



Les politiques départementales de gestion des eaux destinées à la consommation humaine : le cas du bassin Rhin-Meuse

Agnès Grandgirard, Rémi Barbier



Contact

Rémi Barbier
UMR GSP
Cemagref-Engées
1 Quai Koch, BP 61039
67070 Strasbourg cedex
remi.barbier@engees.unistra.fr

Ce document est une synthèse des entretiens exploratoires menés en 2008 auprès des responsables des services de l'eau des Conseils Généraux du bassin Rhin-Meuse par l'unité mixte de recherche **Cemagref-ENGEES** en « Gestion des Services Publics » (UMR GSP). Ces entretiens s'insèrent dans le projet AQUADEP consacré aux politiques départementales de l'eau destinée à la consommation humaine (eau DCH). Ils mettent en avant la grande diversité des situations et des politiques menées par les institutions départementales.

La gouvernance départementale de l'eau destinée à la consommation humaine

La notion de politique départementale de l'eau destinée à la consommation humaine (eau DCH) fait référence à un ensemble d'actions, parmi lesquelles on peut citer :

- l'appui au fonctionnement des services d'alimentation en eau potable (AEP) organisés sous la responsabilité propre des communes ou intercommunalités ;
- l'aide aux investissements réalisés par ces mêmes services ;
- les actions structurantes de sécurisation de la ressource en eau DCH et, plus généralement, de sécurisation de l'alimentation ;
- les actions transversales de coordination, de planification et d'observation.

L'intérêt porté à cette « gouvernance départementale des eaux DCH » est motivé par un triple constat :

- les services d'AEP sont généralement trop petits et morcelés pour relever les multiples défis auxquels est confrontée la gestion des eaux DCH ;
- Une recomposition de la gouvernance des

eaux DCH est engagée depuis plusieurs années à diverses échelles territoriales ;

- Les acteurs départementaux, au premier rang desquels les Conseils Généraux, contribuent souvent d'une manière décisive à cette recomposition.

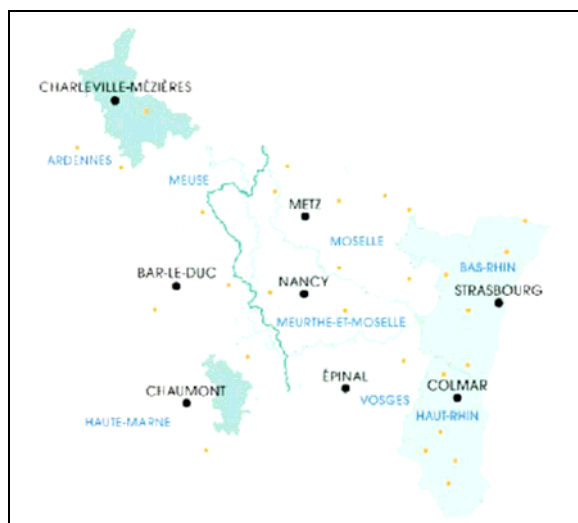
Dans ce contexte, le projet AQUADEP, piloté par l'UMR GSP dans le cadre du programme Eaux et Territoires (Ministère de l'écologie - CNRS - Cemagref), poursuit deux objectifs principaux : caractériser et évaluer les diverses formes de gouvernance départementale et accompagner leur déploiement. Outre l'enquête exploratoire dont nous rendons compte dans le présent document, il comportera notamment une enquête exhaustive par questionnaire auprès des Conseils Généraux métropolitains.

Des situations hétérogènes...

Les entretiens exploratoires ont été menés en juin et juillet 2008 auprès des Conseils Généraux des huit départements du bassin de l'Agence de l'Eau Rhin-Meuse.

Un premier constat, prévisible, est celui de l'hétérogénéité des situations rencontrées dans les départements, tant du point de vue

des contextes territoriaux et hydrographiques, que de la manière dont les Conseils Généraux s'investissent. On peut toutefois commencer par relever les facteurs structurants qui influencent toutes les politiques départementales de l'eau DCH.



▲ **Figure 1.** Le bassin Rhin-Meuse (source : Agence de l'eau Rhin-Meuse)

Un point commun : l'influence de la législation européenne et française

Les législations européenne et française exercent une influence majeure sur la gestion locale de l'eau. On a pu noter notamment un fort impact de la directive ERU (Eaux Résiduaires Urbaines) qui a poussé l'équipement des collectivités en matière d'assainissement. Cela a des conséquences techniques et financières importantes sur l'ensemble des collectivités territoriales. On observe à cet égard que certains Conseils Généraux accordent une nette priorité au soutien à l'assainissement par rapport à l'eau DCH. La directive Nitrates a également des répercussions non négligeables sur la gestion des eaux, notamment autour de la question de la protection des captages et de la prévention des pollutions diffuses.

Enfin, les effets de la LEMA commencent à se faire sentir, en particulier avec l'article 73 qui érige les services d'assistance technique des Conseils Généraux en « service d'intérêt économique général » (soumis aux règles de la concurrence). Un décret du 26 décembre 2007 vient indiquer plus précisément quelles étaient les communes et EPCI susceptibles de bénéficier de cette assistance dans le

cadre de conventions. Au-delà, le choix du passage au domaine concurrentiel pour les services des Conseils Généraux se pose avec acuité, dans un contexte marqué également par la disparition progressive de l'ingénierie publique.

De leur côté, les programmes des Agences de l'eau (via les contrats-cadres et les financements communs) ont tendance à renforcer l'influence de la législation et à pousser vers deux priorités fortes : l'assainissement et la protection des captages. On peut enfin noter que la révision générale des politiques publiques (RGPP) a un impact indirect non négligeable sur l'action des Conseils Généraux, notamment du fait du désengagement de l'Etat et de ses services déconcentrés de certaines missions qui leur étaient dévolues jusqu'alors. Des interrogations quant à l'avenir de la gestion de l'eau au sein du département sont omniprésentes dans les discussions avec les services techniques des CG.

De fortes hétérogénéités socio-territoriales

Venons-en maintenant aux différences entre les départements étudiés. Celles-ci sont déjà repérables dans un certain nombre de paramètres socio-territoriaux : la population permanente et son évolution, les variations de population saisonnière, le climat, le caractère plus ou moins rural du département, le maillage intercommunal, le niveau de vie etc. On en donne quelques illustrations dans le tableau ci-après.

Le contexte économique et social peut également exercer une influence indirecte sur les politiques de l'eau des CG. On sait que la décentralisation a fait du CG un acteur majeur dans le domaine social. Dans un contexte budgétaire tendu, des choix s'imposent : majoritairement les CG se recentrent vers les missions obligatoires, souvent au détriment des missions environnementales. Toutefois, cette situation est plus ou moins prégnante selon la situation économique et sociale du département.

Des spécificités liées à l'eau

Tous les départements du bassin Rhin-Meuse ne connaissent pas la même situation en ce qui concerne l'eau. De nombreux facteurs contribuent à créer un contexte plus

ou moins favorable : l'accessibilité et la qualité de la ressource ; le nombre de points de captages, ce qui a une influence sur le transport, la protection de la ressource, le traitement des eaux ; le caractère plus ou moins intensif de l'agriculture, qui impliquera une différence au niveau des pollutions diffuses et donc de la qualité de l'eau. Il existe également parfois de longue date des formes de privilèges d'usage agricole de l'eau sur lesquels il est difficile de revenir.

Il peut enfin y avoir des variations liées à l'état de la gestion, comme par exemple le taux de raccordement au réseau d'assainissement, ou la qualité de l'eau distribuée, ou le pourcentage du territoire classé en zone vulnérable nitrates.

L'hétérogénéité des cas rencontrés est illustrée par le tableau ci-dessous où figurent quelques critères pour les 8 départements investigués.

Département	Densité hab/km ²	% de territoire agricole	% de résidences principales raccordés au réseau public	PIB / hab (2005)	Nb d'UDI en 2003
08	55	63,4	69,9	20 214	244
52	30	52,8	72	21 577	441
54	138	58,9	85,5	23 581	365
55	31	55,4	57,7	20 349	312
57	167	60,7	85,9	22 603	ND
67	226	48,1	94,1	26 852	225
68	210	45,5	83,4	23 817	283
88	65	39,3	62,7	21 692	399

▲ **Tableau 1.** Quelques indicateurs (source : Ifen-Eider, INSEE, DGS)

...qui débouchent sur des politiques des Conseils Généraux hétérogènes

La caractérisation des politiques conduites par les Conseils Généraux est une tâche complexe. Ainsi, certains CG ont contribué à la mise en place de syndicats départementaux qui sont, ou ont été, leur véritable "bras armé" : faut-il dès lors les inclure dans l'analyse ? Cette complexité est redoublée par l'organisation interne des CG : la gestion de l'eau DCH peut relever de divers services ; et le classique domaine « eau potable » peut lui-même être parfois organisé de manière unitaire, le service étant en charge de l'instruction des demandes de subvention jusqu'à leur attribution et leur suivi, alors qu'ailleurs c'est le service d'aide

aux collectivités qui gère la partie subventions. Le lien expertise - décision pour les subventions est ainsi plus ou moins lâche suivant les départements. Parfois le CG semble fonctionner encore totalement selon une logique de « guichet ».

De plus, les liens entre services techniques du CG et politiques ne sont pas toujours les mêmes : parfois le service technique a réellement l'impression d'être écouté et de travailler en harmonie avec les élus, tandis que dans d'autres départements, les élus semblent parfois imposer des décisions ou une politique qui ne sont pas toujours cohérente.

De manière plus précise, les politiques de l'eau DCH des Conseils Généraux enquêtés se différencient à plusieurs niveaux :

- *dans l'existence même d'une politique* tout d'abord. En effet, la formalisation de la politique de l'eau n'est pas toujours présente : parfois il existe seulement une délibération fixant les montants de subventions et les types de travaux aidés, tandis que d'autres départements vont élaborer un réel document de politique de l'eau qui va être discuté puis voté en assemblée.
- *dans les modes d'intervention.* Ceux-ci se limitent dans certains cas à l'attribution de subventions et au strict respect des obligations légales du Département. Dans d'autres cas, le CG s'investit de manière volontaire et fournit une assistance plus ou moins développée, voire prend en charge la maîtrise d'ouvrage ce certains équipements ou projets structurants. A cet égard, l'élaboration de schémas départementaux d'AEP est répandue, mais non systématique.
- *dans les critères d'accès et/ou de modulation des subventions :* parmi les multiples critères relevés, on peut citer les éléments suivants : prix de l'eau plancher ou modulation en fonction du prix de l'eau, performance du réseau (indice linéaire de perte, rendement), nature du territoire (ruralité ou non de la commune, zone vulnérable nitrates...), taille des communes, existence d'un schéma ou d'un diagnostic, appartenance à une intercommunalité, etc.

Un essai de caractérisation des politiques DCH

En croisant les résultats des entretiens avec les enseignements de la littérature, on peut proposer quatre figures typiques de politique DCH.

Le « minimum légal »

Ici, la ressource est abondante et sans problème majeur, la population est majoritairement rurale. Il n'y a pas de politique formalisée de la part du Département ; le comportement est plutôt attentiste, notamment au regard des services d'assistance ; le CG respecte ses obligations légales, mais ne s'investit pas au-delà.

Peu de moyens mais des idées

Dans le même contexte socio-hydrique, le service se veut ici une réelle force de proposition pour les élus. Le parti est pris d'orienter la gestion de l'eau via une politique formalisée et des critères d'éligibilité aux subventions qui se veulent incitatifs.

Des priorités et des arbitrages effectués

On passe ici à un contexte plutôt urbain avec une eau qui n'est pas toujours de bonne qualité. Le CG se trouve face à une réduction drastique des budgets et se recentre sur ses missions obligatoires : le social d'abord, puis un peu d'assainissement et de protection des captages.

Des moyens et une volonté politique

Ici enfin, les ressources financières du Département, conjuguées à un choix politique assumé, ont conduit le CG à s'impliquer fortement et de longue date dans la politique de l'eau ; il possède une politique formalisée qui se décline au travers d'un certain nombre d'outils : inventaire, observatoire, politique explicite, ...

Des effets ambivalents des politiques Départementales

Pour conclure, on souhaite souligner que l'implication des Départements dans les politiques de l'eau DCH a des effets ambivalents. En effet, d'un côté, elle permet la prise en charge de tâches d'intérêt territorial :

- la départementalisation peut notamment permettre le développement des ressources en eau et la rationalisation technique et organisationnelle de la gestion de l'eau DCH ;
- Le Département peut être également l'échelon de la solidarité entre l'urbain et le rural, mais aussi entre territoires fournisseurs d'eau et territoires consommateurs (notamment en temps de crise) ;
- Enfin, le Département peut mettre en place des outils afin de cadrer l'action des collectivités tout en respectant leur autonomie. Ces outils peuvent prendre différentes formes : protocoles pour la protection des captages, schémas, observatoires, inventaires...

D'un autre côté, la départementalisation suscite de nombreuses interrogations et des problèmes émergent ou subsistent :

- L'éloignement du problème, via sa prise en charge à une échelle plus globale, peut provoquer une déresponsabilisation des élus locaux au regard de la ressource.
- Les Départements sont des organes politiques, donc soumis à une emprise politique, ainsi qu'à une volonté de continuer à exister en tant que structure, ce qui vient parfois empiéter sur l'efficacité et la cohérence des politiques menées en termes de rationalisation et de solidarité.
- La solidarité et la sécurisation de l'AEP sont parfois réalisées au détriment des milieux qui ne constituent pas toujours une priorité. Bien souvent la question sanitaire efface la question environnementale.
- On ne peut également que regretter la fragilité de certains dispositifs d'action qui vient poser la question de l'adéquation entre les moyens et les ambitions des Départements.
- Enfin, dans la dynamique actuelle qui va vers une ouverture démocratique, on peut légitimement se demander si la départementalisation permet réellement plus d'implication des citoyens. ■