



## Cahiers de Recherche

### **La sécurisation de l'eau potable : un programme national, des traductions territoriales**

*Kevin Caillaud*

*CR n°2015-2*

UMR-MA8101 GESTE  
GESTion Territoriale de l'Eau et de l'environnement  
1, quai Koch B.P. 61039 - 67070 Strasbourg Cedex – FRANCE  
<http://geste.engees.eu/>

## La sécurisation de l'eau potable : un programme national, des traductions territoriales

Kevin CAILLAUD \*

### 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 globale 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'« associés-rivaux », portant sur trois registres d'action : les outils et infrastructures techniques, le projet politique, la dimension économique.

**Mots-clefs :** eau potable ; sécurisation ; département ; transactions sociales ; territorialisation de l'action publique

---

♣ Chercheur associé à l'UMR GESTE, IRSTEA-ENGEEES 1 quai Koch – BP 61039, 67070 STRASBOURG.

\* Ce travail a bénéficié du soutien des projets « Aquadep » (programme Eaux et Territoires, MEDDE, CNRS, IRSTEA) et « Eau et 3E » (ANR Villes Durables).

\* Je remercie Rémi Barbier et François-Joseph Daniel (UMR GESTE) pour leurs précieux commentaires qui ont contribué à l'amélioration de ce travail.

## 1. 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 une approche davantage a-centrique et transversale, répondant aux enjeux 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. En effet, l'étroitesse et l'interdépendance des relations entre ressources en eau et territoires/secteurs d'activités incitent les protagonistes de l'action publique à penser cette complexité, afin de limiter les conflits d'usage autour de la ressource, et ainsi assurer une distribution en continu de l'eau potable à la population. De même, une « standardisation » de l'action et de l'organisation territoriale est peu envisageable, en ce sens qu'elle obèrerait probablement la prise en charge des problématiques locales.

Un nouveau défi émerge donc pour les protagonistes de la gestion de ce secteur, et notamment pour les décideurs publics. Il s'agit de parvenir à une définition partagée des nouveaux enjeux à gérer et des solutions à engager, puis de les mettre en œuvre. Mais comment ces processus de décision et d'action collective s'effectuent-ils ? Quelles sont les forces motrices influençant ces processus ? Quelles sont les logiques à l'œuvre ? En d'autres termes, qui et comment gouverne-t-on les territoires de l'eau, dans un contexte de distribution multi-niveaux du pouvoir, des compétences, des responsabilités ?

Interroger les recompositions territoriales de la gestion de l'eau conduit alors à se placer dans le vaste champ de recherche portant sur 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 (Faure, Négrier, 2007 ; Faure et *al.*, 2007) issus de colloques 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) entourant cette notion. Cela laisse également à penser qu'il existe encore des contreforts non explorés (ou faiblement).

Trois sens peuvent être dégagés de l'idée de « territorialisation », comme l'expliquent Anne-Cécile Douillet (2003) et Jean-Marc 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, p38) 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, mais ce qui détermine son application concrète, c'est-à-dire le processus, la trajectoire et la forme de l'action publique infranationale. En appréhendant l'action publique territoriale sous l'angle de la scène d'action organisée (Musselin, 2005) et du processus conjoint de traduction (Callon, 1986) ou de transcodage (Lascoumes, 1996), il s'agit de réinjecter les jeux d'acteurs (et le pouvoir) au sein d'espaces interscalaires. 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 concernés. 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'« associés-rivaux ». D'autre part la différenciation est provoquée par l'articulation singulière entre au moins trois registres d'action pouvant entrer en tension : économique, politique, technique. C'est finalement la combinaison de ces deux dimensions (jeux et registres) qui se traduit par des trajectoires différenciées au plan de l'action publique territoriale.

Résultant d'un travail de thèse effectué entre 2009 et 2013, 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'encadré n°1 présente la méthodologie d'enquête utilisée.

#### **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 stratégiques (l'eau brute). 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. 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* (programme Eau et territoires)<sup>1</sup>. De la sorte, il ne s'agissait pas d'enquêter des départements dans un souci de

<sup>1</sup> <http://aquadep.irstea.fr>

représentativité, mais plutôt d'avoir accès à une variété de situations, permettant ensuite d'éclairer la richesse des stratégies, des pratiques et des trajectoires possibles. 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'intérêt de ce regard croisé est de montrer comment deux départements, aux configurations et aux enjeux pourtant très proches, connaissent deux trajectoires singulières de recomposition. L'approche volontairement institutionnelle de l'analyse a pour objectif de mettre au centre de l'analyse les jeux d'acteurs politico-administratifs dans l'évolution du schéma organisationnel et dans la prise en charge des enjeux de l'eau potable.

Après avoir rappelé l'évolution générale de la gestion de l'eau et du mode d'action publique territoriale en France, principalement depuis les années 1970, l'article présente deux trajectoires départementales de prise en charge des enjeux de l'eau potable. Le cas breton illustre l'instauration d'une forme d'alliance entre acteurs à partir des années 1990. Plus précisément, l'implication d'une « coalition » (Sabatier, 1988) d'acteurs animée par le Conseil Général, puis rejointe et suppléée par la ville de Rennes, conduit à sécuriser l'eau potable du département, grâce à deux grandes opérations : réorganiser la gestion de l'eau au plan institutionnel ; adopter une politique de protection et d'adduction de premier ordre sur l'ensemble du département. L'exemple rhodanien met quant à lui en lumière une recomposition territoriale fortement déterminée par les tensions existantes entre le Département<sup>2</sup>, en quête de légitimité et contraint à agir, et une métropole (le Grand Lyon), caractérisée par sa puissance et son ambition territoriale. Par ailleurs, l'héritage d'un système de production et de distribution d'eau potable atomisé en de petites structures autonomes constitue un frein à l'instauration d'une réelle solidarité départementale. Dès lors, l'autonomie entre entités est préférée, dans un contexte de défiance et de méfiance entre acteurs ; l'interconnexion entre réseaux, quand elle est pratiquée, n'est alors qu'une solution curative de second ordre. *In fine*, ces deux trajectoires témoignent de l'importance des jeux d'« associés-rivaux » au sein des processus de sécurisation de l'eau potable, lesquels s'effectuent autour des registres et des logiques technique, politique et économique de l'action.

---

<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.

## **2. 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 19<sup>e</sup> siècle aux années 1970 ; une seconde phase de réorientation du programme d'action au service d'une sécurisation des services d'eau. Ces deux périodes renvoient à des logiques gestionnaires et à des organisations territoriales différentes.

### **2.1.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 (Caillaud, 2013). Concrètement, cela supposait d'organiser une desserte universelle à domicile de l'eau potable (Roussary, 2013).

Afin d'assurer ce programme d'action, les services d'eau potable furent bâtis sur une approche locale – municipale ou intercommunale –, dans un souci de proximité aux usagers. Leur développement fut quant à lui piloté à l'échelle départementale par les grands corps d'État, en l'occurrence ceux des génies civil et sanitaire (Barraqué, 2010). Par le biais de la technique, il s'agissait 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, et ce dès la fin du 19<sup>e</sup> siècle, deux puis trois grandes entreprises privées de services urbains accompagnèrent les collectivités locales dans la gestion quotidienne de leur service, par le biais de contrats de délégation.

Au plan de la réglementation, il fallut 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 ainsi chargés de définir une politique de bassin tenant compte des orientations nationales et des besoins territoriaux.

Ce « modèle français » perdura jusqu'aux années 1970. À la fin de cette décennie, 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 ; un faible encadrement réglementaire.

L'élaboration et la mise en œuvre de l'action publique en matière d'eau potable s'inscrivait par ailleurs dans un régime de « régulation croisée » (Crozier, Thoenig, 1975), répondant 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 de l'eau potable à domicile, les systèmes territoriaux s'engagent sur des politiques publiques à maints égards similaires.

## **2.2.... 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, Zaccà, 2010), notamment face à une multiplication d'« affaires » environnementales (nauffrage de l'Amoco Cadiz, catastrophe de Tchernobyl, affaire des déchets de Seveso...) et d'événements naturels (entre autres d'importantes sécheresses). Dès lors, et sous une certaine pression de la société civile, 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, devenant même majeurs au cours des années 1990 : (i) des risques de pénuries d'eau potable dus à des tensions quantitatives sur la ressource disponible ; (ii) une dégradation aiguë de la qualité des eaux brutes – notamment du fait des pollutions diffuses d'origine agricole – obligeant à renforcer les techniques de potabilisation ; (iii) une gestion défaillante du patrimoine « réseaux » risquant d'affecter la qualité du service public d'eau potable. 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, à 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 deux grands changements. D'une part, il s'agit 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 (dont les schémas (directeurs) d'aménagement et de gestion des eaux – S(D)AGE – et les schémas départementaux d'alimentation en eau potable – SDAEP). Gérer l'eau ne consiste donc plus uniquement à agir sur la potabilisation, mais également sur la préservation d'une qualité environnementale globale (Roussary, 2013) ; l'article 7 de la directive cadre européenne sur l'eau (2000) marque à ce propos l'affirmation de ce nouveau référentiel gestionnaire, qualifiable de la « durabilité », en demandant expressément une diminution progressive des traitements de purification nécessaires à la production d'eau potable. D'autre part, les acteurs territoriaux sont

vivement invités à « rationaliser » la production et la distribution d'eau potable, sur deux aspects : la ressource ; l'organisation institutionnelle. Sur le premier point, on assiste à une spécialisation de la ressource, avec d'un côté un renforcement accru de la protection des points de prélèvement jugés « stratégiques »<sup>3</sup>, et de l'autre l'abandon des captages et des ressources considérées comme trop défaillantes aux plans quantitatif et qualitatif. La rationalisation institutionnelle consiste quant à elle à clarifier la répartition des compétences gestionnaires, notamment en opérant des regroupements intercommunaux, censés optimiser et homogénéiser la performance des services publics d'eau potable.

En d'autres termes, en adoptant une démarche davantage transversale et transterritoriale, il s'agit, pour les gestionnaires de l'eau potable, d'être en mesure d'embrasser la complexité des problématiques vécues localement.

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 et marchande.

D'un côté, les services déconcentrés de l'État se sont progressivement repositionnés sur des missions davantage régaliennes d'autorisation et de contrôle. De l'autre, les élus territoriaux, et plus particulièrement les maires urbains et présidents de Conseils Généraux, se sont engagés dans la conduite de l'action publique, souvent de manière volontaire et démultipliée, s'affirmant chacun en position de moteurs de l'action publique territoriale (Le Galès, 1995). Dans cette quête de légitimité et de territoire d'action, les Conseils Généraux se sont ainsi largement mobilisés au plan de la gestion de l'eau potable : dotations de subventions<sup>4</sup>, conseils et assistance aux collectivités, réalisation de SDAEP... De la sorte, ils 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).

La place des entreprises de services urbains et des usagers du service public ont elles aussi connu une évolution significative durant cette période. Tandis que les entreprises se sont vues confirmées dans leur activité d'exploitation des services en réseaux et d'accompagnement des collectivités – moyennant cependant un encadrement renforcé de leurs interventions –, les usagers 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. De la sorte, 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

---

<sup>3</sup> Il s'agit des ressources identifiées dans le cadre du Grenelle de l'environnement (les 507 captages prioritaires), des SDAGE ou des SDAEP.

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



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 parties prenantes qui en découle, conduit à placer ces acteurs en situation d'« associés-rivaux ». Se développent ainsi de plus en plus des 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 de l'action, devant 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 SDAEP ; 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 SDAEP 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 publics, 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 ainsi 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 SDAEP 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 territoriale 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 semble encore, par moment et par endroit, primer sur la sécurisation du « bien commun » (Lascoumes, Le Bourhis, 1998) territorial.

Autrement dit, tandis que l'action publique territoriale relevait principalement d'un fonctionnement *top-down* durant les Trente Glorieuses, laissant peu de place à l'appropriation territoriale 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 ?

### **3. Deux exemples de reconfiguration territoriale**

La redistribution territoriale du pouvoir<sup>5</sup> et la traduction départementale de l'impératif de sécurisation favorisent ainsi une recomposition contingente de la gestion de l'eau, comme en témoignent les cas de l'Ille-et-Vilaine et du Rhône.

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

Mise en tension par un problème aigu aux plans quantitatif et qualitatif affectant la ressource en eau du département, la gestion de l'eau potable en Ille-et-Vilaine est profondément transformée au début des années 1990, afin de sécuriser l'approvisionnement des collectivités locales. 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. Ce projet est 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, lesquels sont rejoints ultérieurement par la ville de Rennes.

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 ainsi clarifier les responsabilités et les compétences des différents acteurs.

Au sommet de la pyramide, un syndicat départemental est créé, constituant le pivot de l'organisation. Composé du Conseil Général (en retrait depuis 2010) et de six syndicats de production, il joue le rôle de planificateur-coordonnateur (élaboration du SDAEP), de redistributeur financier et d'accompagnateur desdits syndicats de production. Le syndicat départemental s'appuie sur un fonds financier dédié à la sécurisation de la production d'eau potable. Basé 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 (dont certaines mesures de protection de la ressource brute), et seuls les syndicats de production peuvent bénéficier de ce financement.

---

<sup>5</sup> On se concentrera cependant ici 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 deux cas étudiés.

À l'échelle territoriale, six syndicats de production sont créés, sur le principe de sectorisation couvrante<sup>6</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. Ces syndicats sont longtemps restés en partie « virtuels », faute d'un transfert total 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 de production.

Au sein de ce système pyramidal, la ville de Rennes a historiquement joué 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 départemental, et à peser dans l'élaboration des politiques territoriales. Cette capacité d'influence est d'autant plus marquée depuis l'activation pleine et entière du syndicat 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 (Est-Ouest ; Nord-Sud). Initiées à l'origine par la ville de Rennes, dans le but d'aller chercher une ressource en eau en quantité suffisante sur des territoires ruraux éloignés, l'extension de ces canalisations place désormais Rennes au centre de la sécurisation départementale. En effet, 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, permettant 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. On peut ainsi évoquer la mise en place de cinq SAGE couvrant l'ensemble du département, ou encore la tendance des élus locaux à étendre le dispositif réglementaire de protection des 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). De par leur expérience en la matière, les acteurs rennais interviennent une fois de plus en position d'animateur et d'accompagnateur de ces rapprochements entre les mondes de l'eau et de l'agriculture (*ibid.*).

Ainsi, ce programme de sécurisation de l'alimentation en eau potable fut permis par la convergence de forces politiques, s'appuyant sur un patrimoine technique préexistant et sur la puissance de la ville-centre, acceptant d'intégrer le jeu départemental – non sans quelques ambitions d'ordre politique et économique.

---

<sup>6</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.

### **3.2. Le Rhône : des divergences politiques sur fond d'autonomie gestionnaire**

À l'instar de l'Ille-et-Vilaine, la situation rhodanienne est marquée par l'émergence de deux grands enjeux au début des années 1990 : sécuriser l'alimentation en eau potable aux plans quantitatif et qualitatif ; rationaliser la gestion de l'eau potable 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, structurant largement l'évolution du système et la prise en charge des enjeux de l'eau potable.

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 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 une rivalité entre structures gestionnaires, et de l'autre par une quête de territoires d'intervention entre la communauté urbaine et le Conseil Général, favorisée 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. Ce clivage se décline aussi 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 lui assurant 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 signée un accord-cadre, le Conseil Général investit les rôles de planificateur-coordonnateur et de redistributeur financier. Il se concentre néanmoins sur la gestion des services, abandonnant aux agents déconcentrés de l'État et à l'agence de l'eau le soin d'intervenir auprès des collectivités locales, de manière autonome, sur la protection de la ressource brute.

Fondée sur une logique équiementière, comptable et solidaire, la politique Départementale est centrée sur des pratiques d'interconnexion entre réseaux et de gestion patrimoniale en secteur rural. Le règlement des aides<sup>7</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. Cela a donc pour conséquence d'écarter les collectivités urbaines, et notamment le Grand Lyon, des subventions Départementales.

Ce prisme rural inscrit dans la politique du Conseil Général se traduit par 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<sup>8</sup>. Cependant, cela contribue également à instaurer une alliance – ponctuelle et par défaut – entre collectivités rurales, en réaction

---

<sup>7</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.

<sup>8</sup> Au moment de l'enquête, seule l'interconnexion prioritaire du Beaujolais auprès des réseaux voisins était encore en projet. Celle visant à relier le Grand Lyon au syndicat de production Saône-Turdine était alors considérée par les agents du Conseil Général et des services de l'État comme secondaire.

à la puissance du Grand Lyon. Cette stratégie de contre-pouvoir a par exemple donné lieu à la création d'un « *boulevard de l'eau* » (une interconnexion des réseaux d'eau potable) sur le flanc ouest de la communauté urbaine, soutenu financièrement par le Département, afin de sécuriser l'alimentation de ces collectivités, sans avoir recours à l'aide lyonnaise.

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. De plus, sa future accession au statut de Métropole (2015), tel qu'il est prévu par la réforme des collectivités locales de 2010<sup>9</sup>, constitue une forme de défiance ultime à l'égard du Conseil Général, dans sa quête de légitimité et de territoire d'intervention. De la sorte, il s'agit de s'ériger en partenaire incontournable de la gestion de l'eau, notamment par le biais d'une position hégémonique incontestable sur son territoire.

Cette ambition n'est pas nouvelle. En effet, 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 ainsi conserver son autonomie et son pouvoir, voire l'étendre en vendant de l'eau à d'autres collectivités. Son tour de force fut notamment d'œuvrer et de faire aboutir le SAGE de la plaine de l'Est lyonnais<sup>10</sup>, sanctuarisant les ressources en eau de ce territoire soumis à de fortes pressions anthropiques, protégeant au passage son plus grand champ captant.

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 possible autonome. L'interconnexion entre réseaux n'est alors qu'une voie de second ordre, dictée sous l'urgence et face à l'absence d'autres solutions, et répondant également à la crainte d'être placé sous la tutelle du Grand Lyon.

#### **4. Les transactions sociales et le positionnement des acteurs comme déterminants des trajectoires de recomposition**

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 sociales (Blanc 2009 ; Hamman, 2012), en parties guidées par les positions davantage enclines à la

---

<sup>9</sup> 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.

<sup>10</sup> Afin de faire avancer le processus d'élaboration du SAGE et d'y inscrire les mesures de sanctuarisation souhaitées, 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 renforcer la légitimité des mesures adoptées, grâce à la position de neutralité tenue par le Département dans le cadre de l'animation du dispositif.

coopération ou à la concurrence des acteurs en situation d'« associés-rivaux », portant au moins sur trois registres particuliers : technique, politique, économique.

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 public 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 d'abord 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 de la société, en l'occurrence ici le rapport à 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 au 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 Ille-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 publics d'eau potable afin que les consommateurs bénéficient à même hauteur de ce service. 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 (tarification élevée, gestion défaillante du réseau d'eau). 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 le Grand Lyon 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 de déresponsabilisation.

Ces recompositions territoriales correspondent ainsi à un phénomène d'hybridation entre des registres technique, politique et économique, issu des transactions entre acteurs en position d'associés-rivaux, mais pouvant également être préfiguré par le contexte socio-technique et environnemental. La sécurisation de l'eau potable en Ille-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 monde 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.

Dès lors, il apparaît intéressant de se pencher plus profondément sur les transactions sociales et les jeux d'associés-rivaux, et notamment sur les conditions favorisant le basculement vers davantage de coopération ou de défiance. Cela permettrait d'éclairer sous un angle renouvelé les bifurcations (ou l'enfermement) de l'action, contribuant par ailleurs à l'évaluation des politiques publiques.

## **Bibliographie**

<http://aquadep.irstea.fr>

Barbier R., Tsanga M., 2012. Faire participer l'utilisateur au débat sur la performance du service ?. 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.

Blanc M., 2009. L'avenir de la sociologie de la transaction sociale. *Recherches sociologiques et anthropologiques*. 40(2), pp. 165-178.

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.

Callon M., 1986. Éléments pour une sociologie de la traduction. La domestication des coquilles St-Jacques et des marins-pêcheurs dans la baie de St-Brieuc. *L'Année Sociologique*. n°36, pp. 169-208.

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.

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, pp.3-32.

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.), 2007. *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.), 2007. *Action publique et changements d'échelles: les nouvelles focales du politique*. L'Harmattan.

Faure A., 2004. Territoires / territorialisation. in Bousaguet L., Jacquot S., Raviet P. (eds.), *Dictionnaire des politiques publiques*. Presses de Sciences Po. pp. 430-436.

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.

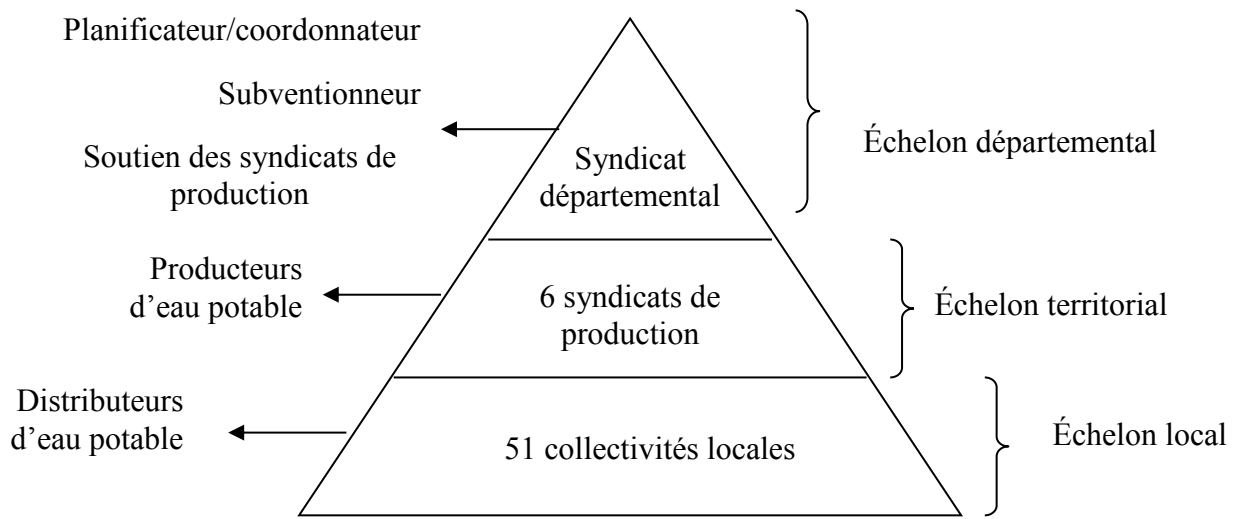
Hamman P., 2012. *Sociologie urbaine et développement durable*. Editions De Boeck.



- 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., Zaccai 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.
- Muller P., 1990. Les politiques publiques entre secteurs et territoires. *Politiques et management public*. vol. 8, n°3, pp. 19-33.
- Musselin C., 2005. Sociologie de l'action organisée et analyse des politiques publiques : deux approches pour un même objet ?. *Revue française de science politique*. vol. 55, n°1, pp. 51-71.
- 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.

**Figure**

Fig. 1 : La pyramide des autorités organisatrices de l'eau potable



Source : Caillaud, 2013

## **Cahiers de Recherche**

CR n°2015 - 01 : Sarr H., Bchir, M.A., Cochard F., Rozan A. « Nonpoint source pollution: An experimental investigation of the Average Pigouvian Tax »

CR n°2015 - 02 : Kevin Caillaud « La sécurisation de l'eau potable : un programme national, des traductions territoriales »

**Contact collection Cahiers de Recherche : Mohamed Ali BCHIR**

**Mail : [mbchir@engees.unistra.fr](mailto:mbchir@engees.unistra.fr)**

