



**HAL**  
open science

# Les logiques contingentes des politiques départementales de sécurisation de l'eau potable

Kévin Caillaud

► **To cite this version:**

Kévin Caillaud. Les logiques contingentes des politiques départementales de sécurisation de l'eau potable. *Géographie, Économie, Société*, 2015, 17 (3), pp.315-337. hal-02130214v1

**HAL Id: hal-02130214**

**<https://hal.science/hal-02130214v1>**

Submitted on 17 May 2019 (v1), last revised 24 May 2019 (v2)

**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.

2015

# Les logiques contingentes des politiques départementales de sécurisation de l'eau potable<sup>1</sup>

Kevin Caillaud

*Docteur en sociologie, Université Paris-Est, LATTS, UMR CNRS 8134, 14/20 bd Newton,*

*77454 Marne la Vallée Cedex 2*

*Chercheur associé, UMR MA8101 GESTE, 1 quai Koch, BP 61039, 67070 Strasbourg*

kevin.caillaud@u-pem.fr

## Résumé

Cet article rend compte de la recomposition de la gestion territoriale de l'eau potable, engagée depuis plus de vingt ans dans un programme de sécurisation. Suivant une approche socio-historique et institutionnelle, l'article propose une double lecture de cette évolution : une vision des principaux mouvements de reconfiguration affectant ce secteur d'intervention, à l'échelle départementale ; une illustration par le biais de deux études de cas. En procédant de la sorte, l'auteur interroge la territorialisation de l'action publique, et plus précisément les conditions de différenciation des programmes d'action départementaux. Ses résultats mettent en évidence le poids des transactions sociales s'effectuant entre des acteurs en situation d'« associé-rivaux », portant sur trois registres d'action : les outils et infrastructures techniques, le projet politique, la dimension économique.

**Mots clés** : eau potable, sécurisation, département, transactions sociales, territorialisation de l'action publique

## Summary

***The territorial rationalities of drinking water security policies.*** *This article deals with the restructuring of the territorial management of drinking water in France over the last twenty years, whereby the main issue has shifted from the accessibility of tap water to all households to the guarantee of its security. Following a socio-historical and institutional approach, this article details the main developments in this sector through a global analysis and two case-studies at the district ("département") scale of management. It thus sets out to question the territorial implementation of a national public policy. More precisely, the conditions producing different outcomes in terms of district policies are outlined. The research shows the significance of social transactions between stakeholders involved in an "associates-rivals" configuration. These transactions fall within three main repertoires/categories of action: the technical tools and infrastructures, the political project/ agenda and the economic dimension.*

**Keywords:** *drinking water, water security, "département" (institution and scale management), social transactions, territorial management*

---

<sup>1</sup> Ce travail a bénéficié du soutien des projets « Aquadep » (programme Eaux et Territoires, MEDDE, CNRS, IRSTEA) et « Eau et 3E » (ANR Villes Durables), et y a contribué en retour. Je remercie Rémi Barbier et François-Joseph Daniel pour leurs commentaires constructifs.

## Introduction

Le système politico-administratif territorial français a évolué suite aux changements de l'action publique et aux défis de l'environnement. À l'ancienne logique technique, sectorielle et descendante des politiques publiques (Jobert, Muller, 1987), s'est substituée depuis une trentaine d'années une approche davantage a-centrique et transversale, répondant aux impératifs de gouvernance. Ceci s'explique notamment par une complexification des enjeux, invitant à un changement d'échelle dans la prise en charge des situations de gestion environnementale (Casteigts, 2009). La gestion départementale de l'eau potable est emblématique de ces recompositions. Après une longue période consacrée au développement de l'adduction d'eau potable à domicile piloté par l'administration territoriale d'État, le programme d'action est requalifié au cours des années 1980-1990 en termes de « sécurisation ». En effet, l'émergence de nouveaux enjeux relatifs à l'état de la ressource brute incite désormais les protagonistes de l'action publique à repenser et à gérer les tensions provenant de l'interdépendance entre ressources, territoires et usages de l'eau, afin de garantir une distribution en continu d'une eau potable en quantité suffisante et de qualité conforme aux normes de consommation, pour un coût financier et environnemental « acceptable ». Face à cela, une « standardisation » de l'action et de l'organisation territoriale est peu envisageable, en ce sens qu'elle obérerait la prise en charge des problématiques locales. Dès lors, cela favorise une différenciation territoriale de la gestion de l'eau.

Un nouveau défi émerge donc pour les protagonistes de ce secteur, et notamment pour les décideurs publics. Il s'agit de parvenir à une définition partagée des nouveaux enjeux de l'eau potable et des solutions à engager, puis de les mettre en œuvre. Mais comment ces processus de décision et d'action collective se déroulent-ils ? Quelles sont les forces motrices influençant ces processus ? Quelles sont les logiques à l'œuvre ? En d'autres termes, qui gouverne les territoires de l'eau et comment, dans un contexte de distribution multi-niveaux du pouvoir, des compétences, des responsabilités ?

Interroger les recompositions territoriales de la gestion de l'eau conduit à se placer dans le vaste champ de recherche de la territorialisation de l'action publique, et sur sa différenciation selon les situations, les jeux d'acteurs et les échelles d'appréhension et d'intervention. Les ouvrages issus de colloques, tels que ceux publiés en partie sous la direction d'Alain Faure (2007a et b), témoignent de l'ampleur et de la vigueur de ce champ d'investigation et des chercheurs s'y inscrivant. Malgré cela, la « territorialisation » demeure vague, insaisissable, notamment en raison de « l'inflation langagière » (Faure, 2004) qui l'entoure. Cela laisse également à penser qu'il existe encore des contreforts inexplorés (ou faiblement), comme par exemple à propos des temporalités de l'action, des postures d'acteurs ou des formes peu explicites de gouvernance multi-niveaux (Caillaud, 2013).

Cependant, trois sens peuvent être dégagés de l'idée de « territorialisation (Douillet, 2003 ; Offner, 2006) : (i) faire du territoire une catégorie d'action à part entière ; (ii) déléguer certaines compétences à un échelon infranational, afin de se rapprocher des enjeux vécus localement ; (iii) désigner les modalités d'exercice de l'action publique et d'élaboration des politiques publiques. Dans tous les cas, la territorialisation marque une volonté d'améliorer l'efficacité des politiques publiques, en tenant compte des particularités internes aux territoires d'intervention. Il s'agit ainsi d'un processus articulant deux logiques complémentaires : « une différenciation qualitative des mesures en fonction des contextes, et une différenciation plus quantitative, priorisant des moyens sur des territoires ciblés. » (Epstein, 2004, p. 38) Interviennent alors une diversité de facteurs pesant sur ces trajectoires territoriales de l'action publique : les coordonnées du problème à traiter, l'échelle et la focale politique, mais aussi les jeux d'acteurs, la distribution du pouvoir et les instruments d'action et de régulation.

S'intéresser à la territorialisation de l'action publique conduit ainsi à interroger, outre le sens de cette notion, ce qui détermine son application concrète. De ce fait, la notion de trajectoire d'action publique, comprise comme un processus de (re)construction des enjeux et des modalités d'action à l'échelle infranationale, invite à identifier et à expliquer autant les continuités que les ruptures ou bifurcations pouvant survenir dans la prise en charge des problématiques territoriales, qu'elles soient d'ordre technique, politique, organisationnel ou encore économique et environnemental. En appréhendant l'action publique territoriale sous l'angle du processus de « transcodage », il s'agit de « rendre compte des activités cognitives et des processus de mobilisation et de négociation sur lesquels

reposit l'action publique et ses renouvellements. » (Lascoumes, 1996, p. 327). Cela conduit à réintroduire les jeux d'acteurs et les instruments mobilisés au sein d'espaces interscalaires, afin d'éclairer de manière dynamique le processus de construction des problèmes publics et des stratégies mises en œuvre, en tenant compte du sens que lui donnent les acteurs, au-delà des seules justifications d'ordre réglementaire. En d'autres termes, cela consiste à analyser l'action publique territoriale comme étant en partie le résultat de luttes d'influence, de pouvoir, de logiques et d'intérêts particuliers, destinées à faire valoir et/ou à s'accorder autour d'une vision de ce que serait le « bien commun » territorial (Lascoumes, Le Bourhis, 1998). Dès lors, les instruments mobilisés et les positions d'acteurs (dans les négociations et l'action) constituent des marqueurs de ces représentations et de ces jeux socio-politiques.

Suivre ce cheminement et retracer les principales vicissitudes de l'action permettent ainsi de comprendre l'évolution de l'action publique territoriale (orientations, changements, explorations / prescriptions) et de ses formes d'organisation (distribution des rôles, des compétences et des responsabilités). C'est ce à quoi s'emploie le présent article pour comprendre les trajectoires de sécurisation de l'eau potable.

Précisément, l'article démontre l'existence d'une différenciation des formes d'appropriation et de résolution de cet enjeu de sécurisation par les acteurs départementaux. Cette « contingence » territoriale provient d'une part des jeux politico-institutionnels, et notamment des rapports de coopération-concurrence et de pouvoir entre acteurs, ce que François Bourricaud (1961) appelle des relations d'« associé-rivaux ». D'autre part la différenciation est issue de l'articulation singulière entre au moins trois registres d'action pouvant entrer en tension – économique, politique, technique –, lesquels s'ajoutent aux registres sanitaire et environnemental d'ordre réglementaire. C'est finalement la combinaison de ces deux dimensions (jeux et registres) qui se traduit par des trajectoires différenciées d'action publique territoriale.

L'article propose ainsi une lecture sociologique des recompositions de la gestion départementale de l'eau potable, illustrée par deux études de cas : l'Ille-et-Vilaine ; le Rhône.

L'échelle territoriale choisie pour cette recherche est justifiée par le souci de remédier à un « impensé » de la recherche académique relative à l'eau potable. En effet, il est d'usage d'appréhender cet objet à partir d'une approche locale ou par bassin versant, afin d'interroger le rôle des gestionnaires officiels de l'eau (collectivités productrices et distributrices d'eau potable, délégataires privés, services déconcentrés de l'État, Agences de l'eau...). Il est moins courant de déplacer le regard vers l'échelle départementale et la place des Conseils Généraux, eu égard à l'étroitesse des prérogatives réglementaires de cette institution en la matière. Or un faisceau d'indicateurs empiriques indique l'existence d'une réalité tout autre, comme en témoignent par exemple l'importance des budgets Départementaux<sup>2</sup> longtemps investis de manière volontaire, la forte proportion de schémas d'alimentation en eau potable directement portés par les Conseils Généraux ou encore les nombreux accords-cadres signés entre ces derniers et les Agences de l'eau.

L'intérêt ensuite de comparer les départements d'Ille-et-Vilaine et du Rhône est de trois ordres : (1) ils partagent avec la grande majorité des départements métropolitains les principales caractéristiques de l'histoire des politiques et des services publics d'eau potable ; (2) ils sont également représentatifs des enjeux singuliers des territoires structurés par un important clivage urbain-rural, ce qui soulève des questions de solidarité et de partage de la ressource brute entre une multiplicité d'acteurs et d'usages pouvant entrer en tension ; (3) ils témoignent enfin d'une différenciation des politiques départementales de sécurisation de l'eau potable. L'encadré n°1 présente la méthodologie d'enquête utilisée.

---

<sup>2</sup> Orthographié en minuscule, le département renvoie au périmètre géographique, tandis que la majuscule fait référence à l'institution représentée par le Conseil Général.

### **Encadré n°1 : Méthodologie d'enquête**

L'homogénéité recherchée entre les terrains d'étude s'est faite sur la base du niveau de ruralité, selon la typologie de Pascal Chevalier (et al., 2010). Élaborée à partir de quatre indicateurs (démographie, densité de population par collectivité, nombre de communes rurales, superficie de celles-ci), la classe de ruralité révèle le degré de concentration de la population, rapporté à l'ensemble départemental. La classe de niveau 1, qui caractérise les deux départements, présente le plus fort clivage entre un espace rural prédominant et une concentration de population dans des périmètres urbains relativement restreints. Ce choix est justifié par le souci d'appréhender les jeux territoriaux entre mondes rural et urbain, et le partage des ressources en eau. En effet, on assiste dans bien des cas à un déséquilibre entre, d'un côté, un espace rural hébergeant ces ressources, et, de l'autre, un territoire urbain fortement consommateur de ces dernières (Cornut et al., 2006). Par ailleurs, la sélection de ces deux départements s'est également appuyée sur les typologies d'« hydro-territoires » et de degré d'engagement des Conseils Généraux, typologies réalisées dans le cadre du projet *Aquadep* (<http://aquadep.irstea.fr>). Il ne s'agissait donc pas d'enquêter des départements dans un souci de représentativité nationale, mais plutôt d'avoir accès à des contrastes de gestion, afin d'identifier les facteurs influençant les trajectoires territoriales. Ceci explique notamment pourquoi les « coordonnées » du problème de sécurisation de l'eau potable ne sont pas en tout point les mêmes entre les départements du Rhône et d'Ille-et-Vilaine.

Ces monographies furent réalisées à l'automne 2010. L'enquête consista à croiser une revue de littérature grise avec le discours des principaux acteurs concernés (élus, agents territoriaux et de l'État, représentants des agences de l'eau, des chambres d'agriculture, de prestataires privés et du secteur associatif). À chaque fois, une quinzaine d'entretiens semi-directifs, d'une durée moyenne de deux heures, fut réalisée, portant sur les dimensions suivantes : diagnostic de la situation et des enjeux ; relations entre acteurs ; place du Conseil Général au sein du système départemental ; politiques territoriales et instruments d'action ; vision historique et prospective de l'évolution départementale.

L'ambition de ce regard croisé consiste donc à montrer comment deux départements, aux configurations et aux enjeux si ce n'est totalement similaires, au moins énoncés dans les mêmes termes par les protagonistes territoriaux, connaissent deux trajectoires singulières de recomposition. L'approche volontairement institutionnelle adoptée dans cet article met au centre de l'analyse les jeux d'acteurs politico-administratifs et les instruments d'action dans l'évolution du schéma organisationnel et dans la prise en charge des enjeux de l'eau potable, afin d'éclairer les registres autour desquels s'ancre l'activité de transcodage.

Après avoir rappelé les principales transformations de la gestion de l'eau et du mode d'action publique territoriale en France, l'article présente deux trajectoires singulières de sécurisation de l'eau potable à l'échelle départementale. Celles-ci permettent ainsi d'éclairer les jeux et les logiques d'acteurs, et les supports de l'action.

### **1 – D'une gestion territoriale uniforme à une différenciation des politiques départementales de l'eau potable**

La gestion de l'eau potable en France peut être scindée en deux grandes périodes : une première phase de mise en place du service public de la fin du 19e siècle aux années 1970 ; une seconde phase de réorientation du programme d'action au service d'une sécurisation de l'eau potable. Ces deux périodes renvoient à des logiques gestionnaires et à des organisations territoriales différentes.

### *1.1 – D'un programme homogène de desserte universelle de l'eau potable à domicile...*

La mise en place des services publics locaux d'alimentation en eau potable s'inscrit dans une histoire assez récente, puisqu'il faut attendre la fin du 19<sup>e</sup> siècle pour les voir d'abord se développer en secteur urbain, puis en zone rurale (Pezon, Canneva, 2009). À l'origine, leur structuration répondait à un référentiel gestionnaire de type hygiéniste, destiné à améliorer les conditions d'hygiène et de salubrité publique des populations (Goubert, 1986 ; Frioux, 2013). Concrètement, cela supposait d'organiser une desserte universelle à domicile de l'eau potable (Roussary, 2013).

Afin d'assurer ce programme d'action, un système à deux niveaux est mis en place. D'un côté, les municipalités se voient attribuer la responsabilité de développer et de gérer localement les services d'eau potable, dans un souci de proximité aux usagers. Afin de faciliter leur action, la loi du 22 mars 1890 crée les premiers syndicats intercommunaux à vocation unique, modalité dont s'emparent rapidement de nombreuses collectivités rurales pour pallier leur déficit de moyens. De l'autre côté, le périmètre départemental est identifié comme étant l'échelle adéquate de pilotage stratégique de ce programme, afin de coordonner les acteurs et d'arbitrer entre les besoins agricole, industriel et domestique relatifs à l'eau (Ghiotti, 2006). Ce pilotage est assuré par les grands corps des services déconcentrés de l'État, en l'occurrence ceux des génies civil et sanitaire (Barraqué, 2010). Par le biais de la technique, il s'agit d'équiper les collectivités en infrastructures nécessaires à l'adduction d'une eau de qualité en provenance de zones rurales éloignées, ou, grâce à la chimie, de se départir des contraintes géographiques en rendant potable la ressource brute située à proximité des villes. Enfin, deux autres types d'acteurs accompagnent les collectivités locales dans le développement et la gestion de leurs services : d'une part, les entreprises privées de services urbains, par le biais de contrats de délégation ; d'autre part, les Conseils Généraux, dans le cadre de leur mission de « mandataire du monde rural » (Mabileau, 1994).

Au plan de la réglementation, il faut attendre le 16 décembre 1964 pour que soit adoptée la première loi constitutive sur l'eau (n°64-1245). Celle-ci institue le bassin versant comme nouvelle échelle d'articulation entre les besoins d'aménagement et d'utilisation de la ressource. Sur chacun des six grands bassins hydrographiques, les principaux acteurs de l'eau (État, élus territoriaux, utilisateurs) sont chargés de définir conjointement une politique de bassin tenant compte des orientations nationales et des besoins territoriaux. De même, la loi instaure les périmètres de protection de captage, afin de se prémunir contre les risques de pollution accidentelle pouvant survenir autour des sites d'approvisionnement. Malgré l'obligation faite aux élus de s'y investir, cette mesure reste faiblement appliquée jusqu'aux années 1990-2000.

Ce « modèle français » perdura ainsi jusqu'à la fin de la décennie 1970. À cette date, la gestion de l'eau potable se caractérisait donc par : l'atomisation des services publics en de petites structures municipales ou intercommunales – se traduisant encore aujourd'hui par un héritage d'environ 14 000 services d'eau ; l'important rôle des services déconcentrés de l'État dans le cadre de « l'administration républicaine » des territoires (Lorrain, 1991) ; l'implication des grandes entreprises de services urbains et des Départements, aux côtés des collectivités gestionnaires de l'eau potable ; un faible encadrement réglementaire.

Par ailleurs, l'élaboration et la mise en œuvre de l'action publique en matière d'eau potable répondait essentiellement à une logique technique, sectorielle et descendante. Dominés par l'action des services déconcentrés de l'État et la croyance aux vertus technico-chimiques pour assurer une distribution d'eau potable à domicile, les systèmes territoriaux s'engagèrent sur des politiques publiques à maints égards similaires, qualifiables de politiques de grands travaux.

## 1.2 – ... à une différenciation des programmes de sécurisation des services d'eau potable

Les événements survenus à partir des années 1980 fonctionnèrent comme un levier de recomposition et de différenciation de la gestion territoriale de l'eau potable, affectant trois dimensions : le référentiel gestionnaire ; la distribution du pouvoir territorial ; les instruments d'action publique.

Tout d'abord, on assiste à la montée en puissance et à l'institutionnalisation du domaine environnemental dans le champ de l'action publique (Lacroix, Zaccaï, 2010), notamment face à une multiplication d'« affaires » environnementales (nauffrage de l'Amoco Cadiz, catastrophe de Tchernobyl, déchets de Seveso...) et d'événements naturels (entre autres d'importantes sécheresses). Dès lors, et sous une certaine pression citoyenne, les différentes puissances publiques (dont l'Union Européenne et la France) sont contraintes à s'emparer de ce domaine d'intervention, afin de répondre aux nouvelles problématiques émergentes.

Dans le secteur de l'eau, cela affecte directement les objectifs et les logiques gestionnaires. En effet, l'alimentation en eau potable des collectivités se confronte à la montée en puissance de trois nouveaux défis plus ou moins interdépendants : (i) des risques de pénuries d'eau potable dûs à des tensions quantitatives sur la ressource disponible ; (ii) une dégradation aiguë de la qualité des eaux brutes – notamment due aux pollutions diffuses – obligeant à renforcer les techniques de potabilisation ; (iii) une gestion défaillante du patrimoine « réseaux » risquant d'affecter la qualité du service public. L'objectif de desserte à domicile étant désormais achevé, il est alors requalifié en termes de « sécurisation » : comment garantir en permanence la mise à disposition des usagers d'une eau suffisante et de qualité conforme, pour un coût financier et environnemental acceptable ? Il s'agit donc dorénavant de concilier santé humaine, qualité environnementale et optimisation des services publics d'eau potable, ce que traduisent à la fois l'évolution réglementaire (directives européennes retranscrites en droit français) et son application territoriale (Caillaud, 2013).

Concrètement, cela donne lieu à un changement de référentiel gestionnaire, décliné aux plans réglementaire et organisationnel. Il s'agit ainsi d'adopter une démarche de gestion intégrée et équilibrée, c'est-à-dire soucieuse de réguler les interactions multiples et réciproques entre activités et milieux, notamment par le biais de plans de gestion et de mesures de protection de la ressource. Pour ce faire, la loi du 3 janvier 1992 (n°92-3) institue l'obligation d'élaborer des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE). Ces schémas définissent la politique de gestion des eaux à l'échelle des six grands bassins hydrographiques. Ils peuvent ensuite être déclinés localement sous la forme de schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE), dans le cadre de démarches volontaires engagées par les acteurs territoriaux, ou relever d'une obligation inscrite dans le SDAGE. Avec la loi de 1992, le législateur exige également des collectivités productrices d'eau potable qu'elles mettent en place à l'horizon 1997 les périmètres de protection pour l'ensemble des points de prélèvement, tels qu'ils sont prévus par la loi de 1964. Gérer l'eau ne consiste donc plus uniquement à agir sur la potabilisation, mais également à intervenir en amont sur la préservation d'une qualité environnementale globale (Roussary, 2013). Outre l'exigence de reconquête du « bon état écologique » de la ressource brute, la directive cadre européenne sur l'eau (2000) marque l'affirmation d'un nouveau référentiel gestionnaire qualifiable de la « durabilité », en demandant expressément dans son article 7 une diminution progressive des traitements de purification nécessaires à la production d'eau potable. La Loi sur l'Eau et les Milieux Aquatiques (LEMA) de 2006 et la loi « Grenelle 2 » de l'environnement (12 juillet 2010) opérationnalisent ces exigences de protection et de reconquête de la qualité de la ressource. À cet égard, l'article 107 de la loi Grenelle 2 institue un nouveau dispositif (les aires d'alimentation de captage), destiné à prévenir les risques de pollution diffuse, notamment ceux d'origine agricole ; 507 captages dits « prioritaires Grenelle » doivent réglementairement faire l'objet de mesures agri-environnementales développées sur une circonscription spatiale étendue. Le changement organisationnel s'illustre quant à lui par l'incitation faite aux acteurs de « rationaliser » la production et la distribution d'eau potable. D'un côté, cela consiste à clarifier l'organisation institutionnelle de l'eau potable, par le biais de regroupements intercommunaux censés optimiser et homogénéiser la performance des services publics. Cela s'accompagne également d'un développement des interconnexions entre réseaux, dans le but de faciliter les transferts d'eau entre collectivités, ceci afin de se secourir mutuellement. De l'autre côté,

on assiste à une forme de spécialisation de la ressource. Celle-ci s'effectue d'un côté par l'extension volontaire du dispositif de protection des aires d'alimentation de captage à 2 500 sites de prélèvement jugés « stratégiques »<sup>3</sup>, et de l'autre, par l'abandon des captages et des ressources considérés comme trop défaillants aux plans quantitatif et qualitatif.

Cette période est ainsi marquée par l'adoption d'une démarche davantage transversale et transterritoriale, soucieuse de favoriser la prise en compte de la complexité des problématiques vécues localement, notamment en s'appuyant sur la réalisation de schémas départementaux d'alimentation en eau potable destinés à piloter la sécurisation et à coordonner l'ensemble des actions.

La seconde dimension de recomposition a trait au pouvoir territorial et à la complexification des systèmes d'acteurs intervenant dans la gestion de l'eau. Sur un plan général, la succession de lois de décentralisation à partir de 1982 a entraîné une redistribution du pouvoir territorial au profit des élus et fonctionnaires territoriaux, et des acteurs de la société civile (souvent mobilisés sous la forme d'associations écologistes et/ou de défense des usagers du service public) et marchande (délégataires, chambres consulaires, agriculteurs...).

D'un côté, les services déconcentrés de l'État se sont progressivement repositionnés sur des missions régaliennes d'autorisation et de contrôle. De l'autre, les élus territoriaux, et plus particulièrement les maires urbains et les présidents de Conseils Généraux, se sont engagés dans la conduite de l'action publique, souvent de manière volontaire et démultipliée, revendiquant chacun une position de *leadership* sur les opérations territoriales (Le Galès, 1995). Ainsi, en raison de leur engagement historique auprès des collectivités rurales et malgré l'étroitesse de leurs prérogatives réglementaires, les Conseils Généraux se sont largement mobilisés dans la gestion de l'eau et plus précisément dans le pilotage de la sécurisation de ce secteur. Preuve en est : 75% des Conseils Généraux apparaissent liés à une Agence de l'eau par le biais d'un accord-cadre ; deux tiers ont signé des conventions avec les chambres d'agriculture, comportant une dimension relative à la gestion de l'eau ; 80% des départements sont couverts par un schéma départemental d'alimentation en eau potable, lequel est majoritairement porté par le Conseil Général. De même, la LEMA renforce et légitime l'intervention des Départements, en leur conférant l'obligation d'assistance technique en matière de protection et de reconquête des milieux aquatiques auprès des collectivités insuffisamment armées pour exercer pleinement leur mission. Enfin, en 2002, l'eau représentait le premier poste budgétaire Départemental dédié à l'environnement, soit environ deux tiers des dépenses environnementales supportées par les Conseils Généraux (IFEN, 2005)<sup>4</sup>. De la sorte, les Conseils Généraux se sont progressivement imposés comme structure « intermédiaire de pouvoir territorial » (Cadiou, Maubert, 2005), au point de revendiquer une position de « chef de file » (Grandgirard et al., 2009), statut néanmoins refusé par le législateur lors du vote de la LEMA.

La place des acteurs socio-économiques a elle aussi connu une évolution significative durant cette période. Tandis que les entreprises délégataires se sont vues confirmées dans leur activité d'exploitation des services en réseaux et d'accompagnement des collectivités – moyennant un encadrement renforcé de leurs interventions –, les usagers du service public et les représentants d'intérêts économiques ont obtenu de participer davantage à l'élaboration, à la mise en œuvre et au suivi des opérations. Cela relève de la part du législateur d'une volonté de transparence à l'égard de la gestion des services publics, et d'une nécessité de prise en compte de la complexité socio-politique et économique en matière d'aménagement de l'espace et d'édiction de normes territoriales, telles que celles relatives aux mesures de protection des points de captage. En résumé, il s'agit d'un côté de réintégrer au sein des politiques publiques la complexité des enjeux territoriaux, et de l'autre, de légitimer les plans d'action. La capacité d'influence des acteurs semble toutefois inégalement distribuée entre les différentes catégories d'acteurs représentés – et organisés – (Salles, 2006 ; Barbier, Tsanga, 2012).

Cette complexification des systèmes territoriaux, et l'interdépendance entre partie-prenantes qui en découle, conduit à placer ces acteurs en situation d'« associé-rivaux ». En d'autres termes, on

---

<sup>3</sup> Il s'agit des ressources identifiées dans le cadre du Grenelle de l'environnement (les 507 captages prioritaires), des SDAGE et des schémas départementaux d'alimentation en eau potable.

<sup>4</sup> On constate cependant une tendance des Départements à se désengager des politiques de gestion de l'eau, au moins financièrement, suite à la crise des finances publiques débutée en 2006 (Caillaud, 2013).



assiste de plus en plus à l'existence de jeux socio-politiques tiraillés entre des oppositions, des conflits d'usage, des luttes d'influence et une coopération rendue nécessaire pour garantir une gestion jugée satisfaisante pour l'ensemble des acteurs départementaux.

Enfin, cette période est marquée par un renouvellement des instruments de l'action publique territoriale, vers des fonctions davantage de légitimation et de redevabilité, destinées à renforcer l'activité de pilotage, de coordination et de régulation de l'action. Cela révèle par ailleurs le passage d'arrangements et de logiques cachés à l'avènement d'une action collective procédurale, *a priori* gage de légitimité, d'efficacité et de stabilité politique (Duran, 2010).

Quatre types d'instruments ont particulièrement été plébiscités par le législateur et les acteurs territoriaux, au premier chef desquels se trouvent les pilotes territoriaux de la gestion de l'eau. Il s'agit : des démarches de planification concertée comprenant l'élaboration de schémas départementaux d'alimentation en eau potable ; des contrats d'action publique ; des dispositifs de conditionnalité des aides économiques ; des outils d'expertise et de connaissance (notamment les observatoires départementaux).

Ces instruments constituent pour les pilotes départementaux de la gestion de l'eau potable (ce qui fut souvent le cas des Conseils Généraux) de précieux outils d'élaboration et de suivi de la politique territoriale de l'eau. Par exemple, en présentant les programmes d'action à mettre en œuvre, les schémas départementaux indiquent aux acteurs le rôle et les responsabilités qu'ils sont censés assumer, et les projets à développer dans les années à suivre. Les procédures contractuelles servent ensuite, *a priori*, à stabiliser les identités et les interventions à mener. Le recours à la conditionnalité des aides financières fonctionne quant à lui sur le principe de « la carotte et du bâton », ce qui permet d'inciter les collectivités à engager certaines actions en contrepartie d'une subvention dont le montant est relatif au respect de divers critères. Enfin, les observatoires permettent de suivre l'évolution du territoire (qualité et performance des services, état des infrastructures, de la ressource brute...). Cette expertise sert alors à évaluer la situation et à ajuster l'action en conséquence. Le développement de ces instruments témoigne d'un changement de logique d'action, passant d'une gestion de guichet au « coup par coup » à une logique de projet. L'accession aux aides financières, elle-même prédéfinie par les schémas départementaux et les contrats territoriaux, vise à intégrer les projets de territoire au sein d'une stratégie départementale. Cependant, l'utilisation qui est faite de ces instruments, et les effets empiriques qu'ils produisent, présentent quelques limites. Le bilan contrasté de chacun de ces instruments laisse ainsi entrevoir une action publique territoriale encore « en gestation » ; la planification lacunaire, les dérives contractuelles ou encore les manœuvres visant à rendre compatibles certaines décisions avec les intérêts exprimés par des groupes de pression spécialisés (e.g. rendre certaines mesures territoriales agro-compatibles, sous l'influence d'organisations agricoles) sont révélateurs d'une prise de conscience inachevée des relations de réciprocité et d'interdépendance entre acteurs, ressources et usages (Caillaud, 2013). Autrement dit, la poursuite de l'intérêt local et les joutes de pouvoir semblent encore, par moment et par endroit, primer sur la sécurisation du « bien commun » territorial (Lascoumes, Le Bourhis, 1998).

Pour résumer, tandis que l'action publique territoriale relevait principalement d'un fonctionnement *top-down* durant les Trente Glorieuses, laissant peu de place à l'appropriation *in situ* des directives nationales, ses modalités d'exercice se sont progressivement réorientées vers davantage d'horizontalité et de responsabilisation des acteurs locaux. Dès lors, cela favorise l'élaboration de programmes d'action différenciés, issus de l'articulation singulière entre des problèmes vécus et retraduits spécifiquement au cours de jeux socio-politiques, et de la confrontation entre des logiques d'action s'effectuant dans un contexte multi et interscalaire. Ceci étant dit, comment ces programmes de « sécurisation » peuvent-ils concrètement se traduire à l'échelle départementale ? Les deux études de cas suivantes permettront ainsi d'interroger le processus empirique de réception-appropriation-ajustement du programme de sécurisation, et les facteurs y concourant.

## 2 – Deux exemples de reconfiguration territoriale

La redistribution territoriale du pouvoir et la traduction départementale de l'impératif de sécurisation favorisent une recomposition contingente de la gestion de l'eau, comme en témoignent les cas de l'Ille-et-Vilaine et du Rhône. Le récit de ces processus se concentrera cependant sur les principaux acteurs publics, en raison de la prédominance de leurs interventions sur celles des acteurs de la société civile et marchande dans les départements étudiés. Qu'il s'agisse du Rhône ou de l'Ille-et-Vilaine, le rôle des délégataires de service public n'est pas apparu fondamental dans les trajectoires de recomposition ; ils occupent davantage une position d'acteurs relais, chargés d'assurer la faisabilité technique des projets politiques. Plus marginalement, ils contribuent à orienter l'action publique en proposant par exemple une solution technique permettant d'optimiser ici une usine de potabilisation, là le rendement d'un réseau, ceci afin d'éviter d'avoir à acheter de l'eau à un concurrent. Finalement, c'est le secteur agricole qui intervient le plus dans l'élaboration des mesures de protection-sécurisation dans ces départements. Cependant les professionnels de ce secteur se cantonnent à négocier le contenu des mesures agri-environnementales relatives aux sites d'approvisionnement, et trouvent chez d'autres acteurs (notamment les Conseils Généraux et certains élus locaux) des intercesseurs de leur cause. Quant aux représentants associatifs, ils se limitent à un rôle de vigie de l'eau, en discutant et en s'assurant du bienfondé des opérations locales, dans le cadre de dispositifs restreints d'information et de participation.

### 2.1 – *L'Ille-et-Vilaine : une convergence politique et technique au service de la sécurisation départementale*

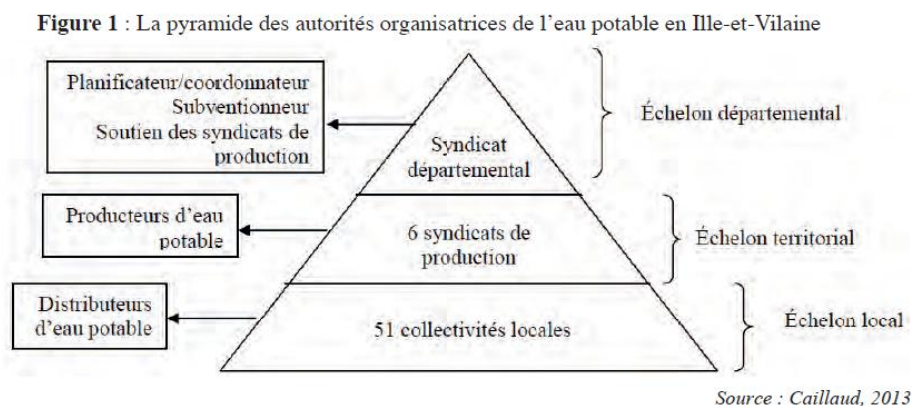
À la fin des années 1980, une succession d'épisodes d'intense sécheresse met en évidence un risque de rupture d'alimentation en eau potable pour les collectivités d'Ille-et-Vilaine. Cette vulnérabilité est en partie provoquée par l'absence de ressources souterraines importantes, du fait d'un socle départemental composé principalement de granite et de schiste, caractéristique géologique défavorable au stockage d'eau. L'important maillage de petits cours d'eau de surface n'apporte pas non plus les conditions nécessaires pour satisfaire l'ensemble des besoins en eau du département lors des périodes d'étiage sévère. Par ailleurs, la qualité de la ressource brute apparaît de plus en plus dégradée, du fait des excès du modèle agricole intensif sur lequel s'est bâtie l'économie bretonne. Dès lors, le renforcement des traitements de potabilisation devient nécessaire pour produire une eau conforme aux normes de consommation. Enfin, facteur de fragilisation du système d'alimentation, l'émiettement des services et des réseaux limite les possibilités de transfert d'eau entre collectivités en cas de pénurie.

Ainsi mise en tension, la gestion de l'eau potable en Ille-et-Vilaine est profondément transformée au début des années 1990, dans le but de sécuriser l'approvisionnement des collectivités.

Le programme d'action alors conçu et mis en œuvre consiste à : rationaliser le système d'acteurs ; interconnecter les réseaux d'eau potable ; rapprocher les mondes de l'eau et de l'agriculture afin de protéger la ressource. Initié par une « coalition » (Sabatier, 1988) regroupant la Région Bretagne, le Conseil Général d'Ille-et-Vilaine et l'Agence de l'eau Loire-Bretagne, rejoints ultérieurement par la ville de Rennes, ce projet est porté à l'origine par le Département en tant que soutien historique des collectivités rurales (Grujard, 2006).

La rationalisation du système départemental s'institue autour d'un schéma pyramidal à trois étages, répondant à une logique de séparation des compétences (Fig. 1), devant clarifier le rôle des différents acteurs.

Figure 1 : La pyramide des autorités organisatrices de l'eau potable en Ile-et-Vilaine



Au sommet de la pyramide, un syndicat mixte de gestion est créé. D'envergure départementale, il constitue le pivot de l'organisation. Composé de représentants du Conseil Général (en retrait depuis 2010 suite à la crise des finances publiques) et de six syndicats mixtes de production, il joue trois rôles : planificateur-coordonnateur (élaboration du schéma départemental d'alimentation en eau potable) ; redistributeur financier ; accompagnateur des six syndicats mixtes de production. Le syndicat départemental s'appuie sur un fonds financier dédié à la sécurisation de la production d'eau potable. Fondé sur un principe de solidarité, ce fonds est alimenté par une contribution des abonnés du service d'eau, au prorata de leurs consommations. Ne sont éligibles aux subventions que les investissements ayant un rapport direct avec la production d'eau potable (moyennant certaines mesures de protection de la ressource brute), et seuls les syndicats mixtes de production peuvent bénéficier de ce financement. À la limite de la légalité, ce fonds et l'utilisation qui en est faite sont toutefois tolérés par la chambre régionale des comptes, en raison de l'urgence visant à sécuriser la production d'eau potable dans le département.

À l'échelle territoriale, six syndicats mixtes de production sont donc créés, sur le principe de sectorisation couvrante<sup>5</sup> du département. Ils sont censés produire la totalité de l'eau potable du département, pour le compte d'une cinquantaine de collectivités distributrices qu'ils fédèrent (Carte 1). Ces syndicats sont longtemps restés en partie « virtuels », faute d'un transfert effectif de la compétence « production » par les collectivités locales, ce à quoi tente de remédier la politique départementale d'aide, en conditionnant l'octroi des subventions aux seuls syndicats mixtes de production.

#### Carte 1

Au sein de ce système pyramidal, la ville de Rennes joue historiquement un rôle majeur. Étant le plus gros producteur d'eau potable, Rennes intervient de longue date en secours aux collectivités, en leur vendant de l'eau. De la sorte, cela l'autorisait à siéger de manière exceptionnelle au sein du collège décisionnel du syndicat départemental, et à peser dans l'élaboration des politiques territoriales. Puis, suite au basculement du Conseil Général à gauche lors des élections départementales de 2004, on assiste à un rapprochement entre la ville-centre et le Département. Ce changement politique tend

<sup>5</sup> Il s'agit d'un découpage territorial intégrant l'ensemble des collectivités locales, de la sorte qu'aucune ne se retrouve isolée.

ainsi à mettre fin à des décennies d'affrontement entre ces deux acteurs, opposant d'un côté des élus rennais (socialistes et communistes) davantage favorables à des actions de reconquête de la qualité de l'eau, et de l'autre, des élus Départementaux de droite, plus prompts à s'engager dans une politique d'interconnexion, dans le but de limiter les contraintes imposées aux agriculteurs, lesquels constituent une base importante de l'électorat rural (Grujard, 2006). Enfin, la capacité d'influence rennaise est d'autant plus marquée depuis l'activation pleine et entière du syndicat mixte de production du bassin rennais (janvier 2011), grâce à une large – et légitime – représentation des élus rennais au sein du collège départemental.

La sécurisation de l'eau potable (et l'influence rennaise) passe(nt) ensuite par l'interconnexion entre les réseaux, et notamment par la liaison de premier ordre permise grâce au développement de deux grandes canalisations traversant le département d'Est en Ouest et du Nord au Sud. Le déploiement de ces deux axes majeurs s'est appuyé sur une ossature préexistante, initiée à l'origine par la ville de Rennes. En effet, dépourvue de ressources en eau sur son territoire, la ville dut très tôt aller s'approvisionner dans des territoires ruraux éloignés, au point d'implanter par exemple un barrage dans le département voisin des Côtes d'Armor. L'extension de ces canalisations, réalisée ensuite sous maîtrise d'ouvrage des syndicats mixtes de production, place désormais Rennes au centre de la sécurisation départementale. Aujourd'hui, près de 80% de l'eau potable consommée en Ille-et-Vilaine transite dans ces canalisations, lesquelles appartiennent pour une large partie à la ville de Rennes et au syndicat du bassin rennais, ce qui leur permet par ailleurs d'irriguer leurs usines de production.

Enfin, la préservation de la ressource fait l'objet d'interventions multiples en relation avec le secteur agricole. Par exemple, cinq SAGE couvrent l'ensemble du département, chacun comprenant une commission « agriculture ». De même, à partir du deuxième programme « Bretagne Eau Pure » engagé en 1995 par la Région, les élus locaux d'Ille-et-Vilaine ont eu tendance à étendre le dispositif réglementaire des périmètres de protection de captages – à l'origine destiné à lutter contre les pollutions accidentelles – à une prise en charge concertée des impacts agricoles sur la ressource (Bourblanc, 2006). La mise en place d'un groupe de travail composé de représentants des services déconcentrés de l'État, de l'Agence de l'eau, des collectivités compétentes et de la chambre d'agriculture permit ainsi d'aboutir à un protocole de négociation relatif à la prise en charge des enjeux agricoles dans le cadre des périmètres de protection. La négociation des mesures s'effectue ensuite au cas par cas, avec néanmoins le concours du syndicat départemental en tant qu'accompagnateur des collectivités productrices. Plus précisément, cette médiation revient le plus souvent aux représentants de la ville de Rennes et du syndicat du bassin rennais, en raison de leur expérience en la matière (*ibid.*). L'une des négociations les plus représentatives de l'intervention rennaise, et des plus exemplaires au plan des résultats, fut d'obtenir une conversion des pratiques agricoles sur le bassin du Couesnon – dans lequel la ville possède des drains – vers un modèle davantage raisonné ; cela a ainsi permis de faire diminuer progressivement les taux de nitrates dans le secteur, et d'éviter de renforcer les techniques de potabilisation de l'usine de production implantée localement.

Ainsi, ce programme de sécurisation de l'alimentation en eau potable fut favorisé par la convergence de forces politiques, s'appuyant sur un patrimoine technique préexistant et sur la puissance de la ville-centre, laquelle accepta d'intégrer le jeu départemental afin de faire valoir ses impératifs gestionnaires. En d'autres termes, ce cas d'étude met en évidence un processus d'enrôlement continu des principaux gestionnaires publics de l'eau, dans le but de partager une même vision des enjeux et des actions à mener. Ils trouvent alors dans les dispositifs techniques et économiques des supports essentiels servant leurs intérêts communs, pouvant également conduire à faire évoluer les intérêts et les stratégies d'acteurs périphériques, tels que les professionnels du secteur agricole.

## **2.2 – Le Rhône : des divergences politiques sur fond d'autonomie gestionnaire**

Au début des années 1990, la situation rhodanienne est également marquée par l'émergence de deux grands enjeux. Bien que la situation hydrique s'avère moins critique qu'en Ille-et-Vilaine, les enjeux sont énoncés par les acteurs territoriaux dans des termes similaires. Le département souffre

ainsi par endroits de déficits hydriques que ne compense pas la présence de trois principales nappes d'eau (souterraine, alluviale et de surface), ce qui se traduit chaque année par des arrêts sécheresse. La qualité de la ressource est quant à elle affectée par des problèmes de pollutions diffuses et est soumise à d'importants risques de contamination accidentelle d'origine industrielle<sup>6</sup>. La carte n°2 met en évidence la distribution spatiale des principaux enjeux relatifs à la ressource. Enfin, le relatif émiettement des services d'eau potable (Carte 3) constitue un facteur défavorable à une gestion optimale des services et à l'entretien des infrastructures-réseaux, lesquelles apparaissent de plus en plus vétustes et défailtantes. Il s'agit donc de sécuriser l'alimentation en eau potable aux plans quantitatif et qualitatif, et de rationaliser l'organisation départementale afin de niveler par le haut la qualité et la performance des services. Cependant, contrairement au cas précédent, le département du Rhône s'inscrit dans un contexte de tensions, ce qui structure largement l'évolution du système et la prise en charge des enjeux de l'eau potable.

Carte 2

Carte 3

En effet, un projet de syndicat départemental a dans un premier temps été émis par le Conseil Général, afin de sécuriser l'eau potable par le biais d'une structure collective chargée de piloter les actions. Ce projet fut néanmoins mis en échec par un refus catégorique de la part des deux principales structures gestionnaires, le Grand Lyon et le syndicat de production Saône-Turdine, considérant qu'il était du ressort des élus locaux de se responsabiliser. Cette position s'explique d'un côté par l'existence de logiques individuelles, voire par une rivalité entre structures gestionnaires, et de l'autre par une quête de territoires d'intervention entre la métropole et le Conseil Général<sup>7</sup>, ceci dans un contexte marqué par un important clivage urbain-rural. S'oppose ainsi le Grand Lyon, concentrant près de 80% de la population du Rhône sur un espace représentant seulement 16% du territoire départemental, à une multiplicité de petites collectivités rurales gestionnaires de réseaux autonomes d'eau potable. L'enfermement de ces dernières dans une logique d'autonomie provient notamment de l'attachement des élus à leurs sources d'eau historiques, mais également des contraintes topographiques (en l'occurrence un relief composé de moyennes montagnes) pouvant compliquer la mutualisation des réseaux. Ce clivage se décline enfin au plan de la distribution des ressources en eau, le Grand Lyon étant assis sur les deux principales nappes d'eau du département, sur lesquelles il a construit le plus grand champ captant d'Europe qui lui fournit 95% de son eau potable.

Suite à l'échec du syndicat départemental et à la demande de l'Agence de l'eau avec qui il a signé un accord-cadre, le Conseil Général investit les rôles de planificateur-coordonnateur (réalisation du schéma départemental d'alimentation en eau potable) et de redistributeur financier, au point de gérer le fonds de solidarité urbain-rural de l'Agence. Il se concentre néanmoins sur la gestion des services, abandonnant aux représentants de l'État et à l'Agence de l'eau le soin d'intervenir auprès des collectivités locales sur la protection de la ressource brute, au coup par coup et de manière autonome.

Fondée sur une logique équipementière, comptable et solidaire, la politique Départementale est centrée sur des pratiques d'interconnexion entre réseaux et de gestion patrimoniale en secteur rural. En effet, le règlement des aides<sup>8</sup> adopté par le Conseil Général en 2007 traduit cette volonté d'aider en priorité les services publics les moins performants, qui s'avèrent être ceux du secteur rural.

---

<sup>6</sup> Des industries pétrochimiques et nucléaires bordent notamment le flanc Est du département, à proximité du Rhône et de la Saône.

<sup>7</sup> La concurrence entre ces deux acteurs institutionnels est renforcée depuis 2001 par une opposition en termes de politique partisane, suite à l'élection de Gérard Collomb (Parti Socialiste) à la présidence du Grand Lyon, tandis que le Conseil Général demeure dirigé par des élus de droite (Modem et plus récemment UMP – « Les Républicains »).

<sup>8</sup> Ce règlement des aides est fondé sur les critères de performance des services publics, issus des rapports sur le prix et la qualité du service fournis chaque année par les collectivités compétentes en eau potable.

Cela a donc pour conséquence d'écarter les collectivités urbaines des subventions Départementales, explique un responsable de la communauté d'agglomération de Villefranche-sur-Saône : « *Par exemple, l'introduction du prix moyen [comme critère d'éligibilité aux aides Départementales] fait que vous écarterez les collectivités urbaines puisqu'il est inférieur aux communes rurales. Donc à partir de là, les actions du Département sont quand même centrées sur les communes rurales.* »

Ce prisme rural inscrit dans la politique du Conseil Général produit deux principaux résultats. L'interconnexion et l'amélioration de la gestion patrimoniale des collectivités rurales permettent de sécuriser leur alimentation en eau potable, au plan quantitatif. Cependant, cela contribue à instaurer une alliance – ponctuelle et par défaut – entre ces collectivités, en réaction à la puissance du Grand Lyon. C'est par exemple le cas des communes du Beaujolais qui, au moment de l'enquête, étudiaient (avec l'appui financier du Conseil Général) diverses voies d'interconnexion hors de celles de la métropole, certes en raison de la distance et d'une topographie peu adéquate, mais aussi « *parce que le Beaujolais cherche à exister en dehors du Grand Lyon* », estime un représentant de l'agglomération de Villefranche-sur-Saône. Dans la même logique, cette stratégie de contre-pouvoir a également donné lieu à la création d'un « *boulevard de l'eau* » (une interconnexion des réseaux d'eau potable) sur le flanc Ouest de la métropole, soutenu financièrement par le Département, afin de sécuriser l'alimentation de ces collectivités sans avoir recours à l'aide lyonnaise. Enfin, dernière illustration de cette méfiance à l'égard du Grand Lyon : la difficile négociation d'un SAGE entre le pôle urbain et les communes rurales de la plaine de l'Est lyonnais, comme on le verra ultérieurement.

Quant au Grand Lyon, il tire sa puissance d'importants moyens humains et financiers, que les agents déconcentrés de l'État estiment même supérieurs à ceux du Département. D'ailleurs, sa récente accession au statut de Métropole (1er janvier 2015) renforce sa position concurrentielle à l'égard du Conseil Général. En effet, ce nouveau statut prévoit entre autres, pour les collectivités requérantes de plus de 500 000 habitants, un renforcement de leurs compétences – via un transfert des Départements et des Régions – et de leurs dotations financières et/ou de leur fiscalité locale. Par ce biais, cela lui permet de s'ériger en partenaire incontournable de la gestion de l'eau, grâce à une position hégémonique désormais incontestable sur son territoire.

Mais cette ambition n'est pas nouvelle. Depuis les années 1990, le Grand Lyon a développé une importante politique de gestion intégrée de sa ressource, en vue de sécuriser son alimentation en eau potable et conserver son autonomie et son pouvoir, voire de l'étendre en vendant de l'eau à d'autres collectivités. C'est d'ailleurs pourquoi certaines collectivités lui reconnaissent un quasi statut de « *Syndicat départemental* ». Son tour de force fut notamment d'œuvrer et de faire aboutir le SAGE de la plaine de l'Est lyonnais, sanctuarisant les ressources en eau de ce territoire soumis à de fortes pressions anthropiques, et protégeant au passage son champ captant. Pour y parvenir et y inscrire ses impératifs gestionnaires, le Grand Lyon n'a pas hésité à consentir en amont à des revendications portées par les collectivités locales, telles que la désignation du Conseil Général en tant que structure porteuse et animatrice du dispositif. Ce préalable aux négociations a ainsi permis de rassurer les communes extérieures à la métropole quant à l'impartialité et à la légitimité de l'animateur du SAGE et des mesures adoptées. Un autre fait témoigne de la volonté des élus du Grand Lyon d'être reconnus comme un acteur institutionnel de premier ordre, au même plan que le Conseil Général. Lors de l'élaboration du schéma départemental d'alimentation en eau potable de 2003, la métropole a « *refusé de communiquer certaines données* » au Département, comme se souvient un agent de l'État. À en croire le responsable « stratégie » du Grand Lyon, ce refus de coopérer était justifié par la faible ambition politique qu'indexait au document le Conseil Général, limitant ainsi sa portée à un simple outil d'octroi de subventions. Néanmoins, à la lecture du verbatim ci-après, on peut émettre une hypothèse complémentaire : cette rétention d'informations pourrait également relever d'une critique portant sur le processus d'élaboration du schéma en lui-même, remettant par ailleurs en question le *leadership* politique du Conseil Général en matière de sécurisation de l'eau potable.

*« ce schéma directeur n'avait que pour vocation de regarder la façon dont le Département allait délivrer les aides aux différents syndicats. Donc on est venu nous voir en disant "dites moi combien vous avez de non-conformité par an, quels sont vos*

*problèmes de nitrates et de phosphates, etc.” Mais ce n’est pas ça un schéma directeur. J’aurais bien aimé qu’on ait une vision un peu plus globale, qu’on intègre le département dans une logique inter-départementale. [...] Comme on peut se connecter sur le département voisin, il s’agissait de savoir quels problèmes ils ont eux-mêmes ! »*

La trajectoire de sécurisation de l’eau potable dans le Rhône apparaît ainsi avoir été conditionnée par une rivalité prégnante entre acteurs, chacun préférant demeurer le plus autonome possible, voire plus globalement par un conflit sur le *leadership* politique de l’action. Cette fixation des collectivités gestionnaires sur leurs propres intérêts empêche alors l’émergence d’une véritable synergie au service d’une stratégie départementale. Dans le Rhône, chacun évalue la situation à l’aune de ses intérêts et mobilise en conséquence un outillage technique permettant de conserver son autonomie. Ainsi, l’interconnexion entre réseaux apparaît n’être qu’une voie de second ordre, dictée par l’urgence et face à l’absence d’autres solutions, répondant également à la crainte d’être placé sous la tutelle du Grand Lyon.

### **3 – Conclusion : la négociation des registres d’action comme déterminant des trajectoires de recomposition et révélateur des jeux d’acteurs**

Le rééquilibrage du pouvoir entre acteurs étatiques et territoriaux, la mise en agenda politique de l’impératif de sécurisation de l’eau potable, l’organisation territoriale et l’articulation ou la confrontation de logiques d’action, conduisent à des situations de plus en plus contingentes. La différenciation des programmes mis en œuvre traduit alors une combinaison singulière entre différents registres d’action autour desquels s’instituent les jeux d’acteurs, et notamment les situations d’associé-rivaux. En d’autres termes, ces combinaisons sont le résultat de transactions socio-politiques, en parties guidées par les positions davantage enclines à la coopération ou à la concurrence des acteurs, portant au moins sur trois registres particuliers – technique, politique, économique –, outre ceux, réglementaires, relatifs aux questions sanitaires et environnementales.

Le registre technique met en scène des programmes d’action centrés sur le rapport aux instruments et aux infrastructures, auxquels les acteurs prêtent des propriétés particulières. Ainsi, ils tentent d’atteindre leurs objectifs grâce à la médiation de la technique : interconnexions, équipements, mesures agri-environnementales... En Ille-et-Vilaine, la sécurisation de l’eau potable s’est appuyée, d’une part, sur un patrimoine préexistant (les deux canalisations d’adduction d’eau) et la généralisation de l’interconnexion des réseaux d’eau potable, et d’autre part sur l’application de mesures agri-environnementales négociées. Le développement des tuyaux et les discussions relatives aux mesures ont ainsi servi de support à une prise de conscience de l’interdépendance entre les besoins et les usages de la ressource en eau, favorisant une dynamique de solidarité et de co-responsabilité. Dans le Rhône, l’héritage d’un patrimoine réseau atomisé semble avoir freiné une telle dynamique. Ici, le rapport à la technique est orienté vers des questions de performance du service d’eau potable (tarification, rendement des réseaux...). Les interconnexions entre réseaux, ou encore le SAGE de nappe de la plaine de l’Est Lyonnais, servent avant tout à éviter les ruptures d’approvisionnement en eau potable, et ainsi conserver une autonomie locale, au détriment d’une approche départementale des enjeux de l’eau.

Le registre politique dévoile un projet d’organisation et de gestion stratégique au service du développement des territoires, en relation ici au secteur de l’eau potable. Il s’articule notamment autour de la vision du rôle et de la responsabilité des acteurs (ce qu’ils devraient faire ou non), des valeurs défendues (individualisme, solidarité...) et de la construction des enjeux prioritaires (gérer la ressource et/ou les services, sécuriser la quantité et/ou la qualité de l’eau...). Dès le départ, en Ille-et-Vilaine, le Conseil Général, la Région et l’Agence de l’eau ont partagé une vision commune des enjeux et des besoins départementaux. Cela donna lieu à une réorganisation de la gestion de l’eau potable au service d’un renforcement des relations entre acteurs (entre collectivités compétentes et en relation avec le secteur agricole). Cette dynamique fut renforcée par l’implication convergente de la ville de Rennes, acteur puissant et réputé, devenant un pilier de la politique départementale. Dans le Rhône, l’impulsion d’un tel mouvement a échoué au moins pour deux raisons. D’une part, le Conseil

Général, les services déconcentrés de l'État et l'Agence de l'eau semblent chacun campés sur leurs logiques, empêchant l'élaboration d'une stratégie d'intervention robuste et partagée. D'autre part, le contexte rhodanien est traversé par des tensions entre acteurs politico-institutionnels, opposant le secteur rural au monde urbain, et plus particulièrement le Département au Grand Lyon. La logique prédominante dans le Rhône est celle du « chacun chez soi ». Les relations entre acteurs sont ponctuelles et par défaut, se limitant à répondre aux problèmes émergents, surtout s'ils sont urgents.

Enfin, le registre économique exprime le rapport des acteurs, d'une part, à la performance et à l'efficacité du service public, et d'autre part à la solidarité territoriale. En Ile-et-Vilaine, la rationalisation des services et la mise en place d'un fonds financier de péréquation traduisent une nouvelle fois un objectif de solidarité : assurer à tous une desserte en eau potable en continu, en rendant comptable les consommateurs et les gestionnaires de l'eau vis-à-vis des opérations à engager. Dans le Rhône, le Conseil Général souhaite homogénéiser la qualité et la performance des services d'eau potable afin que les consommateurs bénéficient à même hauteur de cette prestation. Le projet de syndicat départemental ayant échoué, le Conseil Général a alors recours à un règlement des aides élaboré de façon à soutenir en premier lieu les services les moins performants (taux de perte, proportion de renouvellement annuel des canalisations, etc.). Ce règlement poursuit ainsi un objectif de maîtrise du service public, en obligeant les élus à améliorer toujours davantage la gestion de leurs réseaux. Le registre économique du Grand Lyon relève lui aussi de l'idée de responsabilité, considérant les élus locaux comme responsables de la qualité de leur service, laquelle s'obtient par de l'investissement politique et économique, ce à quoi s'emploie la métropole par le biais de mesures coûteuses. Néanmoins, les élus du Grand Lyon expriment une volonté intangible visant à faire assumer individuellement cette responsabilité, plutôt que de la fonder dans un système de solidarité à l'échelle départementale, davantage gage selon eux de déresponsabilisation.

Ces recompositions territoriales correspondent ainsi à un phénomène d'hybridation entre des registres technique, politique et économique, issu des configurations et des négociations entre acteurs, mais pouvant également être préfiguré par le contexte socio-technique et environnemental. La sécurisation de l'eau potable en Ile-et-Vilaine a ainsi donné lieu à l'instauration d'une gouvernance fondée sur la responsabilisation des acteurs et la solidarité. Cette recomposition fut facilitée par une convergence politique, une ossature préexistante en matière d'interconnexion, la multiplication des arènes de discussion et la mise en place d'un fonds de péréquation. Dans le Rhône, l'absence de projet politique partagé, l'opposition entre mondes rural et urbain – notamment entre le Conseil Général et le Grand Lyon – et l'héritage d'un réseau d'eau potable atomisé, ont favorisé la cristallisation d'un clivage urbain-rural, lequel est aujourd'hui institutionnalisé suite à l'accession du Grand Lyon au statut de Métropole.

Retracer les processus et les logiques permet ainsi de sortir d'une vision simpliste et quelque peu naturaliste d'une action publique s'effectuant et évoluant « hors sol », au gré des uniques injonctions sanitaires et environnementales. On comprend alors combien la « territorialisation » de l'action publique produit non seulement des processus et des effets différenciés, mais qu'elle s'avère également difficile à évaluer si on ne tient compte des dimensions socio-politiques, cognitives et instrumentales.

Dès lors, il apparaît intéressant de se pencher plus profondément sur les processus de co-construction de l'action, les points d'accord et de tension et les jeux d'associé-rivaux, afin d'identifier les conditions favorisant le basculement vers davantage de coopération ou de défiance. Cela permet alors d'éclairer sous un angle renouvelé les bifurcations (ou l'enfermement) de l'action, et l'émergence de stratégies globales ou morcelées en matière de prise en charge des enjeux territoriaux.

## Bibliographie



- Barbier R., Tsanga M., 2012. Faire participer l'usager au débat sur la performance du service ?. in ASTEE, *Améliorer la performance des services publics d'eau et d'assainissement*. pp. 69-71.
- Barraque B., 2010. Les trois génies de l'eau. in Barraque B., Roche P.-A. (ed.). *Peurs et plaisirs de l'eau*. Hermann Éditeurs.
- Bourblanc M., 2006. Vers une protection élargie des points de captage en eau potable ? L'approche bretonne entre bassin d'alimentation et périmètre de captage. in Barraque B., Garin P., Salles D. (dir.). *L'Eau des villes et l'Eau des champs. Négociation territoriale et génie de l'environnement : élargissement des périmètres de captages par contractualisation avec les agriculteurs*. Rapport PIDUD-D2RT.
- Bourricaud F., 1961. *Esquisse d'une théorie de l'autorité*. Plon.
- Cadiou S., Maubert C., 2005. Au centre des forces locales. Éléments et enjeux d'une réflexion prospective. *Cahier du Plan*, n°7.
- Caillaud K., 2013. *Vers une gouvernance territoriale de l'environnement ? Analyse comparée des politiques départementales de gestion de l'eau destinée à la consommation humaine et des déchets municipaux*. Thèse de doctorat, Université de Strasbourg.
- Casteigts M., 2009. Optimisation du développement durable et management territorial stratégique : de la gouvernance locale à la transaction sociale. *Vertigo*. n°6, 8p  
[URL : <http://id.erudit.org/iderudit/044547ar>].
- Chevalier P., Dedeire M., Ghiotti S., Hirczak M., Razafimahefa L., 2010. L'espace rural euro-méditerranéen : approches méthodologique et typologique. *Les cahiers de géographie du Québec*. vol. 54, n°152, pp. 291-312.
- Cornut P., Aubin D., Vaudeburie J., 2006. La ville à la campagne. *Développement Durable et Territoires* [en ligne], dossier 6, [URL : <http://developpementdurable.revues.org/2850>].
- Douillet A.-C., 2003. Les élus ruraux face à la territorialisation de l'action publique. *Revue française de science politique*. vol. 53, n°4, pp. 583-606.
- Duran P., 2010 [1999]. *Penser l'action publique*. LGDJ, Droit et société, Lextenso éditions.
- Epstein R., 2004. Après la territorialisation, la différenciation territoriale ?. *Pouvoirs locaux*. n°63, pp. 35-42.
- Faure A., Negrier E. (ed.), 2007a. *Les politiques publiques à l'épreuve de l'action locale. Critiques de la territorialisation*. L'Harmattan.
- Faure A., Leresche J.-P., Muller P., Nahrath S. (ed.), 2007b. *Action publique et changements d'échelles: les nouvelles focales du politique*. L'Harmattan.
- Faure A., 2004. Territoires / territorialisation. in Boussaguet L., Jacquot S., Raviet P. (eds.), *Dictionnaire des politiques publiques*. Presses de Sciences Po. pp. 430-436.
- Frioux S., 2013. *Les batailles de l'hygiène. Villes et environnement de Pasteur aux Trente Glorieuses*. PUF.
- Ghiotti S., 2006. Les territoires de l'eau et la décentralisation. La gouvernance de bassin versant ou les limites d'une évidence. *Développement Durable et Territoires* [en ligne], Dossier 6 : Les territoires de l'eau, [URL : <http://developpementdurable.revues.org/1742>]
- Goubert J.-P., 1986. *La conquête de l'eau: l'avènement de la santé à l'âge industriel*. Robert Laffont, coll. Pluriel.
- Grandgirard A., Barbier R., Tsanga-Tabi M., 2009. Le Département, un acteur clef de la politique de l'eau. *Économie rurale*. n°309, pp. 22-33.

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

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

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

Lacroix V., Zaccarï E., 2010. Quarante ans de politique environnementale en France : évolutions, avancées, constantes. *Revue Française d'Administration Publique*. 2, n°134, pp. 205-232.

Lascoumes P., Le Bourhis J.-P., 1998. Le bien commun comme construit territorial. Identités d'action et procédures. *Politix*. vol. 11, n°42, pp. 37-66.

Lascoumes P., 1996. Rendre gouvernable : de la "traduction" au "transcodage". L'analyse du changement dans les réseaux d'action publique. in Curapp. *La gouvernabilité*. PUF. pp. 325-338.

Le Galès P., 1995. Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine. *Revue française de science politique*. vol. 45, n°1, pp. 57-95.

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

Mabileau A., 1994 [1991]. *Le système local en France*. Paris, Montchrestien.

Muller P., 1990. Les politiques publiques entre secteurs et territoires. *Politiques et management public*. vol. 8, n°3, pp. 19-33.

Offner J.-M., 2006. Les territoires de l'action publique locale. Fausses pertinences et jeux d'écarts. *Revue française de science politique*. vol. 56, n°1, pp. 27-47.

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, pp.21-38.

Roussary A., 2013. *De l'eau potable au robinet? Santé, environnement et action publique*. L'Harmattan. coll. Sociologie et environnement.

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

Salles D., 2006. *Les défis de l'environnement. Démocratie et efficacité*. éditions Syllepse.