



**HAL**  
open science

# Évolution de l'action publique territoriale et sciences du territoire : une contribution sociologique pour un cadre d'analyse renouvelé. Le cas de la gestion de l'eau destinée à la consommation humaine

Kévin Caillaud

► **To cite this version:**

Kévin Caillaud. Évolution de l'action publique territoriale et sciences du territoire : une contribution sociologique pour un cadre d'analyse renouvelé. Le cas de la gestion de l'eau destinée à la consommation humaine. CIST2011 - Fonder les sciences du territoire, Collège international des sciences du territoire (CIST), Nov 2011, Paris, France. pp.72-77. hal-01353197

**HAL Id: hal-01353197**

**<https://hal.science/hal-01353197>**

Submitted on 10 Aug 2016

**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.

# **Évolution de l'action publique territoriale et sciences du territoire : une contribution sociologique pour un cadre d'analyse renouvelé. Le cas de la gestion de l'eau destinée à la consommation humaine.**

## **AUTEUR**

Kevin CAILLAUD, Geste (France)

## **RÉSUMÉ**

On assiste depuis 30 ans à une recomposition de l'action publique territoriale en France. La gestion de l'eau destinée à la consommation humaine l'illustre bien. Notre modèle originel des services publics d'eau était fondé sur l'éclatement de la carte communale, l'administration républicaine des territoires et l'implication des entreprises privées. Suite à une série de facteurs organisationnels, politiques, réglementaires, etc., le mode d'action publique territoriale a évolué vers une transversalité des politiques publiques, une action multi-partenariale et une remontée d'échelle d'intervention. Afin d'appréhender ces évolutions et recompositions territoriales, je propose une grille d'analyse mettant en lumière la co-construction sociopolitique des territoires d'intervention et de l'action publique. Je la testerai alors à travers une étude de cas appliquée à la gestion de l'eau en Ile-et-Vilaine. Enfin, la communication s'ouvrira sur la place et l'apport de la sociologie appliquée au sein des sciences du territoire.

## **ABSTRACT**

During the past 30 years, the territorial public policies have been changed. I will illustrate it in regards to the reorganization of the management of water intended for human consumption. The French public services model of drinking water has been founded on three characteristics: the subdivision of the French municipalities; the republican administration of territories; the involvement of private enterprises. Due to various factors dealing with organization, policies, regulation rules, etc., the mode of public policies has evolved into a cross policies management, a territorial up-scaling and the involvement of different partners. In this paper, I propose a new analysing approach to understand the evolutions and reorganization of territorial public policies. This will show the social and political co-construction of territories and public policies. After that, I will test it on a study case dealing with the water management in the Ile-et-Vilaine departement. To conclude, I will open a discussion on the place and the benefits of sociology applied to public policy, for the territorial sciences.

## **MOTS CLÉS**

Régime d'action publique, cadre d'analyse, recomposition territoriale, eau destinée à la consommation humaine, étude de cas, sociologie appliquée.

## INTRODUCTION

Le système politico-administratif français s'est considérablement transformé en l'espace de 30 ans. La gestion départementale de l'eau destinée à la consommation humaine<sup>1</sup> est symptomatique des recompositions de l'action publique territoriale.

L'objectif de cette communication est (1) de rendre compte de l'évolution de l'action publique territoriale, en l'illustrant au travers de la gestion de l'eau destinée à la consommation humaine. Je proposerai ensuite (2) un cadre renouvelé d'analyse de l'action publique territoriale, que je testerai (3) en mobilisant une étude de cas (l'Ille-et-Vilaine). En guise de conclusion, j'ouvrirai la discussion sur (4) la place et les apports de la sociologie appliquée pour les sciences du territoire.

### 1. L'ÉVOLUTION DE L'ACTION PUBLIQUE TERRITORIALE ILLUSTRÉE AU TRAVERS DE LA GESTION DE L'EAU DESTINÉE À LA CONSOMMATION HUMAINE

À la fin du 19<sup>e</sup> siècle se mit en place le modèle français des services publics locaux d'eau (Pezon, Canneva, 2009). Il se caractérisait par : l'atomisation des services ; la prééminence de « l'administration républicaine » (Lorrain, 1991) des territoires ; l'implication des grandes entreprises de services urbains. Le mode d'action publique répondait essentiellement à une logique technique, sectorielle et descendante, selon un régime de « régulation croisée » (Crozier, Thoenig, 1975).

À partir des années 1980, le paysage politico-administratif et le mode d'action publique territoriale se recomposent. L'action publique devient intersectorielle, transterritoriale, a-centrique et multi-partenariale. Démarre alors un cycle de 30 ans durant lequel : 1/ les services locaux tendent à se regrouper (rationalisation intercommunale et remontée de l'échelle d'action –*up-scaling*) ; 2/ les métropoles et les conseils généraux s'affirment à travers un volontarisme politique et des luttes de légitimité à intervenir. Le département, entité territoriale et échelle d'intervention, s'impose progressivement dans la gestion de l'eau (Grandgirard, Barbier, Tsanga-Tabi, 2009). 3/ Les représentants étatiques se repositionnent pour adopter une posture d'ajustement des intérêts territoriaux. 4/ Le paradigme de « gestion intégrée de la ressource » s'institue : passage d'un référentiel de « conformité sanitaire » à une « exigence de qualité environnementale » (Roussary, 2010) ; approche systémique et concertée ; nouveaux dispositifs d'action publique ; etc. Les traditionnels repères de l'action publique territoriale sont brouillés.

### 2. PROPOSITION D'UN CADRE RENOUVÉLÉ D'ANALYSE DE L'ACTION PUBLIQUE TERRITORIALE

Afin d'appréhender les recompositions territoriales, je propose une grille d'analyse en sociologie de l'action publique mobilisant cinq concepts : le régime d'action publique (Jobert, 1998), le territoire fonctionnel (Nahrath, Varone, Gerber, 2009), le référentiel d'action (Jobert, Muller, 1987), la coalition d'acteurs (Sabatier, Jenkins-Smith, 1993) (ou l'alliance), les instruments d'action publique (Lascoumes, Le Galès, 2005).

Le concept de régime d'action publique marque le caractère stabilisé des arrangements institutionnels et politiques d'une configuration territoriale. Il ouvre la voie à l'approfondissement de l'analyse des modalités d'organisation et d'exercice de l'action, en caractérisant finement les situations et jeux d'acteurs. Ce concept permet de dépasser des analyses s'appuyant sur des concepts trop vagues (e.g.

---

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

« gouvernance »), et, en les qualifiant, de faire émerger des idéaux-types de configuration.

Les quatre autres concepts nourrissent l'analyse des régimes d'action publique. Le territoire fonctionnel appréhende le rapport des acteurs à l'espace d'intervention, eu égard à ses caractéristiques (géographiques, socio-économiques, politiques...), à ses enjeux et aux objectifs poursuivis. Il marque la construction sociopolitique du territoire d'intervention. Le référentiel d'action témoigne du système de représentation de l'action dont se dotent les acteurs. Il est un cadre cognitif et prescriptif déterminant en partie la logique d'action des protagonistes. Dans un contexte multipartite d'intervention, l'enjeu est alors de peser sur les décisions politiques. Dès lors, des rapprochements (ou confrontations) d'acteurs s'opèrent, en vue de faire valoir un intérêt. On parle de coalition lorsque ces groupes adoptent une ligne politique commune et stabilisée (partage d'un diagnostic, d'un référentiel, d'objectifs). L'alliance témoigne d'un rapprochement d'intérêts au caractère diffus, partiel et ponctuel. Porter le regard sur ces jeux d'acteurs éclaire la dynamique des forces présentes au sein du système territorial, et informe sur le processus d'élaboration des politiques publiques. Enfin, s'intéresser aux instruments d'action publique permet d'apprécier l'appropriation stratégique des enjeux et des orientations politiques. En tant que dispositifs sociotechniques multiformes et multidimensionnels, ils renferment une fonction, un levier d'action et des mesures. Destinés à réguler, coordonner et gérer les opérations, les instruments sont porteurs d'une conception de l'action, des rapports entre acteurs et du degré et type d'investissement attendu. Ce sont des marqueurs idéologiques et des cadres structurants de l'action. Analysés dans une perspective diachronique, ils permettent d'appréhender les conceptions de l'action et les jeux de pouvoir. Cela éclaire, sous un jour nouveau, les orientations prises, qu'elles se fassent dans la continuité ou en rupture par rapport au passé.

Ce cadre d'analyse donne donc à comprendre à la fois la structuration de l'action publique territoriale, les postures des acteurs, leurs logiques d'action et l'évolution du système. Je vais désormais appliquer cette grille à l'étude de la gestion de l'eau destinée à la consommation humaine en Ille-et-Vilaine.

### **3. LA GESTION DE L'EAU DESTINÉE À LA CONSOMMATION HUMAINE EN ILLE-ET-VILAINE : UN RÉGIME DE GOUVERNANCE FÉDÉRALE, SOUS HÉGEMONIE DOUCE RENNAISE**

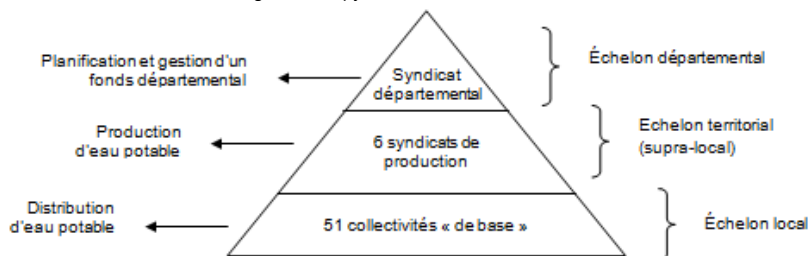
Alertée par un problème quantitatif et de pollution de la ressource, l'organisation de l'alimentation en eau potable en Ille-et-Vilaine fut entièrement modifiée (début 1990). Cette recomposition fut initiée par une coalition politico-administrative, regroupant la région Bretagne, le conseil général d'Ille-et-Vilaine et l'agence de l'eau Loire-Bretagne. L'organisation se structure désormais en pyramide, segmentée en trois étages, et fondée sur une logique de séparation des compétences (référentiel de rationalisation) - chaque échelon formant *a priori* un espace fonctionnel. Au sommet, un syndicat départemental forme le pivot du système. Composé du conseil général (aujourd'hui en retrait) et de six méta-syndicats de production, il joue le rôle de planificateur-coordonnateur, de redistributeur financier et d'accompagnateur des syndicats en question. Cette entité gère un fonds financier uniquement destiné à sécuriser la production de l'eau potable. Basé sur un principe de solidarité, ce fonds est constitué via une contribution des abonnés. À l'échelle territoriale, six méta-syndicats de production ont été constitués, selon une logique de sectorisation couvrante<sup>2</sup> du

---

<sup>2</sup> Le terme de « sectorisation couvrante » signifie un découpage territorial intégrant l'ensemble des collectivités locales. De la sorte, aucune entité politico-administrative ne se retrouve isolée.

département, fédérant ainsi les collectivités distributrices. Cependant, ils sont pour la plupart encore « virtuels », les collectivités locales ne leur ayant transféré qu'une partie de la compétence production. Or, seuls ces méta-syndicats sont éligibles aux subventions du syndicat départemental, ce qui nécessite qu'ils soient propriétaires et maîtres d'ouvrage des équipements. Ce fonds financier, instrument incitatif du syndicat départemental, a pour objectif de rendre effective la séparation fonctionnelle des territoires de production et de distribution. Mais cela a pour effet d'exclure du système d'aide, les collectivités distributrices. Cette exclusion paraît toutefois temporaire, eu égard à l'enjeu émergent de gestion patrimoniale des réseaux de distribution. À verser aux effets positifs du système, la production d'eau potable semble aujourd'hui sécurisée. De même, les collectivités productrices ayant été incitées par la coalition politico-administrative à se saisir de l'enjeu de protection de la ressource (programmes régionaux « Bretagne eau pure », actions de l'agence de l'eau et des services d'État), le dispositif réglementaire de protection de captage, à l'égard des pollutions accidentelles, fut étendu à la prise en charge des incidences agricoles.

Figure 1. La pyramide des services d'eau

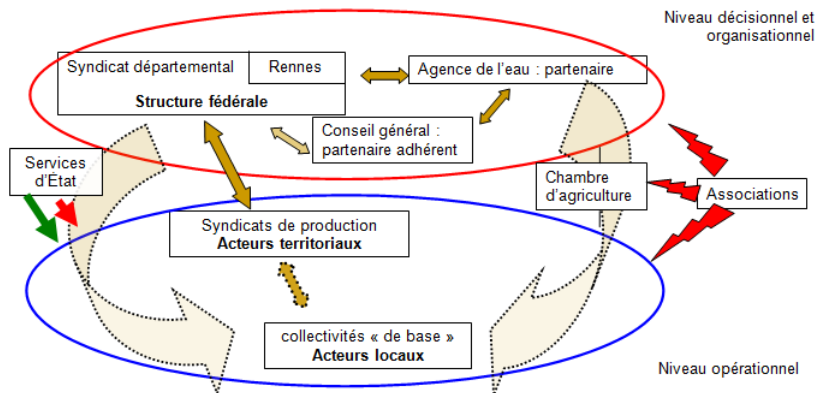


Au sein du système, la ville de Rennes et son méta-syndicat jouent un rôle majeur. Rennes est la ville-centre du département et historiquement le plus gros producteur d'eau potable. Dépourvue de ressource sur son territoire, elle dut aller la chercher dans des espaces ruraux éloignés. Cela l'incita à développer une importante politique de protection de sa ressource, afin de sécuriser son approvisionnement. Récemment, Rennes est parvenue à enrôler les autres collectivités de son secteur, afin de faire du syndicat du bassin rennais l'unique producteur d'eau potable sur son périmètre. Au plan de l'organisation des services et de la protection de la ressource en eau, Rennes et son méta-syndicat revêtent ainsi un caractère d'exemplarité départementale, voire nationale. Bénéficiant par ailleurs d'une large représentation au sein du syndicat départemental, Rennes (et son méta-syndicat) paraît s'être emparée de la politique départementale. En position de « domination douce », elle est alors en capacité d'influer sur les orientations politiques.

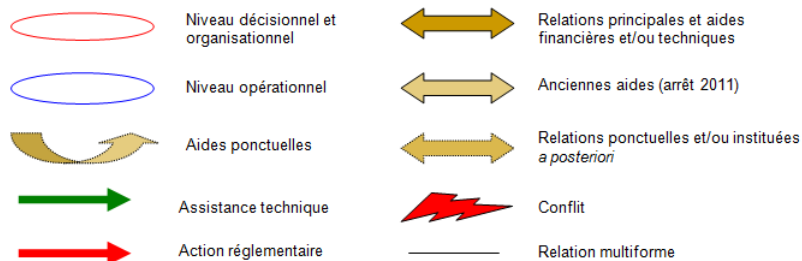
Enfin, deux grands lobbyistes apparaissent : le secteur agricole, représenté par la chambre d'agriculture, et les associations environnementalistes. Leurs rencontres donnent lieu à de sévères conflits, pouvant bloquer les actions locales. Contraints de les intégrer aux arènes de concertation, les élus locaux eurent tendance à favoriser un dialogue avec le milieu agricole, au détriment des acteurs associatifs, souvent considérés comme peu enclins au consensus.

Le système départemental est donc régi par un régime de gouvernance fédérale, sous hégémonie douce rennaise.

Figure 2. Le régime de gouvernance fédérale en Ille-et-Vilaine



#### Légende



#### 4. LA SOCIOLOGIE APPLIQUÉE À L'ACTION PUBLIQUE : UN APPORT SUBSTANTIEL AUX SCIENCES DU TERRITOIRE

Pour conclure, quels seraient la place et les apports de la sociologie appliquée aux sciences du territoire ?

Dans une perspective constructiviste, la sociologie éclaire les processus d'élaboration de la réalité vécue par les acteurs, en mettant notamment en exergue les représentations et les dynamiques sociales. L'approche systémique insiste sur la complexité du réel, en intégrant l'ensemble des dimensions périphériques participant aux situations (cadres structurants, événements singuliers, effets produits...). De surcroît, en considérant les éléments non humains comme des acteurs à part entière, la sociologie des sciences et des techniques convoque l'idée d'une co-production sociale avec des entités « actantes ». Ainsi, grâce à un important corpus épistémologique et une diversité de méthodes d'enquête (entretien, questionnaire, observation...), une sociologie « pluraliste » appliquée à l'action publique offre une démarche singulière d'appréhension de l'action, s'articulant particulièrement bien avec d'autres disciplines (géographie, histoire, économie...). De la sorte, elle s'inscrit aisément dans une transdisciplinarité féconde pour la compréhension des territoires.

## REFERENCES

- Sabatier, P.A., Jenkins-Smith, H. (dir.), 1993, *Policy change and learning: an advocacy coalition approach*, Westview Press, Boulder, 290p.
- Crozier, M., Thoenig, J.C., 1975, « La régulation des systèmes organisés complexes. Le cas du système de décision politico-administratif local en France », *Revue française de sociologie*, vol. 16, n°1, Ophrys, Paris, pp.3-32.
- Grandgirard, A., Barbier, R., Tsanga-Tabi, M., 2009, « Le Département, un acteur clef de la politique de l'eau », *Économie rurale*, n°309, Société Française d'Économie Rurale, Paris, pp. 22-33.
- Jobert, B., 1998, « Chapitre 4. La régulation politique. Le point de vue d'un politiste », dans [Commaille, J., Jobert, B. (dir.)], *Les métamorphoses de la régulation politique*, LGDJ, Droit et société, Paris, pp.119-145.
- Jobert, B., Muller, P., 1987, *L'État en action. Politiques publiques et corporatismes*, PUF, Paris, 242p.
- Lascombes, P., Le Galès, P. (dir.), 2005, *Gouverner par les instruments*, Presses Sciences Po, Paris, 370p.
- Lorrain, D., 1991, « De l'administration républicaine au gouvernement urbain », *Sociologie du travail* n°4, Elsevier, Paris, pp.461-484.
- Nahrath, S., Varone, F., Gerber, J.-D., 2009, « Les espaces fonctionnels: nouveau référentiel de la gestion durable des ressources ? », *Vertigo*, vol.9, n°1, Université du Québec à Montréal et Éditions en environnement Vertigo, revue électronique <http://vertigo.revues.org/>, 14p.
- Pezon, C., Canneva, G., 2009, « Petites communes et opérateurs privés : généalogie du modèle français de gestion des services d'eau potable », *Espaces et sociétés*, n°138, Erès, Toulouse, pp.21-38.
- Roussary, A., 2010, *Vers une recomposition de la gouvernance de la qualité de l'eau potable en France. De la conformité sanitaire à l'exigence de qualité environnementale*, Thèse de doctorat en sociologie, Université de Toulouse 2 Le Mirail, 540p.

## AUTEUR

Kévin **Caillaud**  
UMR Geste, Cemagref-Enges  
[kevin.caillaud@cemagref.fr](mailto:kevin.caillaud@cemagref.fr)