux et la fiabilisation des réseaux de transfert. Neptune 3, le contrat actuel, s'inscrit dans cette même logique, avec en plus un volet eau potable, permettant ainsi de prendre en compte l'ensemble du cycle de l'eau. Il se décline en quatre objectifs principaux : sécuriser la ressource en eau potable, limiter les rejets polluants en Erdre aval, protéger et valoriser les coulées vertes de l'agglomération que sont les milieux aquatiques et adapter les dispositifs d'assainissement aux contraintes de l'urbanisation et à la réglementation. De plus, pour assurer une cohérence en terme de territoire, ce contrat associe également les communes de Sucé sur Erdre et de Treillières, en raison notamment de leur appartenance au bassin versant de l'Erdre et de la continuité des réseaux d'assainissement (cf. carte : Périmètre de Neptune).

Pour le territoire de Nantes Métropole, Neptune est piloté par la MISP (Mission Intégration de Services Publics) et permet de regrouper des services aussi différents que l'eau potable, l'assainissement et la gestion des cours d'eau, ceci dans un but commun de protection et de gestion de l'eau, faisant ainsi preuve de transversalité. Neptune est ainsi une forme de projet qui oblige à reconnaître les limites des bassins versants et concerne une échelle de travail et d'action intéressante en termes de milieux aquatiques. Cette transversalité se retrouve au niveau des investissements de Neptune qui mobilisent trois budgets : celui de l'eau potable, de l'assainissement et le budget général. Neptune permet ainsi aujourd'hui un travail en commun qui n'était pas possible hier. Parmi les projets les plus révélateurs de ce travail en commun, un projet de prise d'eau de secours en Erdre permettra une sécurisation de l'alimentation en eau potable de l'agglomération nantaise. En effet, actuellement, une seule ressource, la Loire, est mobilisée pour l'alimentation en eau potable, ce qui ne serait pas sans poser de problème en cas de pollution accidentelle grave du fleuve. Une deuxième ressource est nécessaire et il est donc prévu la création d'une prise d'eau de secours en Erdre, projet qui va de pair avec la volonté d'améliorer la qualité de l'eau en Erdre et nécessite donc, au delà des actions en eau potable, des actions dans le domaine de l'assainissement et de la restauration des bassins versants.

### **Vers une gestion plus durable de l'eau**

Enfin, le modèle nantais permet de répondre en partie à la problématique d'une gestion durable de l'eau même si plusieurs points restent à améliorer (Tableau 1).

Deux points en particulier sont à travailler au niveau de Nantes Métropole. Le premier point concerne une meilleure intégration des enjeux de bassin versant liés aux trois SAGE présents sur le territoire de Nantes Métropole (SAGE Estuaire de la Loire, SAGE Sèvre Nantaise et SAGE Logne, Boulogne, Ognon et Grand Lieu). Le second concerne la relation, pour l'instant théorique, devant exister entre l'autorité organisatrice et le citoyen usager. Celle-ci est en effet à renforcer car la mise en pratique du modèle triangulaire repose sur un équilibre à conserver entre les trois branches du triangle que sont l'autorité organisatrice, l'opérateur et le citoyen usager et dans leur relation, comme l'ont montré Maurice François et Philippe Marest (2006).

Vers une gouvernance sociale d'un service public urbain : le cas de l'eau à Nantes  
Métropole

<b>Pilier ou concept du développement durable</b>	<b>Enjeux correspondant</b>	<b>Bilan au niveau de Nantes Métropole</b>
Solidarité intergénérationnelle Développement socialement acceptable et économiquement viable	Gestion patrimoniale préventive  Possibilité pour tous de payer	Politique patrimoniale en cours de mise en œuvre Dispositifs sociaux existant (mensualisation des factures, fonds de solidarité) Réflexion sur la tarification sociale en cours
Environnement	Protection des milieux aquatiques	Neptune Travail en cours pour une meilleure intégration des SAGE du territoire dans les politiques locales d'eau et d'assainissement
Equité	Service équitable : même prix et même qualité sur l'ensemble du territoire	Obtenu grâce, notamment, au modèle triangulaire
Bonne gouvernance	transparence information participation	Procédures de DSP mise en œuvre Relation entre l'autorité organisatrice et le citoyen usager à renforcer

Tableau 1 : La réponse du modèle nantais à une gestion durable de l'eau

Dans le cadre du défi d'une gouvernance pertinente des services urbains, nous avons vu comment la mise en place d'une gestion durable de l'eau sous-tend des enjeux différents et complémentaires : économiques, techniques, environnementaux et sociaux. La première partie a mis en évidence un foisonnement réglementaire qui démultiplie la nature des enjeux auxquels sont confrontés les élus et les gestionnaires en charge de la mise en place d'une « bonne gouvernance » des services publics d'eau et d'assainissement. Elle a également montré que la spécificité du contexte territorial au niveau local joue un rôle prépondérant dans la hiérarchisation des enjeux de la gestion de l'eau : d'un territoire à l'autre, les enjeux, défis et critères d'évaluation d'une bonne gouvernance diffèrent. Le cas de Nantes Métropole est, à certains égards, comparable à celui de Grenoble : une eau de bonne qualité et en abondance dispense ces territoires d'être confrontés à un problème de ressource, contrairement à l'agglomération bordelaise par exemple. En outre, le cas nanto métropolitain se caractérise par une situation de gouvernance favorable. De grands choix politiques d'orientation, d'importance majeure, tels que l'harmonisation tarifaire et du niveau de qualité de service sur l'ensemble du territoire de desserte, ont été menés avec succès. Enfin, cette première partie a montré comment Nantes Métropole s'attache à relever les grands défis socio-environnementaux qu'implique une « bonne » gouvernance des services urbains. Au niveau environnemental par exemple, les contrats Neptune constituent une réponse efficace, sur mesure et globale aux questions posées. Au niveau des enjeux sociaux d'une « bonne » gouvernance des services urbains, et notamment dans la gestion de l'eau potable, où en est-on ? Quelles sont les questions qui se posent spécifiquement au cas de Nantes Métropole, et quels sont les premiers éléments de réponse aujourd'hui ? C'est sur ce volet social du défi de la « bonne » gouvernance que nous nous efforcerons de faire un bilan.

Aujourd'hui, on peut constater que le modèle de gouvernance qui s'est progressivement stabilisé peut être en effet qualifié de « citadelle technique » : quelques choix majeurs sont réservés à la discrétion des élus, tandis que les opérateurs (privés ou publics) bénéficient pour le reste d'une large autonomie ; le système est poussé par une logique d'offre visant à satisfaire les besoins croissants d'habitants contenus pour leur part dans un rôle d'usagers passifs. Dès lors, c'est un véritable défi de politisation qui est posé : entre le prolongement de la quotidienneté (service à l'utilisateur) et le choix politique rare, comment met-on en place et fait-on vivre une instance de débat public ? Ce défi pose la question des liens complexes entre gouvernance d'un service urbain, acceptabilité sociale et controverse socio-environnementale.

### **3. Enjeux politiques et sociaux de la gestion durable des services urbains**

#### **3.1 Quelques éléments généraux**

##### **La gouvernance des services urbains : une question éminemment politique**

Une ville est non seulement un lieu de pouvoir et de confrontation de multiples porteurs d'intérêts, mais aussi un « méga-système technique » au sein duquel les réseaux urbains de base – eau, assainissement, déchets, transport, énergie – occupent une place décisive (Le Galès et Lorrain, 2003). Ces réseaux structurent la ville et y introduisent de l'ordre, ils ont joué et continuent à jouer un rôle social majeur<sup>14</sup>, ils sont enfin les supports des politiques d'environnement et de déplacement et constituent une pièce maîtresse du développement durable urbain. A tous ces titres, la gouvernance de ces réseaux est donc une question éminemment politique. Au risque de caricaturer, le modèle de gouvernance qui s'est progressivement stabilisé peut être qualifié de « citadelle technique » : quelques choix majeurs (niveau d'intercommunalité, mode de gestion et politique tarifaire notamment) sont réservés à la discrétion des élus, tandis que les opérateurs (privés ou publics) bénéficient pour le reste d'une large autonomie ; le système est poussé par une logique d'offre visant à satisfaire les besoins croissants d'habitants contenus pour leur part dans un rôle d'usagers passifs ; il est régulé enfin selon la logique « globale et politique » mise en évidence à propos des opérateurs privés, mais qu'on peut sans grande difficulté étendre aux régies publiques : « Tant que le service est assuré et que les usagers ne se plaignent pas auprès des élus, l'opérateur est supposé faire son travail » (D. Lorrain, 1993).

Ce modèle fait depuis plusieurs années l'objet d'une triple remise en cause. Tout d'abord, dans le sillage du *New Public Management*, les usagers sont progressivement érigés en consommateurs exigeants dont la satisfaction, dûment quantifiée, alimente une nouvelle régulation par la performance. Ensuite, le paradigme de la « gestion par la demande » conduit à transformer les bénéficiaires de l'offre de service en cible dont on veut changer les comportements. Enfin, l'impératif participatif qui semble être la marque de la « nouvelle grammaire de l'action publique » (Blondiaux et Sintomer, 2002), et tout particulièrement de la théorie politique du développement durable (Mormont, Mougnot et Dasnoy, 2006), conduit à de multiples tentatives visant à associer d'une manière ou d'une autre les usagers-citoyens au pilotage du service.

---

<sup>14</sup> En témoignent les débats actuels sur l'accès à l'eau potable (Smets (2002)). Rappelons par ailleurs que du milieu du XIX<sup>e</sup> à la fin du XX<sup>e</sup> « le raccordement aux réseaux, davantage que le seul accès aux services, était conçu comme un symbole de l'égalité républicaine, comme un élément du lien social et comme un instrument de modernisation de la société » (Pflieger et Coutard (2002)).

## Vers une gouvernance sociale d'un service public urbain : le cas de l'eau à Nantes Métropole

C'est dans ce cadre général de remise en cause que les gestionnaires et responsables politiques de services urbains sont souvent amenés, que ce soit de façon brutale (dans un contexte de crise) ou incrémentale, à se poser la triple question :

- de la participation « active » des citoyens-usagers-consommateurs-clients-abonnés... bref, des individus qui bénéficient, et par là même, évaluent la qualité et la pertinence de l'offre de service urbain ;
- de la forme que peut ou doit prendre cette offre de participation ;
- de l'adéquation de cette offre de participation avec une (éventuelle) demande de participation.

C'est ce que nous désignons dans cette communication par la question des « prises de participation » citoyennes (Bedu, Barbier, à paraître) : l'idée est de montrer qu'en contexte de crise, ces prises de participation se construisent très rapidement voire subitement par des forces de la société civile comme les associations, et qu'*a contrario*, en l'absence de controverse, au-delà de la question des procédures à mettre en place pour permettre à ces prises participatives d'exister, c'est la question de la pertinence même de leur existence qui est posée et/ou à poser.

### Comment définir la gouvernance sociale ?

La gouvernance est un concept qui a beaucoup évolué depuis sa sortie dans les débats entourant la problématique du développement vers la fin des années 1980. Dans les premiers essais classiques en sciences politiques sur le sujet, on parlait du concept de « gouvernabilité », qui plaçait le « droit » et « l'ordre » au centre du développement. Puis le concept de gouvernance s'est substitué à celui de « gouvernabilité ». Il a été défini comme le remodelage ou la réinventions de la gestion publique, dans le sens large du terme, pour faire face aux nouveaux défis du développement à l'ère de la globalisation. La gouvernance aborde les questions reliées aux mécanismes nécessaires à la négociation des différents intérêts dans la société. Elle est de plus en plus perçue comme un concept englobant une série de mécanismes et de processus susceptibles de maintenir le système, de responsabiliser la population et de faire en sorte que la société s'approprie le processus (G.Hermet et al., 2005) (D. Talbot, 2006).

Il serait illusoire de prétendre à une définition universelle de ce qu'est la gouvernance sociale d'un service. Cela dit, on pourrait avancer au moins l'idée que dans notre cas, une gouvernance sociale est une gestion et un exercice de pouvoir qui intègre les critères d'intégrité, d'équité, d'efficacité, de transparence et de comptabilité de l'action menée / du service pourvu, et met en place un système d'évaluation par le destinataire de l'offre de service. En ce sens, la participation du citoyen-usager est un des moyens de garantir la dimension sociale d'une « bonne » gouvernance.

### 3.2 Les éléments de réponse de Nantes Métropole dans le domaine de la gestion de l'eau potable

Dans ce cadre un peu général, nos recherches portent ainsi sur la dimension participative des services urbains. La thèse que nous menons en recherche-action est issue d'une Convention signée entre le Cemagref et Nantes Métropole, et a pour objectif de concevoir, tester et évaluer un protocole de participation citoyenne dans la gestion de l'eau potable. Elle illustre, à l'instar de la recherche engagée en convention CIFRE avec Nantes Métropole dans le cadre d'un partenariat de recherche action entre Nantes Métropole et l'EIVP, la volonté d'une communauté urbaine de non seulement se doter des outils qui seraient les plus adéquats pour

répondre aux défis posés par la gouvernance, mais également de s'engager, dans un exercice auto réflexif d'évaluation de ses services urbains. Dans le domaine de la gestion de l'eau potable, l'exercice est d'autant plus délicat et intéressant que le contexte se caractérise par l'absence de crise. Cette absence de controverse rend très spécifique le cheminement et le cadrage de l'intervention, car elle implique non seulement de construire et proposer simultanément les enjeux à mettre en débat et les procédures de cette mise en débat, mais également de trouver les moyens d'intéresser les acteurs impliqués et/ou concernés tout au long du processus.

### **Comment (ré)activer le lien entre l'Autorité organisatrice et le citoyen-usager ? Une exploration collective pour construire un bilan partagé**

Dans le cadre de la recherche-action que nous menons au sein de la Direction de l'eau, la commande participative se présente initialement comme une composante d'un ample projet à forte coloration managériale. Notre hypothèse, c'est que pour que les services urbains se saisissent des outils participatifs pour les intégrer de façon durable dans leurs pratiques, il est nécessaire qu'ils en fassent l'expérience, de façon à ne pas être les destinataires mais bien les coproducteurs du changement (à savoir, vers une gouvernance sociale). Pour un professionnel de l'eau, la première objection quant à la pertinence et la possibilité d'une participation citoyenne « active » s'explique par le conditionnement du contact régulier et quotidien avec les usagers : l'expérience tend à montrer que l'eau potable fait partie pour ces derniers de l'infrastructure de la vie quotidienne, et que par conséquent leur intérêt à cet égard ne s'éveille généralement qu'en cas de dysfonctionnement perçu : rupture d'alimentation, altération du goût, suspicion de pollution, hausses de prix jugées excessives... Cette réduction consumériste du rapport à l'eau a par ailleurs été renforcée et amplifiée par l'introduction ces dernières années de « chartes d'engagement » et autres « démarches qualité ». Le « consommateur exigeant » apparaît donc dans une large mesure comme le double de la « citadelle technique » : tout pouvoir de décision lui a été ôté, en échange du droit à être exigeant dans les limites définies par le règlement de service. Il n'en demeure pas moins que ce constat nous laisse avec une série de questions difficiles à trancher : cet état des lieux, qui est certes l'héritage d'une construction socio-historique longue ; est-il irréversible ? Est-il de l'implacable alliance des logiques de division du travail et de repli individualiste caractéristiques de la modernité ? Ou au contraire, n'est-il que le reflet provisoire et contingent d'un état spécifique des relations entre la collectivité et les habitants, susceptible d'évoluer ? La multiplication des revendications et des « prises de participation » dans la gestion des services urbains semble plaider en faveur de la seconde hypothèse, dans la mesure où elle signale une possible transition vers un autre schéma.

Il n'en demeure pas moins que si les situations de crise font parfois office d'accélérateur ou de déclencheur d'une réappropriation citoyenne des problématiques urbaines, y compris celles qui présentent une forte composante scientifique ou technique, dans les contextes plus apaisés où la demande de participation des citoyens-usagers ne peut être considérée comme une donnée de départ mais repose fortement sur le volontarisme politique, elle est à construire et à maintenir dans la durée. C'est le cas de figure que nous rencontrons au niveau de Nantes Métropole. La question des modalités de construction d'une offre participative en induit alors une seconde : *les citoyens seront-ils preneurs de l'offre participative ?* L'obstacle perçu ici réside autant dans les habitudes de repli sur les affaires privées que dans la suspicion supposée vis-à-vis de ces initiatives publiques. Celles-ci ont souffert et souffrent encore du décalage fréquent entre les ambitions proclamées et les pratiques réelles. Au-delà de l'inflation rhétorique qui caractérise les discours sur la participation citoyenne, dans la pratique, la montagne accouche souvent d'une souris. Pour Gérard Marcou, le problème vient en particulier du fait que les organes élus ne se sentent pas nécessairement engagés par ce qui

a été proposé lors des phases de participation (G. Marcou, 1999). Sandrine Rui a bien montré par exemple comment la mise en débat volontariste d'un objet comme l'eau lors des débats préparatoires à la LEMA de décembre 2006 avait échoué à bousculer une action publique de type néo-corporatiste (S.Rui, 2006). Les démarches participatives apparaissent alors finalement comme des rituels vides, dont les participants tirent la leçon suivante : « ça ne sert à rien, puisqu'on ne prend pas notre avis en compte ! ». A ce stade, nous avons formulé clairement cette difficulté dans la « note de cadrage » et suggéré que la collectivité devait, pour rendre suffisamment attractive son offre participative, s'engager *a minima* à rendre compte précisément de l'usage qu'elle ferait ou ne ferait pas de ses résultats, de façon à ne pas délégitimer l'offre participative, ce qui conduirait de surcroît à produire un effet pervers de scepticisme social (et dans le pire des cas, d'amener à une contestabilité sociale, là où l'on cherchait à explorer l'état d'acceptabilité sociale). Des journées de formation, séances de travail et réunions diverses nous ont permis de (re)construire un diagnostic partagé par les chercheurs et les praticiens sur les points suivants :

- un fonctionnement des dispositifs existants tels que la CCSPL décevant, ou ne permettant pas en tout cas d'organiser la rencontre des attentes respectives des acteurs (politiques, gestionnaires, citoyens...) (de Boismenu, 2000 ; Ghamroun, Jung et Manz, 2007);
- une offre de participation qui reste à construire ;
- la nécessité de construire un protocole participatif « sur mesure » et de familiariser l'organisation de service commanditaire.

### **Construire une offre de participation**

Une fois cette exploration collective interne effectuée et la commande reformulée, nous avons pu alors nous placer dans l'hypothèse de travail où des citoyens accepteraient de répondre favorablement à une offre de participation. La seconde objection qui s'est alors dressée est celle-ci : *à quoi cela va-t-il servir ?* Cette objection se décline elle-même en trois interrogations.

En premier lieu, y a-t-il aujourd'hui un réel espace de discussion démocratique sur des réseaux techniques ? Question légitime dans la mesure où ces réseaux sont enserrés dans un faisceau de normes et de réglementations de plus en plus contraignantes, qui s'étendent très explicitement à la « relation à l'utilisateur » et qui sont de surcroît élaborés dans ces enceintes complexes et difficiles d'accès<sup>15</sup>. Ce constat d'une « primauté des normes sur le politique » conduit parfois à diagnostiquer une dépolitisation de la gestion urbaine de l'eau (Pflieger, 2007).. L'échelon auquel sont fréquemment pilotés ces réseaux, le territoire intercommunal, n'est de surcroît guère propice à une éventuelle repolitisation : il est peu identifié par les habitants, souffre d'un déficit de légitimité et est handicapé par des relations complexes avec les communes membres, qui ne souhaitent pas souvent partager leurs prérogatives en matière de relation avec les habitants. Sans méconnaître ces difficultés, un tel pessimisme nous paraît toutefois exagéré. D'une part, les processus d'élaboration des normes peuvent être infléchis de sorte à préserver de réels espaces d'autonomie pour des négociations locales : telle est la leçon que nous tirons de l'histoire récente de la norme AFNOR « service à l'utilisateur » dans les domaines de l'eau et de l'assainissement (Waechter et Barbier, à paraître). D'autre part, rien n'interdit d'ouvrir à la délibération citoyenne l'espace des choix discrétionnaires des élus, ni d'associer les citoyens à l'évaluation de la politique publique.

Seconde interrogation : la participation de ces profanes, par définition peu au fait des tenants et des aboutissants des réalités, ne risque-t-elle pas de nuire à la qualité des décisions, de

---

<sup>15</sup> Voir par exemple pour les commissions de normalisation dans le domaine de l'eau : Olivier et Moutet (2002).

favoriser la démagogie au détriment de la rationalité ? Une littérature relativement unanime nous a permis de défendre le contraire. Les citoyens profanes peuvent contribuer à élargir le contexte de la décision, en favorisant la prise en compte d'aspects de la réalité, de groupes d'acteurs, d'enjeux ou même d'options techniques qui, sans eux, auraient été écartés du fait par exemple des routines de pensée qui, inéluctablement, se mettent en place au sein de tout groupe plus ou moins clos sur lui-même. Ensuite, ces mêmes citoyens peuvent enrichir les critères de la décision et donc, ce faisant, contribuer à redessiner les contours de l'intérêt général spécifique à une question donnée. Pour donner un exemple dans le domaine des déchets, c'est bien la participation citoyenne, certes conflictuelle et assez brouillonne, qui avait conduit, à Lille, à recadrer le projet d'incinérateur en termes d'« équilibre urbanistique » et non pas, comme présenté initialement, en termes d'« équilibre énergétique », amenant d'ailleurs sur ce point les experts à réévaluer leur position (Barbier, 2001).

Enfin, troisième et dernière interrogation : de quel statut bénéficient les résultats de ces démarches, à supposer bien entendu que celles-ci soient mises en œuvre dans le respect des règles qui en garantissent la qualité ? C'est la question de l'articulation avec la démocratie représentative qui est posée ici par les acteurs : comment en effet concilier des recommandations de quinze citoyens tirés au sort avec le choix d'élus démocratiquement désignés ? D'un côté, parée des attraits du désintéressement, de la délibération non faussée par le jeu des attaches partisans et du consensus éclairé, une « recommandation citoyenne » dispose d'une réelle puissance de légitimation, voire d'imposition. D'un autre côté, l'histoire politico-institutionnelle a construit un fort attachement au principe de la décision éclairée par les techniciens et tranchée par l' élu. Une décision « émulée » par le résultat de la délibération citoyenne semble représenter à cet égard une transaction acceptable des trois légitimités : la décision éclairée par les techniciens revient bien aux élus, qui doivent toutefois *a minima* justifier publiquement leur usage des recommandations citoyennes (Blanc, 1999).

Pour construire notre offre de participation, nous avons effectué une série d'entretiens et mené diverses expériences, dont une fondée sur de la photo participative avec un panel de membres d'associations environnementalistes. Sans pouvoir développer ici outre mesure, afin de nous éclairer dans cette problématique d'une gouvernance sociale d'un service urbain, nous pouvons émettre une série d'hypothèses :

- avec des procédures rigoureuses et une bonne formation / information, les citoyens sont tout à fait capables de développer de bonnes dispositions à s'intéresser sur un sujet, et à donner un avis éclairé et pondéré ;
- la disposition à s'intéresser n'implique pas nécessairement une disposition à participer, et d'autant moins lorsque l'on se place dans une perspective de moyen / long terme ;
- l'absence de controverse permet d'expérimenter « en sérénité », et il reste à vérifier s'il est pertinent que les procédures de participation « de crise » soient les mêmes que celles qui restent à mettre en place en situation non controversée.

### **3.3 Comment évaluer ? Monter en généralité et comparer**

Le cas de la gestion de l'eau potable à Nantes Métropole montre comment l'absence de controverse sur un enjeu public requiert un fort volontarisme technico-politique pour « aller chercher » le citoyen et construire des « prises de participation ». A l'inverse, dans un contexte de crise, ces dernières sont brandies par les forces de la société civile. Dans ce cas de figure, les voyants de l'acceptabilité sociale passent au rouge de façon quasi systématique, comme c'est le cas pour un certain nombre de projets dans la gestion des déchets (incinérateurs, broyeurs...). L'analyse de deux cas contrastés, celui de l'eau potable à Nantes

Métropole dans un contexte non controversé et celui de la gestion des déchets à Saint Brieu, nous permet d'analyser la spécificité de la gouvernance participative des services urbains selon les cas, nous permet d'interroger également le lien complexe entre acceptabilité sociale et développement durable.

### **Présentation du cas d'étude briochin**

Nous présenterons ici brièvement les traits essentiels d'une procédure participative –un jury citoyen portant sur la question de la gestion des déchets sur le territoire de Saint Brieu- dont la mise en œuvre, le récit et l'analyse font l'objet d'une monographie exhaustive (Clémence Bedu, à paraître). Les jurys citoyens et/ou conférences de consensus sont des procédures participatives qui peuvent être définies comme suit : « Confrontés à une question technique ou scientifique controversée qui constitue ou risque de devenir un véritable enjeu politique ou social, les responsables politiques demandent à quinze à dix-huit citoyens, totalement profanes en la matière, de donner un avis, après avoir reçu une information complète sur le sujet et s'être confrontés aux experts et aux représentants des divers intérêts en la matière » (Boy, Kammel et al., 2000). Leur objectif est de « contribuer à créer un véritable espace de débat public sur des sujets où la parole et même l'information sont trop souvent réservées à certains groupes défendant des intérêts particuliers (idem). Généralement, elles portent sur des sujets d'intérêt général « dé-territorialisés », comme par exemple les OGM ou le réchauffement climatique. Mais que peut donner une telle procédure dans le cas d'un conflit fortement territorialisé, en situation de controverse ? C'est précisément sur cette question que peut nous renseigner le cas briochin.

Au départ, on peut faire le constat d'une situation classique de controverse. Un Syndicat Mixte Intercommunal de Collecte et de Traitement des Ordures Ménagères (SMICTOM) doit faire face à la fin des années quatre-vingt-dix à une double difficulté : d'une part, la station de compostage, qui constitue la principale filière de traitement, est largement saturée et son avenir apparaît très incertain: il n'est pas évident que le *process* soit compatible avec les futures normes européennes de qualité du compost, et de plus la Chambre d'agriculture met en garde contre une possible contraction des débouchés locaux ; d'autre part, faute de pouvoir être mise aux normes, l'unité d'incinération qui accueille entre autres déchets les refus de compostage est fermée en 1999. Le SMICTOM envisage alors d'abandonner le compostage et de basculer vers l'incinération. C'est l'annonce du recours à l'incinération comme solution technique de traitement qui provoque une montée au créneau des associations environnementales locales, le contexte de méfiance étant fortement alimenté par la proximité d'un autre incinérateur, destiné aux farines animales. Démuni devant la situation de crise tout en étant contraint à agir par l'obsolescence de sa structure de traitement, le président du SMICTOM confie, en novembre 2002, une mission de consultation à un bureau d'études spécialisé dans les démarches participatives et de concertation sur les questions environnementales, Médiation et Environnement (M&E). En ce début des années 2000, les expériences participatives locales se multiplient.

M&E propose un schéma clef en mains :

- un retrait notoire du syndicat comme gage de crédibilité de la démarche et un engagement écrit du gel des décisions ;
- le recrutement d'un panel de 12 « citoyens représentatifs du territoire » par tirage au sort sur listes électorales, chargé d'éclairer les élus et de répondre à la question : « quelle gestion des déchets voulons-nous pour demain » ?



- la formation du panel par des experts, puis quatre réunions publiques animées par le panel lui-même sur des thèmes préalablement identifiés ;
- la production de recommandations par le panel que la maîtrise d'ouvrage s'engageait à prendre en compte.

Le schéma est accepté par le commanditaire, qui se bornera simplement à faire remarquer un déséquilibre dans le choix des experts en charge de la formation du panel (anti-incinération), tandis que les associations montées au créneau décideront dans un premier temps de ne pas « rentrer dans le jeu » et de d'adopter une position d'extériorité critique. C'est pendant la phase confinée de la formation qu'ont lieu plusieurs défections au sein du panel, certains jurés s'excluant par sentiment d'incompétence ou de manque de disponibilité. Le jury conquiert cependant de l'autonomie, complète et diversifie sa formation en allant visiter des usines d'incinération. Les débats publics, consacrés aux thèmes des modes de traitement des déchets et de la citoyenneté, sont marqués par une très forte virulence, notamment au départ, même si à la longue les opposants finissent par rentrer dans le jeu et laisser la place au débat. Les jurés font l'expérience éprouvante de la tribune, du poids des responsabilités et des formes les plus radicales de surveillance de la part du public qui les soupçonnent d'être des « vendus » aux partisans de l'incinération. Six mois après le démarrage de la procédure, le jury, qui a malgré tout résisté à l'épreuve, produit ses recommandations : il prône l'abandon de l'incinération, la modernisation de l'usine de compostage existante, l'encouragement à la réduction à la source et au tri sélectif, et enfin la mise en place d'un « groupe de travail territorial » afin de pérenniser cette amorce de gestion concertée. Quatre ans plus tard, quel bilan peut-on faire ? La dimension conflictuelle et de blocage entre les responsables de la gestion des déchets et les associations environnementalistes a été évacuée ; les préconisations techniques ont bien été suivies –même si la question des résidus ultimes n'est pas réglée-, mais par contre le souhait d'une gestion concertée est restée lettre morte.

### **Quels enseignements tirer de la comparaison ?**

La comparaison de cas d'étude contrastés de « mise en participation » de ces services s'avère aussi délicate qu'utile et indispensable. En effet, si cette analyse comparée de deux cas ne nous permet évidemment pas de tirer des conclusions définitives, cela nous donne l'opportunité d'approfondir la question du lien entre le degré de controverse, la nature des « prises de participation » (ascendantes, sous-jacentes, à construire...) et des procédures de participation du public à mettre en place.

Si le contexte de crise, et notamment de controverse socio-environnementale oblige généralement les responsables locaux à recourir au participatif ; ce type de contexte même oblitère souvent la question de la pérennité de la greffe participative dans les modalités d'action publique locale.

L'absence de controverse et/ou de problème précis à résoudre (par exemple, la raréfaction de la ressource) permet d'explorer avec une grande marge de manœuvre les différentes possibilités de construction de l'offre et de la demande de participation. Ceci dit, la relative carence de prescription politique quant aux enjeux à mettre en débat renforce le défi d'adéquation entre une la construction d'une offre participative et une demande en cours d'exploration. Par ailleurs, la stimulation d'une demande supposée sous-jacente peut soulever des réserves légitimes de la part des responsables politiques et gestionnaires, craignant l'ouverture de boîtes de Pandore « là où il n'y en a pas besoin ».

Dans tous les cas, on a un élément commun : controverse ou non, l'enjeu se situe, à nos yeux, au niveau d'une « information juste », ou *a minima* de lutte contre la « mésinformation », et ce tout spécifiquement dans le domaine du développement durable. Par exemple, comme on

l'a vu avec le cas de Saint Briec, certains projets tels que les incinérateurs, les broyeurs à métaux... font l'objet d'une vive contestation sociale locale (d'écrites notamment pour les méfaits des dioxines sur la santé publique)<sup>16</sup>. Cela dit, dans une perspective relativiste, de tels types de projets d'implantation locale peuvent être « préférables » au regard de leur bilan écologique et donc au niveau environnemental, bien que cela ne recoupe pas les intérêts défendus (parfois) par les associations environnementalistes locales. Dans une telle configuration, que conviendrait-il de faire ? Lorsque acceptabilité sociale locale et intérêt général ne se concilient pas, l'arbitrage en faveur de ce dernier ne doit-il pas impliquer, à un certain stade, une forme de « passage en force » de la part du politique pour mener à bien un aménagement dont la contestabilité socio environnementale peut être très forte ? Toutes ces questions restent ouvertes et sont en cours d'étude, mais l'on peut d'ores et déjà souligner l'enjeu décisif de la sensibilisation le plus en amont possible (et ce sans pour autant céder à une forme d'angélisme dominant environnementalement bien-pensant) de toutes les catégories d'acteurs concernés, pour une cogestion -voire une co production- des services publics urbains.

#### 4. Conclusion générale

La mise en place et la gestion des services publics urbains n'est pas chose aisée. Encore moins aisée en est la modernisation. L'introduction d'éléments en faveur d'une gestion plus durable de l'eau en est la démonstration, en ce qu'il ne s'agit pas seulement de respecter des seuils réglementaires ou des impératifs techniques tels que le dimensionnement des réseaux. Le fait que l'objet de cette modernisation soit l'eau, un bien vital, fragile, mouvant, évolutif, et aussi souterrain qu'environnant, ne rend pas la tâche plus simple. Les élus et gestionnaires locaux, qui se retrouvent, du fait de la décentralisation et du transfert de compétences, en charge de la préservation et de la bonne distribution de ce « bien public » au sein de services à caractère industriel, en savent quelque chose.

Le cas nanto-métropolitain montre comment les responsables locaux de services urbains intègrent les contraintes hétérogènes pour penser la modernisation de ces services, et les équiper d'outils et de dispositifs pour répondre non seulement aux obligations induites par les normes réglementaires, mais également pour incarner avec cohérence les nouveaux modèles d'organisation de services urbains. Il montre également comment la gouvernance des services urbains, question d'essence politique, doit se penser de façon globale, collective et très en amont.

En effet, que ce soit les contrats Neptune pour la préservation de la qualité des eaux, la consolidation de l'Autorité organisatrice sur le territoire ou encore l'introduction des procédures participatives en interne et à destination des citoyens-habitants-usagers ; ce sont autant d'innovations techniques qui sont pensées, expérimentées et consolidées dans la perspective d'une gestion plus durable des services urbains, notamment dans le cas de l'eau mais encore des déchets, des transports, de l'aménagement.

Le cas de Nantes Métropole montre enfin que pour que cette « modernisation durable » de la gouvernance du service d'eau -mais plus généralement des services urbains- soit pérenne ;

---

<sup>16</sup> Pour un exemple plus précis, on peut référer au cas des noix de lavage, considérées généralement comme une bonne alternative écologique aux lessives traditionnelles, alors que l'usage que l'on en fait dans nos sociétés occidentales contemporaines est souvent contre-productif voire nuisible pour l'environnement (rejet d'un volume égal voire supérieur de molécules de détergent et destruction des agricultures vivrières des pays producteurs) ; ce qui rend leur bilan écologique négatif.

cela passe par la sensibilisation, le concernement et la collaboration active d'un forum d'acteurs hétérogènes, des élus locaux aux citoyens « ordinaires », en passant par les gestionnaires, les agents techniques et les chercheurs.

## Références bibliographiques

- Barbier R. (2001). Comment étendre la démocratie aux projets techniques ? In: R. Le Duff et J.-J. Rigal (dir.), *Démocratie et management local*. Paris. Dalloz. p 181-198.
- Barbier R. (2005). Quand le public prend ses distances avec la participation. *Topiques de l'ironie ordinaire. Natures Sciences et Sociétés*, 13 . p 258-265.
- Bedu C., Barbier R. (à paraître). Vers une gouvernance démocratique des services urbains ?.
- Blanc M. (1999). *Participation des habitants et politique de la ville*. In: CURAPP/CRAPS (dir.). *La démocratie locale*. Paris. Puf. p 177-196.
- Blondiaux L. (2004). *Prendre au sérieux l'idéal délibératif : un programme de recherche*, Conférences de la Chaire MCD, 11/11/2004, [http://www.er.uqam.ca/nobel/ieim/auteur-chairemcd.php3?id\\_auteur=600](http://www.er.uqam.ca/nobel/ieim/auteur-chairemcd.php3?id_auteur=600).
- Blondiaux L. (2005). L'idée de démocratie participatives : enjeux, impensés et questions récurrentes. In: M.-H. Bacqué, H. Rey et Y. Sintomer (dir.). *Gestion de proximité et démocratie participative*. Paris. La Découverte. p 119-137.
- Blondiaux L. et Sintomer Y. (2002). L'impératif délibératif. *Politix*, **57**. 17-35.
- Bourg D. et Boy D. (2005). *Conférences de citoyens, mode d'emploi*. Paris. Editions Charles Léopold Mayer - Descartes & Cie.
- Boy D., Kammel D. D. et Roqueplo P. (2000). Un exemple de démocratie participative. La conférence de citoyens sur les organismes génétiquement modifiés. *Revue Française de Science Politique*, **4-5**. 779-809.
- Callon M., Lascoumes P. et Barthe Y. (2001). *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*. Paris. Seuil.
- François M. et Marest P. (décembre 2006). *Nantes Métropole - Eléments pour une nouvelle gouvernance des services urbains*. In Pouvoirs Locaux n°71.
- Hermet G. et al. (2005). *La gouvernance, un concept et ses applications*. Paris. Karthala.
- Le Galès P. et Lorrain D. (2003). Gouverner les très grandes métropoles? *Revue française d'administration publique*. **2003**(3). 305-317.
- Le Moniteur (juillet 2002). *Réseaux d'eau potable : le renouvellement devient urgent*.
- Lorrain D. (1993). *Les services urbains, le marché et les politiques*. In: C. Martinand (dir.), *L'Expérience française du Financement privé des Equipements publics*. Paris. Economica [en ligne sur <http://www2.urbanisme.equipement.gouv.fr/cdu/datas/docs/ouvr18/sommaire.htm> ; accès le 29/02/2008]. pp. 13-43.
- Lorrain D. (1995). *Gestions urbaines de l'eau*. Economica.
- Marcou, G. (1999). *La démocratie locale en France : aspects juridiques*. In: CURAPP/CRAPS (dir.), *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*. Paris. PUF. pp. 21-44.
- Martinand C. (2001). *La maîtrise des services publics urbains organisés en réseaux*. Avis du Conseil économique et social. Section du cadre de vie.
- Mormont M., Mougenot C. et Dasnoy C. (2006). La participation composante pour le développement durable : quatre études de cas. *VertigO - Revue électronique des sciences de l'environnement*, **2**. 1-13.
- Pflieger G. (2007). Gestion urbaine de l'eau : de l'usager au consommateur. Vers une primauté des normes sur le politique. *Politiques et Management Publics*, **1**. 43-63.
- Pflieger G. et Coutard O. (2002). Une analyse du rôle des usagers dans le développement des services de réseaux en France. *Entreprises et Histoire*, **30**. 136-152.

## Vers une gouvernance sociale d'un service public urbain : le cas de l'eau à Nantes Métropole

- Rui S. (2006). Le public fait-il la loi? Le débat national sur l'eau, entre injonction participative et néo-corporatisme. *Politix*, **75**. 125-142.
- Smets H. (2002). *Le droit de chacun à l'eau*. Revue Européenne de droit de l'environnement. p. 129-170.
- Talbot D. (avril 2006). *La gouvernance locale, une forme de développement local et durable? Une illustration par les pays*. In Développement durable et territoires, Dossier n°7.
- Tsanga Tabi M. et Verdon D. (2006). *L'expérience d'une régie communautaire de l'eau. L'élu, l'expert et le citoyen : vers un nouveau rôle des acteurs dans l'évaluation des politiques publiques*. In *L'élu, le manager et l'usager : nouveau triptyque de l'évaluation de l'action publique locale*. L'Harmattan, Paris. 7 p.
- Vieillard-Coffre S. (2001). *Gestion de l'eau et bassin versant : De l'évidente simplicité d'un découpage naturel à sa complexe mise en pratique*. Hérodote n°102.

11-JSE-2008-Bedu-Niederlaender-Manuscrit-Edite-2009-09-03.doc