Eau potable : de la desserte universelle à la sécurisation

Rationalisation et gouvernance à l'échelle départementale

Rapport scientifique du projet Aquadep

Sous la direction de R. Barbier

Septembre 2012

Sommaire

Remerciements **4**
Liste des sigles **5**
Introduction **8**
Problématique **8**
Dispositif de recherche **10**
Présentation des terrains **12**
Six départements métropolitains 12
Mise en perspective européenne : Italie et Danemark 15
1ère partie – Sécuriser l'eau DCH **17**
I. Les nouvelles coordonnées du problème « eau DCH » **17**
A. De la desserte universelle à la sécurisation 17
B. De l'équipement des communes à la rationalisation 23
Une injonction au regroupement *23*
Vers une spécialisation sur des « ressources stratégiques » *25*
C. L'importance décisive du périmètre départemental 27
L'emprise (émoussée) des services déconcentrés *29*
L'affirmation (contrariée) du Conseil Général *32*
II. Le problème « eau DCH » dans ses déclinaisons départementales : deux éclairages **33**
A. Approche par les profils d'hydro-territoires 33
B. Approche par les structurations de la compétence eau potable 39
III. Mises en perspectives internationales **41**
A. Le processus de « départementalisation » en Italie 41
La réforme Galli *41*
La réforme à l'échelle de la Lombardie : la Région chef de file de la mise en œuvre *42*
B. Le processus de « dé-départementalisation » au Danemark 43
Une organisation historique originale et très morcelée *43*
La double réforme affectant les services d'eau potable *44*
C. Mise en perspective avec le cas français 45
Les processus de rationalisation *45*
La gouvernance territoriale de l'eau DCH *46*
2ème partie Les politiques départementales de l'eau DCH au concret **48**
I. Le système d'action départemental **48**
A. Les principaux acteurs territoriaux 48
Une coalition de rationalisation *48*
Le cas singulier des pôles urbains *50*
Débordements de périmètres, médiation territoriale et jeux d'échelles *52*
B. Les Conseils Généraux et l'eau DCH 54
Cadre réglementaire et modes d'intervention *55*
Les résultats de l'enquête nationale *60*

II. Cibles et outillage de la politique 68
A. Deux cibles privilégiées 68
Les élus de l'eau 68
Le monde agricole 70
B. Instruments et répertoire d'options 71
Des instruments pour coordonner, faire agir, négocier et réguler 71
Un répertoire d'options techniques et organisationnelles 76
C. Les systèmes d'information en appui à la politique de l'eau DCH 79
Grille d'analyse des systèmes d'information de l'eau destinée à la consommation humaine . 79
L'organisation de l'information relative à l'eau DCH 81
Systèmes d'information et politiques départementales de l'eau DCH 85
III. Trajectoires de la rationalisation 87
A. Un temps long et une oscillation entre gradualisme et rupture 87
B. Cinq modèles d'arrangements territoriaux 91
IV. Les régimes de gouvernance 94
A. Un cadre d'analyse 94
B. Application aux études de cas 98
3ème partie – Bilan et prospective 102
I. Un état des lieux 102
Une rationalisation inachevée 102
Une rationalisation à questionner 104
II. Un essai de prospective 105
Processus déclencheur : nouvelle série d'alertes 106
Évolution graduelle du système (2020 – 2025) 106
Coup d'accélérateur (2025/2030) 107
État final du système 109
4ème partie : Six études de cas 110
Le Rhône : une gouvernance clivée sous hégémonie métropolitaine 110
L'Ille et Vilaine : les bases d'une gouvernance fédérale 115
La Manche : vers une fédéralisation portée par les collectivités 121
Deux-Sèvres : un Conseil Général agenceur et une gouvernance à la croisée des chemins 127
L'Aube : une structure départementale garante d'une gouvernance dominée par les intérêts agricoles et orientée vers le maintien des souverainetés locales 132
Le Cantal : une gouvernance de l'eau rurale portée par le Conseil Général 137
Bibliographie 145
Annexes 149
Annexe 1 : Analyse des hydro-territoires 149
Tableau 1 : liste des indicateurs de la base Eau et Territoire 149
Tableau 2 : les 50 variables continues à la base de l'ACP réalisée 153
Tableau 3 : caractéristiques détaillées des hydro-territoires 156
Annexe 2 : Analyse de l'intercommunalité 161
Introduction 161

Les formes d'intercommunalités liées à l'eau potable 161
Méthodologie et données 162
Méthode d'analyse de données 163
Données 163
Résultats 164
Analyse en composantes principales 164
Classification 165
Conclusion 167
Annexe 3 : Questionnaire d'enquête 168
Présentation 168
Répondant 168
Partie 1 – Caractéristiques du territoire départemental 169
Le territoire départemental 169
Les acteurs de la gestion de l'eau 169
L'alimentation en eau potable 171
Partie 2 – L'action du Conseil général 173
Moyens humains 173
Moyens financiers 174
Les priorités du Conseil Général en matière d'eau DCH 175
Les modes d'intervention hors subventions 177
Annexe 4 : Analyse des politiques Départementales de l'eau 178
Tableau 1 : liste des variables d'engagement 178
Tableau 2 : résultats 181
Tableau 3 : projection des Départements sur les deux axes principaux 182

Remerciements

Le projet a bénéficié du soutien du programme Eaux et Territoires, ainsi que de celui de l'ANR Eau&3E à travers le financement de la thèse de Kevin Caillaud, co-auteur notamment de deux monographies (Rhône et Ille-et-Vilaine).

Outre les organismes financeurs, nous tenons à remercier toutes les personnes ayant contribué à ce projet de longue haleine, en premier lieu Bernard Bremond qui en fut l'initiateur, ainsi que celles et ceux qui ont participé à un moment ou à un autre au comité de suivi et nous ont ainsi prodigué conseils et avis :

Irina Valarié (CG34), Olivier Alexandre (DDTM 34), Charles Baltzer (CG67), Benjamin Eloire (ADF), Régis Taisne (FNCCR), Eric Thouverez (CGAAER), Sylvain Rotillon (ex-Onema), Lucien Sanchez (Eau Secours), Bernard Barraqué (Cired-CNRS).

Nous remercions également celles et ceux qui ont :

- répondu au questionnaire envoyé à tous les Conseils Généraux de France métropolitaine ;
- accepté de nous consacrer du temps lors des enquêtes de terrain ;

Leurs contributions nous ont permis de mener à bien notre programme de recherche.

Nos remerciements vont aussi à Christelle Pezon, Agnès Grandgirard, Myriam Campardon et Laetitia Guérin-Schneider, qui ont participé au démarrage du projet.

Encore merci à l'Assemblé des Départements de France pour avoir bien voulu relayer notre questionnaire auprès des Conseils Généraux.

Liste des sigles

AAC Aire d'Alimentation de Captage

ACP Analyse en Composantes Principales

ADF Association des Départements de France

AEAG Agence de l'Eau Adour Garonne

AEP Alimentation en Eau Potable

AERMC Agence de l'Eau Rhône Méditerranée et Corse

AESN Agence de l'Eau Seine Normandie

AO Autorité Organisatrice

ARS Agence Régionale de Santé

ATO Ambito Territoriale Ottimale

BAC Bassin d'Alimentation de Captage

Bq Becquerel

CA Communauté d'agglomération

CABA Communauté d'Agglomération du Bassin d'Aurillac

CAEDS Compagnie d'Aménagement des Eaux des Deux-Sèvres

CAVIL Communauté d'Agglomération de VILlefranche-sur-saône

CE Conseil d'État

CG Conseil Général

CGAAER Conseil Général de l'Agriculture, de l'Alimentation et de l'Espace Rural

CGCT Code Général des Collectivités Territoriales

CHA Classification Hiérarchique Ascendante

CMU Couverture Maladie Universelle

CU Communauté Urbaine

DCE Directive Cadre sur l'Eau

DCH Destinée à la Consommation Humaine

DDA Direction Départementale de l'Agriculture

DDAF Direction Départementale de l'Agriculture et de la Forêt

DDASS Direction Départementale de l'Action Sanitaire et Sociale

DDE Direction Départementale de l'Équipement

DDT Direction Départementale des Territoires

DDTM Direction Départementale des Territoires et de la Mer

DERU Directive Eaux Résiduaires Urbaines

DGS Direction Générale de la Santé

DOE Débit Objectif d'Étiage

DUP Déclaration d'Utilité Publique

EDF Électricité De France

EIDER Ensemble Intégré des Descripteurs de l'Environnement en Région

ENGEES École Nationale du Génie de l'Eau et de l'Environnement de Strasbourg

EPCI Établissement Public de Coopération Intercommunale

EPTB Établissements Publics Territoriaux de Bassin

FNCCR Fédération Nationale des Collectivités Concédantes et Régies

FNDAE Fonds National de Développement des Adductions d'Eau

FSL Fonds de Solidarité Logement

FSUR Fonds de Solidarité Urbain Rural

GAB Groupement des Agriculteurs Biologiques

ha hectare

ICCE Indemnité Compensatoire de Contrainte Environnementale

INSEE Institut National de la Statistique et des Études Économiques

IRSTEA Institut de Recherche en Sciences et Technologies pour l'Environnement et l'Agriculture

LEMA Loi sur l'Eau et les Milieux Aquatique

MAE Mesure Agro-Environnementale

MAET Mesure Agro-Environnementale Territorialisée

MAGE Mission d'Assistance à la Gestion de l'Eau

MISE Mission Inter-Services de l'Eau

MO Maitrise d'Ouvrage

NFU Nephelometric Formazine Unit

OCDE Organisation de Coopération et de Développement Économique

PAC Politique Agricole Commune

PNSE Plan National Santé Environnement

PPC Périmètre de Protection des Captages

RMI Revenu Minimum d'Insertion

RPQS Rapport sur le Prix et la Qualité du Service

SAFER Société d'Aménagement Foncier et d'Établissement Rural

SAGE Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux

SATEP Service d'Assistance Technique à la gestion de l'Eau Potable

SATESE Service d'Assistance Technique aux Exploitants de Station d'Épuration

SAU Surface Agricole Utile

SDAEP Schéma Départemental d'Alimentation en Eau Potable

SDAGE Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux

SDCI Schéma Départemental de Coopération Intercommunale

SDDEA Syndicat Départemental Des Eaux de l'Aube

SDEA Syndicat des Eaux et de l'Assainissement

SEDEA Service d'Exploitation Des Équipements de l'Ariège

SEM Société d'Economie Mixte

SEV Syndicat des Eaux du Vivier

SHEP Syndicat en Harmonisation de l'Eau Potable du département de la charente

SI Système d'Information

SIVEER Syndicat Intercommunal de la Vienne pour l'Eau et l'Equipement Rural

SIVU Syndicat Intercommunal à Vocation Unique

SMAEDS Syndicat Mixte d'Adduction d'Eau des Deux-Sèvres

SMEDEA Syndicat MixtE Départemental de l'Eau et de l'Assainissement

SMEGREG Syndicat Mixte d'Étude pour la Gestion de la Ressource en Eau de la Gironde

SMG Syndicat Mixte de Gestion

SMP Syndicat Mixte de Production

SYMBO SYndicat Mixte d'études pour la gestion et l'aménagement du bassin de la BOutonne

SYMEVAL SYndicat Mixte des Eaux de la VALière

SYMPEC SYndicat Mixte de Production d'Eau du Centre manche

SYMPERC SYndicat Mixte de Production d'Eau potable de la Région de Caen

UDI Unité De Distribution

UNIMA UNIon des MArais de la charente-maritime

ZSCE Zone Soumise à Contraintes Environnementales

Introduction

Problématique

Depuis la fin des années soixante-dix, la manière de poser le problème de l'alimentation en eau s'est progressivement transformée. D'un impératif d'universalisation de la desserte à domicile, on est passé à celui de sécurisation de l'eau destinée à la consommation humaine, ou eau DCH. Cette catégorie recouvre non seulement l'eau potable distribuée par les services mais également les eaux brutes utilisées pour la produire, autrement dit les ressources souterraines ou superficielles. Les contours de ce problème public ont été modelés par divers facteurs et se sont transformés avec le temps. Aux questions qualitatives et quantitatives initiales, soulevées assez précocement, se sont ajoutés plus tardivement les enjeux patrimoniaux, avec des inquiétudes sur la dégradation d'un réseau constitué de plusieurs centaines de milliers de kilomètres de tuyaux et sur l'aptitude des gestionnaires à en assurer le renouvellement, et enfin sociaux avec l'émergence des phénomènes de « pauvreté en eau » et la mise en place de divers dispositifs permettant de garantir un accès à l'eau potable pour tous. Aux facteurs de changement endogènes, liés par exemple à un certain épuisement du modèle classique de gestion par l'offre, se sont ajoutés des réorientations politiques fortes. La Directive cadre sur l'eau (DCE) de 2000 en particulier a déplacé le périmètre de concernement et d'intervention des gestionnaires de l'eau. L'article 7 fait ainsi de la qualité de la ressource le garant ultime de la qualité sanitaire de l'eau distribuée[1]. Les gestionnaires sont dès lors désormais tenus tendanciellement à réduire le degré de traitement des eaux de consommation et donc à agir en amont sur la ressource, ce qui modifie notamment la frontière intersectorielle entre politique de l'eau et politique agricole.

L'intervention publique associée à cet « impératif de sécurisation » a pris la forme d'un programme d'action inscrit dans la durée, programme que nous qualifierons de « rationalisation hydro-territoriale » dans la mesure où il vise à reconfigurer, rationaliser les territoires de gestion et la gouvernance qui s'y déploie. Ce programme s'est d'abord conjugué au précédent programme visant la généralisation de la desserte, avant de prendre progressivement le pas sur lui. Évoquer l'idée de programme de longue durée ne doit pas conduire à penser qu'il fut toujours mené avec la même constance, selon le même paradigme et porté par les mêmes acteurs. On aura amplement l'occasion de le constater, les crises et alertes rythmèrent largement son tempo, lui imposant des accélérations suivies parfois de ralentissements plus ou moins marqués. Toutefois, dans la continuité de son rôle historique dans la généralisation de la desserte, en dépit des critiques dont il fait l'objet, des incertitudes récurrentes sur son avenir (Pouvoirs Locaux 2007) et malgré l'émergence des « circonscriptions écologiques » de type bassin ou sous-bassin, le périmètre départemental s'est imposé comme le cadre spatial de mise en œuvre de cette rationalisation.

Le département[2] apparaît en effet comme l'échelon privilégié pour la coordination, avec la généralisation des Schémas Départementaux d'Alimentation en Eau Potable, les SDAEP, mais

[1] Dans son alinéa 3, cet article prévoit que « Les États membres assurent la protection nécessaire pour les masses d'eau recensées [masses d'eau utilisées pour la production d'eau potable] afin de prévenir la détérioration de leur qualité de manière à réduire le degré de traitement de purification nécessaire à la production d'eau potable. Les États membres peuvent établir des zones de sauvegarde pour ces masses d'eau ».

[2] Par convention, le terme « département » désigne le territoire, tandis que « Département » sera parfois utilisé pour désigner l'institution départementale, autrement dit le Conseil Général.

aussi pour la régulation intersectorielle eau / agriculture, qui se traduit notamment par la négociation d'accords-cadres avec la profession agricole qui évitent les coûts et incertitudes liés à la détermination et à l'indemnisation des servitudes sur les périmètres de protection des captages (PPC), voire aujourd'hui sur les aires d'alimentation des captages (AAC). C'est également un échelon opérationnel pour organiser la protection de la ressource, la production d'eau et son transport via de grandes interconnexions[3], et un échelon d'assistance aux collectivités maîtres d'ouvrage, d'ailleurs en partie contraint par le retrait des services d'ingénierie publique de l'État.

Ce rapport rend compte de ces rationalisations hydro-territoriales conduites à l'échelon départemental à partir des travaux menés dans le cadre du projet Aquadep. L'hypothèse initiale du projet était que la dynamique engagée serait susceptible de déboucher sur une variété de régimes de gouvernance départementale, au sens de configurations (relativement) stables et régulées de relations entre acteurs (intentionnels et effectifs[4]) de l'eau DCH. Nos enquêtes montrent que les dynamiques en cours n'ont pas (à ce stade) donné naissance à de telles configurations stabilisées, et que tous les départements sont actuellement dans des phases de transition. C'est notamment pourquoi la notion de trajectoire s'est imposée dans notre analyse. Elle désigne un processus non déterministe, qui résulte des interactions entre un domaine de la réalité sociale et les interventions plus ou moins structurées, plus ou moins coordonnées, dont il fait l'objet. Comme on le verra, une des particularités des trajectoires étudiées est qu'elles s'inscrivent dans un temps long. Les régimes de gouvernance pourront néanmoins être esquissés, dans le cadre d'une démarche de typification reposant sur la sélection et la mise en rapport de certains traits jugés significatifs.

La grille d'analyse mobilisée pour rendre compte de ces trajectoires et des régimes de gouvernance vers lesquels elles sont susceptibles de tendre a été mise au point progressivement, par itération entre investigations empiriques et travail bibliographique. La notion de coalition de rationalisation[5] nous a ainsi paru pertinente pour qualifier l'alliance politico-administrative entre services de l'État et des Conseils Généraux qui s'est emparée de cette question. Cette coalition entretient des liens étroits avec les acteurs sectoriels concernés, notamment les autorités organisatrices des services[6], le monde agricole, les institutions de bassin. Comme on le verra, cette coalition est aujourd'hui bousculée, et le problème tend à être pris en charge par les autorités de l'eau elles-mêmes, qui s'organisent ou sont organisés par les acteurs d'une coalition sur le retrait. Par ailleurs, la notion de paradigme[7], au sens d'un ensemble cohérent de principes

[3] Une interconnexion « consiste à mettre en liaison de manière réciproque des unités de distribution distinctes dans le but d'assurer la continuité de l'approvisionnement ainsi que la sécurisation qualitative et quantitative de l'alimentation en eau potable de chacune des unités interconnectées », source : Glossaire sur l'eau, http://www.glossaire.eaufrance.fr. Les interconnexions peuvent lier les réseaux de différentes structures, ou lier des réseaux au sein d'une même structure. La gestion des interconnexions peut être formalisée par un contrat.

[4] Cette différence entre acteurs de la gestion intentionnelle et effective a été introduite par L. Mermet (1991). La gestion intentionnelle désigne l'ensemble des actions ayant pour but la résolution d'un problème environnemental ; la gestion effective renvoie à l'ensemble des actes de gestion subis concrètement par un milieu.

[5] La notion de coalition est empruntée au cadre d'analyse introduit et développé par Paul A. Sabatier et Hank Jenkins-Smith au cours des années 1990. Voir notamment une présentation du cadre initial dans Bergeron et al. (1998) et de ses ajustements dans Sabatier et Weible (2007).

[6] Nous désignerons par ce terme ou par celui d'autorité de l'eau les entités responsables de l'alimentation en eau potable, communes ou intercommunalités.

[7] Son usage dans le domaine de l'action publique a été introduit par Hall (1993), en référence au paradigme de Kuhn. Un paradigme est une grille de lecture du monde, qui permet de fixer des objectifs ainsi que les méthodes et instruments permettant de les atteindre.

généraux, de représentations et de dispositifs sociotechniques, cadrant la construction et la justification du problème public, orientant la désignation des cibles du changement et la sélection de mesures à prendre, a également été mobilisée. L'impératif de sécurisation fait ainsi des élus de l'eau et des agriculteurs les principales cibles du changement. Il s'agit d'obtenir des premiers qu'ils se regroupent dans des structures mieux à même de relever les nouveaux défis, et des seconds qu'ils modifient certaines de leurs pratiques. On verra plus précisément pour la question qualitative que le paradigme technico-sanitaire dominant, avec ses solutions curatives (usines) ou palliatives (abandons de captages) en matière d'approvisionnement et de traitement de l'eau permettant de limiter les contraintes sur le développement agricole, se conjugue aujourd'hui, quoique difficilement et de manière variable selon les territoires, à un paradigme sanitaro-environnemental mobilisant un autre répertoire d'interventions, davantage préventives. Cette rationalisation est par ailleurs outillée par un certain nombre d'instruments[8] de changement et de régulation, au sein desquels nous montrerons notamment l'importance des dispositifs de conditionnalité, qui subordonnent l'accès à certains biens au respect de critères prédéfinis, et des régulations conventionnelles établissant des repères stables pour l'action. Mais la coalition ne se contente pas d'agir sur les conduites des cibles : elle est également porteuse d'un certain nombre de solutions, de ce qu'on pourrait appeler des « patrons d'action publique », au sens de modèles techniques ou organisationnels à adapter en fonction des spécificités territoriales. On verra ainsi l'émergence d'arrangements territoriaux originaux, redistribuant la répartition des rôles et du pouvoir entre acteurs de l'eau.

La suite de cette introduction est consacrée à la présentation de la démarche de recherche et du matériau empirique. Le document sera ensuite organisé de la manière suivante. Dans une première grande partie, après avoir introduit le problème de sécurisation de l'eau destinée à la consommation humaine et montré la diversité de ses manifestations, nous mobiliserons les leçons de nos études de cas pour montrer comment sont outillées les coalitions départementales de rationalisation et quelles sont les régularités et singularités des trajectoires de changement observées. Nous poursuivrons ce travail analytique par la mise en évidence de régimes de gouvernance départementale de l'eau DCH, avant de proposer un bilan d'étape critique de ce programme de rationalisation et d'esquisser une prospective. La seconde grande partie est constituée des synthèses des six monographies réalisées. Elle permettra au lecteur d'avoir une vue globale des trajectoires étudiées. Ces deux parties renvoient naturellement l'une à l'autre, mais elles sont suffisamment indépendantes pour que le lecteur choisisse de commencer par l'une ou par l'autre.

Dispositif de recherche

Le projet a été conçu dans une perspective pluridisciplinaire : y ont contribué au total douze chercheurs, sociologues, géographes et ingénieurs, issus de six centres de recherche[9]. Cette pluridisciplinarité a été mise en œuvre de manière effective, à travers un mode de

[8] On renvoie ici au courant d'analyse des instruments d'action publique, notamment Lascoumes et Galès (2005).

9 UMR Irstea ENGEES GESTE GEStion Territoriale de l'Eau et de l'environnement , UR Irstea Réseau, Epuration et Qualité des Eaux (REQE), UR Irstea Aménités et Dynamiques des Espaces Ruraux (ADER), UMR Irstea AgroParisTech G-EAU Gestion de l'Eau Acteurs et Usages, UMR CNRS Université Toulouse Le Mirail CERTOP Centre d'Etude et de Recherche Travail Organisation Pouvoir, UMR CNRS Université Montpellier 1 ARTDev Acteurs, Ressources et Territoires dans le Développement.

fonctionnement privilégiant le travail collaboratif, qu'il s'agisse du cadrage initial du projet, de l'identification des indicateurs de la base Eaux et Territoires puis des enjeux et de la structure du questionnaire, de l'interprétation des résultats, de la préparation et de la mise en œuvre des enquêtes de terrain, ou encore de la rédaction du texte « argumentaire Aquadep » dans lequel nous avons, préalablement à ce document, synthétisé l'ensemble des apports du projet. Les monographies ont par ailleurs toutes été réalisées en binôme, voire en trinôme (sociologue / sociologue, sociologue / géographe, sociologue / ingénieur). Les synthèses ont de leur côté toutes été rédigées par le coordinateur du projet, afin d'homogénéiser le rendu, mais relues et corrigées par les auteurs des monographies.

Nous avons par ailleurs cherché de diverses manières à articuler ce travail avec les préoccupations des acteurs de terrain. Certains ont ainsi accepté de rejoindre un comité de suivi, qui s'est réuni cinq fois sur la durée du projet[10]. Cela nous a aidés à formaliser et préciser nos résultats. Nous avons également travaillé en collaboration plus étroite avec les services de trois Conseils Généraux sur leur système d'information et d'indicateurs. Enfin, nous avons veillé à ce que tous ceux qui nous avaient consacré du temps bénéficient d'un retour : tableau de données statistiques sur les caractéristiques hydro-territoriales de leur département et synthèse des résultats de l'enquête à tous ceux qui avaient répondu au questionnaire; diffusion de la synthèse des monographies à tous ceux qui avaient été interrogés. Cela a permis dans certains cas des retours instructifs. Cet effort se poursuit, avec la mise en ligne (http://aquadep.irstea.fr) des productions issues du projet, dans leurs différents formats : « 4 pages », synthèses et versions complètes des monographies, articles.

A l'issue d'une première phase exploratoire conduite en 2008/2009, ayant conduit à la production de fiches de synthèse sur la situation de l'eau DCH dans quelques départements (Bas-Rhin, Jura, Charente, Ariège, Meurthe-et-Moselle, Vendée…) et à la réalisation d'entretiens de cadrage, trois enquêtes nationales ont été conduites :

- La première a consisté dans le recueil et l'analyse des données départementales relatives à cent trente indicateurs relevant de sept domaines directement ou indirectement reliés à l'eau DCH (de la géographie physique et humaine à la socio-économie en passant par la pression anthropique, les caractéristiques de la ressource en eau et de l'organisation du cycle de l'eau). Sur cette base, une analyse statistique a conduit à l'identification de ce que nous avons appelé des classes d'hydro-territoires, autrement dit des ensembles de départements partageant un ensemble de caractéristiques liées à l'eau DCH. Cette enquête a été plus particulièrement pilotée et réalisée par R. Barbier et S. Michon.

- La seconde, conduite par G. Canneva, met l'accent sur l'organisation des services d'eau[11] et identifie, à partir des données statistiques disponibles, des grandes configurations en fonction du niveau d'intercommunalité, de son caractère urbain et enfin de sa polarisation éventuelle sur quelques intercommunalités majeures.

- La troisième est une enquête par questionnaire conduite auprès de l'ensemble des Conseils Généraux métropolitains sur leur politique de l'eau DCH, ayant permis de récolter 51 réponses exploitables. Cette enquête a été plus particulièrement pilotée et réalisée par R. Barbier et S. Michon.

[10] Leurs noms figurent dans les remerciements.

[11] À l'échelle de la distribution, qui constitue une des missions du service d'eau potable (avec la production, le traitement, le transport, le stockage).

En croisant les résultats de ces enquêtes et nos connaissances sur les départements, nous avons sélectionné six départements présentant a priori des configurations variées pour réaliser des enquêtes approfondies. Dans tous les cas, il s'est agi de retracer l'histoire contemporaine de l'organisation et de la gouvernance de l'eau DCH, d'en décrypter les enjeux, les mécanismes, les instruments, les acteurs. Six monographies ont ainsi été réalisées, par les binômes suivants : Aube : S. Ghiotti et A. Roussary; Cantal : G. Canneva et D. Salles; Ille et Vilaine : K. Caillaud et D. Salles; Manche : A. Roussary, E. Renaud, A. Large; Rhône : K. Caillaud et A. Roussary; Deux-Sèvres : A. Roussary et S. Ghiotti. Pour mettre en perspective la situation française et mettre à l'épreuve notre cadre d'analyse, nous avons en outre procédé à deux enquêtes internationales, pilotées par G. Canneva, en Italie et au Danemark, deux pays qui, comme la France, présentent historiquement un fort émiettement de la gestion de l'eau DCH. L'ensemble de ces monographies est accessible sur le site du projet.

Dans trois départements, nous avons enfin procédé à une analyse plus approfondie du système d'information et d'indicateurs développé par les Départements pour conduire leur politique de l'eau DCH : quelles sont les données relatives à l'eau DCH produites et utilisées par les acteurs, comment circulent-elles, à quoi servent-elles? En complément, la façon d'appréhender les données de l'eau DCH de six observatoires de l'eau départementaux a été étudiée. Sur la base de ces analyses, réalisées par E. Renaud, A. Large et C. Werey, des préconisations techniques et méthodologiques visant à améliorer l'adéquation des systèmes d'information aux objectifs de l'action publique ont été envisagées et proposées aux partenaires. Le rapport d'analyse transversale et les études approfondies sur ce volet spécifique sont également accessibles sur le site du projet.

Présentation des terrains

Six départements métropolitains

Les six départements – Rhône, Ille-et-Vilaine, Deux-Sèvres, Manche, Aube et Cantal – ont été choisis de manière à offrir des profils de problèmes et de politiques différents, de sorte à construire un espace de variation susceptible de faire ressortir à la fois des régularités et des singularités. On y trouve des territoires très urbains (Rhône) et d'autres plus ruraux (Aube et Cantal), des territoires confrontés à des enjeux surtout qualitatifs (Aube, Manche) tandis que d'autres affrontent des enjeux à la fois qualitatifs et quantitatifs (Ille-et-Vilaine, Deux-Sèvres), des Conseils Généraux qui semblaient, au regard de la classification issue de l'enquête, plutôt « engagés » dans la politique de l'eau DCH et d'autres plus « contraints » ou « en retrait ». Nous les présentons brièvement à partir de quelques caractéristiques géographiques et hydro-territoriales majeures : caractère urbain / rural; enjeux en matière de ressource (disponibilité et qualité); organisation des services et situation de ce que nous appellerons de manière générique le pôle urbain (chef-lieu de département ou son agglomération lorsqu'elle est compétente en eau potable).

L'Ille-et-Vilaine (35) est un département très urbain qui dispose de peu de ressources sur le territoire départemental. La problématique du transport de l'eau y est donc importante. Les champs captants de la ville de Rennes, qui concentre la plus forte densité d'usagers et dont l'agglomération se trouve confrontée à une forte dynamique de périurbanisation, sont situés pour partie dans les Côtes d'Armor ou en milieu rural (drains de Fougères). Le département est confronté à une forte pression agricole qui se traduit par des problèmes de qualité de la

ressource. Il se caractérise par une structuration emboîtée entre structures distributrices, de production et de pilotage / solidarité. Du fait de son poids démographique, la ville de Rennes, qui a conservé la distribution mais transféré la production à un syndicat intercommunal regroupant 400 000 habitants (soit environ 40% de la population départementale) est un acteur territorial majeur, face à un Conseil Général actuellement sur le retrait.

Le Cantal (15) est un département très rural qui dispose pour sa part d'une ressource disséminée et éparse constituée de près d'un millier de sources réparties sur tout le département. Cette configuration hydro-territoriale a nécessité historiquement de s'appuyer sur des ressources peu productives et exposées à des pollutions bactériologiques et de procéder à la construction de réseaux très diffus. Ce modèle décentralisé est aujourd'hui remis en question par l'obsolescence des réseaux, par les exigences de respect des normes sanitaires et par les logiques de rationalisation de la gestion de l'eau appuyées sur l'interconnexion. La communauté d'agglomération d'Aurillac regroupe environ 38% de la population départementale. Elle gère son eau et sa sécurisation de manière indépendante par rapport au reste du territoire, que le Conseil Général s'efforce pour sa part d'organiser.

La répartition des ressources dans les Deux-Sèvres (79) se caractérise par un clivage Nord-Sud. La partie nord-ouest de ce département à la ruralité intermédiaire repose sur un socle granitique et schisteux, et ne dispose que d'aquifères superficiels. Cette situation a conduit les collectivités à se regrouper autour d'infrastructures hydrauliques, telles que le barrage du Cébron (11,5 millions de m^3) ou la Touche Poupard (15 millions de m^3). Les captages sont en grande majorité localisés dans la moitié sud sédimentaire (et une partie du nord-est) du département. Leur vulnérabilité aux pressions agricoles se pose comme un enjeu majeur en termes d'AEP sur le département. L'enjeu quantitatif est également présent, notamment en période d'étiage. La gestion de l'eau de Niort est le fait d'un syndicat à vocation unique, le Syndicat des eaux du Vivier (SEV), qui regroupe quatre communes et représente un peu plus du quart de la population départementale. Le Conseil Général, dont la politique a changé après le basculement à gauche en 2008, tente d'en faire un acteur clef d'une gestion départementale publique.

La Manche (50) partage deux caractéristiques avec les Deux-Sèvres : un niveau de ruralité intermédiaire, et une ressource inégalement répartie sur le département. Les ressources disponibles sont en effet au centre du département alors que les besoins liés au tourisme sont plutôt concentrés sur la zone côtière (Granville) et au niveau des principales agglomérations (Communauté urbaine de Cherbourg, qui pèse 17% de la population départementale, et communauté de commune de Saint-Lô). La sécurisation des ressources en eau implique en conséquence pour les grands producteurs d'eau potable une prise en charge collective de grandes interconnexions afin de mettre en adéquation les besoins en eau et la disponibilité de la ressource. La Manche est par ailleurs le premier département à s'être saisi de l'enjeu de la gestion patrimoniale des réseaux en réalisant en 1998 un inventaire départemental des canalisations. On assiste à une amorce de fédéralisation portée par les collectivités, avec l'appui d'un Conseil Général sur le retrait.

La ressource en eau est globalement suffisante dans le Rhône, département hyper-urbain, même si des étiages sévères ont donné lieu ces dernières années à des arrêtés sécheresse par mesure de précaution. La qualité des eaux mobilisées pour l'eau potable est globalement satisfaisante, même si elles demeurent soumises à une forte pression anthropique liée à des pollutions agricoles et industrielles. Le département est marqué par le poids de l'agglomération lyonnaise : la communauté urbaine regroupe environ 80% de la population rhodanienne. Le Grand Lyon contrôle et protège via divers dispositifs, dont un Schéma d'aménagement et de gestion des eaux

(SAGE), un champ captant de 370 ha qui lui fournit 90% de son eau. Le besoin de sécurisation le conduit toutefois à déborder de ce territoire et à rechercher des interconnexions avec des structures situées sur son flanc Ouest. Le Conseil Général développe une politique spécialisée sur la question patrimoniale, en lien avec l'Agence de l'Eau Rhône Méditerranée Corse qui affecte pratiquement l'intégralité des fonds de solidarité urbain – rural (FSUR) au renouvellement des canalisations. Il entretient une relation complexe avec le Grand Lyon, faite de coopération (autour de la protection de la ressource) et de rivalité sourde (via la « protection » des territoires ruraux contre un risque trop marqué d'hégémonie urbaine).

Dans l'Aube, département très rural, la nappe de la craie et les nappes alluviales de l'Aube et de la Seine procurent une ressource quantitativement importante. Les eaux souterraines constituent ainsi la ressource en eau essentielle pour l'eau DCH en alimentant près de 95% de la population. Mais cette ressource est vulnérable, sur le plan quantitatif lors des périodes d'étiage mais surtout sur le plan qualitatif : la totalité du territoire aubois est classé en zone vulnérable nitrate, et la norme eau potable en pesticides est dépassée dans 23% des collectivités auboises. La ville de Troyes, qui accueille 20% de la population départementale, gère jusqu'à présent son eau de manière indépendante, avec trois ressources dont deux se situent à une cinquantaine de kilomètres au Sud de la ville et lui sont reliées par un aqueduc construit au début du XX^{ème} siècle. Le reste du territoire est extrêmement fragmenté, mais « tient » grâce à la présence ancienne d'un syndicat départemental faisant office de prestataire multi-services.

Le tableau ci-après complète ces premiers éléments avec des données quantitatives relatives à diverses dimensions de la question de l'eau DCH :

	10	**15**	**35**	**50**	**69**	**79**	**Moyenne nationale**	**Année**
Population (milliers d'habitants)	300	150	946	493	1670	360	640	2006
Densité (hab/km2)	50	26	140	83	514	60	121,75	2006
Part de la population dans les espaces à dominante rurale (%)	31,89	62,77	14,82	47,66	4,06	44,72	-	1999
Indice de ruralité*	4	4	1	3	H-C	3		2008
Nombre de communes	433	260	353	601	293	305	381	2008
% SAU en culture irriguée	1,85	0,36	0,64	0,57	7,39	6,05	7,01	2000
Ratio débits** (N+A1)/(N+A1+A2+A3)	0,97	0,84	0,20	0,26	0,90	0,37	0,58	2009
% territoire en zone vulnérable nitrate	100	0	100	45	24	100	42	2007
% eaux souterraines dans AEP	100	33	38	59	97,5	43	-	2009
Nombre de captages au 7 janvier 2009	235	770	105	284	377	84	348	2009
% volume distribué captage avec DUP¤	75	66	94	68	98	78	66	2009
Nombre d'UDI¤¤	206	538	99	186	148	89	260	2003

	10	**15**	**35**	**50**	**69**	**79**	**Moyenne nationale**	**Année**
% population¤¤¤ desservie par une eau non-conforme microbiologiquement	1,32	62,58	0,22	3,33	0,32	0,25	7,96	2003
Sources : INSEE pour les données population, EIDER pour les autres sauf Nb captages et % volume avec DUP : DGS – Ministère chargé de la santé								
* Ce critère est évalué à travers l'appartenance à l'une des cinq classes de la typologie rurale des départements français, élaborée dans le cadre du programme « Fonctions territoriales et dynamiques rurales en Europe Occidentale » pilotée par l'UMR ARTDev, mise à disposition par S. Ghiotti ** Les lettres renvoient à la qualité des eaux brutes et au traitement exigé avant mise en distribution (N : absence de traitement, A1 à A3 : de traitement simple à poussé); ¤ Un captage est protégé à 100% lorsqu'il bénéficie d'une déclaration d'utilité publique assortie d'un programme de suivi de son application; ¤¤ une UDI, ou unité de distribution, correspond à un réseau géré et exploité par une même structure et délivrant une eau de même qualité; ¤¤¤ Une eau est non conforme sur l'année lorsque plus de 5% des analyses qui y sont effectuées dépassent les seuils tolérés en coliformes et en streptocoques								

Sélection de caractéristiques des départements enquêtés

Mise en perspective européenne : Italie et Danemark

Dans le cadre du projet, nous avons choisi de comparer l'évolution des politiques de l'eau destinée à la consommation humaine dans d'autres pays européens, soumis au même cadre réglementaire général sur l'eau et les services d'alimentation en eau potable (Directive cadre européenne, directive sur les eaux destinées à la consommation humaine, etc.) mais selon des cadres institutionnels nationaux différents. Nous avons retenu deux pays contrastés, l'Italie et le Danemark, qui ont connu dans la période récente des réformes qui ont affecté l'organisation des services d'eau. La mise en perspective internationale permet de montrer, au-delà des traits typiquement hexagonaux, les enjeux convergents, les articulations récurrentes entre échelles de territoire mais aussi le foisonnement de réponses institutionnelles, que les exemples départementaux n'épuisent pas. Comme pour les terrains français, nous avons procédé par des enquêtes de terrain approfondies.

L'Italie est un pays d'Europe du Sud, situé sur une longue péninsule et séparée du reste de l'Europe, au Nord, par l'arc alpin. Elle s'étend également sur deux îles principales, la Sardaigne et la Sicile, pour une superficie totale de 301 000 km². Sa population – environ 60 millions d'habitants, soit une densité moyenne de 198 hab./km² – se répartit principalement dans le Nord et sur les côtes. Le régime politique est une république parlementaire dans laquelle la décentralisation a conféré aux régions d'importantes prérogatives. Jusqu'en 1994, l'organisation des services d'eau était très morcelée – comparable à la France – marquée par un faible niveau de recouvrement des coûts et un grand retard des équipements d'assainissement. La loi Galli a lancé une profonde réforme visant à augmenter l'échelle de gestion des services d'eau, à regrouper au sein de ces structures la gestion intégrée de l'eau et de l'assainissement et à mettre en place le recouvrement complet des coûts. Près de vingt ans après la loi, celle-ci n'est que partiellement mise en place. L'échelle de gestion choisie est très souvent la province – échelle comparable à celle du département français – d'où l'intérêt de cette comparaison. Nous nous sommes focalisés sur la Région Lombardie, au Nord de l'Italie. La ressource en eau y est abondante, même si sa qualité est affectée par des pollutions agricoles et industrielles. Comme dans le reste de l'Italie, les enjeux majeurs identifiés sont l'inadéquation entre le niveau de prix

pratiqué et les besoins en investissements neufs (assainissement) et en renouvellement (eau potable) et donc la difficulté pour les autorités locales de les financer.

Pays scandinave, le Danemark a une superficie de 43 100 km² et une population de 5,5 millions d'habitants, répartie sur une péninsule continentale (Jütland), deux îles principales (Seeland et Fionie) et une multitude d'îles secondaires. Sa densité (130 hab./km²) le rend comparable à la France. Par ailleurs, l'agriculture intensive[12] occupe 60% du territoire et joue un rôle important dans les exportations. Politiquement, le Danemark est une monarchie constitutionnelle à gouvernement parlementaire avec une tradition de décentralisation ancienne : les collectivités locales y sont chargées dans de nombreux domaine de la mise en œuvre de missions régaliennes et de politiques nationales. Comme la France, le Danemark présente la caractéristique d'un très fort morcellement des services d'eau potable, notamment du fait de l'existence de coopératives d'alimentation en eau, détenues par les propriétaires des logements desservis. Loin d'être marginal, ce système alimente 40% de la population. En outre, le contrôle de la bonne gestion du service relève de l'échelle municipale (contrôle des installations, de la qualité de l'eau distribuée).

Une autre caractéristique fondamentale de la gestion de l'eau destinée à la consommation humaine est que celle-ci provient exclusivement d'eau souterraine et que celle-ci ne doit subir que des traitements simples (aération et filtration). La gestion de l'eau potable est donc fortement liée à la gestion de la ressource souterraine. Néanmoins l'agriculture intensive du Danemark fait peser une menace importante sur la qualité de l'eau disponible. En outre, la mise en œuvre de la directive-cadre sur l'eau remet en cause certains prélèvements qui affectent les débits d'étiage (autour des zones densément peuplées essentiellement). Parallèlement, la réforme territoriale de 2007 a fait disparaître les *Amters* (Comtés) qui avaient des compétences dans la gestion de la ressource en eau souterraine. Leurs compétences ont été transférées aux municipalités dont les échelles ont été agrandies. Le Danemark présente donc de façon très originale un exemple de « descente d'échelle » dans la gestion de la ressource en eau. Celle-ci n'est cependant pas sans poser des problèmes dans son application. Enfin le Danemark met en œuvre une réforme économique du secteur de l'eau potable (depuis 2009) qui vise une plus grande efficacité.

[12] 25 millions de porcs, 4,5 millions de litres de lait produits annuellement

1ère partie – Sécuriser l'eau DCH

Après avoir précisé la manière dont le problème de l'eau DCH s'est transformé au cours des dernières décennies, nous montrerons pourquoi le périmètre départemental s'est imposé pour la mise en œuvre d'une politique territoriale de sécurisation, puis nous affinerons cette vision d'ensemble par deux éclairages portant sur la manière dont le problème et l'action publique de sécurisation se déclinent à cet échelon départemental.

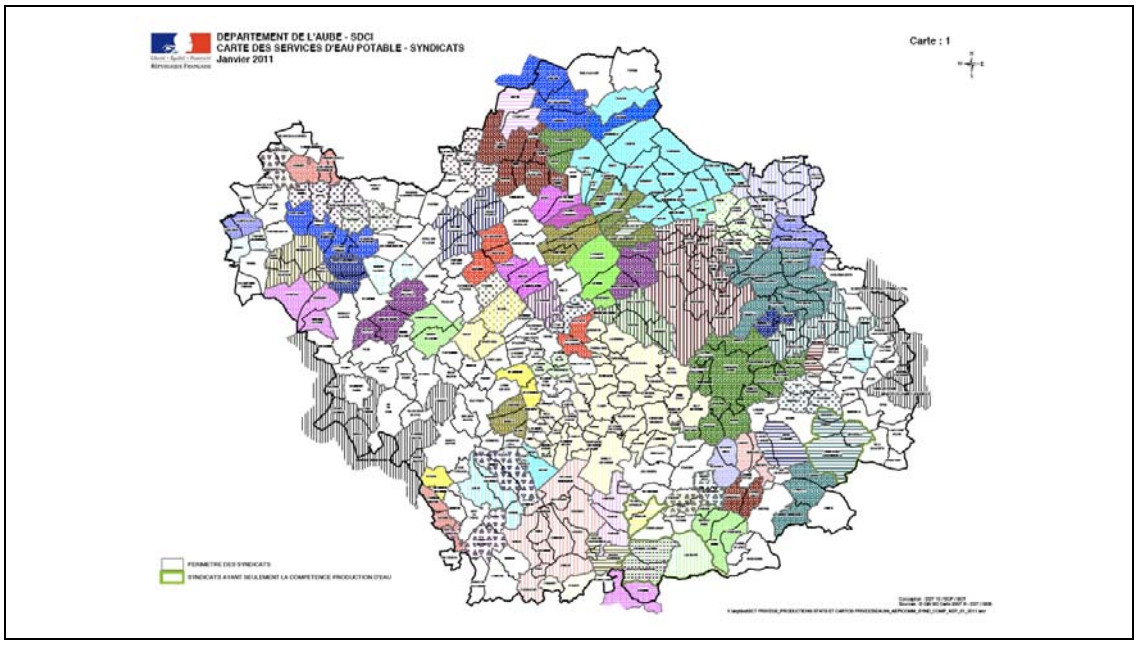
I. Les nouvelles coordonnées du problème « eau DCH »

Aujourd'hui, l'écrasante majorité de la population française dispose d'une eau à domicile. Les enjeux du « petit cycle de l'eau » se sont déplacés : d'une part, vers l'assainissement; d'autre part, pour ce qui concerne l'eau potable, vers la sécurisation d'un dispositif mis en place au cours d'une histoire désormais plus que centenaire. De ce fait, les priorités des acteurs, qu'ils interviennent sur un plan opérationnel ou en pilotage / appui / accompagnement, évoluent.

A. De la desserte universelle à la sécurisation

En matière d'eau DCH, le problème public à résoudre a d'abord été celui de la desserte universelle. Il a été résolu tout au long du XXème siècle au moyen d'un vaste programme d'équipement largement piloté et soutenu par la puissance publique, tout particulièrement dans le cadre de la politique de modernisation du territoire engagée au cours des Trente Glorieuses. Sa mise en œuvre a été portée par le système d'administration départementale, plus précisément par les services « extérieurs » puis « déconcentrés » des ministères de l'agriculture et de l'équipement dans le cadre de la cogestion des territoires avec les notables départementaux. Ce programme d'équipement était par ailleurs adossé au paradigme technico-sanitaire, garantissant la qualité de l'eau distribuée par le recours aux technologies de traitement et permettant ainsi une relative déconnexion entre l'état de la ressource et la gestion des services.

Le legs de cette période est un maillage de services de taille modeste, communes seules ou SIVU dont les contours épousent parfois, comme dans la Manche, les contours d'une autre circonscription administrative, le canton; ces services sont, par ailleurs, souvent gérés en délégation ((Pezon 2009), (Pezon et Canneva 2009)). Cela n'empêche pas que, sur cet arrière-plan général, se détachent des configurations marquées historiquement par une large coopération, susceptible d'aller jusqu'à l'échelon départemental, comme dans le Bas-Rhin avec la création dès 1939 du syndicat des eaux et de l'assainissement (SDEA), ou en Charente-Maritime avec la création d'un syndicat d'envergure départementale en 1952. Le cas de l'Aube est intéressant à cet égard : la carte des autorités organisatrices ci-après illustre cette organisation très morcelée, dont la résilience s'explique toutefois par l'existence parallèle d'un syndicat départemental au service des collectivités de base, dont la création date de 1943.



Les services d'eau potable dans l'Aube – source : Schéma départemental de coopération intercommnale

Depuis vingt à trente ans, on observe un glissement dans la formulation du problème de l'eau DCH, qui se fait désormais dans les termes d'une sécurisation de l'approvisionnement (Roussary 2010). L'accent est en effet placé, pour l'autorité gestionnaire, sur l'accès à des ressources en eau et à des infrastructures garantissant la capacité de mettre en permanence à disposition des usagers une eau suffisante et de qualité conforme à un coût acceptable. Cet « impératif de sécurisation » s'est imposé à la suite d'une série d'alertes, qui ont pu être interprétées comme autant de symptômes de problèmes structurels questionnant *in fine* la « durabilité institutionnelle » de la gestion de l'eau DCH, au sens de la capacité des structures et modes de fonctionnement en vigueur à prendre en charge de manière efficace le nouvel impératif. Ces alertes, qui mettent en évidence la fragilité et les limites du système d'approvisionnement existant, concernent d'abord trois dimensions essentielles et interdépendantes que sont i) la quantité, ii) la qualité de l'eau disponible, ainsi que iii) la qualité des infrastructures (réseaux). Une quatrième dimension renvoie à l'accès à l'eau pour tous.

i) La première dimension, quantitative, est susceptible de se manifester de différentes manières. Il peut s'agir tout d'abord d'une tension globale sur la ressource disponible face aux besoins constatés et/ou anticipés à terme. Il peut également s'agir d'une inadéquation entre les zones de fourniture et les zones de consommation, comme dans la Manche, où la ressource est notamment abondante dans le centre du département tandis que la consommation se développe dans les pôles urbains (Cherbourg) et sur les zones littorales. En termes de gouvernance, une situation de forte dépendance des autorités organisatrices vis-à-vis d'autres territoires pour leur approvisionnement en eau potable requiert des négociations et des régulations complexes avec d'autres autorités locales sur la mise à disposition de la ressource, son stockage, son acheminement et sa protection éventuelle. Ces tensions ou déséquilibres quantitatifs peuvent devenir particulièrement saillants à l'occasion de crises, comme les sécheresses de 1976, 1989, 2003 ou 2005. C'est ainsi la sécheresse de 1976 qui, dans les Deux-Sèvres, a représenté un premier coup de semonce et a fourni l'occasion au Conseil Général de devenir un opérateur de

l'eau DCH. C'est en effet l'institution départementale qui assura la maîtrise d'ouvrage du barrage et de l'usine de production d'eau potable de Cébron, dans le Nord du département, pour sécuriser ce secteur qui ne dispose que d'aquifères superficiels. La dépendance exclusive à une ressource soumise à un risque élevé de pollution peut également faire peser un risque sur la quantité d'eau mobilisable par le gestionnaire. Il peut s'agir de pollution accidentelle, comme avec le Grand Lyon dont les champs captants principaux sont fortement exposés à un risque potentiel compte tenu du tissu industriel environnant, ou comme pour la communauté d'agglomération de Villefranche-sur-Saône (CAVIL), toujours dans le Rhône, qui affronte depuis plusieurs années les conséquences d'une pollution aux solvants chlorés. Il peut s'agir également de pollutions diffuses, comme dans l'Ille-et-Vilaine.

Dans tous les cas, ces problèmes conduisent à envisager des recompositions, structurelles ou plus ponctuelles, de la gestion de l'eau DCH : interconnexions, recomposition des périmètres spatiaux des services, recherche de nouvelles ressources… Cet enjeu quantitatif donne lieu à diverses figures de tension et de compromis, entre usages concurrents ou au sein même de l'usage AEP. On assiste par exemple à des échanges de captage (l'agriculture cède des sources souterraines à l'AEP contre des prélèvements en rivière), à des limitations de prélèvement agricole compensés ou non selon les cas par des créations de retenues hivernales, à des stratégies pour neutraliser et préserver certaines ressources pour l'avenir…Ces tensions sont également sources d'interpellation sur les modes de consommation de l'eau, et sur l'équilibre entre consommations urbaines, agricoles et industrielles.

L'acuité de cet enjeu quantitatif est renforcée par la perspective du changement climatique qui donne à ces tensions et aux difficultés qu'elles soulèvent le caractère de manifestations précoces de phénomènes appelés à se répéter et appelant une adaptation d'ensemble du système. Enfin, la mise en œuvre de la directive cadre sur l'eau pourrait accentuer les contraintes qui pèsent sur les préleveurs afin de garantir des flux minimaux pour le bon état écologique. Si cette perspective ne semble pas se concrétiser en France, le Danemark fournit un exemple des conséquences qu'elle pourrait avoir sur les services d'eau potable.

ii) La deuxième dimension de la sécurisation est qualitative. Elle prend racine dans la conjonction de deux phénomènes : la dégradation des caractéristiques de l'eau brute, un fait reconnu et objectivé au niveau national que l'on retrouve de manière plus ou moins marquée et publicisée dans les départements enquêtés; et l'évolution de la réglementation, dont les normes sont de plus en plus sévères (cf. encadré).

Des normes de qualité sur l'eau potable de plus en plus exigeantes

Turbidité

La valeur maximale de turbidité qui était jusqu'à fin décembre **2003** de **2 NFU**[13] (cf. décret n°89-3 du 03/01/89) a été abaissée à cette date à **1 NFU** pour quasiment toutes les installations. Sauf pour les petites installations, cette valeur limite a été abaissée à **1 NFU** uniquement après fin décembre **2008** (cf. décret n°2001-1220). Soit une division par 2 de la valeur de ce paramètre, ce qui est très important. Cette exigence accrue a provoqué le déclassement de nombreux captages particulièrement en zone rurale.

[13] La turbidité est mesurée par un test optique qui détermine la capacité de réflexion de la lumière. L'unité de mesure est le « NFU » - unités néphélométriques.

Sous-produits de la désinfection

Les trihalométhanes (CHX_3) sont des substances qui se forment lors des réactions entre le chlore et la matière organique de l'eau. Il n'y avait **pas de normes** sur la présence de ces molécules dans l'eau avant le décret n°2001-1120. Depuis fin décembre **2008** les eaux doivent respecter des valeurs inférieures ou égales à **100 µg/L** de trihalométhanes.

Lors d'épisodes pluvieux, la quantité de matière organique présente dans l'eau prélevée dans les eaux de surface ou les eaux souterraines peu profondes peut augmenter de façon sensible, entraînant une hausse du taux de CHX_3 dans l'eau après chloration. Faute de mise en place de filières de traitement adaptées, cette nouvelle norme a conduit au déclassement de certaines ressources en eaux, notamment parmi celles de faible débit.

Radioactivité

Avant le décret n°2001-1120 aucun indicateur de radioactivité n'était recherché dans l'eau destinée à la consommation humaine. Depuis, l'eau potable ne doit pas avoir un nombre de désintégrations radioactives (Tritium) par seconde supérieure à 100 Bq/ L (cf. cf. décret n°2001-1220). Or la radioactivité peut être d'origine naturelle. Elle provient notamment de la désintégration de l'uranium et du radium présents dans la croûte terrestre. Les départements les plus concernés sont ceux avec des sous-sols granitiques et volcaniques (Cantal, Corrèze, Haute Loire, Puys de Dôme, etc.).

Sources : (Barraqué 2004) et (Large 2010)

Plus précisément, la problématique des pollutions agricoles diffuses s'est imposée de manière systématique et durable comme un facteur structurant de la gestion de l'eau DCH. Alors que le traitement de ces pollutions diffuses est longtemps resté confiné au secteur agricole (Busca 2010) et absorbé par des mesures techniques palliatives et curatives (interconnexions permettant des mélanges d'eau faisant baisser la concentration en dessous du seuil, abandon de captages, unités de traitement) combinées à des arrangements internes à base de tolérance et de mesures dérogatoires, rares sont désormais les départements dans lesquels il n'a pas émergé comme un problème sanitaire et environnemental transversal dont doivent se préoccuper sur un autre mode les services de l'État, les collectivités, les représentants agricoles, parfois aiguillonnés par la mobilisation associative. Si l'enjeu dominant est celui des pollutions agricoles diffuses, les problèmes bactériologiques liés notamment à la vétusté des infrastructures ou à la sous-utilisation d'infrastructures dimensionnées pour des consommations de pointe (touristiques) sont également présents : ainsi en est-il du Cantal où cet enjeu est suffisamment important pour être perçu comme une menace pour l'image « verte » sur laquelle repose en partie le développement touristique.

La dégradation de la qualité de la ressource ou de l'eau distribuée semble fonctionner comme un levier de mobilisation et de changement d'autant plus efficace qu'elle est associée à des enjeux sanitaires (épisodes de pollution bactériologique dans le Cantal), des contentieux européens (sur les nitrates, dans les Deux-Sèvres et en Ille-et-Vilaine), et des mobilisations associatives (dans les mêmes départements). Pour l'heure, l'emparement par les collectivités de la problématique de lutte contre les pollutions agricoles diffuses témoigne moins d'une démarche politique

volontariste et revendiquée que d'une obligation réglementaire de garantir aux usagers des approvisionnements en eau potable conforme aux normes sanitaires.

Même si la logique palliative par les traitements, la technologie, l'abandon de ressources et les interconnexions demeure dominante dans la culture de la gestion AEP[14], tant pour éviter les conflits directs que pour traiter les situations d'urgence, on observe malgré tout une montée en puissance des logiques préventives/territoriales. Cette articulation entre la gestion palliative et les actions de reconquête de la qualité des eaux à la source devient en effet une voie nécessaire pour assurer le maintien des coûts, le respect des exigences réglementaires de la DCE et de la Loi sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA) sur la protection de l'eau DCH. Ces évolutions réglementaires ont en effet profondément modifié le référentiel des politiques de l'eau, notamment avec l'entrée en scène progressive d'une exigence de bon état des masses d'eau, la reconnaissance de l'environnement comme usage légitime de la ressource (l'eau environnementale[15]) et, avec l'article 7 de la DCE, le passage, très progressif, du paradigme technico-sanitaire classique au paradigme sanitaro-environnemental qui fait de la qualité de la ressource le garant ultime de la qualité sanitaire de l'eau distribuée. Ce nouveau paradigme a été doté en France d'un instrument d'action spécifique, le dispositif de protection des aires d'alimentation des captages au titre des zones spéciales soumises à contraintes environnementales (ZSCE)[16], qui s'est fortement imposé dans le paysage à l'occasion du Grenelle de l'environnement et de l'identification des quelque 500 captages prioritaires.

iii) La troisième dimension de la sécurisation est patrimoniale. Elle ne s'est affirmée que depuis une quinzaine d'années, en particulier à la suite de la publication des inventaires départementaux, dont celui de la Manche en 1998, fortement suggéré par un entrepreneur local par ailleurs président de la Fédération nationale des canalisateurs de France. Dans la foulée, sept inventaires départementaux ont été réalisés, et ont donné lieu à diverses tentatives d'extrapolation au niveau national[17] (Cador 2002). L'auteur se risque à proposer un scénario global de renouvellement pour les décennies à venir, basé sur la prise en compte de motifs réglementaires (présence de plomb) ou de durées de vie moyennes en fonction des matériaux. Mais il conclut en invitant surtout à voir dans son étude un « avertissement sur l'état de vieillissement du patrimoine ». Pour autant, il n'est pas non plus nécessaire de céder à l'affolement et certains discours paraissent à cet égard exagérément simplificateurs.

L'émergence tardive et progressive de cet enjeu s'explique en fait par l'historique du développement des adductions d'eau. De la fin du XIX^{ème} siècle à l'entre-deux guerres, la construction des réseaux a concerné essentiellement les zones urbaines avant de connaitre un âge d'or sur l'ensemble du territoire de l'après-guerre aux années 80. L'essentiel du patrimoine est donc finalement assez jeune et, sauf exception liée à des problèmes technologiques (PVC collé, amiante ciment) ou à un environnement défavorable (terrains corrosifs ou instables), c'est de façon progressive que les premiers besoins de remplacement de canalisations se font sentir. La mise en place des canalisations d'eau a par ailleurs été largement subventionnée, notamment dans le secteur rural. Mais, dans bien des cas, les réseaux ont été gérés depuis sans stratégie d'ensemble et sans provision des moyens financiers nécessaires à leur remplacement. Or, leur

[14] En France mais également en Italie et au Danemark.

[15] Le tournant avait été amorcé avec la loi pêche de 1984, il sera renforcé par la loi sur l'eau de 1992, puis confirmé par la DCE et la LEMA.

[16] Les ZSCE ont été créées par l'article 21 de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA), et leur mise en œuvre précisée par le décret 2007-822 du 14 mai 2007.

[17] Notamment : linéaire total : 850000 km hors branchements, âge médian : 30 ans.

dégradation est susceptible d'entraîner des ruptures qui interrompent la continuité du service, des fuites qui obèrent les volumes d'eau disponibles pour les usagers et des interactions avec l'eau transportée susceptibles d'en altérer la qualité (eaux rouges, contaminations bactériologiques, transfert de molécules indésirables). La gestion de cet immense patrimoine enterré, évalué à 906 000 km en 2008 (Commissariat Général au Développement Durable 2010), représente sans conteste un enjeu technique et financier important, qui dans bien des cas n'est pas anticipé. A titre d'illustration, une étude de la DDAF des Deux-Sèvres conduite en 2006 aboutit au constat que 70% des collectivités n'avaient pas de programme de renouvellement et que 50% d'entre elles n'avaient jamais réalisé d'expertise de leur patrimoine. D'où les appels et les incitations à la mise en place d'une politique de gestion patrimoniale, qui englobe les mesures (inventaire, diagnostic, programmation, financement) destinées à permettre le maintien des fonctions de l'infrastructure héritée.

Mais la gestion patrimoniale des réseaux d'eau est une question complexe. Elle est multi-objectifs, puisqu'elle touche à la continuité du service, aux économies d'eau et à la qualité de l'eau. Elle doit également s'articuler avec les autres besoins du service, notamment en matière de renforcement des réseaux, et prendre en compte des contraintes externes liées à la coordination avec les opérations de voirie et les travaux sur les autres réseaux (gaz, électricité, assainissement, etc.). Enfin, elle est coûteuse dans un contexte de comptabilité publique mal adapté au financement des immobilisations de longue durée (dispositif d'amortissement imparfait, impossibilité de rémunérer les capitaux provisionnés). A cette question complexe fait écho un discours simpliste qui fait le rapprochement entre, d'une part, le rythme actuel de remplacement des canalisations, estimé en moyenne à 0.6 % par an, ce qui correspond à un remplacement intégral en 170 ans, et, d'autre part, une durée de vie supposée nettement plus courte de réseaux qui seraient dans un « état catastrophique », selon un communiqué de presse du syndicat professionnel des poseurs de tuyaux (Canalisateurs de France, communiqué du 6 juillet 2011).

Ce raisonnement ignore l'historique de pose des réseaux et fait fi de la grande variabilité de la durée de maintien en service des conduites, qui est fonction de leur nature, de leur environnement et de leurs conditions d'exploitations. Il débouche sur des estimations des besoins en renouvellement alarmistes dont la validité est remise en cause (Renaud, Brémond et al. à paraître). Néanmoins, on peut le créditer d'avoir mis en évidence la méconnaissance généralisée du patrimoine enterré des services d'eau et incité à promouvoir les inventaires des réseaux. Dans la pratique, les collectivités sont parfois amenées à arbitrer entre les diverses priorités. Le volet patrimonial est peut-être celui qui, jusqu'à présent, se plie le mieux à un report temporel. La mise en œuvre de l'article 161 de la loi dite « Grenelle 2 », qui impose aux collectivités la réalisation d'un descriptif détaillé du réseau et pénalisera les services dont les taux de pertes seront supérieurs à un seuil, pourrait mettre en avant cette problématique[18]. Dans les faits, on observe actuellement une mobilisation pour mieux évaluer les besoins réels de renouvellement et déterminer les enjeux financiers associés.

iv) La montée effective et encore prévisible du prix de l'eau, pour des raisons liées à l'enjeu de sécurisation mais aussi à la mise aux normes de la partie aval du petit cycle de l'eau, soulève

[18] Cet article de la loi est mis en œuvre par le décret 2012-97 du 27/01/2012 « relatif à la définition d'un descriptif détaillé des réseaux des services publics de l'eau et de l'assainissement et d'un plan d'actions pour la réduction des pertes d'eau du réseau de distribution d'eau potable ». Le descriptif est à établir avant le 31/12/2013. Le plan d'action et de travaux doit être engagé dès que les pertes en réseau dépassent un certain seuil. A défaut d'engager un tel plan, une majoration de la redevance pour prélèvement sur la ressource en eau est appliquée.

enfin la question de l'accès social ou du maintien au service des plus défavorisés. Il se trouve que, dans la pratique et jusqu'à présent, les politiques sont cloisonnées : la politique Eau DCH se focalise sur une approche de « sécurisation pour tous » et laisse à la politique et aux acteurs du social (via le Fonds de solidarité logement ou les centres communaux d'action sociale) le soin de traiter les cas particuliers individuels (« la sécurisation pour chacun »). La situation pourrait changer dans les années à venir et conduire à la prise en charge de « l'eau sociale » par les services eux-mêmes, via les structures tarifaires par exemple. Toutefois, cette problématique était encore trop peu présente dans nos terrains d'enquête pour que nous l'abordions de manière spécifique.

En fin de compte, l'originalité de la situation actuelle réside, nous semble-t-il, dans la conjonction temporelle – et souvent spatiale – de la raréfaction de la ressource, de la dégradation de sa qualité sous l'effet des pollutions diffuses et des alertes sur l'état du patrimoine, ainsi que dans la mise en relation établie entre ces trois défis : le maintien en l'état du patrimoine est un moyen de limiter les prélèvements et de contribuer à la qualité sanitaire des eaux par exemple. C'est ce que traduit cette notion de « sécurisation de l'eau DCH ». Ce problème appelle une prise en charge à la hauteur des enjeux soulevés, car la sécurisation tend très explicitement à s'affirmer comme une condition stratégique du développement territorial. Il peut s'agir pour les agglomérations de répondre à la croissance démographique, comme en Ille-et-Vilaine où 70% des nouveaux arrivants des cinq dernières années se sont installés dans l'aire métropolitaine rennaise, laquelle ne dispose pas de ressource suffisante sur son territoire et doit acheminer son eau à partir de territoires ruraux éloignés, sur lesquels s'exerce par conséquent sa vigilance. La sécurisation s'impose également pour planifier l'urbanisme dans les communes péri-urbaines et rurales (Deux-Sèvres), pour garantir les conditions de l'agriculture (élevage, irrigation) (Deux-Sèvres, Cantal) ou du tourisme (Manche, Cantal).

B. De l'équipement des communes à la rationalisation

La formulation du problème de l'eau DCH dans les termes d'un enjeu de sécurisation justifie nombre de discours, mais aussi de politiques déployées pour faire évoluer le cadre institutionnel et la gouvernance de l'eau DCH. Est particulièrement visé le maillage hydro-territorial issu des décennies précédentes : en particulier, dans les espaces ruraux, les nombreux « petits services », souvent dépourvus de capacités financière et technique, voire stratégique, sont considérés comme incapables de concevoir et mettre en œuvre une politique de sécurisation tout en maintenant un prix de l'eau raisonnable. A contrario, la constitution d'ensembles plus importants est susceptible de faire jouer une solidarité, notamment financière, entre une communauté élargie d'usagers. La rationalisation hydro-territoriale apparaît ainsi comme la clef de voûte de la sécurisation. Empruntant dans chaque territoire des trajectoires singulières, elle se décline en deux « sous-programmes », l'un visant le maillage institutionnel, l'autre les ressources. Cette rationalisation hydro-territoriale trouve par ailleurs dans le cadre départemental un terrain d'élection pour sa formulation et sa mise en œuvre opérationnelles, avec naturellement des nuances entre les départements.

Une injonction au regroupement

Le premier pilier du programme de sécurisation vise à amplifier et mener à terme la recomposition spatiale (avec incitation/injonction au regroupement) et fonctionnelle (recherche de nouvelles articulations entre protection/production/transport/distribution) des compétences, engagée parfois depuis plusieurs décennies, avec l'émergence de structures intermédiaires de

production, de structures départementales de production et de protection de la ressource…. Les injonctions au regroupement figurent en bonne place dans plusieurs rapports officiels ((Miquel 2003), (Cour des comptes 2011)). La Cour des Comptes déplore ainsi le peu de progrès réalisés depuis son constat de 2003 relatif à « la dispersion, l'hétérogénéité et la complexité de l'organisation territoriale des services publics d'eau et d'assainissement ». Elle souligne divers problèmes ponctuels (transferts de compétences formels, partiels, imprécis, sources d'insécurité juridique) et récapitule les freins au développement de la coopération intercommunale (de nature technique, économique ou juridique), pour souligner toutefois que « lorsque la volonté politique existe, ces freins peuvent être surmontés ». L'enjeu n'est pas mince : il s'agit en effet, par le biais de la rationalisation, de réaliser des économies d'échelle, d'améliorer les capacités de pilotage et de pallier le désengagement de l'État des missions d'ingénierie publique. Elle en appelle logiquement à une « réduction drastique » du nombre de structures.

La rationalisation, de l'intercommunalité en général et de celle de l'eau en particulier, est explicitement devenue un objectif de politique publique nationale avec la loi de réforme des collectivités territoriales de 2010. Cette loi s'est traduite par l'élaboration en 2010/2011 des schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI) dont le volet eau, comme on le verra, a été assez différemment investi en fonction des départements. A titre d'illustration, dans l'Aube, le constat dressé par le SDCI est sans appel : « l'organisation de la gestion de la ressource en eau du département [est] manifestement inadaptée aux enjeux actuels d'amélioration de la qualité de l'eau distribuée aux abonnés ou de sécurisation de l'alimentation en eau potable »; le SDCI stigmatise également « le morcellement et la dispersion des énergies et des moyens » qui résulte de l'organisation institutionnelle actuelle.

Les principales justifications de ces injonctions à l'intercommunalité, essentiellement d'ordre gestionnaire, sont mobilisées à la fois par les services de l'État (administrations, Agence de l'eau) et par certains Conseils Généraux. Ces justifications mettent en avant la mutualisation des coûts nécessaire pour assurer le renouvellement des infrastructures d'AEP de l'après-guerre ; le déficit de maîtres d'ouvrage locaux disposant de l'assise technique et financière nécessaire pour assurer les investissements et la gestion d'un service d'AEP ; l'incapacité des collectivités de base à répondre aux exigences sanitaires et environnementales fixées aux niveaux national et européen. D'un point de vue plus institutionnel, l'arrière-plan de la crise des finances publiques et de la fin de l'ingénierie publique renforce les injonctions au regroupement intercommunal.

Illustrons ces dynamiques et leurs difficultés par quelques exemples issus de nos terrains. Dans les Deux-Sèvres, la volonté de structurer l'AEP autour de huit grands syndicats intermédiaires de production s'est affirmée dès 1995. Dans la Manche et l'Ille-et-Vilaine, un maillage similaire d'un petit nombre de syndicats de production, couvrant quelques dizaines de collectivités distributrices, a été mis en place au début des années 1990. L'exemple du Cantal illustre pour sa part ces dynamiques et les difficultés rencontrées. Dans ce département, la Direction de l'agriculture (DDAF) avait tenté une première expérience de regroupement volontaire en 1990, sur la base de trois secteurs correspondant aux trois arrondissements (sous-préfectures). Mais ce projet échoua en raison du décalage entre le principe de découpage retenu et les réalités et contraintes physiques des bassins versants. La rationalisation sera reprise après la sécheresse de 2003. L'incitation à l'intercommunalité lancée par le Conseil Général visait à regrouper à terme les compétences eau et assainissement sous la maîtrise d'ouvrage des communautés de communes existantes, sur la base de « plans locaux » établis sur dix-neuf secteurs homogènes selon une logique de vallée et de bassins-versants et destinés à planifier la modernisation et la rationalisation de la gestion de l'eau potable. En dépit de cette politique incitative engagée depuis une décennie, on observe une faible évolution de la carte intercommunale, hormis un ou

deux regroupements ponctuels. Pour l'essentiel, l'intercommunalité reste dictée par la nécessité de gérer ensemble une ressource limitée et par la volonté des collectivités de conserver la maîtrise du prix de l'eau, dont la perte de contrôle est considérée comme une source potentielle d'impopularité. Enfin, l'exemple de l'Aube, avec le syndicat départemental SDDEA, montre comment historiquement un ensemble de petits services a pu se doter d'une institution de support technique permettant à ses bénéficiaires de conserver jusqu'à aujourd'hui leur autonomie, politique, mais également opérationnelle avec une très faible implantation des délégataires de services publics, même si cette autonomie est désormais largement remise en cause.

La rationalisation peut devenir « couvrante » et aller jusqu'à la création d'un syndicat à vocation départementale, à l'image du syndicat mixte de gestion d'Ille-et-Vilaine qui chapeaute les six syndicats mixtes de production, gère un instrument de solidarité financière pour la production d'eau et pilote la planification départementale. Dans la Manche, la création d'un syndicat mixte est également envisagée, avec une fonction d'abord opérationnelle orientée sur la protection de la ressource, le transport de l'eau et l'assistance aux services, mais avec également un rôle dans la rationalisation de l'intercommunalité de l'eau. Dans les Deux-Sèvres, le Département pourrait transformer sa société d'économie mixte en une société publique locale[19] et en faire un levier de départementalisation de la gestion de l'eau, la structure proposant des services à la carte, avec un tronc commun susceptible d'intéresser tout le monde (observatoire, coordination des actions de protection de la ressource du programme régional Re-sources, Fonds de Solidarité Logement), et d'autres plus ciblés comme la reprise de l'activité de petits syndicats dépassés par la montée des exigences sanitaro-environnementales. L'autre noyau de départementalisation promu par le Conseil Général pourrait être le Syndicat des eaux du Vivier, le plus gros syndicat du département (il englobe Niort), que le Département tente de convaincre de fédérer la gestion publique et de reprendre des structures de production voisines. Enfin, en Ariège, le Conseil Général a conduit à marche forcée la création d'un syndicat départemental (Roussary 2010) (cf. infra).

Vers une spécialisation sur des « ressources stratégiques »

L'autre pilier du programme de rationalisation concerne la ressource brute destinée à l'AEP. Il consiste dans une tendance à la spécialisation de ces ressources, avec un centrage sur un nombre restreint de ressources et de captages qualifiés de « stratégiques » à un titre ou à un autre, qu'il s'agisse du SDAGE (schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux), du SDAEP (schéma départemental d'AEP) ou encore du Grenelle. Ces ressources stratégiques, dont les points de captages peuvent être reliés le cas échéant par des interconnexions, ont vocation à faire l'objet d'une protection renforcée à l'aide de tout l'arsenal des mesures territoriales : mesures agro-environnementales territorialisées (MAET), règles de prélèvement fixées par le SAGE, acquisitions foncières, jusqu'à la sanctuarisation ou mise en défens de certaines ressources particulièrement stratégiques pour l'avenir. Le déploiement du paradigme sanitaro-environnemental, impulsé par la DCE, est notamment outillé en France par la possibilité d'identifier au sein des aires d'alimentation des captages des « zones spéciales soumises à certaines contraintes environnementales » (ZSCE). Une application volontariste en a été faite avec la démarche des « captages prioritaires Grenelle », dont les effets sont à ce jour incertains. Ce paradigme est également relayé plus ou moins fortement par les financeurs, à l'image de

[19] La SPL (société locale mixte) est une société de droit privé dont le capital est entièrement détenu par au moins deux collectivités locales.

l'Agence de l'Eau Seine Normandie qui subordonne le financement des mesures curatives / palliatives à la mise en place de solutions préventives de protection de la ressource, ainsi que par les agences régionales de santé dont la légitimité et les missions ont été renforcées suite notamment au Plan National Santé Environnement (PNSE).

Le dispositif de protection des captages Grenelle

Suite au Grenelle, le gouvernement a établi une liste d'environ 500 captages (sur les 35 000 français) à protéger en priorité. La protection de ces captages devrait se dérouler selon les 3 phases suivantes :

1°) **Délimitation de l'aire d'alimentation du captage (AAC)**

La première phase consiste en la délimitation de l'aire d'alimentation du captage et la réalisation des **diagnostics territoriaux des pressions** (agricoles et non agricoles) permettant d'arrêter la « zone de protection » de l'aire d'alimentation du captage.

2°) **Adhésion volontaire au programme d'action**

Les agriculteurs peuvent adhérer volontairement au programme d'action agricole sur la zone de protection, sur trois ans à partir de 2009. Ce programme d'action[20] préconise des pratiques à adopter pour répondre aux enjeux « eau » et fixe des **objectifs quantifiés** de mise en œuvre de ces pratiques avec une obligation de résultats. Dans ce cadre les agriculteurs peuvent être **subventionnés** via les mesures agro-environnementales ou **MAE**[21].

3°) **Zonage de l'AAC en ZSCE, changements obligatoires**

Si les objectifs ne sont pas atteints, le préfet peut imposer des modifications de pratiques agricoles et rendre obligatoire l'adhésion au programme d'action via le classement de tout ou partie de l'AAC (la zone de protection) en **ZSCE**[22]. Ces changements de pratiques obligatoires pourraient alors être **subventionnés** par les **ICCE**[23] (Indemnités Compensatoires de Contrainte Environnementale), versées de manières dégressives sur 5 ans.

Source : (Barthes, Large et al. 2009), (Feuillette, Ayats et al. 2012)

Ce paradigme sanitaro-environnemental est également investi par certains acteurs territoriaux, à l'image de la Région Poitou-Charentes et du département des Deux-Sèvres, qui entendent assurer la promotion de l'agriculture biologique, du Grand Lyon qui déploie une palette étendue de mesures pour sécuriser ses champs captants. Les actions préventives tendent ainsi, non pas à prendre le pas, mais à se combiner avec les actions curatives, à base d'unités de traitement, et

[20] La mise en œuvre de ces programmes d'actions participe aux objectifs de l'article 27 de la loi de programmation relatif à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement du 3 août 2009 (Loi Grenelle I).

[21] Les MAE sont un dispositif issu du Programme de Développement Rural Hexagonal (PDRH), lequel organise les aides liées au second pilier de la PAC (développement rural).

[22] Le classement des AAC en ZSCE a été rendu possible par l'article 21 de la LEMA.

[23] Les ICCE sont un dispositif issu de l'article 38 du RDR (Règlement de Développement Rural). Il a déjà été utilisé en France lors des contentieux européens liés à la directive nitrate.

palliatives, reposant sur l'abandon des captages les plus problématiques et la concentration sur un nombre restreint de ressources.

A titre d'exemple, dans les Deux-Sèvres, depuis 2000, plus de vingt-et-une ressources superficielles ont été abandonnées et remplacées par neuf ressources en nappe captive, moins vulnérables et qui pourront faire l'objet d'une protection renforcée. La politique de l'eau définie par ce Conseil Général en 2010 classe les ressources en neuf classes en fonction de leur importance pour l'AEP, de leurs caractéristiques, usage et niveau de protection. Elle introduit une *summa divisio* entre ressources indispensables (stratégiques et de secours, dont certaines « mises en veille »), et ressources non indispensables. Cette politique de sanctuarisation de quelques châteaux d'eau est alors critiquée, notamment par le milieu associatif, dans la mesure où elle fait craindre un abandon des autres ressources. Quant aux interconnexions dites « structurantes », on illustrera ce principe par schéma du maillage mis en place dans le Morbihan, sous l'égide notamment du syndicat départemental Eau du Morbihan, créé en 1974 pour parachever la desserte, et assurer une solidarité technique mais également financière :

Source :

http://www.letelegramme.com, article Au «trop-plein» en Morbihan, 21/04/2012

NB : Vannes et Lorient ne sont pas membres du syndicat. Le département est également alimenté par l'Institution d'aménagement de la Vilaine, qui exploite une usine à Férel [source : site du CG56]

Carte des interconnexions du Morbihan

.

Cette rationalisation hydro-territoriale offre aux acteurs concernés à la fois un principe de mobilisation et un guide pour les aider à concevoir concrètement les changements. Mais l'emparement par les acteurs est loin d'être uniforme, il dépend notamment : des caractéristiques hydro-socio-géographiques propres à chaque territoire, de la sensibilité des élus de l'eau et de l'engagement des acteurs territoriaux susceptibles de relayer et traduire ce programme, notamment les services déconcentrés de l'État et le Conseil Général.

C. L'importance décisive du périmètre départemental

Deux échelons semblent s'imposer « naturellement », chacun sur leur mode propre, comme cadres spatiaux complémentaires de la rationalisation de l'eau DCH. Le premier est naturellement l'échelon communal. C'est l'échelon historique autour duquel s'est constitué l'approvisionnement en eau potable[24], reconnu d'abord par la jurisprudence administrative, puis

[24] CE, 27 avril 1877, ville de Poitiers et ville de Blois.

consacré légalement en 2006 par la LEMA[25]. On l'a vu, l'intercommunalité s'est dans de nombreux cas substituée à cet échelon de base, mais majoritairement sous la forme de syndicats à vocation unique, de taille modeste. Cet échelon « résiste » particulièrement bien pour tout ce qui a trait à la distribution, au nom d'un impératif de proximité reconnu par de nombreux acteurs. La rationalisation peut opérer directement à ce niveau, via des fusions entre syndicats, ou à travers la prise de compétence par les communautés, notamment d'agglomération, dont les technostructures sont parfaitement à même de conduire des politiques de sécurisation, autonomes au moins sur le plan des moyens humains et financiers. Parallèlement, en continuité avec un rôle lui aussi historique dans le programme de desserte universelle, le périmètre départemental a été fréquemment investi pour organiser la déclinaison, la coordination, le financement et la régulation du programme de rationalisation bien avant que la loi n'invite les préfets à élaborer les Schémas Départementaux de Coopération Intercommunale. Cela tient à la conjonction de plusieurs éléments qui tiennent d'abord à l'histoire et au rôle de ce que G. Marcou appelle le système d'administration départementale, c'est-à-dire « l'ensemble des institutions publiques qui concourent à l'administration du territoire et à la mise en œuvre territoriale des politiques publiques » (Marcou 2012).

Historiquement, le territoire départemental a été « mis en place dans une optique de quadrillage administratif et d'uniformisation du territoire national » (Cadiou et Maubert 2005), et s'est imposé en tant qu'« espace fonctionnel » dédié à « l'administration [et à] l'équipement du proche » (Roncayolo 1992). Comme le montre bien M. Roncayolo, les critiques contre son caractère obsolète et non pertinent jalonnent son histoire, et ce dès la fin du XIX^{ème} siècle. Son statut d'institution de proximité est en particulier source de jugements ambivalents. D'un côté, cet ancrage dans le proche conjugué au mode d'élection des conseillers généraux font douter de « la possibilité de construire un intérêt général départemental », lequel serait « miné par les tentations localistes et redistributives des représentants cantonaux » ((Estèbe 2005), cité par Cadiou et Maubert). D'un autre côté, la proximité est revendiquée comme gage de réactivité et d'efficacité de l'action. Son caractère « artificiel » et sa stabilité sont également présentés comme des atouts à l'heure de la multiplication des territoires d'intervention cherchant à épouser les « bassins de vie », ou construits en fonction des caractéristiques propres à chaque problème. Cela donne aux acteurs départementaux, au premier rang desquels le Conseil Général, la possibilité de se poser en intercesseur territorial (Behar 2002), promoteur de l'« articulation entre intercommunalités, pays, régions » et capable de « lier des projets territoriaux et [d']interpeller les acteurs » (Cadiou et Maubert, op. cit.).

Sa résilience tient non seulement à ce rôle fonctionnel et à sa capacité à le réinventer en s'adaptant aux évolutions politiques et institutionnelles, mais également au fait qu'il s'agit d'une « institution irriguée par des réseaux de pouvoir » (Cadiou et Maubert, op. cit.) : c'est à cet échelon en effet que sont structurés de nombreux secteurs professionnels, mais aussi les partis politiques, les fédérations associatives, sans compter que le Conseil Général est un tremplin pour le Sénat. Cette résilience tient enfin au fait que cet échelon a été activement renforcé par certains acteurs, qui ont en quelque sorte « joué le département » contre la région ou en opposition aux agglomérations. Ainsi, la montée en puissance des syndicats départementaux d'électricité a été poussée par EDF, qui y voyait un moyen de conjurer une menace de régionalisation porteuse à terme d'une désintégration de l'entreprise sur le modèle anglais, et par la FNCCR qui y a vu le moyen d'affirmer son rôle de « représentant national

[25] La LEMA, en créant l'article L. 22224.7.1 du CGCT, a créé une assise législative à cette compétence des communes.

d'un pouvoir concédant organisé par département, qui pourrait devenir un contrepoids face aux villes et aux futurs opérateurs » (Poupeau 2001).

En fin de compte, ces controverses et épreuves traversées par le département auraient, paradoxalement, conduit à le « recharge[r] en légitimité » et à favoriser en son sein une « accumulation » de savoirs, de pouvoirs, de ressources diverses (Roncayolo 1992). Au-delà de ces considérations générales, deux caractéristiques concourent à faire du département un territoire « bon pour agir » en matière de rationalisation de l'eau DCH.

L'emprise (émoussée) des services déconcentrés

En premier lieu, à travers les services déconcentrés de l'État, le département constitue le cadre spatial historique de ce que D. Lorrain nomme « l'administration républicaine des territoires » (Lorrain 1991) et de l'exercice de ce que P. Lascoumes appelle pour sa part la « magistrature technique »[26] (Lascoumes 1994) en l'occurrence la « magistrature sanitaire ».

Jusqu'aux lois de décentralisation de 1982/1983, les territoires étaient « administrés » par les services déconcentrés de l'État qui concentraient les ressources humaines, techniques, réglementaires et financières autorisant une intervention directe ou indirecte sur les projets des collectivités. Ces dernières étaient ainsi soumises à la procédure d'approbation préalable sur leurs décisions d'emprunt, à l'agrément préfectoral sur leurs projets d'équipement et elles devaient s'ajuster aux conditionnalités imposées pour l'octroi des subventions, dont celles du Fonds National de Développement des Adduction d'Eau (FNDAE). Ce Fonds, instauré en 1954, est à l'origine un compte spécial du Trésor géré par le Ministère de l'agriculture et de la pêche, qui avait pour vocation d'aider financièrement les communes rurales et leurs groupements à la réalisation des équipements publics dans les domaines de l'adduction de l'eau potable et de l'assainissement. Doté annuellement d'environ 140 millions d'euros au début des années 2000, il assurait une solidarité entre usagers et une péréquation au seul profit des communes rurales, orchestrées « par le ministère de l'Agriculture et ses services déconcentrés. Les ingénieurs d'État privilégient l'organisation qui optimise les investissements en fonction des ressources en eau disponibles. Pour bénéficier du FNDAE, les communes rurales doivent se plier à leurs prescriptions en matière de travaux, d'organisation (communale ou syndicale) et de mode de gestion. » (Pezon et Canneva 2009). Cette administration des territoires était tempérée, le fait est bien établi, par la nécessaire négociation avec les notables, notamment départementaux, aboutissant dans la pratique à ce qui a pu être qualifié de « régulation croisée » (Crozier et Thoenig 1975) ou de cogestion (Ohnet 1996).

Cette administration des territoires a, pendant longtemps, compris également un volet important de maîtrise d'œuvre : de fait, notamment dans les territoires ruraux, le programme de desserte universelle a été largement porté par l'ingénierie publique des services déconcentrés, aujourd'hui en cours d'extinction dans le cadre de la réforme de l'État. A la suite des lois de décentralisation, malgré la fin de la tutelle préfectorale et « la possibilité accordée aux élus départementaux et municipaux de créer une agence départementale chargée de répondre à leurs besoins d'assistance technique, les administrations d'État (DDE, DDA…) devaient continuer à jouer, dans bien des cas, un rôle important de 'conseil' et d'assistance juridique » (Ohnet 1996, p.180), tout particulièrement en milieu rural et dans le domaine de l'eau.

[26] L'expression est reprise par P. Lascoumes d'un ingénieur des mines, qui définit ainsi son travail d'inspection des installations classées, au regard de la « pesée des intérêts » précédant ses décisions. Il s'agit à chaque fois d'arbitrer entre enjeux juridiques, technologiques et économiques.

Dans la période plus contemporaine de déploiement de la rationalisation, l'administration des territoires s'est redéployée : elle consiste à porter et mettre en œuvre la rationalisation, par la démonstration chiffrée de son intérêt à travers la production d'études, par la maîtrise d'ouvrage du schéma départemental d'AEP et/ou de sa révision, par la prise en main du façonnage des territoires de l'eau, en négociation avec les collectivités concernées. De ce fait, les services de l'État se retrouvent en situation d'ajusteurs, c'est-à-dire investis dans une démarche visant à articuler les intérêts et politiques en présence au nom de l'intérêt supérieur territorial (Epstein 2000). C'est ce qu'exprime bien cet agent de la Direction départementale des Territoires (DDT) du Rhône : « les collectivités ne sont pas encore suffisamment autonomes pour connaître la vision globale du Département, se l'approprier et mettre en œuvre les actions. On est donc encore un peu charnière entre la politique publique Départementale et la collectivité qui doit faire. [… Donc] on s'oriente sur des missions de portage de politique publique, […] on impulse et on les aide […] ou bien on essaye de faire bouger un peu la direction prise par une collectivité, si au vu de son étude on voit que ce n'est pas forcément la bonne direction par rapport à l'orientation générale que l'on veut donner au niveau du département. » Le façonnage des territoires de l'eau par les services déconcentrés a pu s'appuyer sur un ensemble de ressources, réglementaires, cognitives, financières, techniques, mobilisables par des corps d'ingénieurs spécialisés, ressources qui sont aujourd'hui considérablement réduites. Le schéma départemental de coopération intercommunale (SDCI) a été mobilisé de manière très diverse selon les départements pour « pousser » la rationalisation des services d'eau : certains SDCI évacuent la question ou la renvoient à des concertations et actions ultérieures, d'autres intègrent une rationalisation « maximale » du nombre d'autorités organisatrices, comme dans l'Aube avec le passage de la structure atomisée actuelle à un syndicat départemental unique.

De son côté, l'exercice de la « magistrature sanitaire » oscille entre deux pôles. Le premier est le régalien au sens strict, qui vise l'application de la réglementation et culmine dans le pouvoir d'injonction, tout particulièrement en cas de crise ou de menace de crise. Dans le Rhône, face aux problèmes de pollution de la ressource de l'agglomération de Villefranche, le préfet fut amené à intervenir directement et intima à la délégation de l'ARS de prendre des mesures : « 'vous mettez tous les syndicats autour de la table, et vous me faites un schéma d'interconnexion' (…) donc tout le monde s'est mis autour de la table (…) chacune des collectivités se lance dans son schéma directeur et en parallèle se fait le schéma global d'interconnexions sur le secteur », explique un agent de la délégation territoriale de l'ARS.

L'autre pôle est l'accompagnement technique, qui repose sur un dosage de conseil plus ou moins directif et de compréhension face aux difficultés des collectivités, et permet au fil du temps de former les interlocuteurs. Il se manifeste concrètement par l'assistance en amont des projets, comme en Ille-et-Vilaine où la délégation territoriale de l'ARS est à l'origine de la création d'un « groupe captages » rassemblant les techniciens des principaux acteurs de l'eau, ce qui permet « d'éviter les ralentissements administratifs inutiles ». Il s'agit d'assurer une présence et une proximité qui permettent de dispenser des conseils et d'orienter les choix : « on essaye de trouver des consensus, on n'impose pas les choses », explique le responsable du service santé-environnement de la Manche, qui participe aux assemblées générales des syndicats, conseille les collectivités sur le choix des traitements à mettre en place au regard de la qualité constatée des eaux brutes et oriente le choix des filières. Cet accompagnement se manifeste également par une « négociation des normes », même sanitaires, comme dans le Cantal confronté aux pollutions bactériologiques, et par une tolérance par rapport à des montages politico-institutionnels fragiles (Manche) ou par rapport à un emparement très progressif des enjeux par les autorités locales (« il faut y aller doucement »).

Rien d'étonnant au fond à cela. On sait depuis longtemps que les politiques nationales ne sont pas appliquées uniformément et mécaniquement sur les territoires. Elles doivent passer par la médiation de fonctionnaires des services déconcentrés qui, eux-mêmes, doivent et ont appris à composer avec la réalité locale. L'accompagnement peut tendre à « émousser » la capacité de mise en œuvre du régalien, et des accommodements peuvent finir par se stabiliser. C'est alors l'occasion d'un changement de personnel qui peut permettre une rupture par rapport aux arrangements antérieurs et conduire à une vigueur renouvelée dans l'application de la réglementation, notamment sanitaire. C'est le cas dans l'Aube, avec l'arrivée à la fin des années 2000 d'une nouvelle personne à la délégation territoriale de l'ARS qui a mis fin aux dérogations permettant d'exploiter des ressources non conformes, qui a affiché des objectifs de reconquête de la qualité, et tenté de limiter drastiquement le recours aux unités de traitement de l'eau. La logique de double régulation qui se met en place avec l'échelon européen tend globalement à réduire la possibilité de ces accommodements internes : le régulateur national, en l'occurrence l'État et ses services déconcentrés, se trouve désormais lui-même régulé et en position de devoir rendre des comptes à la commission européenne, qu'il s'agisse de nitrates (Deux-Sèvres) ou, bientôt, de bon état des masses d'eau.

Dans la pratique, l'administration des territoires et la magistrature « sanitaire » sont portées par des services différents, qui peuvent entrer en tension et, sur certains dossiers, défendre des logiques opposées. Le caractère « borné santé » de l'ARS est ainsi critiqué dans certaines DDT. Par exemple, dans la Manche, au nom de l'impératif sanitaire, l'ARS plaidait pour que l'approvisionnement de St Lô se fasse avec les eaux souterraines issues du centre Manche, et non avec des ressources superficielles. Ce choix préférentiel des eaux souterraines fait partie, avec une opposition résolue à la chloration de l'eau et aux traitements chimiques et la mise en avant des techniques de filtration, de la « doctrine » du responsable du service santé-environnement de ce département, en poste depuis trente ans et qui, de ce fait, a fini par définir et mettre en œuvre en quelque sorte sa propre politique. De son côté, la DDT défendait, avec l'Agence de l'eau, une logique de préservation de cette ressource souterraine. L'arbitrage se fit alors au sein de la MISE, en l'occurrence en faveur de la DDT.

En cas de tension, l'arbitrage peut donc se faire au sein de la MISE, qui est l'instance de coordination des services déconcentrés de l'État, et accueille également de manière systématique ou plus occasionnelle d'autres acteurs comme les services du Conseil Général. Mais la recherche de compromis entre services peut également prévaloir et aboutir sans passage en MISE, au nom d'un impératif d'action (« il faut avancer ») conjugué à des circonstances favorable, organisationnelles (la petite taille des services) ou interpersonnelles (bonne entente). C'est le cas en Charente ainsi que l'explique un agent de la DDT : « Moi j'ai une vision peut-être plus environnement, elle [agent ARS] a une vision peut-être plus santé. Donc des fois on a des discussions et on essaye de trouver des compromis qui satisfassent tout le monde et l'essentiel c'est d'avancer. Mais l'avantage aussi c'est peut-être parce qu'on est des petits services, et finalement c'est peut-être pour ça qu'on s'entend bien aussi et on est motivé parce qu'on fait ».

Les services déconcentrés : ancienne et nouvelle génération

La Réforme de l'Administration Territoriale de l'État, ou REATE, engagée depuis 2007, consacre le niveau régional comme lieu de pilotage des politiques publiques, et réorganise le niveau départemental autour de deux ou trois directions interministérielles, dont les Directions Départementales des Territoires (et de la

Mer dans certains cas). Comme l'explique (Kada 2012), « le pouvoir de direction [du préfet de Région] se double aujourd'hui d'un pouvoir d'instruction lui permettant de définir le cadre de l'action des préfets de département ».

L'affirmation (contrariée) du Conseil Général

En second lieu, le département est un territoire doté d'un acteur – le Conseil Général – qui bénéficie d'une compétence générale explicite sur les affaires départementales depuis 1926 (Ohnet 1996), qui a profité du desserrement de l'emprise étatique pour se doter de structures d'état-major et de technostructures lui donnant une véritable capacité d'action territoriale, qui s'est investi très tôt auprès des collectivités rurales pour favoriser leur équipement en matière d'infrastructures de base et qui, dans le domaine spécifique de l'eau, s'est doté progressivement de véritables services techniques et d'une politique. Par exemple, dans le Cantal, la création d'un service eau au début des années 2000 a constitué un changement d'orientation significatif et a été suivi par l'ensemble des partenaires institutionnels de la gestion de l'eau DCH. Il s'est accompagné sur le plan financier du passage d'une logique de guichet à une logique de programmation appuyée sur une sectorisation territoriale, sur un calendrier et sur une expertise forte, l'ensemble assurant la cohérence de la politique départementale de l'eau DCH.

L'institution départementale occupe par ailleurs une position nodale dans la gestion de l'eau DCH. Elle entretient en effet des liens avec l'ensemble des acteurs de la gestion intentionnelle (autorités organisatrices, services déconcentrés, institutions de bassin, Régions) et effective (monde agricole) de l'eau. Le Département entretient en particulier des liens étroits avec le monde agricole, dont les intérêts sont organisés au niveau départemental avec les chambres d'agriculture. De nombreux témoignages sur ces liens très étroits ont pu être recueillis, par exemple dans trois départements où, pour le revendiquer ou le critiquer, certains interlocuteurs estiment tout simplement que « la Chambre d'Agriculture, c'est le service agriculture du Conseil Général » ou que « la politique agricole du Conseil Général, c'est la Chambre qui l'a écrite ». Autre illustration, dans l'Aube, le président du syndicat d'eau départemental est un conseiller général par ailleurs exploitant agricole.

Le département a en outre été progressivement institué comme une échelle de solidarité intermédiaire, d'abord territoriale et ensuite sociale. Pour ce qui nous concerne plus directement ici, c'est dans le périmètre départemental et en partie sous la conduite du Conseil Général que s'exerce la solidarité vis-à-vis des territoires ruraux. A cet égard, de multiples analyses ont souligné le rôle historique du Département dans l'équipement et l'aménagement de ces territoires, ainsi que leur rôle de « mandataire du rural » (Mabileau 1994 (1991)) ou de « super-collectivité d'encadrement du secteur rural » (Le Galès 1995).

Les Conseils Généraux ont également investi significativement les nouveaux outils de l'action publique dans le domaine de l'eau, à savoir les schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) et les établissements publics territoriaux de bassin (EPTB). Ils ont accompagné en cela les transferts de compétences issus de la décentralisation, l'européanisation des politiques publiques nationales ainsi que les évolutions législatives et réglementaires en lien avec ces processus. Les CG ont dû également s'adapter au changement d'échelle et de nature des problématiques liées à l'eau et aux niveaux et formes de gouvernance associés (inondations, continuité écologique, objectifs qualitatifs et quantitatifs, etc.).

Les Conseils Généraux ont fait de l'enjeu eau potable, pendant un temps, un levier d'affirmation politique dans le jeu territorial, qui a culminé avec la revendication d'en être reconnu comme les chefs de file. Cette revendication a été exprimée par exemple par le député J. Launay et le

sénateur G. Miquel, auteurs de rapports sur la politique de l'eau et ardents promoteurs du « rôle pivot du département » et d'une « politique de l'eau orientée vers la départementalisation ». Ils ont été suivis par une majorité écrasante des Conseils généraux, qui estimaient à 93 % que le Département avait une véritable légitimité pour tenir ce rôle, dans le cadre d'une « politique multi-partenariale », en particulier avec les Agences de l'eau pour lesquelles les Départements constitueraient « l'échelon de proximité » et « l'interlocuteur privilégié sur le plan technique et financier » (ADF et CFE 2003). Cette revendication, aux contours assez flous, s'était plus précisément concrétisée par le souhait de pouvoir mettre en place des fonds départementaux de solidarité, ce qui n'a pas été retenu par le législateur en 2006, lequel a choisi de conforter le rôle de pivot financier des Agences de l'eau en leur confiant la gestion de la solidarité avec le monde rural (Roussary 2010). Le domaine de l'eau représentait probablement un segment d'intervention sur lequel les Départements pouvaient faire preuve de volontarisme et porter une véritable politique, *a contrario* du domaine sanitaro-social très fortement cadré et contraint par la gestion de multiples prestations.

II. Le problème « eau DCH » dans ses déclinaisons départementales : deux éclairages

Ce tableau macroscopique d'une rationalisation hydro-territoriale conduite dans le périmètre départemental doit naturellement être affiné et précisé. Les problèmes de sécurisation et les démarches de rationalisation se posent en effet chaque fois de manière très singulière, tant ils sont liés aux caractéristiques de chaque territoire, à son histoire et aux institutions qui y interviennent. Nous proposons ici de caractériser cette variété à l'échelon intermédiaire qu'est précisément l'échelon départemental. Nous apporterons deux éclairages complémentaires sur ces déclinaisons départementales de l'organisation et du problème de l'eau DCH : le premier consiste en une tentative de mise en évidence de classes d'hydro-territoires spécifiant notamment la hiérarchie des enjeux de l'eau au sein des départements; le second consiste en une appréhension plus fine des maillages institutionnels par une caractérisation de types d'intercommunalité de la distribution de l'eau.

A. Approche par les profils d'hydro-territoires

La cohérence du problème public telle que nous venons de l'exposer ne doit pas masquer la grande diversité de ses déclinaisons territoriales : les contraintes de la géographie physique, les données de l'occupation socio-économique du territoire, le maillage urbain et le poids de la ou des agglomérations, la disponibilité relative en eaux superficielles et souterraines, le legs de l'organisation des services d'AEP, les ressources financières disponibles, les configurations politiques locales … se conjuguent pour colorer d'une manière à chaque fois spécifique la manière dont le problème est susceptible de se poser aux acteurs concernés. Quelques exemples (cf. tableau ci-après) permettent d'illustrer la variété des situations dans les départements métropolitains (hors Paris) : ils soulignent les importantes disparités en matière de densité de population, qui se traduisent notamment par la possibilité d'amortir le coût du linéaire de réseau sur un volume plus ou moins conséquent de m^3 vendus, en matière de pression anthropique évaluée à travers la part du territoire classée en zone vulnérable nitrate ou de l'eau n'ayant eu à subir qu'un traitement simple de potabilisation, ou encore en matière d'organisation productive à travers la concentration ou au contraire la dispersion des captages.

	Densité de population*	Territoire en zone vulnérable nitrate**	Part des traitements simples***	Nombre de captages****
Moyenne	332 hab/km²	43%	58%	350
Médiane	78 hab/km²	32%	-	303
Min - Max	15 - 8747	0 – 100	2 – 100	8 – 1197

* valeur 2006, source INSEE
** % du territoire classé en zone vulnérable nitrate en 2007, source Eider EA18DET
*** ratio débits (N+A1)/(N+A1+A2+A3), données 2009, source DGS, Ministère de la santé
**** nombre de captages au 7 janvier 2009, source DGS Ministère chargé de la Santé

Quelques caractéristiques hydro-territoriales à l'échelle départementale

Une des hypothèses du projet Aquadep toutefois était que cette diversité pouvait être contenue et qu'il devait être possible de définir des classes d'hydro-territoires en croisant les caractéristiques géographiques (physique et humaine) et hydriques (disponibilité et qualité de la ressource, pression anthropique et caractéristiques de l'organisation territoriale des services d'eau) des départements. Pour cela, nous avons constitué une base de données « Eau et territoire » comportant 130 indicateurs relatifs à sept domaines :

- géographie physique, selon les dimensions morphologique et climatologique (superficie, température moyenne annuelle, % du territoire en zone humide...)
- géographie humaine (population municipale, population saisonnière, répartition entre le rural et l'urbain, l'organisation territoriale)
- socio-économie (niveau de vie, précarité sociale, pression agricole)
- institution départementale (positionnement politique…)
- ressource en eau (disponibilité, qualité)
- pression anthropique (prélèvements annuels, poids des différents usages)
- cycle de l'eau DCH (production de l'eau potable, distribution de l'eau potable, assainissement, autorité organisatrices).

La liste de toutes les données utilisées ainsi que leur origine figure en annexe 1 (tableau 1). Une analyse en composantes principales (ACP) et une classification hiérarchique ascendante (CHA) ont été menées afin de résumer l'information donnée par les différents indicateurs de la base et de catégoriser les départements métropolitains au regard de leurs caractéristiques hydrologiques et territoriales.

Méthodologie d'analyse

Le principe de l'ACP est de mettre en correspondance un ensemble de variables continues. En étudiant les proximités et les distinctions entre celles-ci, elle permet de décrire les principes de structuration de l'espace des départements métropolitains au regard de leurs caractéristiques hydrologiques et territoriales en distribuant les principales liaisons sur des axes. Elle repose ici sur 50 indicateurs placés en variables actives (cf. tableau 2 en annexe 1), ainsi que sur 63 variables continues et 16 variables qualitatives placées en variables supplémentaires ; ces dernières ne participent donc pas à la construction des axes tout en pouvant être

projetées avec les variables actives et apparaître dans la caractérisation des classes au cours de la CHA.

La sélection des variables actives s'est faite par rapport au tableau d'indicateurs construits au préalable à la construction de la base de données et de sorte à avoir un certain équilibre entre les domaines et dimensions interrogées (géographie physique et humaine, pression agricole, ressource en eau, pression anthropique, cycle de l'eau DCH, gestion des services d'eau). Les deux premiers axes résument 28% de l'inertie, les trois premiers 39%, les 10 premiers, plus de 70% (tableau en annexe), ce qui n'est pas négligeable au regard du nombre d'indicateurs insérés dans l'analyse.

Il va de soi qu'une telle analyse dépend de la sélection des variables et de l'objectif visé, et que d'autres caractérisations sont tout à fait envisageables. Néanmoins, cela nous semble établir la possibilité d'une « réduction raisonnée » de la très forte hétérogénéité des systèmes eau-territoire, envisagés ici au prisme de la problématique eau DCH.

Cette analyse permet de dégager deux premiers résultats : l'impact de l'agriculture sur la ressource en eau ; la nécessaire prise en compte de la géographie physique.

Comme on pouvait s'y attendre, la qualité de l'eau et sa disponibilité ne sont pas indépendantes de la pression agricole. La pollution de l'eau, notamment par les nitrates, et les problèmes quantitatifs que traduisent les scores « arrêtés sécheresse »[27], sont liés à l'activité agricole. Ainsi, la part du territoire en zone vulnérable nitrates est partiellement corrélée au volume de la production de céréales, à la part du territoire agricole dans la superficie total (taux de corrélation à 0,7[28]), au nombre de têtes de porcins (0,35), d'arrêtés sécheresse (0,36 pour l'année 2003, 0,24 pour 2004), et de stations de traitement les plus exigeantes, de type A3[29] (0,37). Pour ce qui est de la disponibilité de la ressource et notamment des déséquilibres saisonniers : plus la production de maïs et de céréales est élevée, plus le score des arrêtés sécheresse est élevé (coefficients de 0,47 et 0,38 pour 2005 et 2006), c'est-à-dire que les départements sont en situation critique en termes d'arrêtés sécheresse. Par ailleurs, plus la température moyenne et la surface agricole utile (SAU) en cultures irriguées sont élevées, plus l'eau est prélevée pour un usage agricole plutôt que domestique (coefficients de 0,58 et 0,59). Au titre de la géographie physique, il apparaît que le nombre de captages et d'UDI[30] croit avec l'altitude maximum des

[27] Pour les années 2005, 2006, 2007 et 2008, des scores ont été calculés à partir d'un tableau transmis par le MEEDDAT, qui donne la ventilation par département de la situation hebdomadaire en terme d'arrêtés sécheresse. Les départements sont répartis en 4 classes (classe 1: rien ou vigilance; classe 2: alerte; classe 3: crise; classe 4: crise renforcée). Si un bassin d'un département est en situation d'alerte, alors l'ensemble du département est situé en classe 2. Les scores calculés sont la somme des situations hebdomadaires : dans l'absolu avec des données compilées sur 52 semaines, ils peuvent varier entre 52 (une situation en classe 1 sur l'ensemble de l'année) et 208 (un département en classe 4 pendant 52 semaines).

[28] Les taux de corrélation sont compris entre -1 et 1. Plus la valeur absolue du coefficient de corrélation est proche de 1, plus les deux variables sont corrélées entre elles.

[29] Les données du ministère de la santé différencient quatre types de stations de traitement : N (traitements sans désinfection), A1 (traitement physique simple et désinfection), A2 (traitement normal physique, chimique et désinfection), et A3 (traitement physique, chimique poussé, affinage et désinfection).

[30] Une UDI correspond à un réseau géré et exploité par une même structure et délivrant une eau de même qualité. Une commune peut être desservie par un ou plusieurs UDI. Inversement, une UDI syndicale peut desservir plusieurs communes.

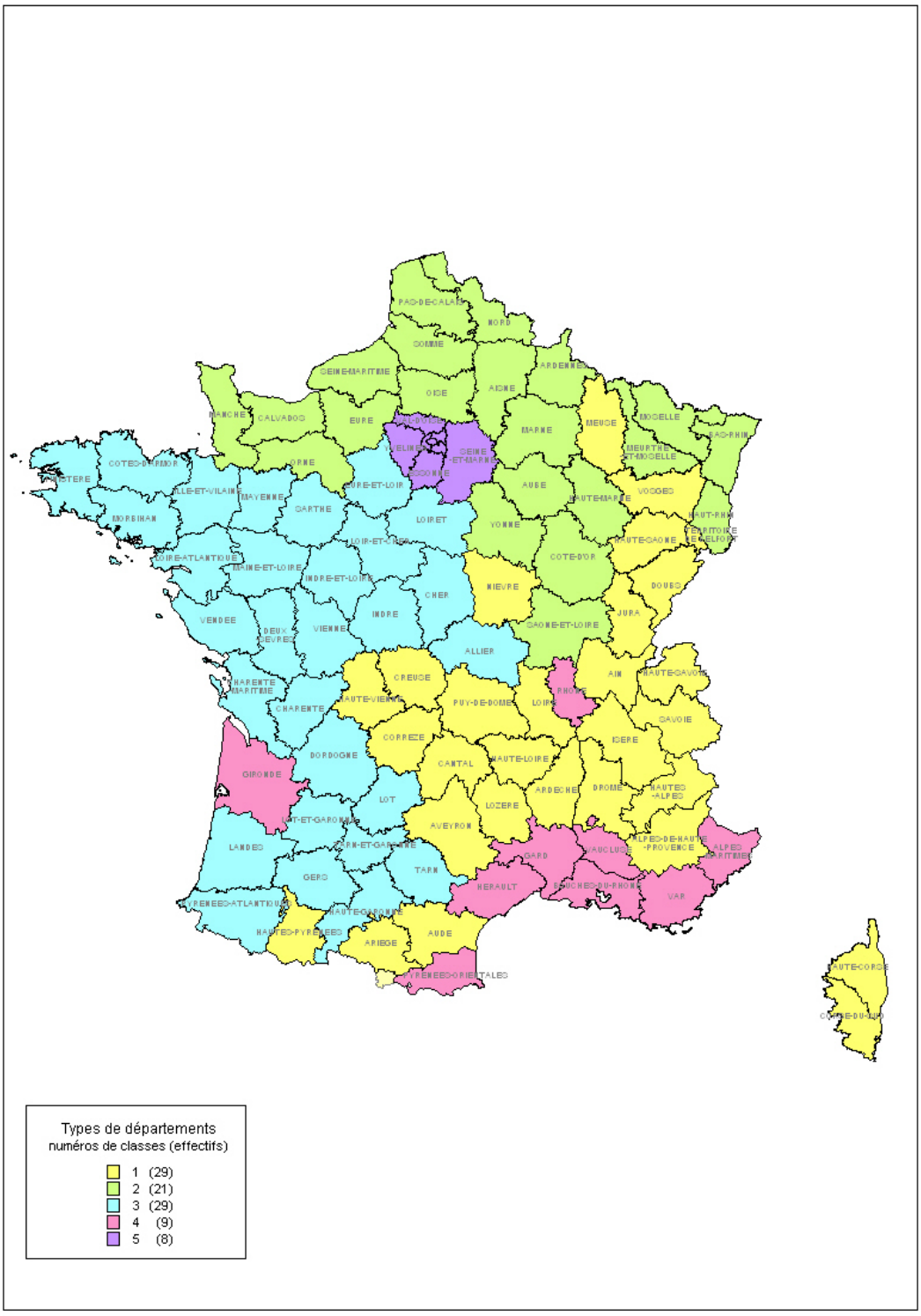
départements, le caractère montagneux se traduisant à la fois par un cloisonnement physique des localisations humaines et donc des services et par une relative abondance de ressources. Par ailleurs, on retrouve bien la différence de qualité entre eaux brutes souterraines et superficielles : plus la part d'eau souterraine prélevée par rapport à l'eau superficielle est élevée, moins l'eau fait l'objet d'un traitement conséquent (stations de traitement N et A1 et non A2 et A3; coefficient de 0,70).

L'analyse en composantes principales donne la possibilité d'aller au-delà de ces constats partiels et d'effectuer une classification hiérarchique ascendante, autre technique statistique qui repose sur la construction de catégories. En réalisant une partition des individus de sorte à ce que chaque catégorie soit non seulement la plus différente possible des autres, mais aussi la plus homogène en fonction de ses caractéristiques, la classification réalisée a permis de regrouper les départements métropolitains en cinq classes – cinq idéaux-types – en fonction de leurs caractéristiques géographiques et hydrologiques ; les caractéristiques socioéconomiques et politiques ont également été ajoutées sans entrer dans la construction des classes. A noter que les départements se situent plus ou moins proches du centre de la classe. Les caractéristiques discriminantes des cinq classes sont présentées dans le tableau ci-après, et détaillées dans les tableaux en annexe ; on a également indiqué la classe d'appartenance des départements ayant fait l'objet d'une monographie :

Principales caractéristiques des classes d'hydro-territoires

	Géographie physique	Géographie humaine	Ressource en eau	Pression agricole	Organisation de l'AEP
Classe 1 Moyenne et haute montagne	Altitude maximale élevée	Départements ruraux avec faible densité de population	Enjeu de qualité microbiologique	SAU plus faible que la moyenne	Nombre élevé de captages et d'UDI
	Cantal				
Classe 2 France de l'Est et du Nord – Nord-Ouest	Ensoleillement assez faible, altitude maximale peu élevée	Ruralité intermédiaire, avec un nombre élevé de communes	Problèmes de qualité, principalement au regard des nitrates	Surface agricole importante	
	Aube, Manche				
Classe 3 France de l'Ouest et du Sud-Ouest	Faible altitude		Problèmes de qualité (nitrates) et de quantité (arrêtés sécheresse)	Forte production de maïs et de céréales, prélèvements agricoles importants	Nombre de captages et d'UDI plus faible que la moyenne, captages moins protégés
	Ille-et-Vilaine, Deux-Sèvres				
Classe 4 Sud urbanisé	Façade maritime et fort ensoleillement	Départements peuplés, peuplement plus urbain	Problèmes de qualité	Plus d'irrigation que la moyenne	
	Rhône				
Classe 5 Ile de France	Faible altitude	forte densité de population	Problèmes de qualité (stations A3) et de quantité	peu de prélèvements agricoles	nombre de captages et d'UDI plus faibles que la moyenne

Un résultat remarquable de cette classification réside dans la connexité géographique des zones mises en évidence, comme on peut le voir dans la carte ci-dessous. Il va de soi qu'une telle analyse dépend de la sélection des variables et de l'objectif visé, et que d'autres caractérisations sont tout à fait envisageables. Néanmoins, cela nous semble établir la possibilité d'une « réduction raisonnée » de la très forte hétérogénéité des systèmes eau-territoire.



Les départements enquêtés couvrent tous les types d'hydro-territoire, à l'exception de la classe Ile de France dont les départements les plus centraux ou représentatifs se caractérisent par un investissement important des Conseils Généraux en matière d'assainissement et, a contrario, une quasi-absence dans le domaine de l'eau potable. Cette configuration mériterait à elle seule une étude spécifique.

B. Approche par les structurations de la compétence eau potable

Nous avons par ailleurs analysé de manière plus détaillée l'état actuel de l'organisation de la compétence « distribution de l'eau potable »[31], que l'on peut décrypter à travers une analyse structurelle du type d'intercommunalité. Nous avons ainsi dressé des profils d'organisation territoriale de la compétence eau : le territoire départemental présente-t-il un profil très atomisé, ou existe-t-il au contraire des noyaux de départementalisation déjà constitués? Ont été ainsi mises en évidence sept classes d'organisation de l'intercommunalité de l'eau selon une méthode d'analyse en composantes principales puis d'une classification hiérarchique ascendante.

A l'échelle nationale[32], l'intercommunalité est la forme dominante tant en population qu'en territoire couvert. Elle repose sur des structures de taille modeste, composées en moyenne de moins d'une dizaine de communes. Elle regroupe des communes de population légèrement inférieure à la moyenne, signe d'une légère prédominance en milieu rural. Toutefois ces caractéristiques moyennes cachent une grande diversité à l'échelle départementale.

A partir de l'analyse en composantes principales, nous avons modélisée la structuration de la compétence distribution pour l'eau potable selon trois dimensions. La première caractérise le niveau d'intercommunalité dans le département, tant en termes de territoire que de population. La deuxième composante décrit le **caractère urbain** de l'intercommunalité. Lorsqu'elle est élevée, les intercommunalité regroupent plutôt les zones les plus densément peuplées du département. Cependant, il faut souligner qu'il s'agit d'un indicateur relatif au caractère urbain ou rural du département lui-même. La troisième dimension caractérise la **polarisation** autour d'un nombre réduit d'intercommunalités, regroupant alors un grand nombre de communes. *A contrario*, une faible valeur de polarisation indique que les intercommunalités sont de taille modeste. Il s'agit également d'un indicateur relatif au niveau d'intercommunalité du département.

Nous pouvons ainsi identifier sept classes d'organisation (cf. carte ci-après), que nous pouvons regrouper en trois grandes catégories :

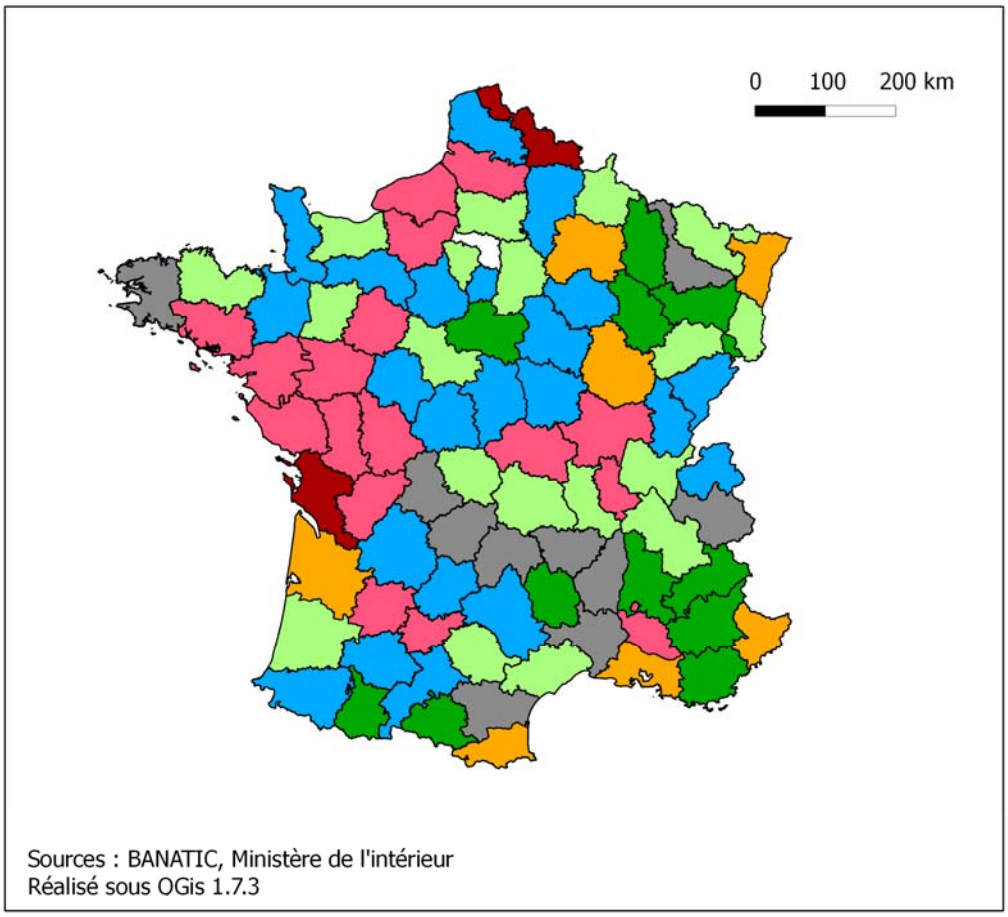
1) Les classes A1 et A2 regroupent des départements présentant un faible niveau d'intercommunalité, la classe A2 isolant ceux ayant un niveau particulièrement bas. On peut noter que ces deux classes se distinguent par ailleurs par le fait que pour la classe A2, le niveau de polarité est assez élevé : l'intercommunalité n'est le fait de quelques EPCI, ce qui est assez logique en présence de peu d'intercommunalité. Dans ces deux classes, l'intercommunalité regroupe plutôt des communes rurales (moins peuplées que la moyenne du département).

2) Les classes B1 et B2 regroupent les départements présentant les niveaux d'intercommunalité les plus élevés. La classe B1 distingue les départements où l'intercommunalité est très présente et sous la forme d'une entité hégémonique (la polarité est très élevé). La classe B2 regroupe les départements ayant un niveau d'intercommunalité élevé, plutôt rural et où un grand nombre de structures intercommunales coexistent.

[31] Les données proviennent du ministère de l'intérieur (Direction générale des collectivités locales) et datent de 2007. Compte tenu des réorganisations en cours, tant au niveau des communautés d'agglomération que des schémas directeur de coopération intercommunale, l'analyse doit être considérée comme une photographie d'un paysage en constante évolution quoique lente.

[32] Compte tenu des caractéristiques particulières des départements d'Île de France et notamment de la place du SEDIF, nous avons exclu de notre analyse les départements 92, 93, 94 et 95, ainsi que la Ville de Paris. En outre, nous n'avons considéré que les départements métropolitains (hors Corse). L'analyse a donc porté sur 89 départements.

3) Enfin les trois dernières classes ont un niveau d'intercommunalité assez proche de la moyenne nationale. Elles se distinguent plutôt par les formes de cette intercommunalité. Les classes C1 et C2 se caractérisent par une intercommunalité à prédominance urbaine. Dans la classe C1, l'intercommunalité est essentiellement le fait des agglomérations, tandis que la classe C2 se caractérise par un décalage moins marqué entre intercommunalité rurale et urbaine quoique cette dernière prédomine (essentiellement du fait de départements plutôt urbains). La classe C3, enfin, se distingue assez peu des caractéristiques moyennes nationales. Toutefois, comme nous le montrons dans les monographies, des départements appartenant à une même classe peuvent se positionner sur des trajectoires différentes, notamment du fait que cette classification n'intègre que la compétence « distribution » et pas les autres compétences (« production » et « protection de la ressource » notamment).



Le tableau présente les caractéristiques des départements étudiés dans les monographies. Comme une part significative de nos cas d'étude sont dans la classe 7 (qui est assez proche des caractéristiques moyennes nationales) nous avons précisé l'éventuelle proximité avec des classes mieux caractérisées.

Département	Niveau d'intercom-munalité	Caractère urbain de l'intercom-munalité	polarisation de l'intercom-munalité	Classe et commentaire
10 : Aube	0	++	-	**C3** mais proche de la C1 : dans la configuration moyenne nationale tout en se rapprochant des départements où l'intercommunalité est essentiellement liée aux communes urbaines
15 : Cantal	-	+++	+	**C1 :** l'intercommunalité est peu présente et essentiellement le fait de communes urbaines (CA d'Aurillac)
35 : Ille-et-Vilaine	+	---	--	**C3** mais proche de la B2 : dans la configuration moyenne nationale tout en se rapprochant des départements où l'intercommunalité est morcelée et essentiellement le fait des communes rurales
50 : Manche	+	--	---	**C3** mais proche de B2 : situation proche de l'Ille et Vilaine
69 : Rhône	+++	+	+	**B2** mais proche de la B1 : forte intercommunalité, plutôt urbaine et polarisée autour de la CU de Lyon
79 : Deux-Sèvres	++	-	-	**B2 :** intercommunalité forte mais plutôt rurale et plutôt morcelée

III. Mises en perspectives internationales

Dans l'étude des recompositions territoriales de la gouvernance de l'eau DCH, la mise en perspective des situations françaises avec des cas européens – et donc soumis par la réglementation européenne aux mêmes évolutions tendancielles – permet de souligner le caractère générique de certaines dynamiques tout en singularisant les caractères nationaux ou les configurations atypiques. Le Danemark et l'Italie, comme la France, présentent historiquement un fort émiettement de la gestion de l'eau DCH. On compte environ 2600 opérateurs d'eau (opérateurs publics ou coopératives) au Danemark, environ 5500 en Italie en 1994 et plus de 14000 en France. Il est donc très intéressant de comparer l'évolution de leur structuration et ses déterminants.

A. Le processus de « départementalisation » en Italie

La réforme Galli

Historiquement, ce sont les communes qui sont responsables de l'alimentation en eau potable des habitants, opérée par les services municipaux. Comme on le constate généralement en Europe, la répartition des ressources influe sur l'organisation des services : fragmentation au

Nord, mise en commun des réseaux à une plus grande échelle au Sud (Breuil, Canneva et al. 2004). En 1994, les services d'eau potable italiens étaient répartis entre plus de cinq mille opérateurs (Citroni, Giannelli et al. 2007), dont une majorité de petites régies communales. Du fait d'un maintien du prix de l'eau très bas, la plupart d'entre eux ne possédaient que peu de moyens, leur capacité à se moderniser était quasi nulle, leur efficience, très faible. La loi 36/1994 (dite loi Galli) a alors lancé une grande réorganisation des services d'eau afin de moderniser le système et lui permettre de se mettre en conformité avec les attentes européennes.

La réforme consiste à définir des territoires de gestion optimaux (*Ambito Territoriale Ottimale*, ATO), sur lesquels une seule autorité (*Autorità dell'ATO, AATO*) serait compétente à la fois pour l'eau potable et pour l'assainissement (service de l'eau intégré). La réorganisation vise ainsi à créer des opérateurs bénéficiant d'économies d'échelle et à adopter le principe de recouvrement complet des coûts par un tarif unique sur la zone de l'ATO.

La définition du périmètre et des modalités de fonctionnement des ATO revient aux Régions[33]. Une fois les périmètres établis, les collectivités locales désignent leurs représentants au sein de l'AATO et les communes transfèrent leurs infrastructures. L'AATO est alors chargée d'établir un état des lieux et un programme d'action (*piano d'ambito*), de choisir le mode de gestion et l'opérateur unique sur l'ATO.

Le choix offert par la loi aux Région pour dessiner les limites des ATO se limitait à 3 options : un ATO régional, des ATO circonscrits aux limites hydrographiques ou des ATO calqués sur les provinces, équivalent italien des départements français. Dans la plupart des régions, le périmètre de la province a été retenu, du fait de sa préexistence. Institution déjà établie, elle donnait accès à des lieux de concertation reconnus entre les élus locaux ainsi qu'à des moyens de fonctionnement. Toutefois certaines régions, essentiellement dans le Sud, ont défini un ATO régional (Pouilles, Sardaigne par exemple) et, marginalement, la Toscane a retenu les limites hydrographiques.

A l'échelle nationale, on peut donc considérer la réforme Galli comme une départementalisation poussée du service d'eau, avec la création à une échelle « départementale » d'un service unique, regroupant les fonctions AEP et assainissement. Dans sa mise en œuvre, la principale difficulté est liés au financement des importants investissements à réaliser – de l'ordre de 800 €/hab[34] – et à la transition vers un recouvrement complet des coûts, induisant un relèvement important des tarifs de l'eau, historiquement peu élevés. Ceci explique entre autres que près de vingt ans après le lancement de la réforme, celle-ci ne soit toujours pas mise en œuvre (Citroni 2010).

La réforme à l'échelle de la Lombardie : la Région chef de file de la mise en œuvre

En Lombardie, la ressource en eau est abondante, tant dans la plaine alluviale du Pô que dans les grands lacs alpins. Comme dans le Nord de l'Italie, la gestion des services était essentiellement assurée par des communes, au travers d'entreprises publiques.

La mise en œuvre de la réforme Galli en Lombardie a été très tardive : la loi régionale de 2003 a calqué le périmètre des ATO sur celui des provinces, à l'exception de la province de Milan (qui regroupe la ville de Milan et des villes de sa périphérie), qui a été scindée entre l'ATO *Citta di Milano* (ne concernant que la commune de Milan) et l'ATO *Provincia di Milano* (regroupant toutes les autres communes de la Région) (Figure 1). En 2006, face au retard important de mise

[33] En Italie, la décentralisation est plus poussée qu'en France et les Régions mettent en œuvre des politiques nationales au travers de lois régionales.

[34] D'après CONVIRI, 2009. Relazione annuale al Parlamento sullo stato dei servizi idrici - Anno 2009. p. 123.

en œuvre de la réforme, la Région a introduit un système original d'accompagnement des AATO. Elle prévoit d'une part, une entité propriétaire des infrastructures, chargée de la gestion du patrimoine (*il gestore*) et d'autre part un opérateur du service, chargé de l'entretien et de l'exploitation du service (*il erogatore*). Pour pallier les difficultés de financement, la Région s'appuie sur sa société financière FinLombarda, qui crée un fonds régional, *Public Utilities* qu'elle garantit, afin de prêter de l'argent aux AATO et/ou aux gestionnaires d'infrastructure. Conjointement, la Région mobilise sa société d'ingénierie Cestec pour aider les AATO à établir des *piani d'ambiti* qui soient finançables (Figure 2).

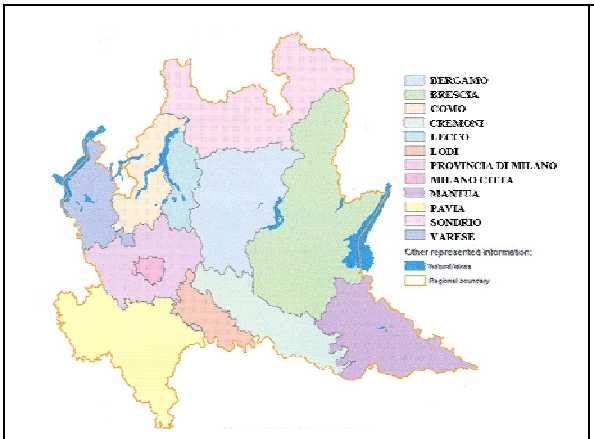


Figure 1 : périmètre des ATO en Lombardie

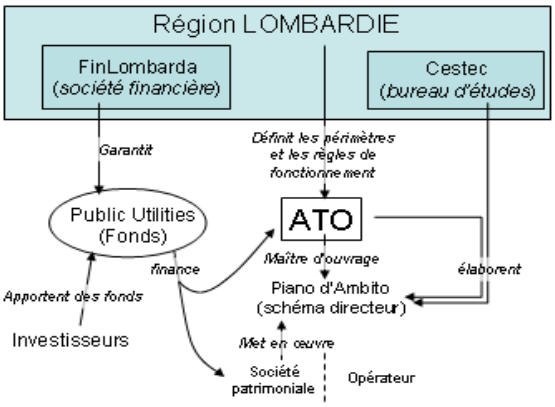


Figure 2 : Schéma d'organisation des services en Région Lombardie

Ce modèle a été mis en œuvre dans l'ATO pilote de Pavie. Cependant, certains AATO marquent une opposition franche avec le modèle régional[35] et conservent l'organisation classique prévue par le cadre national (ATO de Brescia), à savoir la délégation à un opérateur de l'ensemble du service, y compris des nouveaux investissements et de la gestion patrimoniale. Ce modèle a également été remis en cause à l'échelle nationale, la cour constitutionnelle ayant déclaré fin 2009 que la distinction *gestore/erogatore* était illégale. Depuis, la future organisation demeure incertaine.

B. Le processus de « dé-départementalisation » au Danemark

Une organisation historique originale et très morcelée

Le Danemark dispose de ressources en eau conséquentes, du fait d'une pluviométrie régulière et d'importants aquifères naturellement protégés. Cependant l'essentiel de la population réside dans la moitié Est du Pays, voire dans l'extrême Est (Copenhague) dans les zones les moins arrosées. Ces conditions ont favorisé le maintien d'une forte fragmentation de l'approvisionnement en eau.

L'organisation de l'eau destinée à la consommation humaine au Danemark repose sur un paradigme très prégnant : l'eau DCH doit provenir de ressources souterraines, l'eau brute ne doit pas contenir de polluants anthropiques au-delà des normes de potabilité et l'eau distribuée n'est pas chlorée. L'alimentation en eau potable représente de loin le principal prélèvement en

[35] Sans que cela corresponde à une opposition politique claire.

eau souterraine (400 millions de m3 par an) ; la consommation domestique et assimilée (67 m3/hab./an) est en baisse depuis les années 1970.

Les municipalités sont les autorités organisatrices des services d'eau potable. Elles sont chargées du contrôle de la qualité de l'eau brute et distribuée, elles contrôlent la conformité des installations. Elles valident les tarifs. Elles déterminent la répartition territoriale entre les opérateurs. En effet, deux grands types d'opérateur coexistent : des organisations publiques, le plus souvent municipales, et des coopératives de consommateurs, dans les zones rurales ou péri-urbaines. On dénombre environ 2500 coopératives, qui appartiennent aux propriétaires des habitations desservies et approvisionnent 40% de la population. Leur nombre décroît du fait d'exigences accrues, de la dégradation de la ressource en eau ou de difficultés de fonctionnement. Face à ces difficultés, elles fusionnent entre elles ou sont intégrées dans les organisations publiques.

La double réforme affectant les services d'eau potable

Les services d'eau potable sont affectés par deux réformes importantes : une réforme territoriale et une réforme des services.

La réforme territoriale a été mise en place en 2007, et affecte essentiellement la gestion de la ressource en eau. Destinée originellement à réformer le secteur de la santé, elle a conduit à la disparition des quinze *Amter* – échelons territoriaux comparables aux départements français. A la place, cinq régions ont été créées. En parallèle, le nombre des municipalités a été réduit de 270 à 98, de sorte qu'elles regroupent au moins 20 000 habitants. Les *Amter* étaient responsables de la protection de la ressource en eau, du suivi de la qualité et des autorisations de prélèvement. Leurs missions relatives à l'eau ont alors été réparties entre les échelons existants. Le ministère de l'environnement et ses sept services déconcentrés ont été chargés de la planification – au sens de la Directive cadre sur l'eau, du suivi de la qualité de l'eau dans le milieu, de la cartographie et de la modélisation des ressources souterraines. Les municipalités sont devenues responsables de l'élaboration de plans locaux de protection de la ressource et des autorisations de prélèvement. Le rôle des Régions en lien avec la ressource en eau est marginal : elles sont responsables de la dépollution des sols, ce qui peut affecter exceptionnellement l'eau destinée à la consommation humaine.

La seconde réforme porte directement sur la gestion des services d'eau. Constatant des prix de l'eau élevés et soupçonnant les municipalités de prélever de l'argent des services d'eau, le gouvernement oblige les municipalités à transformer leurs services d'eau en entreprises de droit privé pour introduire une distinction budgétaire claire et étanche. En parallèle, il réaffirme l'impossibilité de faire du profit dans le secteur de l'eau et met en place un contrôle centralisé des tarifs avec l'instauration d'un prix plafond (*price-cap*) à partir de 2011.

Cette double réforme peut être interprétée comme un mouvement de dé-départementalisation, avec la disparition de l'échelon intermédiaire qui jouait un rôle important dans la gestion de l'eau destinée à la consommation humaine, sans que ses prérogatives soient reprisent par le nouvel échelon intermédiaire – la région. Les échelons locaux (municipalité) et centraux s'en trouvent renforcés, déplaçant ainsi le pilotage du secteur au niveau local, avec un pilotage et un contrôle renforcé du pouvoir central.

C. Mise en perspective avec le cas français

Les processus de rationalisation

Rappelons que la rationalisation est envisagée comme un processus conjoint de structuration des autorités chargées de l'organisation du service et de spécialisation de la ressource.

En Italie, le processus de rationalisation est très clair, contenu dans la loi Galli et intégré dans la terminologie : ATO, *Ambito territoriale ottimale* signifie « territoire optimal ». Le processus est piloté par les régions qui définissent les territoires (soit régional, soit hydrographiques, soit calqués sur les provinces) et les règles de gestion particulière (forme juridique de l'autorité, type d'opérateur notamment). A l'échelle de l'ATO, le processus de rationalisation se poursuit par la planification (*piano d'ambito* – correspondant à un schéma directeur) qui précise un programme d'investissement, les ressources à conserver et celles à abandonner.

En Lombardie, la mise en œuvre du programme de rationalisation a pris beaucoup de retard, notamment du fait de l'émiettement de la gestion (liée à une eau relativement abondante) et de l'anticipation des conséquences de la réforme sur l'enjeu sensible du prix de l'eau ; le processus de découpage territorial s'est surtout fondé sur les provinces, hormis le cas singulier de la province de Milan, découpée en deux : un ATO pour la ville de Milan, autonome du point de vue de ses ressources en eau ; un ATO pour le reste de la province. Cette situation est liée au souhait de la ville de préserver un service à bas coût et rendu possible par son indépendance hydrique. Cette situation est exceptionnelle à l'échelle de l'Italie, où les ATO adoptent majoritairement les limites provinciales, cadre dans lequel peut jouer une solidarité territoriale, du fait de l'harmonisation progressive du prix sur l'ATO, et hydrique, dans le cas de transferts de ressources. Dans ce cas, elle impose à l'ATO Provincia di Milano d'envisager des transferts d'eau du Nord au Sud pour alimenter des zones déficitaires, alors que d'autres solutions impliquant la ville centre pourraient être envisagées.

Le processus de rationalisation conçu à l'échelle nationale et relayé par l'échelon intermédiaire – la Région – se heurte donc à des réticences locales, souvent associées à une perspective de hausse des tarifs, Ces réticences se concrétisent par des altérations de l'esprit initial de la loi selon la distribution des pouvoirs et des relations d'interdépendance entre collectivités de base.

Au Danemark, on constate une réduction du nombre d'opérateurs liée à deux processus distincts. D'une part les opérateurs publics (contrôlés directement par les municipalités) fusionnent conjointement à la fusion des municipalités, dans le cadre de la réforme administrative de 2007. D'autre part des coopératives sont absorbées par d'autres ou par des opérateurs municipaux au fur et à mesure que leurs ressources souterraines sont contaminées et qu'elles n'ont pas de ressources de substitution (l'eau DCH doit provenir de ressources brutes exemptes de pollutions anthropiques).

On ne peut cependant pas parler de processus de rationalisation dans la mesure où cette réduction du nombre d'opérateur n'est pas pilotée mais plutôt liée à des facteurs externes (contamination de certaines ressources, réforme territoriale). En outre, elle ne s'accompagne pas d'un programme de spécialisation de ressources. Si certaines zones sont définies comme présentant un intérêt particulier pour l'eau potable, les mesures de restrictions d'usage du sol ne sont pas systématiques – réglementairement, les Danois sont assez peu enclins à territorialiser des mesures, selon un principe d'égalité. Ces cartes servent surtout à identifier les zones dont les ressources souterraines doivent être cartographiées en priorité.

A une échelle plus locale, les municipalités peuvent porter un programme de sécurisation entre l'opérateur public et les coopératives (interconnexions, desserte de nouvelles zones, reprise en cas d'abandon de ressource). Néanmoins la réduction du nombre d'opérateur n'apparaît pas comme un enjeu explicite.

La gouvernance territoriale de l'eau DCH

D'un point de vue général, la gouvernance tant en Italie qu'au Danemark est plus simple qu'en France dans le sens où généralement elle mobilise moins d'acteurs. Néanmoins, quelques configurations peuvent être rapprochées de situation mise en avant dans certains départements français.

En Italie, la région apparaît comme l'échelle territoriale de réorganisation des services d'eau. Ce rôle est clairement inscrit dans la loi. Lorsque la gestion de l'eau relevait d'un enjeu régional, l'institution régionale est restée aux commandes (ATO unique, comme dans les Pouilles), mais dans les autres cas, elle a précisé la loi nationale. En Lombardie, la Région s'est plus impliquée (quoique tardivement) dans le processus du fait de l'inertie des collectivités locales. Elle a développé un modèle particulier d'organisation entre des sociétés de patrimoine et des opérateurs, des outils d'assistance technique (bureau d'étude technique régional) et financière (conseil financier et mise en place d'un fonds régional pour le financement des infrastructures). En ce sens elle a adopté une posture proche de celle de nombre de conseils généraux français, multipliant les outils d'accompagnement à destination des collectivités de base. Ces dispositifs ne sont cependant pas adoptés par l'ensemble des ATO, certains préférant pour des raisons idéologiques notamment ne pas y recourir et adopter un modèle proche du modèle national originel. A l'échelle de la province de Milan, la séparation entre la ville centre et une périphérie est une configuration d'interaction fonctionnelle entre deux entités indépendantes. Pour la plupart des ATO cependant, une fois le processus achevé, ce sera la configuration d'un service unique à l'échelle « départementale » qui sera adoptée, avec de surcroît la gestion des services d'assainissement.

Au Danemark, l'échelle pivot de la gouvernance est locale. La municipalité peut jouer le rôle d'organisateur de la sécurisation. Pour cela elle bénéficie d'une légitimité et d'une combinaison de fonctions qui lui donne force de coalition (au Danemark il n'y a pas de service déconcentrés de l'État à l'échelle municipale, ce sont les municipalités qui assurent des fonctions régaliennes). A Aarhus, la municipalité a planifié la sécurisation par des interconnexions entre les différents opérateurs et mis en place un système de financement mutualisé de ces investissements. Elle peut également bénéficier d'un alignement de l'opérateur public qu'elle contrôle aussi en tant que principal actionnaire.

Toutefois, cette situation n'est pas la règle générale. Dans la région de Copenhague, l'hégémonie métropolitaine est fortement marquée. La compagnie des eaux de Copenhague (Copenhague Energie) fournit de l'eau en gros à de nombreuses communes périphériques. Les sources d'approvisionnement sont situées à l'extérieur du territoire de la ville. On est donc dans un système complexe de double dépendance. Dans ce contexte, la mise en œuvre par le ministère de l'environnement et ses services régionaux d'un nouveau modèle de détermination des prélèvements d'eau durables (couplant ressources souterraines et réalimentation des cours d'eau en été), conduit à intégrer dans les plans de gestion de la ressource des baisses fortes des prélèvements autorisés à terme. De plus, ce seront les municipalités individuellement qui seront chargées de délivrer les autorisations de prélèvement. L'État, les municipalités « exportatrices d'eau » et la ville de Copenhague, qui essaie de rallier les municipalités qui dépendent d'elle

pour son approvisionnement, entrent donc dans un bras de fer dans lequel des « solutions-épouvantails » sont brandies (dessalement d'eau de mer, import d'eau de surface depuis la Suède) pour atténuer la rigueur de la mise en œuvre des plans de gestion de la ressource. Cette situation illustre d'une part les contraintes auxquelles les services d'eau prélevant des ressources souterraines pourraient être soumis dans une application stricte de la directive cadre sur l'eau ; d'autre part, elle met en évidence l'absence d'un niveau territorial de coordination qui puisse prendre en compte la gestion quantitative de l'eau. De façon plus générique, cela montre enfin que l'évolution des enjeux sur l'eau DCH conduit à redéfinir les périmètres pertinents pour la gouvernance territoriale.

La comparaison avec l'Italie et le Danemark souligne ainsi une différence sensible entre la position du Conseil Général en France et les institutions « chef de file » dans les deux autres pays européens, respectivement la Région et la municipalité. Le Conseil Général est dépourvu de pouvoir régalien dans le domaine de l'eau, ce qui le conduit à trouver des alliés dans l'administration afin d'étoffer la palette des moyens d'action pour réformer le secteur. *A contrario*, la Région italienne est légitime pour transcrire localement la loi nationale, même si cette forme d'autorité peut être contestée épisodiquement. La municipalité danoise, elle aussi, dispose de leviers multiples – réglementaires, financiers, opérationnels - qui peuvent lui permettre de mettre en œuvre un schéma directeur de sécurisation. Toutefois, cette capacité se concrétise à la condition que les enjeux ne dépassent pas les limites territoriales des municipalités.

2ème partie
Les politiques départementales de l'eau DCH au concret

Après avoir spécifié les termes du problème, nous allons désormais rentrer dans une analyse plus substantielle de ce programme de rationalisation, à travers, dans un premier temps, une présentation des acteurs et des outils, qui sera suivie dans un second temps d'une analyse des trajectoires de rationalisation.

I. Le système d'action départemental

Comme nous l'avons souligné dans la première partie, le département constitue le cadre privilégié de la rationalisation hydro-territoriale. Celle-ci est plus précisément le fait d'une coalition constituée par les services de l'État et des Départements. La situation des agglomérations et celle des autres acteurs territoriaux sera également examinée. Enfin, nous reviendrons plus précisément sur les fondements et les contenus des politiques de l'eau DCH conduites par les Conseils Généraux.

A. Les principaux acteurs territoriaux

Une coalition de rationalisation

Au regard des éléments présentés dans la première partie, c'est assez naturellement que le redécoupage des territoires de l'eau et la spécialisation des ressources peuvent être repensés et mis en œuvre dans le cadre départemental. Plus spécifiquement, le Conseil Général et les services de l'État jouent un rôle majeur et sont souvent associés dans ce qu'on peut qualifier de coalition de rationalisation, au sens d'un groupe d'acteurs qui partagent globalement dans la durée une même vision du diagnostic de la situation et des solutions à mettre en œuvre. Dans les Deux-Sèvres, certains interlocuteurs évoquent par exemple, dans les années 1990, un véritable binôme moteur Conseil Général / État, favorisé par une forte relation de confiance entre les responsables de la politique de l'eau et qui trouve certainement une partie de sa source dans l'ancienneté des liens fonctionnels entre le Département et les services déconcentrés : jusqu'en 1994 c'est l'ex-DDAF qui *de facto* faisait office de service de l'eau du Conseil Général et instruisait les demandes de subvention accordées par celui-ci. Le cas de la Manche (cf. encadré) illustre pour sa part la manière dont les membres de la coalition semblent se relayer dans la conduite de la rationalisation.

Prises de relais dans la conduite de la rationalisation

Dans la Manche, l'État et le Conseil Général semblent se relayer pour mettre en œuvre cette rationalisation territoriale. C'est ainsi la DDAF qui prend la main suite à la sécheresse de 1976 et entreprend une prospection de la ressource, dans le cadre d'une étude co-financée par le Département et l'Agence de l'eau. Cette étude sera à l'origine d'une structuration intermédiaire de la production, aboutissant à la création de six syndicats mixtes de production dans les années 1990. Puis, dans la foulée de l'inventaire patrimonial qu'il a réalisé, le Conseil Général reprend la main et entreprend en 1999-2000 la rédaction du premier SDAEP, qui se fixe

comme objectif de sécuriser l'AEP. Enfin, dans un contexte de crise des finances publiques, son actualisation en 2008 est réalisée sous impulsion et portage de la DDTM, le Conseil Général se contentant d'en prendre note sans véritablement s'engager politiquement. Il subventionne à 10% les actions inscrites au SDAEP, mais continue par ailleurs à mener sa propre politique de subventions au renouvellement.

Dernier exemple de ces actions conjointes, toujours dans le même département mais sur le volet qualitatif. La publication d'un rapport critique de l'Agence de l'eau sur la qualité de l'eau potable dans le département, suivie peu de temps après d'un épisode de contamination bactériologique (1980), provoque la mise en place par le Conseil Général et l'État, la DDASS en l'occurrence, d'un dispositif de contrôle/conseil/assistance aux collectivités. Quatre ingénieurs sont ainsi recrutés par le Département et mis à disposition de la DDASS, l'État remboursant 80% de leur salaire. Ils sont à cette époque chargés de mettre en place des solutions curatives permettant de garantir la qualité sanitaire de l'eau distribuée.

Les deux acteurs de cette coalition sont fréquemment rejoints par les Agences de l'eau et les Chambres d'agriculture. Se dessine globalement une convergence d'intérêt à la rationalisation : les acteurs gestionnaires territoriaux (CG, Agences de l'eau…) sont soucieux de cohérence technique et de réduction du coût du renouvellement des infrastructures, de sorte à limiter leurs subventions ; les services des administrations cherchent à réduire les incertitudes vis-à-vis de la réglementation et le nombre des installations à contrôler ; la profession agricole est intéressée par une réduction des points de prélèvements à protéger, ceux-ci étant autant de contraintes potentielles sur l'activité agricole. On ne peut non plus exclure l'hypothèse que les regroupements, interconnexions et grosses usines rencontrent l'intérêt des acteurs privés du domaine. Si le Conseil Général peut effectivement trouver dans la logique de rationalisation matière à réduire le nombre de ses interlocuteurs et le niveau de ses engagements (via les économies d'échelle et la montée en compétence des structures permises par la rationalisation), il peut également y trouver une occasion de démontrer son utilité, contestée, et de conforter sa légitimité en s'efforçant de composer entre rationalisation et proximité, monde urbain et monde rural, intérêts agricoles et intérêts de l'eau domestique. Plus récemment et de manière inversée, comme pour les services de l'État, une rationalisation aboutie peut lui permettre d'opérer un désengagement.

Au-delà de la convergence d'intérêts, cette coalition est renforcée par la proximité entre services du Département et de l'État, elle-même favorisée par la stabilité et l'interconnaissance des personnels, et parfois aussi par les transferts de personnel vers le Conseil Général à l'occasion des vagues de décentralisation ou de réorganisation des services de l'État. Le chef du service de l'eau du CG50 a par exemple démarré sa carrière en Agence de l'eau et en DDAF ; le chef du service de l'eau du CG79 vient quant à lui de l'ex-DDASS, et il est en fonction depuis 1994. Ces liens ont pu aller dans certains cas jusqu'à une intrication très forte, comme dans la Manche où, on vient de le voir, le Conseil Général avait recruté et co-financé des agents mis à disposition de l'État et où, comme dans les Deux-Sèvres, la politique d'aides du Département avait longtemps été pilotée par la DDAF, qui faisait office de service instructeur pour les subventions départementales.

Cette proximité a pu forger un sentiment d'appartenance et de solidarité territoriale, propice à la constitution d'une « communauté de gestion » (Mermet et Treyer 2001), ce qui n'est pas

toutefois sans risque d'effet pervers. On pense en particulier à la propension à développer des arrangements, des convenances locales favorisant certains intérêts et susceptibles de freiner les évolutions parfois indispensables (mise en place de périmètres de protection minimalistes visant la conformité réglementaire sans véritable mesures efficaces par exemple) ; c'est alors un changement de personne qui peut permettre de changer la donne, comme on l'a vu avec le cas de l'Aube.

Les risques de cette clôture peuvent le cas échéant être atténués par la mobilisation associative, susceptible de jouer un rôle « contre-démocratique »[36] d'aiguillon / vigilance / surveillance, qui peut parvenir à faire sanctionner l'État pour manquement aux directives européennes. Mais à cet égard, la situation est très variable selon les départements. En Ille-et-Vilaine, le secteur associatif, avec notamment Eaux et Rivières de Bretagne, est très actif et stigmatise une collusion entre le Conseil Général et la Chambre d'agriculture : « la vision du Conseil Général reste une vision agricole du territoire et non une vision protection de l'eau (…) l'eau ne semble pas être [sa] préoccupation » ; l'association critique notamment la politique d'abandon des captages problématiques au détriment d'actions de reconquête de la qualité de la ressource en eau. A contrario, l'absence totale de mobilisation associative susceptible de faire pression en faveur de solutions préventives est par exemple déplorée par la MISE dans la Manche. Enfin, cette clôture peut être affaiblie par l'entrée en scène de nouveaux acteurs, Régions et institutions de bassin (cf. infra).

Parler de coalition ne signifie pas que chaque acteur abdique toute autonomie, ni que des tensions ne puissent pas survenir. Des divergences peuvent apparaître entre le Conseil Général et les services de l'État, comme dans la Manche où la création d'un fonds départemental de soutien au renouvellement fut bloquée par la préfecture à la fin des années quatre-vingt-dix, ou encore comme dans les Deux-Sèvres où, suite au changement consécutif aux élections de 2008, le lien s'est distendu et où les services de l'État manifestent un certain scepticisme face aux nouvelles orientations du Département. Par ailleurs, dans la Manche, même si le Département fait office de guichet unique pour les collectivités depuis la départementalisation du FNDAE, le fait qu'il finance seul un poste sur la protection des captages est interprété comme une volonté de conserver son autonomie et d'éviter que l'Agence de l'eau ne s'immisce dans certains dossiers. Il peut en résulter, comme on le verra plus loin, des messages contradictoires envoyés aux collectivités.

Le cas singulier des pôles urbains

Les pôles urbains, et notamment le chef-lieu ou l'agglomération constituée autour de lui, représentent un enjeu majeur de la rationalisation de l'eau DCH. Cela tient à au moins deux facteurs. Le premier consiste dans la nature des relations structurelles entre pôle(s) urbain(s) et Conseils Généraux. Ces relations sont faites notamment de frictions et de rivalités entre ces deux puissants acteurs territoriaux, que les lois de décentralisation ont transformé en véritables porteurs de politiques publiques (relativement) autonomes. Ces frictions et tensions ne s'expliquent qu'imparfaitement par l'opposition entre deux mondes qui seraient étanches l'un à l'autre et en conflit pour la captation de certaines ressources. Le Conseil Général cherche globalement à étendre son influence sur les territoires infra-départementaux, y compris urbains, tandis que les agglomérations entendent bien asseoir leur prédominance sur leur aire d'influence. Cela favorise ainsi, selon Le Galès, une dynamique de « conflit latent ou ouvert »

[36] Au sens de Rosanvallon (2006): la contre-démocratie n'est pas l'anti-démocratie, elle est à la démocratie ce que la contre-expertise est à l'expertise. En ce sens, elle complique son exercice tout en renforçant sa légitimité.

entre villes-centres et Conseil Général. Plus précisément, l'auteur parle de stratégie Départementale consistant à « affaiblir autant que faire se peut l'agglomération », tandis que les élus de ces dernières cherchent à « développer [leur] pouvoir » (Le Galès 1995). L'autre raison tient au poids économique, technique et humain de ces pôles dans l'économie départementale de l'eau DCH. Les agglomérations concentrent en effet les usagers et les moyens financiers afférents, mais elles doivent s'assurer de l'approvisionnement, ce qui détermine les formes de solidarité potentielle avec des territoires ruraux sur lesquels sont situés les champs captants, eux-mêmes plus ou moins exposés à des vulnérabilités de l'eau DCH (pollutions agricoles diffuses).

Au regard de nos terrains, l'inclusion dans la politique départementale de l'eau DCH des pôles urbains dépend en premier lieu de leur dépendance vis-à-vis des territoires extérieurs : c'est le cas lorsque leurs ressources sont externes au territoire urbain, ou que l'accès à des eaux « non souveraines » est nécessaire aux fins de sécurisation (cas du Grand Lyon et de Niort), ou encore que l'accès à des territoires clients permet de vendre de l'eau et, par conséquent, de contenir le prix de l'eau en amortissant le coût des infrastructures de production.

L'exemple de Rennes et de son agglomération

L'agglomération rennaise regroupe 50% de la population départementale. Fortement dépendante de ressources situées loin de son territoire et potentiellement vulnérables à des étiages sévères et des pollutions diffuses, Rennes a construit au fil du temps un système technique très élaboré de production d'eau potable constitué de prises d'eau en rivière, de réserves (barrages), d'usines de production et d'un réseau d'acheminement qui lui assure une réelle autonomie. Mieux, 43% des volumes produits étaient, jusqu'en 2010, vendus à des collectivités extérieures selon le RPQS 2010. Également confrontée à la vulnérabilité de ses ressources à des pollutions bactériologiques et agricoles diffuses, Rennes a développé des dispositifs de protection et de reconquête de la qualité de l'eau. L'effort pour l'acquisition de cette autonomie par la ville de Rennes est désormais réorienté par la délocalisation des enjeux d'approvisionnement vers la périphérie rennaise, du fait de la croissance périurbaine de l'agglomération. Le transfert de la maîtrise d'ouvrage de l'ensemble de ses structures de production au Syndicat Mixte de Production d'eau potable du Bassin Rennais (SMPBR), qui touche 400 000 habitants, début 2011, traduit moins un retrait de la ville qu'un repositionnement territorial.

Sans surprise, la relation dominante entre les agglomérations et le Conseil Général se situe plutôt entre méfiance et tension, ce qu'on observe par exemple dans le Rhône où le Département semble s'efforcer de contenir la puissance d'un Grand Lyon qui veut de son côté « pénétrer, rayonner » sur les territoires situés sur son flanc Ouest, notamment dans une perspective de sécurisation de son approvisionnement en eau. Un indicateur de cette relation difficile peut être trouvé dans le règlement des aides du Conseil Général rhodanien qui, sans les réserver comme c'est le cas dans certains départements aux seules communes rurales, contient des critères très restrictifs pour les collectivités dotées de moyens conséquents. La démarche de planification conduite par le Département et à laquelle le Grand Lyon regrette de ne pas avoir été plus étroitement associé fournit un autre indicateur de cette relation tendue. Dans la Manche, le clivage urbain/rural redoublé d'un clivage politique historique entre la Communauté urbaine de

Cherbourg (à gauche) et le Conseil Général (à droite) a pesé dans les réflexions sur la mise en place d'un syndicat départemental. L'inclusion du Département a fait débat : la communauté urbaine craignait qu'il n'exerce une emprise trop importante; de son côté, l'institution départementale ne tenait pas à s'engager juridiquement et donc financièrement ; enfin, plusieurs conseillers généraux auraient plaidé pour sa présence, au nom de son rôle de fédérateur et de soutien aux collectivités, sans doute également pour renforcer le poids du monde rural. Le compromis trouvé prévoit que le Conseil Général adhérerait mais verserait seulement une contribution financière de principe, autolimitant par conséquent son pouvoir sur la structure. A contrario, la nécessité ou la proximité politique peuvent conduire à une coopération, voire à une convergence des politiques de l'eau des deux puissances territoriales, comme dans les Deux-Sèvres où le Conseil Général pousse le syndicat niortais à structurer le sud du département autour d'une gestion publique. Les réticences du syndicat tiennent au risque de dilution dans une structure plus importante, qui lui ferait perdre son autonomie décisionnelle sur son mode de gestion, la régie en l'occurrence. Le pôle urbain peut même aller jusqu'à exercer une forme d'hégémonie dans le dispositif élaboré par la coalition de rationalisation, comme dans l'Ille-et-Vilaine avec la montée en puissance du pôle rennais et le retrait simultané du Conseil Général dans le syndicat départemental.

Enfin, l'absence d'interdépendance hydrique entre le pôle urbain et le territoire environnant conduit à une relation de coexistence fonctionnelle entre les deux puissances départementales. C'est le cas du Cantal, où la communauté d'agglomération du bassin d'Aurillac (CABA) dispose sur son territoire de ressources suffisantes pour permettre l'alimentation en eau potable de l'agglomération et des nouvelles communes adhérentes à l'intercommunalité. Le partage de la ressource entre la principale agglomération et le reste du département ne constitue pas un réel enjeu. Dotée de ressources en eau significatives et sécurisées sur son territoire, arrimée à une gestion en régie publique revendiquée politiquement, appuyée sur un personnel présenté comme professionnel et disposant d'un système informatique en cours de modernisation, la gouvernance urbaine fonctionne de manière autonome autour de l'agglomération aurillacoise tout en conservant des relations fonctionnelles avec les acteurs territoriaux de l'eau (CG, AEAG, ARS). On retrouve ce type de configuration dans la structuration de l'eau à l'échelle de la Province de Milan en Italie : la ville-centre, qui constitue à elle seule une agglomération, s'appuie sur son indépendance hydrique et son organisation historique pour maintenir une distinction entre le service d'eau de Milan et le reste de la province, malgré la réforme Galli qui prévoit un opérateur unique, au moins à l'échelle de la province.

Débordements de périmètres, médiation territoriale et jeux d'échelles

La prise en charge du problème public « sécurisation de l'eau DCH » déborde naturellement du cadre local et départemental que nous venons de considérer.

En premier lieu, l'action collective qui s'y déploie est dominée par les orientations (atteinte du bon état des masses d'eau, achèvement de la protection des captages et lancement de celle des aires d'alimentation…) et structurée en grande partie par les cadres d'action (distribution des compétences entre acteurs, attribution ou retrait du contrôle sur certaines ressources financières – cf. les transferts successifs du FNDAE), qui échappent largement au contrôle des acteurs territoriaux. De même, cette action collective peut subir les contrecoups d'évolutions sectorielles sur lesquelles elle n'a que peu de prise. Ainsi, dans la Manche, la prairie, très développée jusqu'à présent dans le cadre d'une économie agricole axée sur la production laitière, a joué un rôle tampon vis-à-vis des pollutions diffuses : « la prairie nous sauve », explique un agent de la MISE. Mais la crise laitière conduit à une diminution des besoins en

surface fourragère, donc des prairies ; celles-ci sont retournées et dévolues aux céréales, ce qui fait craindre une contamination accrue des ressources par les intrants agricoles.

En second lieu, cette action publique départementale compose avec les politiques ou les actions mises en œuvre par d'autres acteurs territoriaux, dont les périmètres recouvrent, intersectent ou sont inclus dans le périmètre départemental. Du côté des acteurs publics territoriaux, les institutions de bassin sont des acteurs majeurs, depuis longtemps pour les Agences de l'eau, plus récemment pour les Commissions Locales de l'Eau en charge des SAGE. Certaines prennent la main sur certaines ressources dites « stratégiques » pour l'AEP, lesquelles sont régulées voire sanctuarisées comme dans l'Est lyonnais. Les EPTB, peu présents dans nos terrains, sont également susceptibles de jouer un rôle similaire. Au demeurant, cette émergence des structures de bassin, porteuses d'une « gestion durable et équilibrée » de la ressource, est inégale sur le territoire. Elle semble par exemple difficile dans un département comme l'Aube, où elles doivent se faire une place face à des structures anciennes de type syndicats de rivière peu enclines à voir leurs pratiques contraintes, d'autant qu'elles relèvent plus des champs traditionnels du drainage et du recalibrage des cours d'eau que de la gestion globale et intégrée du patrimoine de la nation.

Certaines Régions s'emparent également de la question de l'eau, avec une implication dans la protection et/ou le développement de la ressource, un engagement dans les institutions de bassin, le soutien à la conversion au bio via le financement des MAE bio-eau et des politiques d'acquisition foncière, toutes opérations qui leur permettent de s'immiscer dans le jeu départemental (Bretagne, Poitou-Charentes). En dehors de nos cas d'étude, on peut citer le Languedoc-Roussillon avec l'adoption en 2005 d'une politique de l'eau orientée vers une « gestion durable et solidaire » et le portage du projet Aqua Domitia, PACA avec l'Espace Public Régional de l'Eau destiné à accompagner la remunicipalisation des services, l'Alsace avec le suivi de la nappe et l'implication dans le SAGE Ille – Nappe – Rhin. Il n'en demeure pas moins que cette prise en compte ne fait pas perdre au territoire départemental son statut d'espace fonctionnel, ni sa pertinence en tant qu'unité d'analyse.

La métaphore de l'analyse multi-niveaux a en effet ceci de potentiellement problématique qu'elle peut tendre à laisser penser que les différences d'échelon s'accompagnent de relations de domination. La réalité est évidemment plus complexe. D'abord, les instances de bassin ont des liens étroits avec le monde de l'eau DCH, via le poids des élus territoriaux (conseillers généraux notamment) en leur sein. Ces institutions de bassin peuvent à la limite apparaître comme des institutions satellites des acteurs de l'eau DCH. Le SAGE de l'Est lyonnais en est l'archétype, qui a été initié par le Grand Lyon pour sécuriser son principal secteur d'approvisionnement, sur un plan qualitatif mais aussi quantitatif avec des limitations de prélèvement. A l'inverse, le syndicat départemental Vendée Eau, qui gère la distribution de l'eau pour une très grande majorité de communes vendéennes, a fait plutôt état d'une possible tension avec les huit SAGE présents sur le territoire : au regard du contexte naturel, le syndicat est amené à opérer des transferts d'eau entre bassin pour les besoins en eau potable, transferts qui pourraient être mis en cause par les SAGE au nom d'une revendication « mon eau pour mon territoire ».

Ensuite, de nombreux exemples montrent que les échelons « supérieurs » n'ont d'influence ou de pouvoir que s'ils parviennent à se « brancher » sur les réseaux, circuits et arrangements qui fonctionnent à l'échelon inférieur. Ces derniers s'imposent parfois comme des points de passage obligés, et donc de véritables médiateurs. Le Conseil Général, en raison de sa « proximité » avec les collectivités et de sa capacité de maîtrise d'ouvrage, constitue ainsi un acteur incontournable pour l'action territoriale des agences de l'eau. Les liens entre Agences et

Conseils Généraux se traduisent parfois par une contractualisation du programme d'aides, le cas échéant accompagnée de délégation de gestion en faveur du Conseil Général. La gestion du Fonds de Solidarité Urbain Rural (FSUR) par le Département, en vigueur par exemple dans le Cantal, le Rhône et la Manche, renforce le cas échéant la position du Conseil Général de premier soutien financier des collectivités en matière d'AEP.

Même si elle est moins documentée par les résultats de nos enquêtes, la capacité de négociation et d'influence des institutions départementales sur les politiques Régionales semble également avérée. En témoigne l'échec (relatif) de la Région Bretagne pour prendre en charge la sécurisation avec l'élaboration d'un schéma régional d'AEP : le Conseil Général d'Ille-et-Vilaine s'est immédiatement proposé pour en assurer la déclinaison départementale, et l'orienter vers ce qui lui paraissait être la priorité majeure, à savoir la dimension quantitative et non la dimension de la dégradation de la qualité des eaux.

Naturellement, les acteurs territoriaux ne se laissent pas toujours « traduire » sans réagir par les Départements. On a pu ainsi observer que les Agences pouvaient contourner ou contrer le Conseil Général sur certains dossiers, comme dans les Deux-Sèvres sur le dossier des « bassines » ou petites retenues d'irrigation : le Conseil Général refuse de les subventionner, même en échange de l'abandon de certains forages d'eau souterraine par les agriculteurs; de son côté, l'AEAG a augmenté parallèlement ses subventions pour ce type de projet. On observe également dans certains cas des incitations contradictoires envoyées aux collectivités par les deux institutions qui, sur certains aspects, ne coordonnent pas leur politique. Ainsi, dans le Cantal, le Département attribue en priorité ses aides à l'interconnexion pour favoriser les ressources de substitution ; il ne subventionne les unités de traitement de l'eau que s'il reste des fonds disponibles, tandis que l'AEAG aide davantage le traitement de l'eau : « ça brouille le signal pour les collectivités » explique un agent du Conseil Général.

Enfin, pour certains acteurs, le détour ou plus exactement le branchement actif sur des dispositifs supra-départementaux peut représenter une stratégie tout à fait opportune de contournement d'une situation perçue comme bloquée ou défavorable localement. Dans les Deux-Sèvres, contestée par la Région et le Département dans son monopole d'opérateur de la régulation hydro-agricole, la Chambre d'agriculture tente de contourner les obligations de mise en concurrence des contrats d'animation agricole en passant une convention avec l'Agence de l'eau, de sorte à lui assurer un statut d'interlocuteur privilégié des syndicats d'eau. Dans le même département, grâce au contentieux juridique qu'elle a initié pour non respect des normes européennes concernant la qualité des eaux brutes, une association de protection environnementale a non seulement obtenu la condamnation de la France, mais également une sorte de dépaysement de la problématique protection des captages : les agents des services sanitaires de ce département doivent rendre compte régulièrement à leur administration centrale de l'évolution de ce dossier devenu sensible.

B. Les Conseils Généraux et l'eau DCH

Au cœur de la coalition de rationalisation de l'eau DCH, les Conseils Généraux ont pourtant été peu étudiés. Une des ambitions du projet Aquadep était de pallier ce manque, notamment au moyen d'une enquête nationale menée auprès de l'ensemble des Départements métropolitains. Ce sont ces résultats que nous présenterons, après avoir au préalable rappelé dans quel cadre réglementaire se situent leurs interventions.

Cadre réglementaire et modes d'intervention

L'intervention des Conseils généraux dans le domaine de l'eau est d'abord rendue possible par la clause générale de compétence prévue à l'article L3211-1 du Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT) et par sa mission plus spécifique d'appui à l'aménagement rural. La jurisprudence du Conseil d'État conforte par ailleurs le rôle du Conseil Général, mais aussi celui de la Région, dans la politique de l'eau : « malgré le caractère communal du service de l'eau, rien n'empêche qu'un département ou une région intervienne, lorsque l'intérêt général le justifie, soit à titre complémentaire, soit en cas de carence de la ou des collectivités concernées » (CE, 13 mars 1985, ville de Cayenne). Mais c'est la loi de décentralisation du 7 janvier 1983 qui a mis réellement le pied à l'étrier du Département en matière de gestion de l'eau, en lui confiant la répartition des dotations départementales du FNDAE entre les communes et leurs groupements éligibles. Pour améliorer la programmation des crédits FNDAE, le Ministère de l'agriculture et de la pêche mit en place en 1991 un système de conventionnement avec les départements volontaires. Ce système a tout à la fois dynamisé la politique locale en faveur des services d'eau et d'assainissement en donnant une garantie aux financements apportés à parité égale entre le FNDAE et les Conseils Généraux, et renforcé le rôle de coordination des Conseils Généraux dans l'élaboration des programmes financés par l'État et les Agences de l'eau (Le Grand 1999).

La seconde étape de la montée en puissance des Conseils Généraux est la loi sur l'eau du 3 janvier 1992, qui leur a confié la possibilité de « mettre à disposition des communes ou de leurs groupements une expertise du fonctionnement des dispositifs d'épuration et d'assainissement publics ». Forts de cette compétence, certains Départements ont progressivement étendu le champ de leur intervention sous la forme notamment du service d'assistance en matière d'eau potable (SATEP), profitant de la souplesse de la disposition selon laquelle « le département apporte aux communes qui le demandent son soutien à l'exercice de leur compétence » (CGCT, art.L.3233-1) (Boutelet, Larceneux et al. 2010).

Malgré la suppression du FNDAE par la loi de Finance rectificative du 30 décembre 2004, les Conseils Généraux sont restés actifs dans le domaine de l'eau. Ils ont obtenu la possibilité de passer une convention avec les Agences de l'eau pour la gestion du Fonds de Solidarité Urbain Rural (FSUR), qui se substitue au FNDAE. Comme il arrivait par ailleurs que le SATESE et le SATEP fournissent des prestations dans des conditions plus avantageuses que celles du marché, ce qui aurait pu être contesté par un bureau d'étude privé, le législateur a finalement décidé de sécuriser ces interventions à l'occasion de l'adoption de la LEMA. La réforme du régime d'assistance (CGCT, art. L. 3232-1-1) s'organise autour des trois points suivants :

- Outre l'assainissement (collectif et non collectif), l'assistance peut porter sur la protection de la ressource en eau ainsi que sur l'entretien et la restauration des milieux aquatiques.

- Elle est mise à disposition des communes ou des EPCI qui ne bénéficient pas des moyens suffisants pour l'exercice de leurs compétences, et elle doit alors faire l'objet d'une convention qui en détermine le contenu, les modalités et la rémunération. A contrario, pour les communes qui ne respectent pas les critères d'éligibilité, l'assistance technique n'est possible que dans le champ concurrentiel.

- La mission peut être déléguée à un syndicat mixte dont le Département est membre.

Contours des missions d'assistance

En vigueur depuis le 1er janvier 2008, le décret 2007-1868 du 26/12/2007 précise notamment les critères de détermination des communes et des groupements éligibles à l'assistance du Département sans être tenus de passer par le régime des marchés publics (CGCT, art. R.3232-1-1), ainsi que les conditions de cette mise à disposition qui n'est pas gratuite. Pour être éligible, une commune ou un groupement doivent respecter des critères de ruralité et de potentiel financier. Les éléments de coûts à prendre en compte ainsi que les modalités de tarification de l'assistance sont précisés par arrêté. La mise à disposition doit faire l'objet d'une convention passée entre le Département et la commune ou l'EPCI qui a demandé à en bénéficier. Cette convention en détermine le contenu, les modalités et la rémunération (CGCT, art R.3232-1-1). L'assistance technique mise à disposition ne porte que sur certaines missions bien définies, ce qui implique que les communes éligibles souhaitant bénéficier d'autres missions doivent, dans leur relation avec le Département, respecter les règles des marchés publics (CGCT, art R 3232-1-2). En ce qui concerne la protection de la ressource en eau pour la production d'eau potable, la prestation concerne l'assistance à la définition des mesures de protection des aires d'alimentation de captages et à leur suivi.

Sur cette base réglementaire finalement assez ténue, les Départements ont investi fortement ce domaine, de leur propre initiative ou, parfois, en étant directement mobilisés/sollicités par d'autres acteurs (services de l'État, Agences de l'eau, voire pôle urbain) pour investir telle ou telle dimension (assistance technique aux collectivités, gestion de l'information, médiation). Globalement, la « marque de fabrique » de l'intervention Départementale résiderait dans la « proximité » qu'il a su construire et entretenir avec les acteurs locaux. Les enquêtes de terrain permettent de brosser un premier tableau des modalités d'intervention de l'institution départementale dans la politique de l'eau DCH, que l'on peut ordonner selon deux grandes dimensions, i) technico-opérationnelle et ii) politique, étant entendu qu'il convient de ne pas durcir artificiellement la distance entre ces deux modes opératoires.

i) Sur un plan opérationnel, le Département intervient d'abord (a) comme partenaire financier des collectivités, position que renforce une éventuelle délégation de gestion du FSUR, mais aussi comme support technique / agence de moyens / prestataire multifonctions pour les communes, via divers services d'assistance. Le Conseil Général peut également (b) être maître d'ouvrage et opérateur de l'eau, qu'il s'agisse d'analyse de la qualité de l'eau via des laboratoires départementaux (aujourd'hui fragilisés du fait des obligations de mise en concurrence), de prospection de nouvelles ressources, mais également d'infrastructures de production. Le Département des Deux-Sèvres dispose ainsi d'un barrage et d'une usine de production d'eau potable. Celui d'Ille-et-Vilaine possède également trois barrages, créés à l'origine sur la Vilaine et confiés au SYMEVAL (Vitré) pour sécuriser l'AEP de ce secteur indépendamment de l'offre de la métropole rennaise. Ces infrastructures renforcent leur légitimité comme acteurs de la politique de l'eau. Ces interventions opérationnelles peuvent par ailleurs s'exercer sur un mode direct ou indirect.

Les Conseils Généraux ont en effet contribué au fil des années à la mise en place (c) d'une série d'institutions satellites à travers lesquelles s'exercent également leur influence. Dans les Deux-Sèvres, la CAEDS, société d'économie mixte, apparaît comme le bras armé du Département sur un certain nombre de dossiers de l'eau. Chargée d'opérations d'aménagement hydraulique et de

la gestion de certains segments du circuit de l'eau, elle a développé une compétence protection des captages puis d'ingénierie et de conseils aux collectivités à la demande du Département, suite au retrait de l'État. Elle est clairement l'un des noyaux de départementalisation sur lesquels repose le projet de rationalisation du Département. Dans plusieurs départements fonctionnent par ailleurs des syndicats mixtes dans lesquels le Conseil Général exerce ou a exercé une influence forte par ses subventions, son poids dans le bureau syndical et/ou la mise à disposition de personnel. Par exemple, entre 1993 et 2004, en Ille-et-Vilaine, le personnel du Syndicat Mixte de Gestion (SMG35), qui a vocation à chapeauter la réorganisation départementale de la production, a été du personnel départemental mis à sa disposition. Ces liens peuvent naturellement évoluer, jusqu'à une autonomisation partielle ou complète de l'ancienne institution satellite, éventuellement souhaitée par un Conseil Général cherchant à se désengager de la politique, comme cela semble être précisément le cas en Ille-et-Vilaine.

ii) Au titre des interventions de nature plus politique, on a pu relever que le Département se faisait animateur et planificateur, via la maîtrise d'ouvrage des SDAEP, agenceur (ou façonneur) territorial en proposant des redécoupages territoriaux et fonctionnels des services, médiateur intersectoriel, avec la négociation des accords-cadres sur la protection des captages et la lutte contre les pollutions diffuses, ou interterritorial, comme dans le Rhône où le Département apparaît comme un compromis satisfaisant en tant que structure porteuse du SAGE de l'Est lyonnais, à la fois pour le Grand Lyon et les autres communes concernées. C'est également classiquement un défenseur du monde rural, comme en témoigne dans la Manche la pression pour qu'il soit partie prenante du syndicat mixte départemental en cours de création.

L'intervention politique peut également se traduire plus directement par un affichage en faveur de la gestion publique de l'eau, qui peut être soutenue via une modulation des aides comme celle introduite par le Conseil Général des Landes en 1996[37], et/ou la mise en place d'une structure d'assistance à la remunicipalisation, comme c'est par exemple le cas en Essonne depuis l'adoption de la nouvelle politique de l'eau en mars 2012.

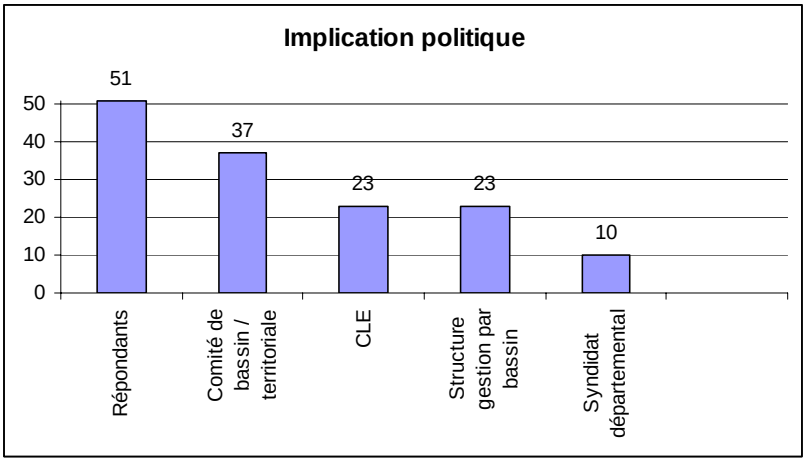
Enfin, les Départements sont également très impliqués dans les institutions de bassin. Avec les SAGE, les Conseils Généraux ont prolongé leur engagement dans les politiques de l'eau à l'échelle locale initié au cours de la décennie 1980 avec le dispositif des contrats de rivière. Bon nombre de SAGE sont en effet issus de contrats de rivière ou se trouvent complétés par cet outil lorsque la dimension opérationnelle succède à la réflexion planificatrice initiale. Les Conseils Généraux se trouvent impliqués à différents niveaux et dans des rôles différents. Ils sont souvent à l'origine de la démarche SAGE, notamment quand un enjeu majeur demande un portage politique dépassant la scène locale. Ils interviennent également en appui aux collectivités dans le domaine administratif, notamment pour le montage des dossiers et pour assurer le lien avec les services de l'État et de la préfecture, ainsi que dans le pilotage et le financement de nombreuses (et lourdes) études destinées à caractériser l'état initial du bassin versant. Au cours des différentes étapes du SAGE, le Conseil Général peut laisser progressivement les collectivités s'approprier la démarche ou au contraire rester fortement impliqué à travers la constitution d'un syndicat mixte par exemple.

A la différence des contrats de rivière et des SAGE, l'échelle d'intervention au sein des Établissements Publics Territoriaux de Bassin (EPTB) n'est pas locale mais se réfère plutôt à

[37] Cette décision a été à l'origine d'une saga politico-juridique d'une quinzaine d'années, qui s'est finalement soldée en faveur du Conseil Général. Voir le dossier de presse, en ligne : http://www.landes.org/files/cg40/environnement/eau_prix/dp_service_public_eau0711.pdf

celle de grands fleuves et de grands bassins versants, dépassant même, dans la plupart des cas, les limites départementales voire régionales (Loire, Dordogne, Meuse, etc.). Cette situation n'empêche pas, bien entendu, l'articulation de ces dispositifs dans la mesure où un Conseil Général membre d'un EPTB peut tout à fait porter un SAGE sur un sous bassin versant relevant de son territoire. L'implication des Conseils Généraux au sein des EPTB s'inscrit également dans une forme de continuité historique. Ils ont longtemps fait office de partenaire, de bras armé des Agences de l'eau pour assurer les opérations d'aménagement, souvent lourdes, sur les fleuves et les rivières. Il est d'ailleurs intéressant de noter que c'est plutôt ce référentiel d'aménagement qui anime la politique des Départements dans le cadre des EPTB plutôt que celui de la gestion intégrée de bassin versant. Avec l'acte I et II de la décentralisation mais surtout avec la loi sur les risques de 2003, les EPTB ont été investis par les Conseils Généraux, ces derniers trouvant un moyen et surtout un outil d'aménagement (les EPTB ont la maîtrise d'ouvrage) pour faire face à leurs obligations et articuler ces dernières avec le développement territorial de leur territoire. Les usages sur les grands fleuves (navigation, irrigation, production énergétique, tourisme, eau potable...) impactent les économies des territoires traversés et il s'agit pour les CG d'investir ces espaces de régulation et d'aménagement afin d'y porter leurs intérêts. Parfois, l'investissement politique dans un EPTB répond à une stratégie plus large d'affirmation d'un leadership dans la politique de l'eau à l'échelle départementale mais parfois également à l'échelle régionale, cette dernière étant devenue progressivement l'échelle où s'élaborent les politiques d'aménagement, d'équipement et de développement des territoires.

Notre enquête (cf. infra) établit que dans 85% des départements, le président ou l'un des vice-présidents du CG exerce une responsabilité (présidence ou vice-présidence) dans une instance territoriale de gestion de l'eau :



Le Département est une institution complexe, non seulement en raison de la diversité des formes d'intervention que nous venons d'évoquer, mais aussi parce qu'il est tiraillé entre plusieurs logiques et qu'il est susceptible d'adopter plusieurs postures. Une tension forte résulte notamment de sa proximité avec le secteur agricole. Sans parler de son soutien à l'économie agricole, sur un plan technique de l'eau DCH, la Chambre d'agriculture est souvent prestataire du Département pour des opérations d'animation à destination des agriculteurs, et les deux institutions peuvent être liées par des accords-cadres pour la protection des captages. La tension entre cet engagement en faveur de l'agriculture et celui en faveur de la sécurisation de l'eau DCH a semble-t-il souvent été dénouée en subordonnant les deux engagements, la politique de l'eau étant conduite sous contrainte de ne pas contrevenir aux intérêts agricoles dominants, d'où

les nombreuses critiques portant sur le primat d'une vision agricole du territoire, au détriment de la vision hydro-environnementale.

Un changement de majorité politique peut provoquer un basculement, ce qui a été observé dans les Deux-Sèvres, avec un Conseil Général qui affiche depuis 2008 sa priorité à la protection préventive de la ressource, abandonne certaines pratiques de subvention à l'agriculture et cherche à privilégier le développement de l'agriculture biologique. Mais il fait alors l'expérience de sa faible marge de manœuvre pour infléchir les pratiques agricoles intensives : le différentiel entre les ressources financières qu'il peut mobiliser et celles qui transitent par la PAC est considérable, et ses relais vis-à-vis du groupe cible agriculteurs sont limités… L'effet de réputation ou d'image en faveur du bio et de la protection de l'environnement peut le cas échéant contrebalancer ce différentiel : cela semble être le cas dans l'Aube, où les viticulteurs sont plus réceptifs aux messages sur la protection de la ressource que le monde de la grande culture « parce que il y a le champagne et l'image derrière qui va avec », explique un agent de l'État.

Le Conseil Général est également un promoteur du développement territorial, dont les objectifs peuvent être en phase avec ceux de préservation de la ressource, comme dans le Cantal avec le développement du tourisme vert qui justifie l'importance accordée à la qualité sanitaire de l'eau distribuée et consommée par les touristes, mais aussi en tension lorsqu'est en jeu l'implantation d'activités grosses consommatrices d'eau, par exemple agro-alimentaires. Des stratégies de décloisonnement, permettant d'intégrer au sein d'un même service, programme ou procédure la diversité des enjeux sectoriels auxquels est confronté un territoire et sur lesquels est susceptible d'intervenir le Conseil Général, semblent faire une timide apparition (cf. encadré).

Stratégies de décloisonnement

Dans le Bas-Rhin, les contrats de territoire ont vocation à intégrer les problématiques de l'eau et de protection des espaces naturels dans les politiques d'aménagement du territoire. Dans la pratique, explique un ingénieur du Conseil Général, l'élaboration d'un contrat est l'occasion de recenser les aides eau et assainissement versées sur le territoire, l'ambition affichée étant d'arriver à terme à « responsabiliser les collectivités », et à faire en sorte que « même si l'eau n'est pas une priorité sur un territoire donné, on imposera la prise en compte des enjeux liés à l'eau et au milieu. Et si un projet n'est pas compatible avec la DCE, on peut le dire ».

Un tel décloisonnement est engagé dans certains services de l'État, comme dans la DDTM de la Manche avec la mise en place d'un service « analyse des territoires et Développement Durable » visant explicitement l'intégration des diverses politiques sur un même territoire, ou dans certaines Agences de l'eau : à Seine Normandie, la mission agriculture passe ainsi du service Investissement au service Milieux et ce sont des binômes de chargés d'intervention Investissement / Milieux qui interviennent pour chaque captage prioritaire ; à Loire-Bretagne, le décloisonnement AEP / ressource a été mis en place avec le lancement de la politique de protection des aires d'alimentation des captages.

Enfin, les contradictions de l'institution départementale peuvent être internes à la politique de l'eau : le Conseil Général des Deux-Sèvres est ainsi pris entre son engagement dans la stratégie

de rationalisation et des considérations liées à son propre positionnement dans ce domaine de l'eau ; il refuse jusqu'à présent de céder au SMAEDS, le syndicat d'eau structurant du Nord du département, l'usine de production du Cébron, dont le SMAEDS est pourtant l'unique client. Cela empêche cette structure de devenir un véritable syndicat de production, mais pour le Conseil Général, cette usine est importante pour viabiliser financièrement sa société d'économie mixte qui l'exploite (la CAEDS), et pour légitimer son action dans le domaine de l'eau.

Les résultats de l'enquête nationale

L'enquête nationale conduite auprès des Conseils Généraux (CG) métropolitains permet d'apporter des éclairages complémentaires et quantifiés. Elle s'est déroulée du 21 juillet au 31 octobre 2009. A la suite de plusieurs relances, 51 réponses ont été obtenues, essentiellement par voie postale. Cette enquête permet ainsi d'avoir un taux de réponse supérieur à 50%, comparable à celui d'une enquête menée sur un objet proche par l'ADF. Surtout, les répondants se distribuent de manière assez homogène sur le territoire, entre les différentes catégories construites dans le cadre de la typologie des hydro-territoires. Néanmoins, l'interprétation de certains résultats demeure délicate en raison des biais éventuels liés aux non-répondants, dès lors que l'absence de réponse serait principalement liée à un faible degré d'engagement dans la politique de l'eau. On peut cependant relever *a contrario* que certains CG répondants sont faiblement impliqués dans la politique de l'eau. Dès lors, on peut aussi penser que la non réponse est liée à divers dysfonctionnements dans le cheminement du questionnaire et de son traitement au sein d'une bureaucratie complexe, et/ou au fait qu'il ait été jugé trop complexe ou trop long.

Conception et passation du questionnaire

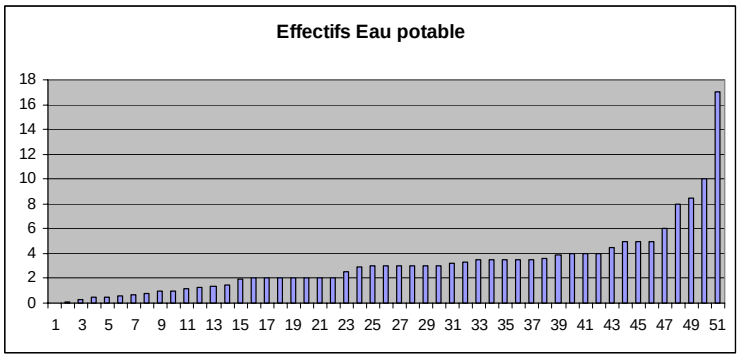
Élaborée sur la base de nos travaux exploratoires, une première version du questionnaire a été testée auprès des responsables de l'eau de quatre Conseils Généraux. Le questionnaire final (en annexe 2) comporte une double page de présentation et dix pages de questions divisées en deux parties : une première sur les caractéristiques du territoire qui vise à recueillir un ensemble de caractéristiques hydrographiques et technico-économiques du Département en complément de la base Eau et territoire ; une seconde plus précisément consacrée à l'action conduite par le Conseil général dans le domaine de l'eau destinée à la consommation humaine. Nous avons opté pour un questionnaire en ligne avec l'usage du logiciel libre *Lime Survey*, mais nous avons fait le choix de laisser la possibilité aux répondants de compléter un questionnaire au format papier plutôt qu'électronique. Un courrier a été adressé aux Directeurs généraux des services, avec une présentation de l'enquête, le lien vers le questionnaire en ligne et un exemplaire papier du questionnaire. Afin de publiciser l'enquête, une présentation a été faite dans Flash départements, le bulletin de l'Association des départements de France (ADF), fin juillet, puis mi-septembre afin d'effectuer une relance.

L'entrée par les chefs de service, si elle respectait la voie hiérarchique, n'a *a priori* pas permis d'atteindre l'ensemble des responsables de l'eau des départements : au cours des relances, certains responsables des services d'eau ont affirmé ne pas avoir eu le questionnaire. Par ailleurs, peu de répondants ont choisi le questionnaire en ligne, préférant la version papier, notamment au regard du souhait de certains

responsables de divisions, services, ou même de chefs de service de vérifier les réponses de leurs agents.

- *Une politique partenariale dominée par l'assainissement*

Premier résultat, qui confirme notre hypothèse initiale, une très large majorité de CG répondants (72%) déclarent être dotés d'une Politique de l'eau destinée à la consommation humaine (eau DCH), au sens où une délibération relative à cette politique a été adoptée par l'assemblée départementale. Ce volontarisme est corroboré par un autre indice : 80% des départements sont dotés d'un SDAEP (schéma départemental de l'AEP), réalisé sous maîtrise d'ouvrage du CG pour la très grande majorité d'entre eux (38 sur 41), même si l'initiative a pu revenir selon les cas à une autre institution (Agence de l'eau notamment). Enfin, la mise en place de services dédiés à l'eau semble généralisée aujourd'hui. D'après l'enquête, le personnel affecté à l'eau potable représente un peu plus de 3 agents en moyenne, avec toutefois une très forte amplitude : de 0,8 à 17 agents. Le tableau ci-après fournit la distribution de ces effectifs parmi les 51 Départements.



La première caractéristique de cette politique de l'eau DCH est son caractère très fortement partenarial. Deux partenaires – attendus – ressortent fortement : l'Agence de l'eau et la Chambre d'agriculture.

Les trois quarts des CG répondants (38 sur 51) sont liés à l'Agence de l'eau (ou au moins à la principale d'entre elles lorsqu'elles sont plusieurs à intervenir sur le territoire) par une convention-cadre ; dans onze cas (20%) elle s'accompagne d'une convention de délégation financière. On a pu relever que onze sur treize des CG non liés à une Agence étaient situés sur les bassins Seine Normandie ou Loire Bretagne, ce qui conduit à soulever l'hypothèse de politiques différenciées de la part des Agences en matière de contractualisation. Au-delà de ces chiffres, comme on a pu le voir, les relations établies entre les CG et les Agences sont complexes. Si ces dernières ont été renforcées en tant que pivot du financement de la politique de l'eau, et relais territorial de la politique nationale, les CG semblent disposer d'une assez grande latitude dès lors qu'on rentre dans la mise en œuvre opérationnelle des orientations ou actions promues par les Agences. Par ailleurs, les CG se gardent bien de lier leurs soutiens financiers à ceux des Agences : seuls deux d'entre eux conditionnent leurs aides au soutien parallèle de l'Agence.

Environ deux tiers des CG (33 sur 51) sont liés à la Chambre d'agriculture par une convention intégrant une dimension liée à la gestion de l'eau. En tête des actions inscrites dans ces conventions, on trouve : l'animation-conseil en faveur de la réduction des pollutions diffuses

(22 CG), le recyclage des boues d'épuration (19), la protection des captages (10) et le soutien financier à la réduction des pollutions diffuses (10). Seule parmi les répondants, la Savoie cumule l'ensemble de ces actions. Ces deux partenariats majeurs ne vont pas nécessairement de pair : seulement vingt-quatre CG, soit un peu moins de la moitié des répondants, disposent d'une convention avec les deux organismes.

Signalons enfin que le partenariat avec les services de l'État semble moins structurant. La « participation régulière » à la MISE ne concerne que 37% des répondants. On trouve également quelques partenariats plus ponctuels, avec la Région pour la ressource, la Safer pour la protection des captages, l'Association départementale des maires…

Seconde caractéristique, l'action des Départements dans le domaine de l'eau est dominée par l'eau-service (par rapport à l'eau-milieu), et, dans cet ensemble, par l'assainissement. Cette domination est visible tant au niveau des effectifs qu'à celui des subventions. Notre enquête a permis de recueillir des données sur les personnels affectés aux différents volets de la politique de l'eau, que nous avons donc regroupés en deux grands secteurs : l'eau-service (AEP et assainissement) et l'eau-milieu (rivières, irrigation, inondation). Hors personnels des laboratoires d'analyse des eaux, on constate que cet effectif global est de quinze agents en moyenne, avec toutefois une très forte amplitude (de 2,8 à 55) et un écart-type également élevé (11). L'eau-service représente en moyenne 9,5 agents, soit 63% de cet effectif total. Et au sein du domaine eau-service, la priorité est nettement donnée à l'assainissement, ce qui en soi n'est guère surprenant eu égard à la différence de maturité des politiques de l'eau potable et de l'assainissement et à la pression multiforme en faveur de la mise en conformité avec les exigences de la directive ERU. Le personnel affecté à l'eau potable ne constitue qu'un tiers en moyenne de l'effectif eau-service. On retrouve une proportion similaire dans les subventions versées : en 2008, la dépense d'investissement Eau potable par habitant s'est élevée en moyenne à un peu plus de 4€, ce qui représente environ 32% de l'investissement total consacré à l'eau-service. Le tableau ci-après récapitule ces données :

	Effectif (hors laboratoire analyse)		Subvention (€/hab)	
	Moyenne	Min - Max	Moyenne	Min - Max
Total Eau	14,8	2,8 – 55	-	-
dont Eau service	9,5	0,6 – 36	13	-
dont Eau potable	3	0,8 – 17	4,24	0 – 16,58

- *Une politique de l'eau DCH ciblée sur la sécurisation*

Les priorités d'intervention du CG en matière d'eau destinée à la consommation humaine se présentent de la manière suivante :

Priorités pour les années à venir :	Prioritaire	Secondaire	Pas d'action / sans objet
Le soutien aux infrastructures d'eau potable (interconnexion, conduites structurantes…)	47	1	2
Le soutien aux travaux visant l'amélioration de la qualité de l'eau distribuée (traitements, dilution…)	40	6	2
Le développement des services d'assistance aux collectivités	34	7	6

Priorités pour les années à venir :	Prioritaire	Secondaire	Pas d'action / sans objet
L'assistance à la mise en place de périmètres de protection et/ou de zones de protection des aires d'alimentation des captages	33	9	3
Le soutien aux actions de recherche / mobilisation de nouvelles ressources	30	16	2
Le soutien aux opérations de lutte contre les pertes	24	12	9
Le regroupement des intercommunalités de l'eau	24	9	14
La lutte contre la pollution agricole diffuse	22	19	5
La réduction des écarts du prix de l'eau au sein du Département	20	6	22
Le développement de l'intercommunalité à l'échelle départementale	17	6	24
Le soutien à la rénovation des captages	15	17	11
Le soutien aux opérations de maîtrise de la consommation	10	15	17
Le soutien au renouvellement des réseaux d'eau	10	13	20
Le soutien à l'extension / renforcement des réseaux d'eau potable	9	21	16
Le soutien aux projets structurants de diversification de la ressource (recyclage eaux usées…)	7	6	30
Le passage au champ concurrentiel des services d'assistance	6	4	30
Le soutien aux opérations de suppression branchements au plomb	3	10	31
La promotion du retour en régie	3	2	40

Il apparaît que l'action en faveur de l'eau DCH est polarisée sur trois grands enjeux, ce qui indique une assez bonne sélectivité des interventions. Détaillons-les.

i) La *sécurisation quantitative et qualitative* de l'AEP est clairement l'enjeu prioritaire.

Quatre actions qui y concourent – soutien aux infrastructures (interconnexion, conduites structurantes) ; soutien aux travaux d'amélioration de la qualité de l'eau (traitements, dilution…) ; périmètres de protection des captages ; recherche / mobilisation de nouvelles ressources – sont définies comme prioritaires par respectivement 47, 40, 33 et 30 des 51 CG répondants ; elles occupent ainsi quatre des cinq premières places de ce classement des priorités.

ii) Le *développement global des services d'assistance* aux collectivités est prioritaire pour trente-quatre CG, soit environ deux-tiers des répondants.

Alors que 93% des CG ont d'ores et déjà un service d'assistance en assainissement / épuration, 80% d'entre eux indiquent qu'une assistance « eau DCH » est en place ou à l'étude. Plus précisément :

- un petit tiers ont développé ou envisagent une assistance « Gestion de l'eau DCH », comprenant l'une au moins des dimensions suivantes : analyse des modes de gestion, soutien à la gestion publique / aide à la rédaction du rapport Prix Qualité / pilotage d'études] ;

- un tiers également ont développé ou envisagent une assistance « Ressource », qu'il s'agisse de la protection des captages ou de l'aide à la recherche de nouvelles ressources ;

- mais seuls 15% ont développé ou envisagent de développer une assistance « Exploitation des réseaux d'eau ».

Ces chiffres corroborent ceux du président de l'Association nationale des Satese, les services d'assistance technique à l'exploitation des stations d'épuration (Fourneret 2011). A l'occasion d'une intervention à la journée d'étude organisée par la FNCCR sur la mutualisation des moyens des services d'eau et d'assainissement, il fit état d'une enquête nationale réalisée en 2009 en collaboration avec Idéal Connaissances, selon laquelle l'assistance technique en assainissement était en place dans 98% des Départements répondants, contre 44% pour la protection de la ressource et 33% pour les milieux aquatiques. L'enquête apporte également des compléments intéressants sur le passage au champ concurrentiel, obligatoire, rappelons-le, pour assister les communes ou EPCI non éligibles au regard des critères de ruralité et de potentiel financier. Il apparaît que « le pourcentage de départements se positionnant sur le marché concurrentiel est de 38% en assainissement collectif, de 22% en AEP et de 19% en milieux aquatiques ». Or, au-delà des enjeux proprement techniques (difficultés d'accès à des prestations similaires pour des communes non éligibles, repositionnement du service mis en place par le Conseil Général suite à la baisse d'activité…), la couverture territoriale de l'assistance détermine également, pour le Département, la possibilité d'une large animation de proximité, d'un pré-cadrage des projets et d'un retour d'information sur les évolutions et résultats obtenus, plus difficiles à obtenir lorsque la perte d'éligibilité ampute significativement le territoire couvert.

iii) La *rationalisation des structures locales* est le dernier de ces enjeux prioritaires.

60% des CG font du renforcement de l'intercommunalité de l'eau une priorité de leur action. Un tiers d'entre eux souhaitent développer l'intercommunalité à l'échelle départementale, et la départementalisation, au sens de la mise en place d'un syndicat d'envergure départementale prenant en charge tout ou partie de la compétence, est récente ou en projet dans plusieurs départements (Aude, Haute-Garonne, Gers, Manche, Tarn-et-Garonne).

En dehors de ces trois grands enjeux, il apparaît que la solidarité territoriale mobilise les CG, puisque vingt d'entre eux font de la réduction des écarts de prix de l'eau une de leurs priorités pour les années à venir. En revanche, le soutien au renouvellement des réseaux d'eau ou à la suppression des branchements en plomb et la promotion du retour en régie mobilisent peu.

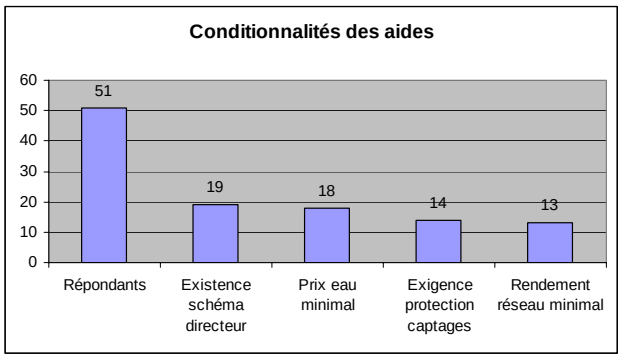
- *Les instruments d'intervention*

Pour mener à bien cette politique, les CG mettent en œuvre des outils de plusieurs sortes, financiers (subventions) et non financiers.

La politique de subventions est cohérente, au niveau du champ d'intervention (opérations éligibles), avec les priorités revendiquées et rappelées ci-dessus. Les subventions ne sont exclusivement réservées au monde rural que dans seulement 43% des cas ; une majorité de CG interviennent donc également en milieu urbain. Outre leur dimension première d'aide au financement, les subventions peuvent également revêtir à des degrés divers un caractère incitatif : par le jeu des modulations ou des conditions d'attribution, les CG peuvent tenter d'orienter les politiques locales de l'eau potable. La batterie de critères mobilisés à cet effet est relativement importante. Hors critères territoriaux, l'attribution de subventions est conditionnée principalement aux exigences suivantes :

- Programmation : 61% des CG ont au moins une exigence parmi : étude préalable effectuée ; diagnostic préalable effectué ; existence d'un schéma directeur ;
- Performance technique : 57% des CG ont au moins une exigence parmi : rendement de réseau minimum ; indice linéaire de perte maximal ; protection des captages ;

Un tiers des CG répondants conditionnent également leurs aides à un niveau minimal de prix de l'eau : un prix de l'eau très faible peut être le signe d'une mauvaise gestion (absence d'amortissement des équipements), de l'existence du soutien des contribuables locaux via des transferts du budget général, autorisés pour les petits services, ou enfin d'une marge de manœuvre suffisante pour autofinancer les travaux. Le graphique ci-après indique, pour les conditions les plus fréquemment utilisées, le nombre de CG qui y ont recours :



D'autres conditionnalités apparaissent de manière beaucoup plus ponctuelle : cohérence avec le schéma départemental, présence de compteurs de sectorisation, démarche de réduction des produits phytosanitaires, appartenance à une intercommunalité ; fourniture du rapport Prix qualité (PQS).

Point sensible pour de nombreuses collectivités, le renouvellement des réseaux d'eau potable n'est soutenu que dans neuf départements, et envisagé (à l'étude) dans cinq autres. Au demeurant, là où des dispositifs d'aide fonctionnent, ils peuvent être à durée limitée (3 ans), dégressifs pour inciter les syndicats primaires à mettre en place des provisions, ou conditionnés à la démonstration de l'ancienneté du réseau et de la pertinence des travaux envisagés.

Enfin, une très large majorité de CG ne se contentent pas d'attendre que les collectivités leur soumettent des projets : 85% d'entre eux les aident à monter les projets en amont, et ils sont encore 45% à assurer un suivi et une assistance technique à la réalisation des projets, articulant ainsi leurs subventions avec les autres outils d'intervention.

Parmi les outils d'intervention non financiers, on peut relever, outre les services d'assistance déjà mentionnés, le développement d'outils de connaissance. Le socle de cette action de recueil d'information cible l'état des rivières et des nappes : 75 % des CG ont un réseau piézométrique et/ou un réseau de mesure de la qualité de l'eau. Une dynamique d'élargissement peut être observée en direction des thèmes suivants :

- Connaissance du patrimoine : vingt-quatre CG ont mis en place ou à l'étude un inventaire départemental du réseau d'eau potable.
- Prix / performance des services : là aussi, vingt-quatre CG ont mis en place ou à l'étude un observatoire sur le prix et la performance des services. Ils sont dix-sept, soit un tiers des répondants, à vouloir avancer parallèlement sur ces deux enjeux.

On notera également une action d'animation non négligeable en direction des pollutions diffuses puisqu'elle concerne 43% des CG, ainsi que des interventions ponctuelles en maîtrise d'ouvrage (protection des captages, recherche de nouvelles ressources).

- *Essai de typologie*

Une analyse factorielle a ensuite été réalisée afin d'identifier des classes de Conseils Généraux homogènes au regard de leur « degré d'engagement » dans la politique de l'eau DCH. A cet effet, nous avons procédé dans un premier temps à la création de variables susceptibles de rendre compte de l'engagement des Conseils Généraux. Ces variables, au nombre de 41 et dont la liste complète figure en annexe 4 (tableau 1), ont été regroupées en six grands ensembles :

- engagements en moyens humains et financiers
- engagement pour la solidarité sociale & territoriale (existence du FSL-eau, critères territoriaux dans l'octroi des subventions…)
- engagement dans la gouvernance de l'eau DCH (existence d'une politique, affichage de priorités politiques de type promotion de l'intercommunalité, recours à des outils de gouvernance territoriale et usage stratégique des subventions)
- engagement pour la sécurisation de l'AEP sur les plans qualitatif et quantitatif
- engagement auprès des gestionnaires (service d'assistance eau DCH…)
- engagement global dans le système d'acteurs (partenariats, implication dans des structures de bassin ou des CLE).

Pour l'analyse, les départements de la petite couronne parisienne ont été exclus, dans la mesure où leur implication est strictement limitée à la politique d'assainissement. Par ailleurs, deux Départements n'ont pu être pris en compte en raison du nombre de non-réponses contenu dans le questionnaire. Au final, ce sont donc cinquante départements qui ont été caractérisés.

L'analyse factorielle (cf. tableau 2 en annexe 4) permet de mettre en évidence deux axes de structuration principaux :

- Un premier axe (horizontal) traduit ce qu'on peut appeler le niveau global d'engagement en faveur de l'eau DCH, qui traduit l'éventuelle existence d'une politique volontariste menée en partenariat et avec des moyens afférents :
    - quand on se déplace vers la droite de cet axe[38], les effectifs affectés à l'eau potable sont supérieurs à la moyenne, les subventions sont conditionnées à des exigences de prix ou d'organisation territoriale, l'intercommunalité et le retour en régie sont promus, les accords avec l'Agence de l'eau incluent une convention de délégation financière au bénéfice du Conseil Général…
    - vers la gauche, on trouve inversement des effectifs « assainissement » supérieurs à la moyenne, l'absence ou la non programmation d'observatoire ou d'inventaire, peu d'exigences en matière d'octroi des subventions…
- Un deuxième axe (vertical) semble traduire de son côté l'engagement plus strictement politique des Conseils Généraux :
    - vers le haut, on note la présence de variables indiquant l'absence de politique formalisée, l'absence d'implication du président ou d'un vice-président du CG dans les instances de gestion de l'eau (comité de bassin, CLE…) ;
    - vers le bas, on relève a contrario la présence d'une politique formalisée, une implication politique et un objectif de réduction des écarts de prix.

Par rapport au premier axe, central dans le projet Aquadep, nos six départements se répartissent de la manière suivante : l'Aube figure à l'extrémité gauche, ce qui indique un faible engagement

[38] Les variables utilisées pour l'analyse sont projetées sur le plan dessiné par ces deux axes. On peut alors visualiser les proximités et les distinctions entre les principales variables de caractérisation des axes et les départements.

global, puis, à proximité de l'origine, on trouve les Deux-Sèvres et l'Ille-et-Vilaine, suivis par la Manche et le Rhône et enfin par le Cantal qui apparaît, sous cet angle, comme le Conseil Général le plus engagé. Ces résultats sont compatibles avec ce que révèlent nos enquêtes de terrain. L'interprétation du deuxième axe est plus délicate, dans la mesure où la position d'un Département sur cet axe est fortement conditionnée par l'existence d'institutions de bassin, laquelle ne relève pas de la seule initiative des Départements, ou par l'interprétation qui a pu être faite par les répondants de la notion de « politique formalisée »[39]. Sous cette réserve, la visibilité de l'eau sur l'agenda politique semble faible dans l'Aube et le Cantal, plus forte dans la Manche, le Rhône et les Deux-Sèvres pour culminer en Ille-et-Vilaine. On trouvera en annexe 4 (tableau 3) la projection de l'ensemble des Départements répondants.

Sur la base de cette analyse statistique, diverses classifications ont été testées (classifications ascendantes hiérarchiques). Rappelons que l'objectif de ce type de classification est de réaliser une partition des individus de sorte que chaque classe soit, non seulement la plus différente possible des autres, mais aussi la plus homogène au regard de ses caractéristiques; l'appartenance à une classe n'implique pas cependant que tous les individus partagent toutes les caractéristiques de la classe. On présente ci-après les caractéristiques d'une classification en quatre classes, avec les Départements les plus illustratifs de la classe et la situation de nos six cas d'étude. Cette classification qui permet de mettre en exergue des ensembles relativement homogènes, a contribué au choix des départements à enquêter.

Typologie des Départements au regard de leur politique de l'eau DCH

Classe 1 (22 CG)	Aube	Ce sont des CG peu actifs : la classe est caractérisée par la non éligibilité aux subventions des opérations de renforcement / extension / renouvellement de réseaux d'eau, l'absence de convention cadre avec l'Agence, l'absence de projet ou de service d'assistance eau potable et d'observatoire prix / performance des services d'eau… Les deux CG les plus centraux sont le Cher et la Sarthe.
Classe 2 (7 CG)	-	Ce sont des CG également peu actifs, surtout sur le plan de l'engagement politique : la classe est caractérisée par l'absence de politique formalisée et d'implication du président ou du vice-président du CG dans des structures de bassin. Les deux CG les plus centraux sont le Loir-et-Cher et la Haute-Saône.
Classe 3 (10 CG)	Deux-Sèvres, Manche, Ille-et-Vilaine	Ce sont des CG politiquement engagés : la classe est caractérisée par des orientations fortes (priorité affichée à la réduction des écarts de prix, subventions conditionnées à des exigences de niveau de prix et de programmation, promotion de la régie), ainsi que par un engagement opérationnel « classique » (éligibilité aux subventions des opérations de renforcement / extension / renouvellement de réseaux).

[39] En particulier, certains répondants ont pu considérer que le vote d'un règlement des aides pouvait valoir existence d'une politique formalisée, alors que le questionnaire ciblait précisément l'existence d'un texte d'orientation générale de la politique de l'eau.

		Les deux CG les plus centraux sont les Deux-Sèvres et le Gers.
Classe 4 (11 CG)	Cantal, Rhône	Ce sont les CG doublement engagés, à la fois sur les plans politique et opérationnel : la classe est caractérisée par un partenariat Agence incluant une délégation financière, l'existence ou la mise à l'étude de services d'assistance gestion du service et développement / protection de la ressource, des exigences territoriales et de niveau de prix pour l'accès aux subventions, le soutien financier aux opérations de renouvellement / renforcement / extension des réseaux d'eau, mais aussi un moindre investissement dans la politique d'assainissement au niveau des effectifs (inférieurs à la moyenne). Les deux CG les plus centraux sont la Savoie et les Hautes-Alpes.

II. Cibles et outillage de la politique

La rationalisation se présente comme une dynamique portée par la coalition Conseil Général-Services de l'État, laquelle entretient comme on l'a vu des liens étroits et complexes avec la ville centre, la Chambre d'Agriculture et l'Agence de l'eau. Elle a pour cibles principales les élus de l'eau et la profession agricole; elle s'appuie sur un ensemble d'instruments et peut mobiliser un répertoire d'options techniques ou institutionnelles/organisationnelles; de manière encore très imparfaite, elle est accompagnée par des systèmes d'information qui s'efforcent de saisir globalement l'état des ressources et du fonctionnement des services.

A. Deux cibles privilégiées

Cette dynamique de rationalisation fait des élus locaux de l'eau et des agriculteurs les principales cibles à convaincre, et de leurs réticences un des obstacles majeurs au changement.

Les élus de l'eau

La rationalisation dépend en dernier ressort des décisions prises par les élus de l'eau, qui accepteront ou pas de transférer tout ou partie de leurs compétences, de partager « leur eau », de s'engager dans des mesures préventives de protection des ressources et donc dans des relations difficiles à conflictuelles avec les agriculteurs intervenant dans les aires d'alimentation des captages. Ils constituent par conséquent la première cible de la coalition. Or, leur emparement des enjeux de sécurisation et leur acquiescement aux logiques de rationalisation sont loin d'être uniformes. Ces élus activent en effet tout un répertoire critique vis-à-vis des projets de rationalisation, dont on va récapituler les principaux aspects mis en évidence par nos enquêtes.

Le déni ou la minimisation des problèmes (qualitatif, quantitatif, état du réseau) a été relevé notamment dans les territoires de montagne (Cantal) ou de grandes cultures (Aube). L'importance de la question de la qualité de l'eau est par exemple déniée dans le Cantal où la croyance dans la « bonne qualité naturelle » de l'eau est fortement ancrée chez certains acteurs (« les gens s'auto-persuadent d'être dans un environnement très protégé, les cantaliens idéalisent ce domaine de l'eau » explique un agent de l'État), alors que la population est assez fortement exposée à un risque de contamination bactériologique. Sur tout le volet qualitatif, on note également une tendance à dénoncer le « précautionnisme » de l'administration dans l'application de la réglementation sanitaire, et à opposer aux expertises sanitaires les données issues de l'expérience, comme l'absence de maladies chez les autochtones… Une telle croyance

est affirmée d'autant plus fortement qu'elle permet de justifier l'attachement à une gestion traditionnelle du réseau local (« on a toujours fait ainsi »).

La conviction que le modèle promu (rationalisation) n'est pas celui qui correspond à l'intérêt local intervient également, notamment au regard d'un autre impératif, celui de la proximité qui réclame de la réactivité et la présence/engagement d'un élu local *de facto* considéré par les usagers comme garant de ce service essentiel. Cet échelon local « résiste » particulièrement bien pour tout ce qui a trait à la distribution, au nom de cette proximité reconnue par de nombreux acteurs (« pour la distribution, il faut être proche du terrain », agent SMG35), que l'on retrouve d'ailleurs pour la collecte des déchets (par opposition au traitement), mais aussi comme garantie de maîtrise locale sur deux questions politiquement et symboliquement sensibles pour les élus les plus en prise avec les habitants, le prix de l'eau et le mode de gestion. Dans l'Aube, face au projet de départementalisation porté par le SDCI, un article de la presse locale (l'Est éclair, 22 février 2012) se fait ainsi l'écho des prises de position de présidents de syndicats, qui refusent le projet de fusion du fait que « la centralisation est synonyme de perte d'autonomie et de maîtrise sur la gestion de l'eau potable et de son prix ». Cet argument est renforcé, dans le Cantal par exemple, par l'attachement à un service perçu comme l'héritage légué par les générations antérieures qui y ont consacré des efforts importants.

Autre illustration, dans la Manche, lors de l'étude de préfiguration d'une structure départementale, il a été d'emblée décidé d'écarter du champ de l'étude toute prise de compétence distribution, au nom d'un principe de subsidiarité. Dans la pratique, cela permet de ne pas effaroucher de nombreux élus attachés, comme on vient de le voir, à l'autonomie de leur service, à son mode de gestion et à la fixation du prix de l'eau, mais aussi d'éviter de laisser croire que les services « vertueux », ayant correctement géré leurs réseaux et installations, devraient de fait payer pour les « opportunistes ». C'est donc également tout l'enjeu du périmètre d'exercice de la solidarité qui intervient. Dans la Manche, cette décision avait été de surcroît confortée par l'exemple voisin du syndicat départemental de l'Orne, dont la prise de compétence distribution avait justement périclité. Dans le Cantal, on note que « là où il y a l'intercommunalité, c'est là où il y avait peu d'eau » et que globalement « l'interconnexion ne fait pas partie de la culture : chacun a son eau. Il y a une forte résistance à l'intercommunalité ». Enfin, comme nous l'avons noté dans les Deux-Sèvres, cet attachement aux petites structures héritées de la phase de généralisation de la desserte peut également s'expliquer par l'influence qu'exercent les agriculteurs sur la gouvernance de ces structures en milieu rural ; en défendant leur autonomie, ils se retrouvent ainsi être en mesure de gérer eux-mêmes l'articulation eau / agriculture.

Enfin, l'attachement au système existant peut s'expliquer par l'existence de dispositifs qui lui assurent une relative robustesse. D'abord, les secteurs d'intervention des exploitants privés peuvent être des supplétifs au morcellement des autorités organisatrices. Ensuite, la sécurisation apportée par les interconnexions peut avoir pour effet de favoriser le *statu quo* territorial, dans la mesure où elle offre une garantie à de petites structures : « quand j'ai un problème sur ma commune, explique un élu de la Manche, je me connecte sur le Syndicat pendant huit jours, j'achète de l'eau et je n'ai pas de difficulté ». C'est peut-être alors l'enjeu patrimonial qui le conduira à évoluer. Ce peut être enfin tout le système départemental qui est organisé pour assurer le maintien du *statu quo*, cas de figure illustré de manière emblématique par le département de l'Aube où un syndicat départemental plate-forme de services permet le maintien d'un système très atomisé.

Le monde agricole

Le secteur agricole est touché par un ensemble d'interpellations, de tensions et de transformations directement liées à son rôle de déclencheur mais aussi de solution au problème de sécurisation, notamment au regard de l'enjeu qualitatif. C'est globalement la maîtrise d'usage des sols agricoles qui est en jeu, tout particulièrement dans les aires d'alimentation des captages.

L'enjeu consiste à obtenir un glissement, même contraint et progressif, des chambres d'agriculture et des agriculteurs vers le paradigme sanitaro-environnemental et ses mesures préventives. On observe de fait un investissement des organismes consulaires dans les dispositifs concertés dans la plupart des territoires analysés, au moins quand il s'agit des zones de captage stratégiques ou prioritaires. La reconnaissance officielle de l'agriculture bio comme option de protection de la ressource par le Grenelle, le soutien dont la filière bénéficie de la part de certaines Régions (Poitou-Charentes, Basse Normandie…), le relais opéré sur ce plan par les agences de l'eau à travers certaines clauses des cahiers des charges types d'animation (« Dans le cadre des cahiers des charges [de l'animation dans les bassins d'alimentation des captages] on prévoit d'emblée d'écrire que l'animateur devra promouvoir toutes les formes d'agriculture », explique un agent de l'Agence Seine Normandie), font également bouger les lignes. Même des Chambres a priori hostiles au bio l'intègrent dans leurs actions d'animation et de conseil, ne serait-ce que pour demeurer les interlocuteurs privilégiés des financeurs de programmes agri-environnementaux et pour ne pas perdre des parts de marché face aux nouveaux opérateurs, dont certains issus du bio. Bien que développé à l'étranger sur quelques cas très emblématiques comme celui de Munich, le financement direct par les services d'eau de la transition à l'agriculture biologique est encore peu pratiqué en France.

L'autre enjeu et objectif, très lié au premier, réside dans le progressif et relatif déverrouillage de la régulation eau/agriculture, avec la contestation du monopole les chambres d'agriculture dans le conseil et l'animation auprès des agriculteurs en matière de protection des captages. La protection des captages représente la frontière entre d'un côté, gestion du service et protection de la ressource, et de l'autre côté, politique de l'eau et politique agricole. Il s'agit d'un véritable nœud intersectoriel. Après des années, voire des décennies d'enlisement, la protection des captages a connu une forte accélération depuis 2004 dans le cadre du Programme National Santé Environnement. S'y ajoute désormais la protection des aires d'alimentation des captages stratégiques. Or, une des clefs de la régulation hydro-agricole réside dans l'accès au groupe cible profession agricole, afin d'être en mesure de provoquer une transition de leurs pratiques. Jusqu'à présent, cet accès a été largement monopolisé par la profession agricole elle-même : les Chambres d'agriculture assurent directement les prestations d'animation-conseil pour le compte des autorités organisatrices, notamment dans le cadre des opérations agri-environnementales ; elles interviennent comme prestataire de la collectivité pour la définition des mesures permettant de répondre aux prescriptions de l'hydrogéologue.

Pluraliser cette relation et, partant, pluraliser le discours et l'éventail des solutions possibles se révèle compliqué : c'est parfois l'entrée d'un nouvel acteur (Région Poitou-Charentes) et/ou un basculement politique qui permet d'imposer par exemple que ces prestations fassent l'objet d'appels d'offres, avec l'espoir que de nouveaux acteurs (coopératives, structures bio) parviendront à remporter certains marchés. Dans certains cas, on va jusqu'à une internalisation de cette mission d'animation par les autorités organisatrices elles-mêmes, mais se pose l'enjeu de la légitimité de ces animateurs vis-à-vis des agriculteurs, ce que ne manquent pas de faire remarquer certaines Chambres d'Agriculture. Cette internalisation de l'animation agro-environnementale par les gestionnaires de l'eau peut être amorcée ou facilitée par la démarche

des captages Grenelle, qui conduit un certain nombre de collectivités à se retrouver avec des objectifs et des actions à entreprendre vis-à-vis du monde agricole selon un calendrier identique : « elles se retrouvent toutes avec la même difficulté de savoir comment animer et c'est plus facile maintenant de mutualiser, ça se fait et ça prend bien », explique un agent de l'AESN.

B. Instruments et répertoire d'options

Cette action de rationalisation est soutenue / appuyée par une large gamme d'instruments d'action publique. Elle mobilise par ailleurs un nombre assez retreint d'options techniques et de montages institutionnels.

Des instruments pour coordonner, faire agir, négocier et réguler

i) Un des premiers enjeux consiste à clarifier le présent et tenter d'ordonner l'avenir dans une vision partagée : c'est notamment la fonction des Schémas Départementaux d'AEP, les SDAEP, dont la généralisation a été fortement soutenue, voire impulsée, par les Agences de l'Eau qui souhaitaient disposer de documents permettant de mieux orienter leurs aides. Ces schémas, qui relèvent des outils de planification territoriale négociée (Lascoumes et Le Bourhis 1996) permettent d'établir un diagnostic, une feuille de route technico-institutionnelle prévoyant le cas échéant une nouvelle architecture et des priorités d'action dans la durée, notamment en matière de mutualisation et de sécurisation de certaines ressources; on l'a vu par exemple avec l'exemple des Deux-Sèvres. Le SDAEP peut également être mobilisé comme outil de priorisation des aides, pour le Conseil Général et les Agences de l'eau, même si cette utilisation est parfois contestée, au nom de la « pression » qu'elle induit sur les collectivités. Le schéma est naturellement un outil évolutif, qui fait l'objet de révisions successives. L'évolution des thématiques abordées lors des révisions successives du plan des Deux-Sèvres permet ainsi de lire à la fois la maturation de la réflexion et l'évolution du paradigme dominant : le premier plan (1995) est un état des lieux de la ressource ; le second programme les travaux curatifs et palliatifs prioritaires (2002-2005) ; le dernier (2010) priorise la protection de la ressource. La pertinence de cette feuille de route dépend notamment de la qualité de l'état des lieux et de celle des projections établies en matière d'évolution des besoins. A cet égard, comme l'a montré notre analyse du schéma de la Manche, l'exercice de prévision est périlleux et ses résultats sont largement liés aux hypothèses formulées ou sous-jacentes et la méthodologie déployée.

Quels besoins en eau en 2020? Le difficile exercice de prospective des SDAEP

Le SDAEP, élaboré en 2008 dans la Manche, tente d'établir des prévisions sur les besoins en eau potable dans ce département en 2020. Pour évaluer ces besoins il a été estimé, d'une part, la consommation future d'eau potable et, d'autre part, le niveau de perte dans le réseau.

L'estimation de la consommation future est partie du postulat qu'à l'avenir la consommation par habitant resterait stable et qu'il fallait donc uniquement tenir compte de l'évolution du nombre d'habitants, supposée exponentielle au cours du temps. Or après avoir testé ce postulat sur le secteur du Synclinal de Siouville (contenant Cherbourg), il est apparu qu'actuellement la consommation rapportée à l'habitant avait plutôt tendance à diminuer. En conséquence, le SDAEP a probablement tendance à surestimer la consommation en 2020.

L'estimation du volume de perte du réseau est partie de l'hypothèse qu'il y aurait en 2020 une amélioration des rendements des réseaux. En premier lieu l'hypothèse d'améliorer la performance paraît fragile en l'absence de tout dispositif concret pour y parvenir. Par ailleurs le rendement est un indicateur lié à la consommation qui semble donc peu pertinent pour effectuer une prévision, puisqu'il dépend de la prévision des consommations. Suite au test d'hypothèses alternatives faisant intervenir l'indice de pertes par abonné dans le même secteur, il a été montré que le volume de pertes en 2020 était probablement sous-estimé.

Source : (Large 2010).

Les conditions de réalisation du schéma, plus ou moins inclusives et participatives, ainsi que certaines options ou conditions politiques peuvent conduire à en atténuer la portée ou l'ambition. Ainsi, la prise en compte des pôles urbains peut être partielle ou difficile : c'est le cas déjà signalé du Rhône, où le Grand Lyon n'a pas fourni toutes les données demandées, en partie car la métropole aurait souhaité être davantage associée à la démarche. Dans la Manche, certains acteurs estiment que le SDAEP révisé sous l'égide de la DDTM serait peu approprié par les collectivités, faute pour celles-ci d'avoir été associées suffisamment tôt à son élaboration. Par ailleurs, le schéma peut être vidé de sa fonction de coordination et de priorisation lorsque, comme dans le Calvados, il est présenté comme une simple agrégation de schémas sectoriels, au nom du respect de l'autonomie des collectivités. Selon les rapports de force en présence et l'investissement dont il fait l'objet, le schéma semble pouvoir relever de trois logiques différentes : simple juxtaposition des projets élémentaires, occasion de mobiliser les acteurs et de les amener à l'énonciation d'une politique, manifestation du leadership plus ou moins légitime d'un acteur. Enfin, l'absence d'un tel schéma peut être un choix délibéré et assumé par le Conseil Général, indiquant la volonté de laisser aux collectivités de base une autonomie de gestion maximale, comme dans l'Aube où c'est le syndicat départemental, le SDDEA, qui dispose *de facto* d'une vision d'ensemble de la situation.

ii) Une série d'instruments ont ensuite vocation à agir sur la conduite des acteurs. On pense naturellement à tout l'appareil réglementaire, dont on a déjà souligné qu'il faisait l'objet d'une application négociée, territorialisée, dans le cadre de la magistrature technique et sanitaire des services déconcentrés. D'autres instruments d'influence peuvent être regroupés sous l'appellation générique de « dispositifs de conditionnalités » que l'on définira de la manière suivante : des procédures visant à créer les conditions d'adhésion des collectivités de base aux principes gestionnaires des acteurs institutionnels départementaux par l'intermédiaire de mécanismes qui assujettissent l'obtention de certaines ressources financières ou autorisations administratives à l'adoption de règles financières, organisationnelles ou techniques. La politique de l'eau DCH du Cantal est riche de ces dispositifs ciblés sur les élus.

Les dispositifs de conditionnalité dans le Cantal

Dans le Cantal, l'attribution des Certificats d'urbanisme est ainsi conditionnée à la présence d'une eau en qualité et en quantité suffisantes, et l'ouverture de zones à urbaniser peut être limitée par les services de l'État au regard de l'état de l'AEP. L'effet semble notable : « pour un élu, ne pas délivrer de permis, vous ne servez plus à rien… Le message est passé », explique le Vice-Président du Conseil Général. Le message de la nécessité d'un prix plancher de l'eau est aussi

régulièrement porté par les Départements et leurs partenaires gestionnaires pour contraindre les communes à dégager des moyens nécessaires à la sécurisation de l'approvisionnement et au respect des exigences sanitaires. Toujours dans le Cantal, les aides publiques n'étaient attribuées que si prix était supérieur à 0,5€/m^3, seuil relevé à 1€ depuis 2011. Pour de nombreuses petites communes, l'obligation d'accroître le prix de l'eau et de prendre en compte l'intégralité du coût du service représente une décision politique très lourde qui rompt avec la tradition d'une eau gratuite ou à très faible coût : « il a fallu faire comprendre aux élus que l'eau est un service et pas un dû. Ce message commence à passer », explique toujours le Vice-Président. Enfin, le même Conseil Général soutient la création d'emplois de techniciens AEP, à condition qu'ils soient mutualisés au niveau des communautés de communes, dans une optique d'incitation au regroupement intercommunal, sans effet jusqu'au moment de l'enquête.

L'efficacité des dispositifs de conditionnalité tient naturellement à l'attrait des ressources mises en jeu pour les bénéficiaires potentiels, et à l'adéquation entre les conditions retenues et les objectifs poursuivis. A cet égard, l'analyse montre qu'il y a encore du chemin à parcourir. Certaines collectivités peuvent par exemple choisir de se passer des subventions et continuer à gérer leur service « à l'ancienne », quitte à transférer le fardeau aux générations futures. En Ille-et-Vilaine, la décision d'affecter les financements du fonds départemental aux seules structures de production intermédiaires n'est pas pour rien dans leur essor, même si cela s'est révélé jusqu'à présent insuffisant pour achever la rationalisation, les structures de base se montrant réticentes à transférer leurs propres équipements de production. Dans le Rhône, nous avons conduit une évaluation de l'effet de ces dispositifs de conditionnalité sur l'atteinte des objectifs de la politique du Conseil Général, qui permet d'interroger la pertinence des conditions retenues pour l'attribution des aides.

Quels effets de la conditionnalité?
Méthodologie d'évaluation et résultats dans le Rhône

Le Département du Rhône s'est fixé cinq objectifs pour sa politique de l'eau : 1 - Réduire la disparité du prix de l'eau ; 2 - Fiabiliser la distribution d'eau ; 3 - Améliorer la gestion patrimoniale des services ; 4 - Lutter contre le gaspillage des ressources ; 5 - Protéger les ressources en eau.

Pour mettre en cohérence sa politique et ses aides financières, il a mis en place depuis décembre 2007 un règlement détaillé, avec des conditions d'attribution liées à la valeur de certains indicateurs prévus par le Rapport sur le Prix et la Qualité des Services (RPQS).

Les objectifs n°3 et n°4 font ainsi intervenir plusieurs indicateurs de conditionnalité. Les postulats sous-jacents sont notamment que le renouvellement des réseaux est un moyen efficace pour lutter contre le gaspillage des ressources, et qu'une bonne gestion patrimoniale se caractérise par un taux de renouvellement élevé et par des niveaux de pertes modérés. Or en analysant les données disponibles sur les dernières années, on a fait le constat suivant : malgré une augmentation du linéaire de réseau renouvelé, les volumes de perte ont tendance à stagner. En premier lieu, cela montre que l'approche basée sur la quantité de

renouvellement réalisé n'est pas efficace pour lutter contre les pertes : cela contredit une idée reçue et conforte le constat technique que les fuites sont largement situées sur les branchements particuliers et que le volume des pertes est largement lié à d'autres déterminants, tels que la pression de service et l'intensité des opérations de recherche et de réparation des fuites.

En second lieu l'analyse démontre une certaine efficacité de la politique d'incitation au renouvellement des réseaux, même si les opérations soutenues ont probablement été réalisées pour servir des objectifs autres que la lutte contre les pertes (continuité du service, amélioration de la qualité, coordination avec d'autres travaux).

Pour servir l'objectif 1, certaines aides sont conditionnées au critère « prix de l'eau supérieur à la moyenne du département ». Une première difficulté pour évaluer l'effet de cette règle est de définir ce que l'on entend par « Réduire la disparité du prix de l'eau ». Il a été montré que cela ne revêt pas le même sens selon que l'on évalue la disparité à partir d'un rapport inter-quartiles ou d'un coefficient de variation. En second lieu, la référence à un prix moyen départemental peut également poser un problème quand on sait que les variations du prix du Grand Lyon ont un impact déterminant sur cette moyenne. Enfin, l'attribution des aides n'impacte qu'une part des déterminants du prix de l'eau (les parts revenant à l'exploitant et aux tiers varient de façon indépendante), ce qui en masque les effets éventuels.

Source : (Renaud et Large 2011)

Cette attractivité des incitations est tout particulièrement difficile à établir pour les mesures agro-environnementales (MAE) liées aux modifications de pratiques agricoles en dehors des périmètres de protection rapprochée. Qu'il s'agisse des Conseils Généraux et même des Agences de l'eau, leur budget vis-à-vis du monde agricole pèse peu au regard du budget de la politique agricole commune. Dans les faits, il est parfois difficile de dépenser tout le budget des MAE, faute de trouver des agriculteurs intéressés. En 2008, seuls 50% des fonds disponibles pour la lutte contre les pollutions diffuses auraient ainsi été engagés par les Agences de l'eau. Le montant de la MAE est perçu comme inférieur au coût supporté par l'agriculteur, et d'autre part le bénéfice d'une MAE augmenterait fortement la probabilité d'un contrôle, aux effets collatéraux potentiellement dommageables pour les aides perçues au titre de la PAC[40]. De son côté, si cette mesure très médiatisée que sont les « captages Grenelle »suscite parfois une forte mobilisation au niveau des collectivités, son accueil semble par ailleurs pour le moins réservé du côté de la profession agricole, qui met notamment en cause l'accompagnement financier inadapté des mesures obligatoires susceptibles de succéder aux mesures volontaires, en cas d'insuffisance de résultat de ces dernières.

Les dispositifs de conditionnalités ne sont pas les seuls à avoir comme objectif de provoquer l'emparement des enjeux de sécurisation et l'adhésion aux projets de rationalisation. D'autres leviers jouent sur la publicisation des problèmes, comme dans le Cantal où l'établissement et la publication par les services de l'État d'une carte des communes à risque bactériologique sont

[40] Dans la Manche, un système reposant sur l'extension territoriale maximale des périmètres de protection et un calcul des indemnités basé la capitalisation des pertes actualisées est intégré dans le nouveau protocole départemental. Voir Berne (2012).

explicitement envisagés comme un moyen de pression pour faire évoluer les collectivités, même si leur impact est jugé modéré sur les élus et résidents permanents. D'autres encore misent sur l'enrôlement cognitif des acteurs, au moyen de structures d'animation ou de concertation qui permettent d'impulser une dynamique collective, tout en préservant l'autonomie des collectivités et en demeurant très en amont de l'opérationnel. Une telle structure peut être pérenne et généraliste, comme dans la Manche avec l'Association des collectivités gestionnaires de l'eau potable et de l'assainissement qui fonctionne depuis 1991, à l'initiative du Vice-Président du Conseil Général en charge de l'eau, et qui regroupe la quasi-totalité des communes. Parmi les sujets abordés au cours des années passées : le SDAEP, les interconnexions, les ressources à conforter, les périmètres de protection… Une telle structure peut être la matrice d'une dynamique départementale plus ambitieuse, en modifiant ses statuts et en élargissant progressivement ses missions.

iii) On observe enfin le déploiement d'instruments destinés à déplacer le lieu et le mode de résolution de certains problèmes sensibles, en mettant en place une régulation conventionnelle consistant en un ensemble de règles génériques négociées collectivement. Les règles de prélèvement mises au point dans le cadre du SAGE de l'Est lyonnais pour la nappe « sanctuarisée » de la molasse s'inscrivent parfaitement dans cette logique : pour éviter le renouvellement du psychodrame provoqué par une demande de prélèvement dans ce secteur à la fois très sensible et convoité émanant d'un industriel de l'agro-alimentaire, la Commission Locale de l'Eau s'est engagée dans la voie d'une gestion conventionnelle des autorisations de prélèvement, au moyen d'une grille standard d'analyse des demandes. Le territoire départemental semble par ailleurs constituer le territoire privilégié pour la définition d'accords conventionnels entre les autorités politiques et administratives et le monde agricole en matière de protection des captages : généralement mis en place pour surmonter les situations de blocage, ces accords-cadres offrent un repère stable sur le jeu des prescriptions et le barème des indemnisations. Ces prescriptions partagées visant à la fois à protéger la ressource en eau, à ménager les contraintes sur l'activité agricole en place, à réduire le coût des servitudes pour les collectivités et plus généralement à limiter les conflits potentiels.

Deux exemples d'accords-cadres sur la protection des captages

Dans la Manche, l'accord-cadre fait suite à un certain raidissement de la profession agricole face au constat de prescriptions perçues comme de plus en plus contraignantes et parfois incohérentes pour les agriculteurs, mais aussi d'une tendance à accroître la superficie des périmètres. Négocié pendant deux ans par l'ensemble des acteurs, l'accord identifie trois types de prescriptions en fonction des points d'eau à protéger et définit un barème d'indemnisation. Cette négociation a certainement bénéficié de la forte proximité établie, institutionnellement et personnellement, entre le Conseil Général et la Chambre d'agriculture. Dans la pratique, cette dernière intervient comme prestataire de la collectivité pour la définition des mesures permettant de répondre aux prescriptions de l'hydrogéologue. L'accord prévoit également la mise en place d'un Comité de suivi et d'évaluation des périmètres, dont l'objectif est de sensibiliser les collectivités à vérifier annuellement l'effectivité de la mise en place des mesures inscrites dans la déclaration d'utilité publique.

Dans le Cantal, un accord cadre a été négocié et signé en 2001 à l'initiative du préfet, saisi par la Chambre d'Agriculture qui « avait des remontées par les

agriculteurs de périmètres très contraignants (…) des positions assez dures avec pas nécessairement en face une justification sur le plan de la qualité de l'eau ». A la demande de la Chambre (« il faut protéger ce qui est nécessaire, ce qui peut être pérennisé et le reste on l'abandonne »), l'accord impose en particulier de procéder à un diagnostic agricole et de poser explicitement l'éventualité de l'abandon du captage pour pérenniser l'exploitation agricole. Son application ayant entraîné des coûts importants pour les collectivités, il a été renégocié en 2007. Les discussions « difficiles et longues » ont porté sur un allègement des indemnisations des servitudes de protection en contrepartie d'une réduction des contraintes agricoles. Dans l'incapacité de fixer des règles standard, l'accord a exclu le problème de la bactériologie et s'attache à laisser ouvertes des possibilités de dérogations permettant de discuter au cas par cas des « règles agricoles spécifiques ». L'ARS « accompagne » par ailleurs les collectivités pour contrôler le respect des mesures, dont certaines (volumes de fertilisation) sont au demeurant, de l'aveu même d'un agent de la Chambre d'Agriculture, « incontrôlables ».

Un des enjeux de ces accords porte sur les acquisitions foncières dans le périmètre de protection rapproché, qui sont contestées par la profession agricole mais qui ont parfois la préférence des acteurs de l'eau : l'Agence de l'eau Adour Garonne indique par exemple qu'elle préfère financer des acquisitions foncières plutôt que des « servitudes qui ne démontrent pas une application »; en Ille-et-Vilaine, la maîtrise foncière dans les périmètres rapprochés constitue le mot d'ordre des financeurs institutionnels, qui estiment cette option plus efficace que la mise en place de servitudes indemnisées. L'autre enjeu sensible porte sur le mode de versement des indemnités. Dans la Manche, à l'occasion d'un conflit portant sur la protection de 400ha de terres agricoles, la profession a tenté d'imposer le versement d'indemnités pérennes, versées par un fonds départemental alimenté par un prélèvement sur la facture d'eau. Mais pour l'heure, le versement d'aides pérennes à l'agriculture est contraire à la PAC.

Un répertoire d'options techniques et organisationnelles

Sur un plan opérationnel, la sécurisation procède par combinaison à partir d'un arsenal relativement restreint d'options élémentaires. Certaines sont d'ailleurs héritées de la période antérieure du programme de desserte universelle, et peuvent jouer alors un rôle ambivalent au regard du basculement vers le paradigme sanitaro-environnemental.

Au plan technique, on se contentera de rappeler, d'une part, la tendance à la focalisation sur les ressources stratégiques protégées par des mesures territoriales, et, d'autre part, la poursuite des logiques relevant de la gestion par l'offre et de l'ère du génie civil et sanitaire (Barraqué 2010) : recherche de nouvelles ressources, de préférence souterraines, développement de grosses unités de production, interconnexions, transferts d'eau (projet Aqua Domitia) ou encore mais de manière plus marginale, extension du portefeuille de ressources mobilisables, avec le dessalement d'eau de mer (projet de Vendée Eau) et le recyclage des eaux usées, dans une perspective d'atténuation de la pression sur les eaux DCH. Ces options techniques ne sont pas sans rencontrer l'intérêt des opérateurs privés.

Sur le plan institutionnel, on peut distinguer plusieurs mécanismes qui visent globalement soit à agrandir les territoires (de concertation, de gestion, de pilotage, de solidarité…), soit à recombiner et/ou spécialiser les missions ou compétences exercées aux différents échelons

territoriaux. Concrètement, ce double jeu sur le périmètre spatial et l'agencement des tâches, autrement dit sur le façonnage des hydro-territoires, repose sur les logiques suivantes.

i) La *sectorisation* représente un premier niveau dans ce façonnage des hydro-territoires. Elle vise, par exemple à l'initiative de la coalition, à dessiner des territoires de gestion cohérents au regard des enjeux à relever, dotés d'un cadre commun de programmation de travaux et à même de faire émerger à terme un maître d'ouvrage unique. C'est la démarche poursuivie dans le Cantal avec un découpage en 19 secteurs. La sectorisation peut être pensée comme une étape provisoire, pouvant conduire par exemple vers la fusion des composantes de chaque secteur. Avec la *fusion* précisément, l'objectif consiste à faire émerger des autorités organisatrices spatialement plus étendues et plus puissantes, par le jeu classique de la création ou de l'extension des intercommunalités. La fusion peut aller jusqu'à couvrir une large partie du territoire départemental et donner naissance au modèle territorial que nous qualifierons de centralisé, comme dans l'Ariège sous l'effet du volontarisme du Conseil Général, ou dans l'Aube à travers le SDCI.

ii) De son côté, la *logique de réagencement* repose sur un transfert partiel de compétences des autorités organisatrices de base à une (ou plusieurs) institutions supra-locales. On peut distinguer deux variantes. La première est opérationnelle / gestionnaire : le but visé est la recherche d'une plus grande efficacité par l'exercice supra-local de compétences techniques, notamment la production et le transport de l'eau. Cela peut également concerner la protection de la ressource, une compétence assez vague pour, dans certains cas, permettre la création de nouvelles structures territoriales tout en permettant aux entités de base de conserver l'essentiel de leurs compétences. La forme juridique est par exemple le syndicat mixte de production (SMP). Son extension spatiale peut être plus ou moins importante. Généralisée, cette option aboutit au modèle territorial que nous qualifierons de confédéré, avec un maillage de tout ou partie du département par des SMP desservant plusieurs autorités de distribution, comme on l'observe à des degrés divers dans la Manche, les Deux-Sèvres ou l'Ille-et-Vilaine. La seconde variante peut être qualifiée de stratégique / politique : se rajoute alors au transfert opérationnel vers l'institution supra-locale une prise en charge par celle-ci de tout ou partie des missions de planification, d'information/observation et de solidarité territoriale, qui constituent en quelque sorte le « trousseau de base » du « chef de file » de la politique territoriale de l'eau DCH. Généralisée, cette option aboutit au modèle territorial que nous qualifierons de fédéré, avec en quelque sorte un « chef de file » issu des autorités de base.

C'est le cas de figure rencontré en Ille-et-Vilaine : dans un contexte de retrait financier assumé du Conseil Général en 2010 (moratoire sur les aides), on assiste à une autonomisation du syndicat départemental SMG35 dont l'autonomie financière à moyen/long terme est garantie par un fonds départemental appuyé sur une redevance perçue sur les usagers. Dans la Manche, la situation était, au moment de notre enquête, intermédiaire. Le projet de syndicat départemental, porté par une alliance de collectivités avec l'appui du Conseil Général, serait doté d'une compétence obligatoire « préservation de la ressource », susceptible d'être mise en œuvre rapidement par le transfert du service actuellement compétent au sein du Conseil Général ; il exercerait une compétence facultative « transport de l'eau », ainsi que des prestations payantes d'assistance à maîtrise d'ouvrage, avec un appui technique gratuit informel (conseils téléphoniques, déplacements occasionnels) aux petites collectivités, et assurerait le développement d'un système d'information cohérent et pérenne, ces deux dernières missions étant fortement promues par l'État pour pallier la disparition du service d'ingénierie publique. Mais parallèlement, le syndicat serait l'interlocuteur privilégié de la préfecture dans la rationalisation de la carte intercommunale de l'eau, ce qui amorcerait son rôle proprement

politique. La situation est également intermédiaire dans les Deux-Sèvres, où le tronc commun du syndicat départemental promu par le Conseil Général comprend un observatoire départemental, la coordination des programmes de protection de la ressource (Re-Sources), mais aussi, de manière plus originale, un volet social (impayés, FSL).

iii) Enfin, une dernière logique consiste dans la création d'institutions conjointes, qui sont des outils techniques mutualisés susceptibles en particulier de pallier la fin de l'ingénierie publique. Il peut s'agir notamment de « syndicats de moyens », établis en vue de la réalisation, a priori par prestation, de certaines tâches de soutien : assistance technique, voire gestionnaire. Ces « mutuelles techniques » ont été fragilisées par le renforcement de la réglementation. Certains syndicats ont ainsi été amenés à modifier leurs statuts et à s'organiser plus classiquement autour de transferts de compétences. Ailleurs, comme en Saône-et-Loire, c'est par le biais d'une association, l'Asmeau – Association pour la mutualisation des moyens en eau permettant une « mise en commun des moyens publics et la réalisation d'économies d'échelle »[41], que se renouvelle ce modèle. La fonction d'institution de soutien peut sinon être assurée directement par le Conseil général. Enfin, ces institutions conjointes peuvent avoir pour finalité d'instaurer une sorte de co-gestion de la ressource, comme en Gironde avec le SAGE nappes profondes dont la structure porteuse est chargée conjointement par le Conseil général et la Communauté urbaine de Bordeaux de préserver cette ressource essentielle pour l'AEP.

Quelques exemples d'institutions conjointes

Dans l'Aube, le syndicat départemental SDDEA fonctionne ainsi comme une agence polyvalente de moyens et de services pour les collectivités de base. Cette conception très instrumentale et technique du syndicat départemental vise à laisser l'entière responsabilité politique aux collectivités de base. Le SDDEA a de fait permis le maintien d'une structure assez largement atomisée, avant d'être érigée en matrice d'une possible rationalisation radicale avec le SDCI qui recommande d'en faire le syndicat départemental unique.

La Cellule d'animation du Calvados dédiée à la protection de la ressource fournit un autre exemple : abritée par le Département – ses personnels sont recrutés par le CG, logés dans les locaux et encadrés hiérarchiquement par des agents du CG – tous les frais (salaires…) sont assumés par les collectivités parties prenantes, dont le syndicat de Caen (le SYMPERC). L'objectif est de mutualiser l'animation sur la protection de la ressource. Pour l'Agence de l'eau, c'est « une façon [pour le CG] d'être très engagé sans finalement engager des financements et avoir la compétence ».

Enfin, la vocation du Syndicat des eaux de la Vienne (SIVEER) de la Vienne est de faire en sorte que « les collectivités adhérentes restent les organisateurs du service (…) assurent aussi la défense de leurs propres intérêts (…) et trouvent dans l'intercommunalité tous les moyens et matériels, tous les personnels techniques et administratifs qui leur permettent d'assurer l'exploitation et la gestion de leurs propres services et de réaliser les investissements nécessaires au renforcement et à la modernisation des ouvrages » [source : Observatoire Poitou-Charentes, page sur les grands syndicats].

[41] Source : Dossier de presse : La gestion publique de l'eau, le combat du Département, CG71

C. Les systèmes d'information en appui à la politique de l'eau DCH

Qu'il s'agisse de qualifier l'état du système de gestion de l'eau DCH, de fixer des objectifs, d'évaluer les actions menées, la gouvernance de l'eau DCH doit s'appuyer sur ce qu'on appellera de manière générique un système d'information et d'indicateurs. Nous appuyant sur une grille d'analyse qui envisage les différentes dimensions d'un système d'information, nous présenterons l'organisation institutionnelle de l'information sur l'eau DCH avant d'analyser plus en détail le potentiel et les limites de trois systèmes d'information départementaux.

Grille d'analyse des systèmes d'information de l'eau destinée à la consommation humaine

Porté par une structure (un acteur ou un groupe d'acteurs), un Système d'Information (SI) désigne en général un ensemble de moyens (personnel, matériels, organisation, procédures, systèmes informatiques) mis en œuvre pour organiser et gérer l'information sur un sujet donné. Ici, « Système d'Information » désigne de façon plus large, l'organisation des données et indicateurs de l'eau DCH telle qu'elle résulte des actions parfois non concertées des acteurs d'un territoire. Pour conduire l'analyse, trois grandes dimensions sont envisagées : i) la typologie des données de l'eau DCH; ii) les circuits de l'information ; iii) l'utilisation qui est faite du système.

i) Le premier aspect pris en compte pour construire une typologie des données est la fonction du système d'alimentation en eau potable concerné par l'information. Bien que des subdivisions plus fines se rencontrent au sein de textes réglementaires ou normatifs, trois fonctions majeures sont envisagées : le captage, qui inclut le prélèvement de la ressource en eau brute et sa protection ; la production, qui comprend le transport, le stockage de l'eau brute et son traitement éventuel ; la distribution, qui concerne l'acheminement de l'eau potable jusqu'à l'usager. Le second axe typologique concerne les enjeux auxquels doit faire face le service. Sept enjeux interdépendants ont été identifiés : la quantité (délivrer en permanence les volumes nécessaires aux usagers) ; la qualité (garantir la potabilité de l'eau) ; la sécurité (être en mesure de faire face à des aléas) ; le patrimoine (assurer la pérennité des infrastructures) ; la solidarité (garantir un accès homogène et équitable au service) ; le prix (optimiser les coûts) ; la satisfaction des usagers (répondre aux attentes des usagers y compris en termes d'information et de participation). Le troisième et dernier aspect envisagé est celui des échelles. Il s'agit en premier lieu de l'échelle temporelle, ce qui conduit à distinguer, d'une part, les informations structurelles qui sont stables et se rapportent à des éléments matériels ou immatériels du service qui ne varient qu'occasionnellement, et, d'autre part, les informations temporelles qui se rattachent à une période ou à une date. Vient en second lieu l'échelle spatiale, autrement dit les territoires auxquels est attachée l'information : ces territoires peuvent être techniques (unité de gestion, unité de distribution, zone de pression,…), administratifs (département, région, nation,…) ou naturels (aire d'alimentation, bassin versant,…). Dans le domaine de l'eau DCH, le territoire principal de production de l'information est celui de l'Autorité Organisatrice (AO) de la distribution de l'eau potable. Il s'agit d'un territoire administratif qui, le plus souvent, est confondu avec un territoire technique (unité de gestion).

ii) L'analyse des circuits de l'information se fonde sur une gestion de l'information déclinée en quatre étapes : la production des données, où il peut s'agir de mesures (données brutes), de calculs ou d'estimations (données élaborées) ; la collecte et le traitement, c'est-à-dire le transfert des données de leurs lieux de production vers un lieu de traitement en vue de leur utilisation (contrôle, validation, mise en forme, etc.) ; le stockage, qui consiste à archiver les données au sein d'un système qui permet leur identification, leur conservation ainsi que leur utilisation et,

enfin, la valorisation par traitement et mise en forme des données pour délivrer des indicateurs ou des représentations (cette étape peut aboutir à la production de nouvelles données élaborées). Ces différentes étapes concernent plusieurs acteurs qui vont interagir avec l'autorité organisatrice de la distribution de l'eau potable qui est au centre du dispositif de l'eau DCH. On peut distinguer :

- des acteurs « techniques » tels que les communes ou les EPCI qui interviennent pour des compétences autres que la distribution, et les exploitants des réseaux et autres prestataires ;
- des acteurs attachés à des territoires administratifs comme les Conseils Généraux, les Conseils Régionaux, les services déconcentrés de l'État et des institutions nationales attributaires de missions spécifiques comme l'ONEMA et le BRGM ;
- des acteurs attachés aux territoires de la ressource tels que les agences de l'eau, les institutions en charge des SAGE et les EPTB ;
- et enfin, différents acteurs qui sont parties prenantes pour un aspect où l'autre de l'eau DCH, les chambres d'agriculture, les industriels ou leurs représentants, les usagers ou leurs représentants.

Ces acteurs établissent entre eux des communications que l'on peut caractériser selon trois modes : l'information (flux d'information unidirectionnel) ; la consultation (flux d'information bidirectionnel sans partage de l'expertise) et la concertation (flux d'information bidirectionnel avec partage de l'expertise et recherche de consensus).

iii) L'utilisation de l'information a été analysée à l'aune du cycle de l'action (OCDE 2002) qui comporte cinq jalons : les enjeux (besoins à satisfaire et problématiques à prendre en compte) ; les objectifs (effets attendus des actions pour répondre aux enjeux) ; les moyens (ressources humaines ou financières consacrées à l'atteinte des objectifs) ; les réalisations (actions concrètes ayant fait l'objet d'une mise en œuvre) et les résultats (changements attendus ou non, liés directement ou indirectement aux réalisations).

Pour être utilisable, l'information est en général synthétisée sous forme d'indicateurs qui délivrent une mesure d'une situation ou d'une tendance. Les indicateurs peuvent être des données de base (nombre d'usagers, volume annuel prélevé, etc.) ou les résultats d'évaluations plus ou moins complexes (indice linéaire de pertes [ILP], indice de gestion patrimoniale, etc.). On peut distinguer trois principaux rôles pour les indicateurs:

- le diagnostic : il s'agit, à partir des valeurs actuelles et historiques des indicateurs, de dresser un état des lieux de la situation courante et des tendances passées ;
- la conditionnalité, qui renvoie à l'utilisation d'indicateurs pour cibler ou moduler les moyens alloués aux actions afin de servir au mieux les objectifs poursuivis ;
- l'évaluation, au cours de laquelle les indicateurs sont mobilisés pour mesurer l'adéquation entre les étapes du cycle de l'action (pertinence, efficacité, efficience, etc.).

Cette grille d'analyse a en premier lieu été mobilisée pour réaliser une approche du contexte général de l'information concernant l'eau DCH. Ensuite, les systèmes d'information de trois des six départements enquêtés (la Manche, le Cantal et le Rhône), susceptibles d'offrir des situations variées, ont été étudiés dans le détail. Six observatoires départementaux de l'eau ont été enquêtés par ailleurs (Bas Rhin, Gironde, Rhône, Hérault, Isère, Haute Loire).

L'organisation de l'information relative à l'eau DCH

La gestion de l'information de l'eau DCH se fait d'abord, par essence, au sein des systèmes d'information des autorités organisatrices (AO), puis, par nécessité, au sein des systèmes d'information institutionnels mis en place pour accompagner l'intervention de la puissance publique. Les premiers sont potentiellement à même d'appréhender l'ensemble des enjeux de l'eau DCH, mais sur un territoire circonscrit à celui de l'AO, tandis que les seconds englobent un vaste territoire (la région, le bassin, la nation) mais se limitent à des enjeux ciblés. On aborde successivement les principales caractéristiques de ces deux niveaux de recueil et d'organisation de l'information.

Les principaux systèmes d'information institutionnels sont avant tout construits pour servir des missions réglementaires. Leur robustesse et leur exhaustivité semblent proportionnées à l'importance qu'accordent les pouvoirs publics et la société à l'enjeu concerné :

- SISE-Eaux : gérée par le ministère de la santé, cette base rassemble les données sur la qualité des eaux destinées à la consommation humaine et sert une politique de santé humaine. Elle est de loin la base de données la plus structurée et la plus complète ;

- Bases de données des prélèvements pour l'alimentation en eau potable : tenues par les agences de l'eau, elles permettent le recouvrement des redevances et représentent par conséquent un enjeu économique important. Elles sont exhaustives mais marquées par une représentation comptable du prélèvement d'eau : le but est de mesurer les volumes prélevés par chaque entité gestionnaire, sans prise en compte de la dimension environnementale (absence de comptabilisation des volumes par nappe ou par ouvrage de prélèvement) ;

- ADES : gérée par le BRGM, cette base rassemble les données qualitatives (concentrations de certains éléments) et quantitatives (niveaux des nappes) sur les eaux souterraines, au service d'un enjeu environnemental ; elle comporte des lacunes et connaît des problèmes de mise à jour ;

- SISPEA : ce système d'information sur les services, piloté par l'Onema, a essentiellement un rôle d'information et, à terme, de régulation ; il est très peu renseigné sur la période étudiée.

Les trois bases de données les plus anciennes et les plus opérationnelles (SISE-Eaux, ADES et les bases de prélèvement de chaque bassin) sont sectorielles et ne couvrent qu'une partie limitée de l'information concernant l'eau DCH. Elles ne s'intéressent que de façon très partielle au système d'alimentation en eau potable lui-même, à l'exception de SISE-Eaux dans le but de définir les programmes d'analyse. Elles visent essentiellement soit l'amont du système, la ressource en eau, soit l'aval du système, l'usager (qualité et prix de l'eau distribuée notamment). De son côté, SISPEA s'intéresse partiellement au système d'alimentation lui-même, mais essentiellement sous l'angle de la performance[42], ce qui exclut des pans importants de l'information, par exemple sur le patrimoine et le fonctionnement des systèmes. Il est par ailleurs notable que ces quatre systèmes d'information ont été conçus de façon indépendante alors même qu'ils s'intéressent à des objets communs. Il existe, depuis peu, des échanges plus ou moins formalisés entre ces différentes bases mais ils sont en général à sens unique et la transmission d'information est souvent laborieuse. La concordance entre les entités porteuses de

[42] L'ambition est de recueillir les valeurs des indicateurs de performance des services définis par le décret et l'arrêté du 2 mai 2007.

l'information[43], la correspondance entre les systèmes d'identification des objets suivis et plus généralement la mise en cohérence de ces systèmes restent à faire. Enfin, l'accès aux informations par le grand public ou par les acteurs de l'eau demeure limité. Les données brutes ne sont pas toujours accessibles (SISE-Eaux) et d'une façon générale l'accès se fait au cas par cas (par captage, par commune, …), sans possibilité d'accéder à des extractions concernant de vastes territoires ou des historiques profonds. Ces systèmes d'information présentent donc l'intérêt de proposer une gestion normalisée de l'information à l'échelle nationale dans les thématiques qui leur sont propres, mais, sans négliger leur apport incontestable, ils ne permettent pas, loin sans faut, une appréhension globale de l'information relative à l'eau DCH.

A l'exception notable de l'information sur la qualité des eaux et de celle sur le suivi des nappes et des cours d'eau, l'autorité organisatrice produit la plupart des informations relatives à l'eau DCH. Elle est donc théoriquement à même de mettre en place un système d'information très complet permettant la collecte, le stockage et l'exploitation des données de l'eau DCH. Certaines collectivités, notamment parmi les plus importantes, ont mis en place de tels systèmes très performants, mais dans bien des cas, ces systèmes sont inexistants ou de piètre qualité. Quelles en sont les raisons? La première cause de déficience est tout simplement l'absence de production de l'information. Par exemple, pour que l'information sur un volume annuel existe, il faut qu'un dispositif permette sa mesure ou son estimation, que les valeurs de la mesure soient enregistrées, traitées, puis stockées. Les obligations induites par les règlementations en lien avec les différentes bases de données institutionnelles examinées précédemment ont largement fait progresser les AO dans la production de l'information mais, comme nous l'avons déjà indiqué, de nombreux pans de l'information échappent à ces obligations (connaissance du patrimoine notamment).

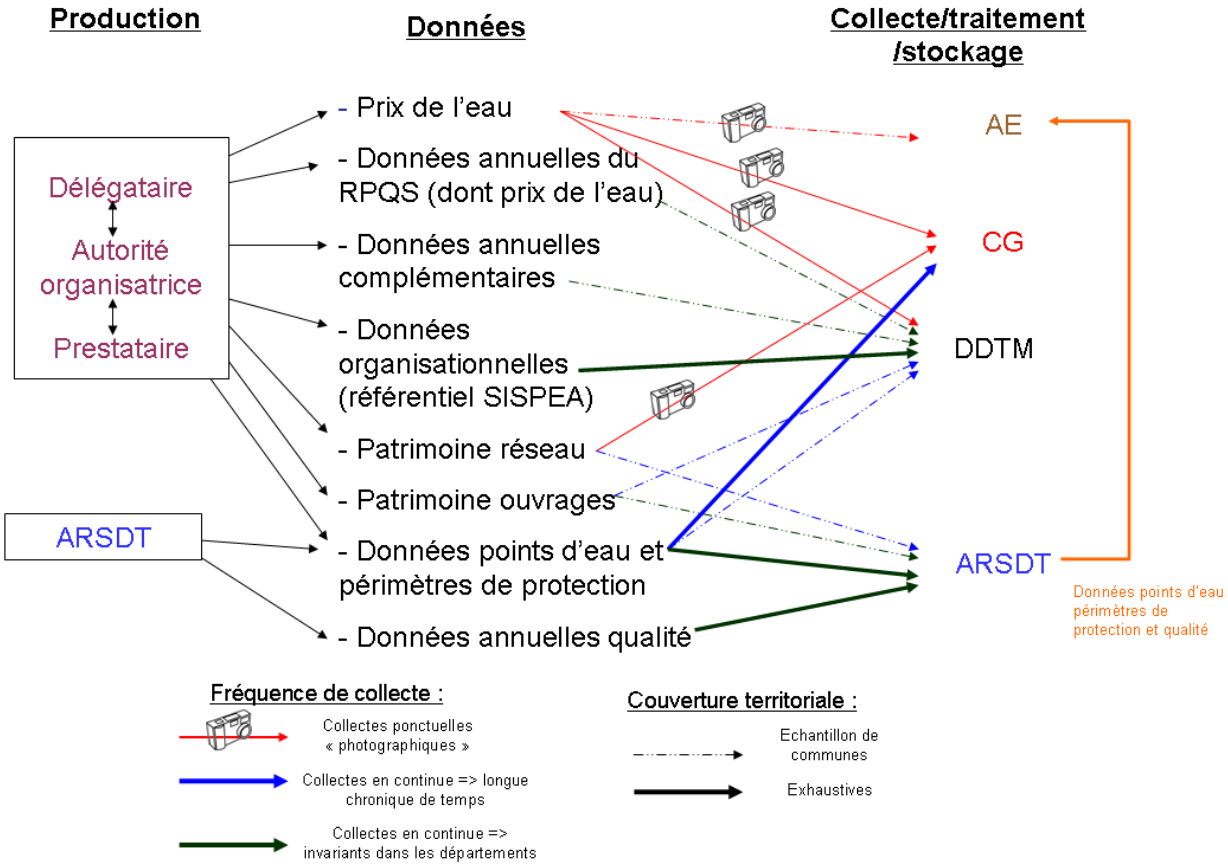
Une seconde raison importante de la déficience des systèmes d'information des services est la délégation de compétences. Les autorités organisatrices ont très souvent recours à des tiers pour exploiter le système (sous forme de délégation de service public par exemple) et pour réaliser les investissements (Assistant à maître d'ouvrage, maître d'œuvre). Dans bien des cas, les AO étaient très fidèles à leurs prestataires : ceux-ci ont certes acquis une très bonne connaissance du système, mais cela a incité les AO à leur abandonner la connaissance et la gestion de l'information. Or, ce schéma a été bien souvent mis à mal, avec un développement de la concurrence qui a occasionné des changements de prestataires, et avec le recul de l'ingénierie publique[44]. Il en résulte que bien des AO ont perdu des masses considérables d'informations sur leur système et certaines ne disposent pas du savoir faire ni des moyens pour construire leur propre système d'information. Une dernière source de difficultés pour la gestion de l'information à l'échelle de l'AO concerne la normalisation des données et de leurs méthodes de production. En effet, si les données prévues par la règlementation sont en général définies avec précision, pour la majorité des données, la définition et les méthodes d'évaluation sont fixées par l'usage, ce qui laisse la place à de nombreuses imprécisions. Ainsi, lorsque par exemple les prestataires ou les opérateurs au sein de l'AO changent, la nature de l'information peut changer, ce qui bien évidemment nuit à la qualité du SI (Renaud 2005).

Il apparaît donc que la gestion de l'information de l'eau DCH par les acteurs institutionnels ou locaux qui en sont les parties prenantes est très lacunaire. Les institutions ont une vision

[43] L'entité qui porte l'information « volume prélevé » peut être selon les cas le captage, la nappe, la station de pompage, l'AO, etc.

[44] Les services ingénierie des DDAF concentraient une part considérable de la connaissance des systèmes d'alimentation en eau potable de leur département.

nationale, mais sectorielle et parfois incomplète. Les AO auraient la faculté de construire une vision exhaustive à l'échelle de leur territoire mais, en pratique, elle n'est souvent mise en œuvre que de façon partielle. Le schéma ci-après illustre la complexité de la situation dans le cas du département de la Manche. Il souligne notamment certaines redondances ainsi que la variété des protocoles de recueil de l'information, tant sur le plan de la fréquence de collecte (« instantanés » ou recueil en continu) que sur celui de la couverture territoriale (échantillonnage de communes ou non).



Les circuits de l'information dans le département de la Manche

On peut supposer que les différents acteurs s'accommodent de cette situation pour mener les missions dont ils sont investis à leur échelle, mais qu'en est-il pour les enjeux supra-locaux qui ne relèvent pas d'une politique nationale ou de bassin, par exemple la prévision de l'évolution des consommations ou l'estimation des besoins de renouvellement des canalisations ? C'est ce constat qui fonde l'intérêt d'une gestion départementale de l'information.

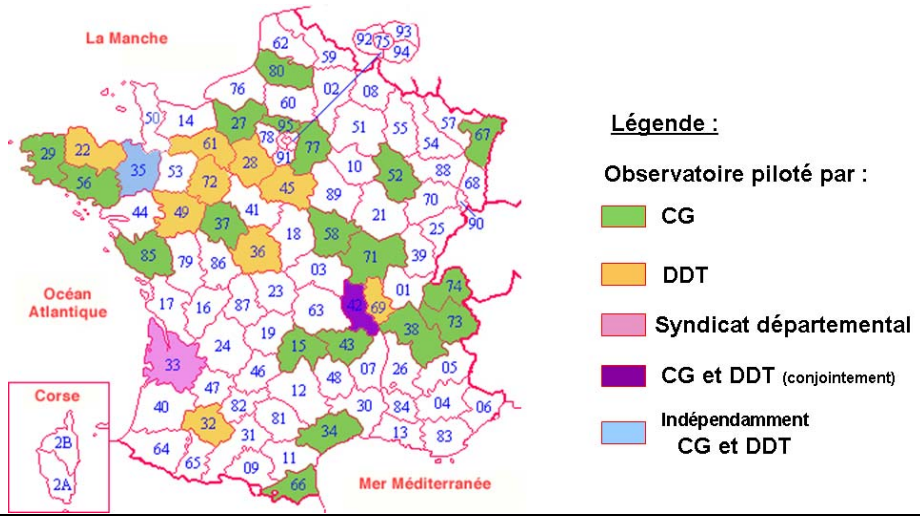
L'intérêt d'une telle gestion de l'information à la maille départementale était, par le passé, pris en compte par l'État par l'entremise de ses services déconcentrés : les DDAF étaient, jusqu'en 2002, sollicitées pour réaliser dans leur département l'inventaire des équipements disponibles et des investissements à prévoir pour l'eau potable, en lien avec le FNDAE ; les DDASS réalisaient des synthèses départementales de qualité de l'eau. Dans le même ordre d'idées, les agences de l'eau ont largement incité les conseils généraux à réaliser des SDAEP afin de construire une vision départementale de l'eau DCH. C'est également à l'échelle départementale

que des inventaires pilotes des réseaux AEP ont été soutenus par le FNDAE dans les années 2000. Cette mobilisation de l'échelon départemental pour gérer l'information trouve sa principale origine dans le fait que l'échelle du problème dépasse parfois celle de l'exercice de la compétence. C'est le cas notamment en matière de ressource en eau. Une autre justification majeure du changement d'échelle est liée aux limites de la capacité à agir de certaines AO. Enfin, seule une vision supra-locale, permet une réflexion sur la pertinence de l'organisation de l'eau DCH en œuvre. Les systèmes d'information départementaux peuvent ainsi avoir plusieurs rôles :

- Fédérer et mettre en cohérence les SI institutionnels à l'échelon départemental : c'est le cas de la Dordogne, dont le Schéma départemental d'alimentation en eau potable s'appuie sur une base de données commune alimentée par les bases institutionnelles, ce qui a été rendu possible par un travail préalable d'harmonisation des données et de répartition des rôles ;
- Normaliser les données et leurs méthodes de production par les AO (Syndicat Mixte d'Etudes et de Gestion de la Ressource en Eau de la Gironde) ;
- Inciter les AO à produire de l'information en instaurant un système « informations contre subventions » (Conseil Général du Rhône)
- Être un conservatoire des données à la place des AO (Mission d'Assistance Technique à la Gestion de l'Eau du Cantal)
- Insuffler une dynamique et établir des liens entre les acteurs de l'eau (Observatoire de l'Eau et de l'Environnement de l'Hérault)
- Enfin, servir la politique départementale de l'eau DCH.

Le cas particulier des observatoires de l'eau

Une trentaine d'observatoires de l'eau ont été identifiés en croisant les résultats de l'enquête menée auprès des Conseils Généraux, nos connaissances antérieures et une recherche internet complémentaire. Ces observatoires sont bien souvent généralistes ou alors dédiés à une question précise, par exemple le prix de l'eau. La carte ci-dessous donne la répartition de la maîtrise d'ouvrage de ces observatoires, dans laquelle prédomine le Conseil Général.



Une étude plus précise de six observatoires fait apparaître la diversité de leurs missions (entre collecte de données, production de synthèses et communication, transmission aux instances territoriales ou nationales) ainsi que la difficulté de procéder à des mises à jour régulières des données.

Systèmes d'information et politiques départementales de l'eau DCH

Les cas étudiés confirment l'idée première que la notion de système d'information départemental de l'eau DCH n'est pas une simple construction théorique mais est bien ancrée dans une réalité et qu'elle a du sens. Les monographies permettent également d'illustrer la variété des situations et de tirer quelques enseignements génériques.

Dans le département de la Manche, le système d'information départemental est éclaté. Plusieurs acteurs départementaux maintiennent des bases de données d'échelle départementale mais les échanges entre eux sont très limités. Cette configuration semble pour partie résulter d'un partage des rôles implicite entre l'ARSDT 50 d'une part, qui pilote seule la politique départementale en matière de qualité des eaux (filières de traitement) et, d'autre part, le Conseil Général et la DDT, qui prennent en charge les questions de quantité (études hydrogéologiques, constitution des syndicats de production). La question de la protection de la ressource échappe à ce partage consensuel : chacun des acteurs maintient indépendamment des autres une base de données des périmètres de protection pour mener à bien les missions qui lui sont fixées par l'accord cadre départemental. On a là un exemple de politique théoriquement concertée mais qui ne se traduit pas par un système d'information partagé. Par ailleurs, le Conseil général base sa politique en matière d'eau DCH sur d'importantes études ponctuelles, mais il n'assure pas de suivi continu des informations au sein d'une base de données. Sa politique emblématique d'incitation au renouvellement des canalisations se base depuis plus de dix ans sur l'inventaire réalisé en 1998. Aucun dispositif d'évaluation des effets de cette politique n'a été mis en œuvre et si de nouvelles règles vont l'infléchir, elles résultent uniquement de considérations comptables. Dans ce cas, l'éclatement de la gestion de l'information est donc cohérent avec une politique assise sur un partage des rôles, mais une partie des politiques (périmètres de protection et renouvellement des canalisations) est menée sans qu'un SI adapté soit mis en œuvre. Il est révélateur de l'importance de cet enjeu que les réflexions en cours pour la création d'une structure départementale compétente en matière d'eau DCH intègrent la problématique de la gestion de l'information.

Dans le Cantal, un système d'information de l'eau DCH centralisé par la Mission d'Assistance à la Gestion de l'Eau (MAGE), émanation du Conseil Général, est en construction. Il fait écho à une situation où les services de l'État sont concentrés sur leurs seules missions régaliennes alors que bien des autorités organisatrices se révèlent incapables de régler seules leurs problèmes de qualité de l'eau distribuée ou de capacité de production en période sèche. Ainsi la politique départementale de l'eau DCH repose largement sur le Conseil Général, épaulé par les agences de l'eau. La politique actuelle du Département, qui s'appuie sur des plans locaux, est récente puisqu'elle a été initiée par le SDAEP de 2005. De ce fait, le système d'information de la MAGE est encore en phase de montée en puissance, la collecte des données étant rendue particulièrement difficile par la multiplicité des services, des captages et des ouvrages. Le Cantal présente donc le cas d'un SI centralisé qui apparaît tout à fait cohérent avec une politique départementale largement portée par le Conseil Général.

Le système d'information départemental de l'eau DCH du Rhône est fondé sur une collaboration entre le Conseil Général et la DDT. A l'image de la politique de l'eau DCH du

Conseil Général, il est très sectoriel et ne concerne qu'un nombre limité de données. Sa structure résulte de la mise en œuvre du Guide des aides de 2007, qui est assis sur des indicateurs de conditionnalité. Ces indicateurs ont été volontairement choisis par le Département parmi ceux figurant dans le rapport Prix/Qualité/Performance (RPQS), afin que leur production et leur collecte puissent être réalisées dans le cadre règlementaire. Aujourd'hui, seul le prix de l'eau (qui est un des indicateurs de conditionnalité) est collecté de façon régulière et exhaustive sur l'ensemble du territoire départemental par la DDT 69. Les autres informations nécessaires pour attribuer les aides sont collectées par le Conseil Général auprès des autorités organisatrices qui demandent des subventions. Ce système conduit à une vision très partielle de la situation. C'est pourquoi, services du Département et de l'État projettent que la DDT centralise l'ensemble des données RPQS utiles à la conduite de la politique du département. Le département du Rhône présente le cas d'un SI qui repose sur un acteur (la DDT) distinct de celui qui pilote la politique (le CG). Dans la situation actuelle, le SI ne permet pas l'évaluation de la politique du Conseil Général. Comme dans le Cantal, la politique départementale de l'eau DCH précède la mise en place d'un système d'information cohérent et adapté, qui repose par ailleurs sur une étude fondatrice (ici encore réalisée à l'occasion de l'élaboration du SDAEP).

De manière générale, la conduite des politiques départementales de l'eau DCH ne peut se baser uniquement sur l'information contenue dans les systèmes institutionnels ou locaux. C'est pourquoi des systèmes d'information départementaux de l'eau DCH sont mis en œuvre. Ils sont très différents d'un département à l'autre et les études de cas montrent qu'ils sont largement induits par la politique départementale. Le processus qui semble le plus courant est le suivant : la politique départementale se construit sur une étude fondatrice (le SDAEP), suite à quoi le SI se met en place pour conduire la politique, plus rarement pour l'évaluer. La chronologie de cette démarche fait que de façon générale, les SI produisent un niveau d'information qui est en deçà des besoins de la conduite de la politique.

Avec le déclin du rôle des services déconcentrés de l'État, quantité d'informations dont les collectivités n'assurent pas une production et un archivage fiable disparaissent. Ce phénomène induit une grande difficulté à disposer d'historiques dans les études générales de type SDAEP. Les carences dans la conservation des informations apparaissent également de façon criante à l'occasion du lancement des politiques de gestion patrimoniale. Malgré les avancées que l'on peut attendre, d'une part, des textes du Grenelle de l'environnement qui instituent au niveau national des contraintes de performance en matière de pertes d'eau ainsi que l'obligation de constituer un descriptifs détaillés des réseaux, et, d'autre part, de la montée en puissance de l'observatoire SISPEA et du Système d'Information sur l'Eau, il est probable qu'une grande quantité d'informations continue d'être perdue. Les systèmes d'information départementaux de l'eau DCH et les observatoires départementaux de l'eau sont aujourd'hui largement portés par les Conseils généraux. Toutefois, les turbulences liées à la réforme territoriale et à la crise des finances publiques risquent, quand ce n'est pas déjà fait, de remettre en cause cette situation et de limiter son expansion. Dans certains départements, il semble que des intercommunalités d'envergure départementale vont être amenées à prendre le relais, voire à développer des systèmes plus ambitieux.

III. Trajectoires de la rationalisation

D'un point de vue dynamique, la rationalisation se déploie selon des trajectoires qui présentent à la fois des régularités et des colorations spécifiques. Elles s'inscrivent globalement dans un temps long, susceptible d'être jalonné par des ruptures ou bifurcations importantes liées à la capacité politique de la coalition dominante à imposer une reconfiguration territoriale ou un basculement de paradigme. Le jeu avec le répertoire des options organisationnelles est susceptible de son côté de faire émerger des arrangements territoriaux qui redessinent la distribution des rôles et recomposent les relations entre les principaux protagonistes.

A. Un temps long et une oscillation entre gradualisme et rupture

Globalement, les trajectoires s'inscrivent dans un temps long, celui du travail d'intéressement et d'enrôlement face à une mobilisation des acteurs qui menace toujours de s'estomper une fois les alertes passées, celui aussi qui est nécessaire pour défaire les liens et attachements antérieurs, apprendre et régler les nouveaux modes de fonctionnement, celui enfin de la lente convergence vers un éventuel prix unique de l'eau. Comme l'explique le Vice Président du Conseil Général de la Manche, « il ne faut jamais heurter les gens, il faut y aller doucement, qu'ils comprennent » ; et le président du même Conseil Général de renchérir : « à terme ça sera un syndicat départemental […] il faut y aller progressivement. On le suggère et on fait en sorte que la suggestion soit partagée ». Même son de cloche chez cet ingénieur de service déconcentré dans les Deux-Sèvres : « l'objectif que l'on s'est fixé à la DDA dès 1995 quand le premier schéma départemental est sorti est d'inciter dans un premier temps à l'intercommunalité autour des syndicats de production (…) cela permettrait dans un deuxième temps, mais pour moi c'est à l'horizon quinze-vingt ans, d'avoir un syndicat départemental unique, mais il faut y aller doucement ».

L'autre grande caractéristique de ces trajectoires de changement est qu'elles relèvent d'une logique de compromis et de composition. C'est d'abord le compromis, déjà évoqué, entre la rationalisation et la proximité, revendiquée notamment pour le volet distribution : un maillage de SMP constitue à cet égard une figure de compromis qui peut intéresser les élus réticents en leur permettant de conserver les structures distributrices, on vient de le voir. C'est ensuite un compromis entre la lettre et la pratique de l'exercice des compétences, comme on a pu l'observer pendant des années en Ille-et-Vilaine. Une attitude compréhensive des services de l'État peut conduire à tolérer un décalage entre l'architecture en place et la réalité du fonctionnement, le temps que se défassent les attachements anciens et que se mettent en place les nouvelles règles.

C'est également un compromis très pragmatique sur l'application territorialisée des réglementations, même sanitaires. Dans le Cantal, face aux accusations de « sur-précaution » et au constat très réaliste que « la plupart des collectivités, comme elles sont organisées à l'heure actuelle, elles ne peuvent pas y arriver [au respect des normes] » (agent ARS), les normes ne font pas l'objet d'une application au pied de la lettre pour éviter de recourir à des suspensions d'approvisionnement : alors que la présence d'un seul coliforme exigerait, selon la norme, une interdiction de distribution, l'ARS a fixé un seuil d'interdiction à 50 germes présents (*E. coli*, Coliforme) sur la base d'une référence « pragmatique » présente dans plusieurs études, mais sans portée scientifique avérée. Toutefois, cet effort de conciliation et de négociation peut avoir tendance à brouiller le message d'urgence de la situation sanitaire diffusé par ailleurs.

C'est enfin une composition entre paradigmes : le paradigme technico-sanitaire est dans les faits loin de céder le pas au paradigme sanitaro-environnemental. Cette composition de paradigmes permet notamment d'enrôler certains acteurs de la gestion effective (notamment le monde agricole, prompt à dénoncer des « exigences insupportables ») et de gérer d'éventuelles situations d'urgence (gestion de la dégradation de la qualité par déplacement d'un captage, ajout d'un étage de traitement des polluants).

Ce temps long et cette logique de compromis produisent des trajectoires de changement qu'on pourra qualifier d'incrémentales ou de graduelles, adossées à une stratégie de petits pas et de précautions. Dans la Manche, le changement démarre par un groupement de commande permettant de financer une étude, en précisant bien que les collectivités ne sont pas engagés au-delà de la réalisation de ladite étude, et on prend soin d'écarter du champ de la réflexion les sujets qui fâchent, comme par exemple tout ce qui a trait au transfert de la compétence distribution. Dans les Deux-Sèvres, on envisage actuellement un transfert de compétence progressif à une structure départementale, à partir d'un « tronc commun » à même d'intéresser toutes les structures (un observatoire départemental notamment), avec des options permettant d'augmenter progressivement les transferts de compétence : option régie pour de petites structures incapables de gérer seules leur service, ou pour d'autres souhaitant basculer en régie à l'issue d'une délégation. Une présence forte auprès des acteurs et un intense travail d'intéressement sont indispensables : « Si on ne prend pas son bâton de pèlerin et que l'on va voir commune par commune (…) cela [regroupement] aura du mal à se faire », explique un acteur des Deux-Sèvres.

L'enrôlement des collectivités requiert également d'en passer par la démonstration de l'intérêt de cette rationalisation, et par une certaine forme de menace. Toujours dans les Deux-Sèvres, les services de l'État ont pu ainsi montrer l'intérêt économique du regroupement pour financer le renouvellement patrimonial, tout en prenant appui sur la réforme en cours des collectivités territoriales, avec un discours sur le thème : « aujourd'hui, vous pouvez encore choisir dans une certaine mesure et négocier, demain ce ne sera plus possible ». Il faut aussi faire preuve d'une forme de vigilance et d'opportunisme, ce qu'exprime bien cette citation d'un fonctionnaire de la DDTM dans la Manche : « jusqu'à présent, dès qu'il y avait une collectivité où je sentais que le fruit était mûr, on se jetait dedans et on s'investissait à fond pour les aider à se regrouper ». En d'autres termes, en reprenant les catégories proposées par F. Jullien, il s'agit d'être alternativement ou conjointement, « occidental » dans la conception et l'application d'un plan, et « chinois » dans l'attention au potentiel des situations dont il faut patiemment accompagner le déploiement (Jullien 1997).

La rationalisation passe ainsi par toute une série d'étapes, par exemple une réflexion organisée dans des périmètres supra-locaux (ex : les secteurs du Cantal), suivie d'une première structuration technique sur la base d'interconnexions donnant prétexte à des syndicats mixtes et/ou rapprochements entre services. La couverture par des syndicats mixtes de production représente une étape supplémentaire, de même que la mise en place de noyaux de départementalisation susceptibles d'abord de prendre en charge certaines opérations techniques, autour de la protection de la ressource et de la production d'eau d'une part, de l'assistance technique d'autre part, mais susceptible de fournir le socle pour une restructuration plus large, posant la question de l'intérêt d'une structure chapeau en charge de la planification et de la solidarité, notamment en cas de retrait du CG.

Toutefois, la trajectoire de changement peut être marquée par des ruptures, des événements qui imposent des inflexions fortes, voire des réorientations radicales. Une première forme de rupture

repose sur la capacité de la coalition à proposer et faire accepter – au moins formellement – une nouvelle architecture institutionnelle, comme ce fut le cas au début des années quatre-vingt-dix en Ille-et-Vilaine. Mais ce « schéma clef en main » a été ensuite mis en œuvre très progressivement, les logiques du temps long et du compromis reprenant ici leurs droits. A contrario, l'exemple du Rhône illustre l'échec de mise en place d'un syndicat départemental promu par le Conseil Général dans une perspective de solidarité territoriale et de réduction progressive des disparités de prix de l'eau, en raison de l'opposition de grands acteurs territoriaux, dont le Grand Lyon et le syndicat mixte Saône Turdine; l'institution départementale se rabattit sur la mise en place d'un Fonds départemental de renouvellement des réseaux. La rupture peut également être provoquée par un basculement de politique, au double sens du terme : de couleur politique dans l'une ou l'autre institution départementale, susceptible d'induire un changement de politique de l'eau. C'est ce qu'illustrent les basculements survenus dans les années 2000 à la tête de la Région Poitou-Charentes et du Département des Deux-Sèvres.

Des effets d'un basculement politique

En Poitou-Charentes, avant même les captages Grenelle, un dispositif « Re-Sources » avait été mis en place en 1999-2000 à l'initiative des acteurs régionaux pour protéger certaines ressources prioritaires. Partenaire du programme, la Région tente, après son passage à gauche lors des élections de 2004, de faire prévaloir un niveau d'exigence plus élevé dans les mesures de protection (mise en avant du bio notamment), d'introduire de la flexibilité (engagements et objectifs révisables en fonction des résultats) et une logique d'évaluation chiffrée pour « ne pas se cacher derrière les dires des Chambres d'Agriculture ». Elle impose également des appels d'offre pour la désignation des opérateurs en charge de l'animation territoriale du programme, et tente de favoriser l'emparement de la démarche par les syndicats d'eau eux-mêmes, invités par exemple à procéder au recrutement direct de ces animateurs. C'est ainsi un aspect important de la gouvernance hydro-agricole qui est ébranlé, à savoir le monopole de l'accès aux agriculteurs consenti jusqu'alors à la Chambre d'agriculture. Dans les Deux-Sèvres, le basculement à gauche du Conseil Général en 2008 conforte cette nouvelle orientation. Sa politique entend mettre l'accent sur la dimension préventive de la protection de la ressource ; à cet effet, il soutient comme la Région le passage à l'agriculture bio comme solution souhaitable.

Plus récemment, ce sont surtout les retraits simultanés des services de l'État et du Conseil Général qui provoquent des ruptures, et sont susceptibles d'induire un passage de relais en matière de gouvernance avec la montée en puissance du syndicat départemental. En raison de la crise des finances publiques et du fait d'une progressive autonomisation du syndicat départemental SMG35, le Conseil Général d'Ille-et-Vilaine a décidé au 1er janvier 2010 un moratoire sur sa politique de l'eau. Ses subventions sont ainsi gelées, pour une durée indéterminée. De la sorte, sa légitimité à siéger et à peser dans les débats s'est considérablement érodée. Se pose désormais la question de la place à lui accorder au sein du système départemental : doit-il être écarté du SMG35 ou maintenu, en révisant alors à la baisse le nombre de ses représentants ? Quoi qu'il en soit, le SMG35 se retrouve pratiquement seul financeur, et contraint, pour continuer à honorer son engagement de financement à 100%,

d'augmenter le montant de sa redevance et de commencer à sélectionner de manière plus exigeante les travaux éligibles.

Dans la Manche, la crise des finances publiques conduit le Département à organiser son retrait progressif de la politique de l'eau : en 2008, il diminue de moitié les fonds de sa politique de l'eau, ce qui est au demeurant en phase avec l'orientation maintes fois réaffirmée de son président selon lequel « l'eau doit payer l'eau ». La disparition concomitante de l'ingénierie publique, avec la suppression d'un service de 17 personnes qui tenait la totalité de l'AEP départementale hors Cherbourg et St Lô, soulève un triple problème de perte de connaissances (incorporées et écrites), de perte des capacités d'anticipation et de réaction en cas de crise, de perte de la « vision globale ». Elle fragilise également l'opérationnalisation des mesures inscrites au SDAEP actualisé. Or, la question du parachèvement de la sécurisation de l'AEP est toujours posée, notamment au regard des interconnexions de sécurisation entre les grandes structures, Ce sont alors les « grandes collectivités », Communauté Urbaine de Cherbourg et SYMPEC du centre Manche, qui prennent l'initiative de lancer une réflexion en 2009 sur une structure départementale à même d'assurer la compétence « transport de l'eau ». Cette initiative reçoit le soutien de l'ancienne coalition dominante, l'État se faisant notamment promoteur de l'intégration d'une dimension système d'information, mais aussi conseil et assistance techniques aux collectivités.

Dans le Cantal enfin, cette disparition de l'ingénierie publique, dans un contexte départemental peu attractif pour des bureaux d'études privés (petits projets très dispersés et peu rentables), soulève le même enjeu du risque de perdre un capital de connaissances accumulé par les trois ingénieurs qui ont accompagné les collectivités pendant plus de vingt ans, en maîtrise d'œuvre ou assistance technique non rémunérée, proches de la retraite et réaffectés sur de nouvelles missions. Le Conseil Général est conduit alors à investir ce volet système d'information, l'élaboration de plans sectoriels permettant à sa Mission eau de collecter des informations sur les services ; cela lui permet au demeurant de se positionner comme interface entre les collectivités et leurs partenaires, et de la rendre légitime comme assistant à la maîtrise d'ouvrage. Globalement, la dynamique d'engagement du Conseils Généraux, loin d'être homogène selon les départements peut être caractérisée par des séquences typifiées :

- Logique *Impulsion-retrait/transfert* : désigne une dynamique d'engagement réversible fondée sur l'impulsion par le Conseil Général de la structuration d'une organisation qui, une fois jugée stable et efficiente, permet un désengagement et un transfert à d'autres acteurs. (Ille-et-Vilaine, Manche).

- Logique *Impulsion-participation-pilotage* : désigne une dynamique d'engagement continue du Département dans la gestion de l'eau DCH marquée par la recherche de partenariats, une participation active à la définition des orientations (Deux-Sèvres), même si parfois le périmètre d'intervention dans la gestion de l'eau est volontairement réduit (Rhône).

- Logique *Portage durable* : désigne un engagement continu et durable marqué par une programmation sur le moyen/long terme de moyens humains et financiers pour contribuer à la gestion de l'eau DCH (Cantal).

- Logique *guichet* : renvoie à un engagement sur un mode essentiellement instrumental qui vise à mettre à la disposition des collectivités de base des ressources en ingénierie technique, administrative et financières sans rechercher une éventuelle coordination départementale d'ensemble (Aube).

B. Cinq modèles d'arrangements territoriaux

Ce temps long du changement produit diverses formes de recomposition spatiale et fonctionnelle des compétences et responsabilités entre les principaux protagonistes. Nous les avons qualifiées d'arrangements territoriaux.

i) L'arrangement territorial de référence correspond à la situation d'atomisation « radicale » des services, dans laquelle co-existent de nombreuses autorités organisatrices largement autonomes qui exercent l'ensemble des compétences. Celles-ci bénéficient historiquement du soutien du Conseil Général, notamment en milieu rural, et du pilotage technique par les services déconcentrés. Ce cas de figure n'a pas été rencontré directement dans nos études de cas, même si on peut faire l'hypothèse qu'il correspond à la situation qui prévalait avant la mise en œuvre de la rationalisation dans de nombreux départements.

ii) Ces autorités locales en nombre relativement important peuvent s'associer et créer une institution conjointe de soutien : de la sorte, elles conservent la plénitude de leurs compétences majeures (production et distribution), et peuvent compter sur l'institution pour des missions d'assistance, qu'il s'agisse de préservation de la ressource, d'assistance technique voire gestionnaire. L'institution conjointe a pour objectif le maintien des souverainetés locales, c'est un instrument aux mains des autorités gestionnaires et de ce fait non directement soumis aux aléas politiques. Cela correspond au cas de figure de l'Aube. On a vu que ce modèle, que nous qualifierons de « multi-local », était fragilisé par la montée en puissance du discours rationalisateur et des exigences de performance et de qualité, qui débordent à un moment donné la capacité d'amortissement et de prise en charge par l'institution conjointe. Ce modèle est alors susceptible de basculer, l'institution conjointe fournissant la matrice pour un transfert plus ou moins complet des compétences : dans l'Aube, on l'a vu, le Schéma Départemental de Coopération Intercommunale promeut la création d'un syndicat département unique.

iii) L'arrangement que nous qualifierons de « confédéral »[45] se caractérise par un réagencement des compétences ayant conduit à l'existence d'un maillage intermédiaire de structures (de type syndicats mixtes), exerçant une compétence opérationnelle : il peut s'agir de la protection de la ressource et de la production d'eau. Cet arrangement est guidé par la logique de subsidiarité, qui conduit les autorités de l'eau à se dessaisir des compétences susceptibles d'être gérées de manière plus efficace à un échelon territorial plus étendu. Le terme « confédération » souligne le caractère davantage technique que politique de ce choix. Ces structures intermédiaires peuvent par ailleurs entretenir entre elles des relations fonctionnelles via des interconnexions. Une institution conjointe de soutien est également envisageable, au service des SMP et des entités distributrices. Cet arrangement confédéral correspond par exemple aux situations initiales des Deux-Sèvres ou de la Manche.

iv) L'arrangement que nous qualifierons de « fédéral » s'inspire des dimensions fonctionnelles du fédéralisme[46]. Il se caractérise par l'existence d'une institution en charge de compétences de soutien (la protection de la ressource, l'assistance technique), le cas échéant de compétences opérationnelles (production), mais aussi et surtout de rôles politiques et stratégiques, notamment : la planification avec l'élaboration et la mise en œuvre du SDAEP, la consolidation

[45] Pour une présentation des (nombreuses) variantes du fédéralisme, voir Watts (2001).

[46] L'analogie avec un système politique fédéral n'est pas complète : dans un tel système en effet, les deux niveaux de gouvernement disposent chacun d'une légitimité politique en propre (via des élections). Dans nos cas de figure, l'institution « fédérale » est dirigée par des élus issus des composantes fédérées, rejoints le cas échéant par des conseillers généraux.

du système d'information, et une solidarité financière au service des objectifs définis dans le plan. Ce modèle fédéré peut fonctionner à deux ou trois niveaux, avec par exemple un niveau intermédiaire confédéré en charge de la production et le cas échéant des échelons de base en charge de la distribution. Le pilotage et la solidarité peuvent ne concerner tout d'abord que la production, et ils pourraient s'étendre à la distribution (avec sa composante de renouvellement patrimonial) une fois surmontée cette première question.

Quoi qu'il en soit, il y a une perte d'autonomie explicite des échelons intermédiaires et de base, qui s'inscrivent dans les orientations définies dans le schéma et s'ajustent aux conditionnalités du mécanisme de solidarité financière, mais cette perte d'autonomie n'est pas totale au nom de la subsidiarité et de la proximité. C'est ce type d'arrangement que la coalition a mis en place puis fait monter en puissance en Ille-et-Vilaine. Le cas du Syndicat d'harmonisation du prix de l'eau en Charente en constitue un autre exemple (cf. encadré).

Charente : de l'harmonisation du prix au pilotage de la politique de l'eau

Le SHEP (Syndicat d'harmonisation du prix de l'eau) a été créé en décembre 1979. Toutes les collectivités du département sont adhérentes, sauf deux petites communes. Il s'agissait au départ d'un instrument au service de la solidarité urbain – rural, destiné à gérer un fonds alimenté par la facture des abonnés et le Département. Il visait à permettre aux collectivités rurales de procéder à des investissements importants. Ses missions statutaires sont a) de rechercher et appliquer les mesures destinées à réduire les disparités des prix de vente de l'eau; b) étudier, proposer et participer aux actions de gestion quantitative et qualitative de la ressource en eau. Concrètement, il s'agit d'un syndicat mixte co-financé par le Conseil Général et les collectivités adhérentes, qui assure désormais les missions d'un SATEP, l'assistance administrative à la mise en œuvre des PPC, coordonne l'animation sur les captages ciblés par le programme Re-Sources de la Région Poitou-Charentes et prend en charge le SDAEP. Le Conseil Général se maintenant dans un rôle essentiellement de financeur, mais c'est le SHEP qui constitue l'interlocuteur principal en matière de planification et d'animation de l'AEP, et assure à ce titre la maîtrise d'ouvrage de la troisième révision du SDAEP. Il porte la politique de rationalisation conjointement avec les services de l'État, comme en témoigne cet agent de la police sanitaire : « le SHEP travaille avec nous sur la révision du SDAEP et un volet important qui est l'organisation des collectivités parce que il y a encore des petites qui veulent rester toutes seules et dans le temps ça ne peut pas continuer ».

v) Enfin, le modèle que nous qualifierons d'unitaire - centralisé se caractérise par un transfert total de compétences vers un syndicat départemental ou à vocation départementale. Des échelons locaux étroitement subordonnés – voire 'coquilles vides' – peuvent continuer à fonctionner à titre provisoire, au nom de la proximité. C'est ce que tente de mettre en place le SDCI de l'Aube, c'est ce que pourrait être mis en place dans la Manche. C'est enfin ce qu'a mis en place de manière très volontariste le Conseil général de l'Ariège (cf. encadré).

La départementalisation à marche forcée en Ariège

A la fin des années 1960, deux présidents d'importants syndicats d'eau par ailleurs conseillers généraux ont souhaité créer une structure syndicale d'assistance aux autorités gestionnaires. Mais c'est finalement au sein du Conseil Général que fut mis en place un service d'assistance, le service entretien des distributions d'eau et de l'assainissement (SEDEA), qui opéra comme prestataire de service. Suite aux évolutions du contexte économique et législatif, le SEDEA a été contesté juridiquement (tribunal administratif). Les prestations Départementales ont dû alors respecter le code des marchés publics et entrer en concurrence avec le secteur privé, hormis pour les petites communes rurales. Étaient donc en jeu pour le Conseil général la pérennité du SEDEA, fort d'une centaine d'agents, et, à travers cette mission d'assistance, le maintien d'une gestion publique des services à laquelle il était très attaché : comme l'explique un fonctionnaire de l'État, l'Ariège est un « département avec justement cette vision très socialiste de l'organisation des services publics, avec une organisation en régie ».

La solution adoptée a donc été de faire basculer cette structure dans un syndicat mixte, le Syndicat Mixte Départemental de l'Eau et de l'Assainissement (SMEDEA), fort de 153 agents, avec l'ambition de fédérer la totalité des collectivités à l'échelle départementale. Le syndicat recruta notamment « l'acteur ressource» du département en terme de politique de l'eau, un ingénieur du service de la police de l'eau et des milieux aquatiques. Pour cela, le Conseil Général se livra à un très actif démarchage auprès des collectivités, mettant en avant l'impératif de solidarité et la décharge de responsabilité pour les élus en cas de problème de gestion, mais en jouant également des dispositifs de conditionnalité. Toutefois, les collectivités urbaines (ou syndicats d'envergure) ont souvent refusé d'y adhérer, pour éviter ce qui était perçu comme une tentative d'hégémonie du Département, et le syndicat est très marqué par son ancrage rural. Il gère les filières complètes de l'eau potable et de l'assainissement et se porte maître d'ouvrage pour les communes adhérentes, qui lui ont délégué la totalité de leurs compétences. L'objectif du syndicat est la rationalisation de la distribution de l'eau et de la gestion des eaux usées, et d'arriver à terme à un prix unique de l'eau sur le département. Le SMEDEA entretien des liens étroits avec le Conseil Général, qui y a adhéré en mettant à disposition des futures communes adhérentes, matériel, locaux et financement.

Source : (Roussary 2010)

Ces arrangements sont le produit d'une histoire complexe, qui mêle de manière très liée des mécanismes politiques (capacité d'action), sociaux (cultures de la gestion de l'eau et de la solidarité), et bien évidemment hydro-géographiques (distribution territoriale de la ressource). Une étude plus systématique des facteurs de contingence susceptible d'orienter les trajectoires vers telle ou telle configuration reste à entreprendre.

IV. Les régimes de gouvernance

Nous avons cherché à identifier et à qualifier des formes typiques de relations entre les acteurs de l'eau DCH, que nous avons qualifiées de régimes d'action publique territoriale. Ces formes ne sont pas encore stabilisées aujourd'hui, les régimes étant encore dans une phase de reconfiguration qui, dans plusieurs cas, laisse la voie ouverte à une pluralité de futurs possibles. Après avoir présenté notre cadre d'analyse de la gouvernance territoriale, nous illustrons la variété et la dynamique récente de ces régimes en reprenant les principales caractéristiques des départements étudiés.

A. Un cadre d'analyse

Une littérature immense a été consacrée à ce terme de « gouvernance », devenu, qu'on le veuille ou non, incontournable. Il peut s'agir d'en déplorer l'usage, d'en dénoncer les implicites normatifs et l'agenda caché (la négation du politique), ou de tenter d'en construire un usage analytique pour rendre compte de la variété empirique des modes d'exercice de l'action publique contemporaine. Si on se place sur ce plan analytique, la notion de gouvernance demeure fortement polysémique : elle peut être utilisée comme terme générique subsumant une pluralité de modes de coordination (dont la hiérarchie entendue comme coordination centralisée aux mains de l'État) ; comme désignation d'un mode d'action publique spécifique alternatif au mode classique de gouvernement, et même tendant à remplacer ce dernier mode du fait de la perte de centralité de l'État dans la conduite des affaires communes (« governing without government » selon la formule de Rhodes) ; comme mot-rappel permettant de penser l'emboîtement des échelles d'action publique (gouvernance multi-niveaux). C'est pour tenter de sortir de ces débats et de cette confusion que nous avons proposé de partir de la notion de régime d'action publique territoriale.

Il s'agit tout d'abord de prendre acte du fait que les relations entre protagonistes d'un problème public tendent à s'inscrire dans des formes stables, en raison de l'hégémonie d'une coalition par exemple, et/ou parce qu'il est de l'intérêt de l'ensemble des acteurs de rendre leur action relativement prévisible les uns aux autres et de réduire ainsi les coûts de coordination. Bien entendu, et nous l'avons déjà signalé, ces formes stables ou régimes traversent des perturbations, voire subissent des bouleversements qui changent complètement le paysage. Nous définissons plus précisément un régime d'action publique territoriale dans le champ de l'environnement de la manière suivante :

une structure relativement stable, régulée, de relations entre acteurs ou groupes d'acteurs hétérogènes, diversement investis, dotés et outillés pour agir sur un problème public dans un territoire qui fait sens pour chacun d'eux (sur un mode qui peut leur être propre), et indexée sur l'évolution d'un ou de plusieurs paramètres qualifiant l'état de l'environnement.

Plusieurs points doivent être explicités. D'abord, cette approche n'a de sens que par rapport à un problème public d'environnement qui, dans la plupart des cas, fait l'objet d'une politique publique explicite, fixant des objectifs et cadres d'action qui forment en quelque sorte les contraintes spécifiques du régime territorial étudié. Cette politique cible un certain nombre d'objectifs, éventuellement déclinés ou retraduits au niveau territorial, qui vont servir à indexer la performance ou le bon fonctionnement du régime. Un enjeu majeur consiste alors dans la mise en place du système d'information et d'évaluation des états de l'environnement. La protection de 100% des captages ou l'atteinte du bon état des masses d'eau constituent des exemples typiques de ces objectifs mobilisateurs, dont les effets dépendent naturellement de la

manière dont chaque territoire est confronté aux enjeux et donc, en première analyse, de la classe d'hydro-territoire dont il relève.

Le territoire pertinent pour régler ce problème public fait naturellement l'objet de luttes, structurées notamment dans le cas de l'environnement autour de l'opposition entre deux types de circonscriptions, politico-administratives et écologiques. Dans le domaine de l'eau, la supériorité souvent mise en avant du « territoire naturel » que serait le bassin versant sur le territoire artificiel que serait le département est loin d'être évidente. Dans une perspective internationale, Ch. Barrow a ainsi souligné le fait que la gouvernance de bassin n'avait pas toujours, loin s'en faut, tenu toutes ses promesses (Barrow 1998). Symétriquement, L. Mermet et S. Treyer estiment que le choix d'un territoire de gestion doit également tenir compte de sa capacité à favoriser l'émergence d'une « communauté de gestion » (Mermet et Treyer 2001). Nous avons ainsi largement évoqué les raisons qui faisaient du département un territoire « bon pour agir » en matière d'eau DCH, en articulation avec d'autres territoires.

Si on se restreint provisoirement aux acteurs publics solidaires *de facto* ou *de jure* du problème, une façon de lire leur diversité d'investissement consiste à s'attacher à la distribution des compétences entre eux : en d'autres termes, qui fait quoi ? Qui est responsable de la mise en œuvre de tel ou tel segment de l'action publique ? C'est en effet un trait institutionnel structurant, qui crée des obligations de réalisation (la distribution d'eau potable pour les communes), des interdépendances (obligation pour les Conseils Généraux de mettre en place des services d'assistance aux collectivités, pour les Agences de l'eau de passer des conventions avec les Départements pour la gestion du Fonds de Solidarité Urbain Rural si ceux-ci leur demandent), et naturellement des opportunités d'action dans tous les interstices non couverts par une obligation ou une interdiction trop contraignante (fonds départemental dans la Manche).

Toujours sur le plan institutionnel, ce canevas des compétences est complété par le répertoire des formes d'action autorisées pour ces acteurs publics, répertoire qui n'est évidemment pas nécessairement spécifique au domaine environnemental : par exemple, la mise à disposition de personnel d'une collectivité à une autre collectivité, qui a joué dans la constitution de syndicats mixtes ; ou encore les types de coopération intercommunale, avec transfert obligatoire des compétences ou pas, les différents contrats permettant de faire intervenir un opérateur privé… Les acteurs non publics, comme les associations environnementales, vont s'investir à partir d'une légitimité autre qu'institutionnelle, celle d'un intérêt à agir, qui peut d'ailleurs leur être reconnu juridiquement, ou encore en faisant reconnaître une compétence qui prend souvent la forme d'une expertise, technique et juridique.

Ce canevas institutionnel est mis en pratique par des acteurs qui disposent de marges de manœuvre, limitées, mais réelles comme nous avons pu le voir. Ces marges de manœuvre s'expriment notamment dans l'interprétation plus ou moins extensive donnée aux compétences (extension du champ couvert par les services d'assistance obligatoire aux collectivités) et dans les arrangements territoriaux que les acteurs sont susceptibles de mettre en place. Elles s'expriment également dans la traduction donnée aux exigences (réalisme des objectifs et du calendrier) des objectifs globaux de la politique, dans l'adossement plus ou moins marqué à un paradigme d'action et dans le choix des instruments d'action retenu pour le mettre en œuvre, par exemple le choix de procéder ou non à la réalisation d'un SDAEP, d'en faire un instrument de coordination ou une simple juxtaposition de schémas élémentaires, ou celui de conditionner des subventions à la réalisation de certaines actions ou à la compatibilité avec certains éléments (dont le SDAEP).

Les relations entre acteurs ne dépendent pas que de la déclinaison du canevas institutionnel. Elles sont également liées aux convergences politiques susceptibles de s'exprimer dans les alliances ou coalitions nouées dans la durée avec d'autres acteurs, sur la base de croyances et de paradigmes d'action partagés. On en a vu un exemple avec les coalitions hégémoniques Départements-Services de l'État, qui ont promu un programme de sécurisation par la rationalisation institutionnelle et la spécialisation des ressources, façon plus ou moins explicite de subordonner cette sécurisation au maintien du modèle agricole dominant, avant d'intégrer par bribes des éléments du paradigme sanitaro-environnemental. Une des sources de changement réside dans la transformation de cette coalition, quand par exemple le Conseil Général s'en détache en changeant son paradigme d'action (Deux-Sèvres), ou quand l'un, l'autre, voire les deux acteurs se retirent significativement de la gestion du problème.

Les relations tiennent aussi à d'autres traits structurels, comme ceux que nous avons identifiés avec les relations singulières entre deux puissances territoriales que sont les Conseils Généraux et les pôles urbains : s'y mêle un fond de rivalité-coopération entre deux « puissances » départementales, qui recoupe pour partie la rivalité-coopération entre monde urbain et monde rural[47], et la marge de manœuvre permise par la dépendance hydrique du pôle urbain vis-à-vis du territoire départemental. Cela donne naissance à des relations susceptibles d'être :

- fonctionnelle : situation d'indépendance hydrique du pôle urbain (Cantal, Province de Milan) ou d'intégration avec des relations non problématiques vis-à-vis des territoires dont dépend son approvisionnement (Aube) ;
- frictionnelle : situation dans laquelle le pôle urbain exerce une pression que les autres territoires et/ou le Conseil Général s'efforcent de contenir (Rhône, voire Copenhague) ;
- coopérative : situation dans laquelle le pôle urbain est engagé dans une forme instituée de coopération équilibrée avec d'autres acteurs départementaux (Manche et Deux-Sèvres), avec le soutien du CG ;
- ou enfin hégémonique : situation dans laquelle le pôle urbain est engagé dans une forme de coopération asymétrique avec les autres territoires, acceptée / tolérée par le Conseil Général (Ille-et-Vilaine).

Ces relations doivent être régulées de sorte à pouvoir ajuster continûment les unes aux autres les actions des divers protagonistes, à prévenir et régler les conflits, à provoquer les adaptations requises par les variations des paramètres d'environnement sur lesquels la performance du régime est indexée. On a pu identifier une tendance à prendre appui sur les formes de régulations suivantes :

- Une régulation conventionnelle, autrement dit l'adossement de la décision à un document de référence connu de tous : on en a vu l'importance pour la protection des captages avec la signature des accords cadres définissant le champ des prescriptions et la nature des indemnisations, ou pour la planification avec les SDAEP – outil partagé au-delà des frontières hexagonales – qui fixent les grandes lignes des évolutions à venir, notamment les interconnexions de sécurisation, et qui sont aussi parfois utilisés pour définir quelles sont les opérations structurantes éligibles pour des financements.

[47] Mais pour partie seulement, dans la mesure notamment où le Département est également susceptible d'intervenir en milieu urbain. Par ailleurs, la dualité classique urbain / rural a tendance à s'estomper, avec l'extension des aires urbaines et les transformations sociales que connaissent certains territoires ruraux.

- Une régulation politico-administrative que l'on qualifiera d'intercession, qui mobilise un ensemble combiné incitation/pression pour susciter l'adhésion et l'emparement du problème par les acteurs locaux. Dans nos cas de figure, cette régulation est assurée globalement par la coalition dominante et son travail de proximité auprès des gestionnaires. Dans le contexte italien, la Région mobilise son pouvoir législatif décentralisé et ses bras armés technique et financier pour conduire les AATO à adopter un fonctionnement particulier.

- Une régulation par la conditionnalité, de nature principalement économique. Ce pilotage *par la conditionnalité* fonctionne non seulement comme une affectation contraignante de ressources antérieurement acquises sans condition, mais il semble également participer d'un mouvement plus général de responsabilisation et d'imputation aux collectivités des conséquences de leurs actions. Il s'agit d'imposer aux élus locaux qu'ils *« s'emparent »* du problème AEP et soient *« concernés »* par des arguments gestionnaires (qualité sanitaire, prix, sécurisation) qui renvoient à autant de contraintes (traiter l'eau, respecter les normes sanitaires réglementaires, interconnecter les réseaux, ajuster le prix de l'eau aux besoins d'investissements) qu'ils ont eu longtemps tendance à occulter dans leurs discours politique vis-à-vis de leurs administrés. La conditionnalité est enfin un moyen pour les bailleurs d'être davantage sélectifs, dans un contexte de crise des finances publiques.

- Une régulation de contrôle, qui renvoie au pouvoir d'autoriser, d'interdire ou de prescrire une action donnée, par exemple prélever de l'eau dans telle ou telle ressource. En France, cette régulation de contrôle est exercée par les services de l'État, mais elle est en passe d'être partagée par les institutions de bassin dont le pouvoir réglementaire tend à s'affirmer. Par ailleurs, l'étude menée au Danemark montre qu'elle peut être décentralisée : ce sont en effet les communes qui dans ce pays délivrent les autorisations de prélever de l'eau sur leur territoire, avec cependant des difficultés de fonctionnement lorsque la ressource traverse plusieurs communes.

La régulation marchande, via le système de prix, est également susceptible d'intervenir à un double niveau, conjoncturel et structurel. On a pu l'identifier d'abord sur le mode d'une critique de l'action de certains délégataires : « les délégataires, avant de poser la question 'je vais privilégier telle ressource parce que techniquement c'est celle-là qui doit être utilisée et pas une autre', ils vont d'abord se poser la question 'si j'achète de l'eau là, combien ça va coûter ?' », explique ainsi un agent de la DDTM 35. Ainsi, en période d'étiage par exemple, un délégataire peut préférer risquer l'épuisement de sa ressource plutôt qu'acheter de l'eau à un concurrent. Ce fut semble-t-il le cas à St-Malo, avec un délégataire qui privilégia sa propre ressource en dépit des risques environnementaux que faisaient courir ses prélèvements. Rien n'interdit au demeurant de penser que cette régulation par le prix joue également pour les opérateurs publics. Au-delà des ajustements conjoncturels que nous venons d'évoquer, cette régulation par les prix intervient également de manière plus structurelle dans la recherche par certains gros producteurs d'eau de clients qui leur permettront d'amortir les coûts fixes de leurs installations.

Sur cette base générale, en nous inspirant de F. Rangeon[48], nous parlerons de régime de *gouvernement territorial* lorsque l'un des acteurs, disposant d'un pouvoir propre d'élaboration d'une politique publique, acquiert une place éminente dans le système d'action, qui se manifeste par sa capacité à exercer des effets de domination sur les autres acteurs grâce à sa position

[48] Pour F. Rangeon, le gouvernement local renvoie à « un pouvoir propre d'élaboration et de mise en œuvre de politiques publiques détenu par des élus locaux s'appuyant sur une structure administrative distincte de l'administration d'État » Rangeon (1996) Pour lui, le gouvernement local est « inachevé », au regard notamment des pouvoirs limités en matière de police et de réglementation.

nodale et à sa place éminente dans l'exercice des régulations identifiées ci-dessus, notamment dans la régulation de contrôle. En France, eu égard au monopole de la régulation de contrôle, seul un gouvernement déconcentré de l'eau DCH, par les services de l'État, est envisageable ; il a été effectivement à l'œuvre pendant une longue période sur de nombreux territoires. Au Danemark et en Italie, compte tenu de la décentralisation plus poussée, des collectivités locales – respectivement la municipalité et la région – sont susceptibles d'occuper cette position nodale. Dans tous les autres cas de figure, donc globalement en « situation de coopération non ordonnée par la hiérarchie » (Simoulin 2007), nous parlerons de gouvernance territoriale. Les principales dimensions permettant de caractériser les régimes de gouvernance eau DCH seront plus précisément :

i) La nature des relations entre les principaux acteurs gestionnaires de l'eau DCH et en particulier : le contour de la coalition, le type d'arrangement territorial mis en place ou vers lequel pourrait converger les autorités gestionnaires, le mode d'inscription de la ville centre dans la configuration départementale.

ii) Le ou les paradigmes dominants/concurrents (technico-sanitaire ou sanitaro-environnemental) qui servent de justification à la gestion de l'eau DCH et aux évolutions proposées par la coalition.

iii) Les modes de régulations utilisés qui puisent notamment dans le répertoire des instruments d'action publique (SDAEP, contrats, conditionnalités des aides) mais qui sont également contraints par des règles institutionnelles (fin de l'ingénierie publique…) et des problèmes conjoncturels (crise des finances publiques…).

B. Application aux études de cas

Reprenons les six cas étudiés au prisme de la grille d'analyse qui vient d'être exposée.

Dans le Cantal, l'agglomération aurillacoise (CABA) est indépendante sur le plan hydrique, et conserve des relations fonctionnelles avec les acteurs territoriaux de l'eau (CG, AEAG, ARS). Le régime de gouvernance départementale (hors CABA) s'appuie sur une coalition construite autour du Conseil Général, qui a initié une politique AEP au début des années 2000, des services de l'État (avec des nuances entre les services), de l'Agence de l'eau et dans une moindre mesure de la chambre d'agriculture. En dépit de la réduction de ses ressources financières, le Département entend conserver un rôle politique important dans la gestion de l'eau DCH, moins pour des velléités tutélaires de s'approprier ce champ d'action que par l'obligation de jouer un rôle d'amortisseur de la crise vis-à-vis des collectivités de base que lui confère son rôle historique. La coalition départementale s'appuie sur un paradigme commun et convergent fondé sur l'adhésion au paradigme sanitaro-environnemental et sur l'idée partagée que la fragilité de la ressource met en cause l'image de qualité du cadre de vie, des produits sur lesquels le Cantal prétend appuyer son développement. En revanche ce paradigme est encore peu légitime au niveau des collectivités gestionnaires de base et de la population. C'est pourquoi cette coalition entend assurer la diffusion des principes du paradigme sanitaro-environnemental européen vers les collectivités de base, chargées de la gestion effective de l'eau DCH. Elle vise à faire émerger des maîtres d'ouvrages territoriaux (au niveau des communautés de communes) ; à créer les conditions de regroupements intercommunaux, à favoriser l'apprentissage des élus et des techniciens sur les territoires de la gestion effective. Cet effort d'enrôlement de collectivités intermédiaires s'est traduit par une sectorisation du département en dix-neuf territoires de coopération intercommunale (dont des communautés de communes) pressentis pour être les futurs gestionnaires de l'eau DCH. En termes d'arrangements

territoriaux, on peut imaginer une évolution vers un modèle confédéré, continuant à bénéficier du soutien de la mission eau du Département. Cette gouvernance territoriale se trouve équipée par toute une série d'instruments, notamment une feuille de route (SDAEP), mais aussi une série de *dispositifs de conditionnalité* qui visent à créer des interdépendances explicites entre les enjeux de l'eau DCH et d'autres champs d'activité : urbanisme (attribution des certificats d'urbanisme), développement de l'élevage (installation et extension d'exploitations), tourisme (publication d'une carte de qualité sanitaire de l'eau potable), affichage d'un « juste prix » de l'eau… autant de domaines que ces *dispositifs de conditionnalité* obligent à penser comme dépendants de la gestion de l'eau DCH. Cette régulation est redoublée par un important travail de proximité et d'intercession auprès des acteurs.

La gouvernance de l'eau DCH dans les Deux-Sèvres se caractérise par une tension entre une coalition agrico-localiste traditionnelle appuyée sur les forces politiques et agricoles du territoire et une coalition politique émergente et en voie de renforcement autour de la Région, du Département et, potentiellement, du syndicat englobant le chef-lieu. Cette coalition s'écarte du paradigme technico-sanitaire qui a dominé jusqu'alors sans partage et promeut le paradigme sanitaro-environnemental, avec l'appui des associations environnementales. La reconquête de la qualité de l'eau DCH s'impose explicitement comme le fondement d'un projet politique de réorganisation départementale de la gestion de l'eau. L'objectif politique d'une territorialisation de la gestion de l'eau DCH (solidarité rural-urbain) place le Conseil Général à l'initiative d'une organisation départementale orientée vers un modèle fédéral (intercommunalité renforcée, SEM puis régie départementale et polyvalente), qui cherche également à se traduire en terme d'harmonisation départementale du prix de l'eau. Les leviers d'action sont essentiellement d'ordre incitatif : orientation des subventions vers les communes fédérées en régie publique. Les programmes de reconquête de la qualité reconfigurent les dispositifs agri-environnementaux classiques et bousculent leurs logiques de portage, de financement et de fonctionnement (programme Re-Sources). La recomposition en cours dans les Deux-Sèvres montre globalement l'émergence d'un régime de gouvernance territoriale de type fédération départementale, impulsé par le Conseil Général au titre d'un projet politique et appuyé par les autres organismes gestionnaires au titre de l'effort de rationalisation. Contestée par la profession agricole qui voit une potentielle menace sur la pérennisation des prélèvements en eau pour l'agriculture et sur une normalisation croissante des traitements phytosanitaires, la création d'une régie publique fortement intégrée crée par ailleurs les conditions organisationnelles d'une éventuelle délégation de service public qui pourrait être décidée dans le futur par une autre majorité politique, ce qui freine l'adhésion des collectivités.

Dans la Manche, les collectivités urbaines (Cherbourg, Saint-Lô) sont dépendantes du rural (pour l'approvisionnement ou comme clientèle pour des capacités surdimensionnées) et des infrastructures de transport d'eau, tandis que les collectivités rurales sont en déficit d'ingénierie. Après avoir investi la question du renouvellement patrimonial, le Conseil Général affiche désormais une politique non interventionniste (moratoire des subventions, non prise en charge de l'actualisation du SDAEP), mais son retrait de la gestion de l'eau est contrarié par les réformes institutionnelles de la fin de l'ingénierie publique : cet « emparement obligé » et sans volonté politique, toutefois appuyé par l'État et l'Agence de l'eau, oriente la Manche vers une interconnexion des principales productions d'eau et vers un régime de gouvernance par fédération des collectivités autour d'un objectif gestionnaire pragmatique. Un syndicat mixte est en cours de structuration, affichant une compétence minimale en terme de protection de la ressource et doté de missions à la carte (production, assistance maîtrise d'ouvrage, ingénierie). Il

lui reviendra notamment de gérer la cohabitation de plusieurs paradigmes de gestion de l'eau DCH, hérités de l'histoire locale et/ou liés aux enjeux spécifiques au territoire.

La gouvernance de l'eau DCH dans le Rhône présente un caractère clivé et frictionnel où se distinguent une gestion urbaine marquée par le poids hégémonique du Grand Lyon, et une gestion de l'eau DCH rurale sous l'égide du Conseil Général. Le Grand Lyon dispose de tous les moyens humains, financiers et techniques pour sécuriser son AEP. Il a désormais intégré la vision d'une protection de la ressource, au moyen du SAGE notamment, tout en cherchant les moyens de « pénétrer » les territoires situés sur son flanc Ouest afin de disposer de ressources alternatives en cas de pollution accidentelle. Il est parvenu à enrôler le Conseil Général dans sa politique de protection de la ressource, le Département acceptant de devenir structure porteuse du SAGE de l'Est lyonnais afin de rassurer les collectivités contre une hégémonie urbaine trop marquée. Après l'échec de la création d'un syndicat départemental, le Département a par ailleurs restreint son champ d'intervention en centrant sa politique sur la gestion patrimoniale (sécurisation des réseaux), endossé le rôle de planificateur et intégré très progressivement la problématique de la protection des ressources sous l'incitation de l'Agence de l'eau, qui porte le paradigme sanitaro-environnemental. Les deux acteurs territoriaux sont par ailleurs associés sur l'orientation des subventions du Fonds de Solidarité Urbain Rural (FSUR), mais conservent leur indépendance sur les autres volets de la politique. Le secteur agricole peut s'appuyer sur les liens solides de la Chambre d'Agriculture et du Conseil Général, qui cherche à peser sur la définition des règles du jeu dans le département et notamment sur les services de l'administration. Ceux-ci se retrouvent en position d'ajusteurs, et ils ont désormais davantage recours aux instruments régaliens d'inspection et de contrôle. Le Rhône illustre un régime de gouvernance territoriale de type frictionnel marqué par une forte autonomie et une hégémonie de l'agglomération sur son périmètre d'influence (champ captant de l'agglomération) et au-delà (département). Parallèlement, une coalition Département, collectivités rurales et organisations agricoles cherche à préserver une gestion indépendante vis à vis du Grand Lyon et résiste aux incitations à une interconnexion généralisée dans le département (Beaujolais).

Le département de l'Ille-et-Vilaine, comme l'ensemble de la Bretagne, a été historiquement marqué par la présence ancienne de la problématique des pollutions agricoles et fait figure de pionnier des politiques départementales de l'eau DCH. Si l'ensemble des acteurs gestionnaires font référence à ces antécédents, les appréciations sur la persistance d'une situation critique sont très divergentes, certains estimant que « l'essentiel est fait ». Les relations entre les acteurs du département sont l'héritage de la coalition (Région Bretagne, CG35, Agence de l'eau Loire Bretagne, État) construite dans les années 1980 pour affronter cette problématique des pollutions agricoles diffuses. L'interconnexion systématique des réseaux, avec notamment les deux réseaux quadrillant le département, est structurée/structurante de la situation d'interdépendance des hydro-territoires et des situations de crise chroniques. En termes d'arrangement territorial, la structuration fédérale en trois niveaux (collectivités de distribution, syndicats mixte de production et SMG35) est déterminante de l'essentiel des relations entre les acteurs gestionnaires et se présente comme un système particulièrement intégré. La ville de Rennes, au cœur du système, constitue un des partenaires d'une coalition désormais centrée sur le SMG35. Autrefois chef de file et agence de moyens, le Conseil Général, considérant le système stabilisé, amorce un retrait de la politique de l'eau DCH tout en conservant un volet sur l'appui à la protection de la ressource. Le principal levier du régime de gouvernance de l'eau DCH de l'Ille-et-Vilaine est le recours à un dispositif financier original de prélèvement d'une redevance sur l'usager. Fort de cette ressource financière mutualisée et de la délégation des principaux acteurs gestionnaires du département, le SMG35 s'impose comme l'organe central

de la gestion de l'eau, même si le volet « distribution » hors de sa compétence se retrouve orphelin de toute politique globale et programmée. Les voies pour parvenir à la sécurisation sanitaire de l'eau DCH restent fortement divergentes et traduisent une tension entre les paradigmes (interconnexions et traitement, protection de la ressource…). L'agriculture représente une activité « protégée » du fait de son poids économique, social et politique. La protection contre les pollutions agricoles fait ainsi l'objet de toute une série de dispositifs plus ou moins pérennes qui fonctionnent comme des arrangements cherchant à concilier activité agricole intensive et production d'eau potable. L'ensemble dessine un régime de gouvernance fédérale « obligée », relativement stable et qui permet de maintenir (provisoirement ?) le compromis entre le maintien d'une activité agricole intensive et la desserte d'une eau sanitairement conforme.

Dans l'Aube enfin, la gouvernance de l'eau DCH a été historiquement marquée par la constitution précoce d'un syndicat départemental prestataire multiservices, dont le fonctionnement très technique vise à laisser le maximum d'autonomie aux communes et à confiner le Conseil Général dans un rôle de gardien de cette autonomie. Le poids de la grande culture et de la viticulture a conduit à une domination d'une coalition agrico-centrée, adossée au paradigme technico-sanitaire, fondée sur une relation notabiliaire classique entre élus et représentants de la profession agricole, renforcée par une convergence politique (majorité présidentielle) entre le Conseil Général et la majorité des collectivités (urbaines ou rurales). Cette coalition est aujourd'hui bousculée par l'affirmation des enjeux sanitaires (portage croissant du paradigme sanitaire et environnemental national et européen par l'ARS), et l'injonction au regroupement contenue dans le schéma départemental de coopération intercommunale.

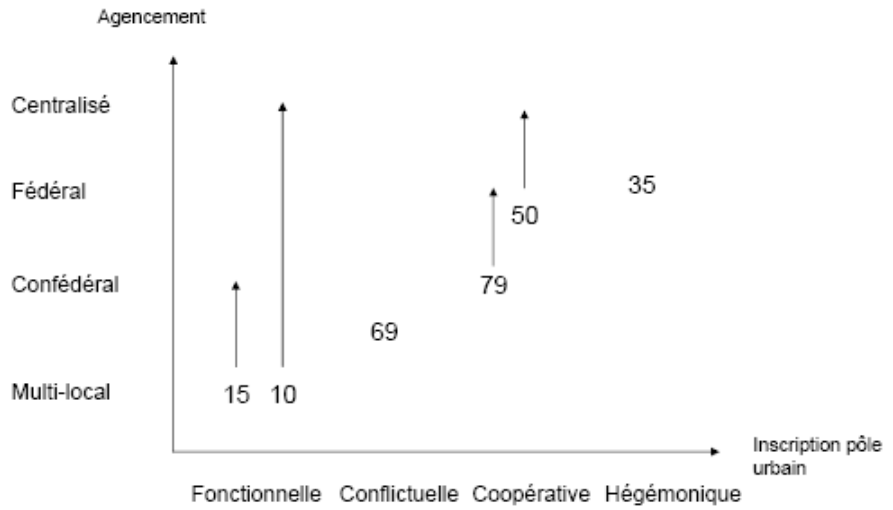
3ème partie – Bilan et prospective

Nous terminons cette partie analytique par un bilan et un essai de prospective.

I. Un état des lieux

Une rationalisation inachevée

En resserrant l'analyse sur la dimension relationnelle des régimes de gouvernance, et plus précisément sur ces deux variables clefs que sont le type d'arrangement territorial et le mode d'inscription du pôle urbain dans le système d'action départemental, on obtient le schéma suivant :



On peut lire ce schéma en recroisant avec les catégories développées dans l'analyse de la structuration de l'intercommunalité. Le Rhône est un peu à part, certainement du fait de la polarisation de l'intercommunalité. Les Deux-Sèvres, la Manche et l'Ille-et-Vilaine partagent des caractéristiques proches de la classe B2 (intercommunalité plutôt forte, rurale et morcelée), représentative d'une structuration actuelle intermédiaire. Le Cantal et l'Aube sont proches des caractéristiques de la classe C1, intercommunalité de l'eau plutôt faible et essentiellement urbaine et qui doivent actuellement passer à une étape de regroupement (dynamique plus ou moins souhaitée et encouragée par l'échelon départemental, notamment dans l'Aube où le SDCI promeut le basculement au modèle centralisé). La dynamique générique qui se dessine serait donc une étape intermédiaire : l'état « confédéré ». A partir de là, on peut avoir opposition/tension (Rhône), ce qui gèle l'évolution, d'autant plus qu'une précédente tentative de départementalisation s'est soldée par un échec. Dans une configuration de coopération ou d'hégémonie, on peut aller vers des degrés de structuration plus importants (Deux-Sèvres et Manche en dynamique actuelle ; Ille-et-Vilaine en dynamique passée). Si on se tourne vers l'étranger, on constate que la mise en œuvre de la loi Galli en Italie – et plus particulièrement en

Lombardie – aboutit à un modèle centralisé avec une relation urbain/rural coopérative (ATO de Pavie) ou fonctionnelle (Province de Milan avec deux ATO).

Globalement, le modèle multi-local est fragilisé, susceptible de basculer vers un modèle unifié dès lors qu'une pression suffisamment forte s'exerce (SDCI de l'Aube). Il semble globalement se dessiner une tendance assez forte vers des modèles confédéraux à fédéraux incluant le pôle urbain, accompagnés d'une spécialisation de la ressource DCH sur laquelle s'exerce préférentiellement le nouveau paradigme sanitaro-environnemental. Du côté des acteurs de la coalition, la crise des finances publiques est un facteur de retrait particulièrement fort qui conduit les Conseils Généraux à redéfinir leurs priorités (plutôt l'assainissement que l'eau potable) et à réduire ou à adopter des moratoires sur leurs aides AEP. Au moment de notre enquête, on a pu ainsi observer des situations de retrait plus ou moins organisé du Conseil Général, avec parfois transfert de ses moyens et missions à une structure de type syndicat mixte, comme dans la Manche, qui contrastent avec des situations d'implication contrainte (pour des motifs différents, dans le Cantal et le Rhône) et davantage encore avec un engagement volontariste (Deux-Sèvres, autour d'une gestion publique départementalisée).

Les Départements apparaissent donc actuellement dans des postures de transfert ou d'engagement contraint, loin des postures très volontaristes qui étaient celles des années 2000. Ils se retirent donc paradoxalement au moment où s'esquisse une départementalisation, dont ils ne tireront pas forcément le bénéfice politique. Ce recentrage s'explique notamment par la crise des finances publiques, ainsi que, du moins peut-on en faire l'hypothèse, par la « disparition » progressive d'un concurrent au sein du système d'action départemental, l'État à travers ses directions départementales, face auquel le domaine de l'eau leur avait donné la possibilité de s'imposer. Quoi qu'il en soit, la capacité des Conseils Généraux à s'imposer comme médiateurs de l'action territoriale des Agences de l'eau s'en trouvera également affectée : « qui paie commande, mais qui ne finance plus ne peut rien imposer. (…) Si les conseils généraux ne sont plus leurs partenaires financiers, les agences continueront d'aider les zones rurales, comme la Lema les y oblige, mais uniquement suivant leurs propres priorités » (Simonnet 2011).

Du côté de l'État territorial, outre la fin de l'ingénierie publique, la réorganisation engagée privilégie l'échelon régional. Les acteurs sanitaires sont ainsi « aspirés » par l'échelon régional, ce qui peut conduire à une homogénéisation et à un nivellement par le bas des pratiques. Par exemple, la DDASS du Rhône avait l'habitude d'accompagner la synthèse réglementaire sur la qualité de l'eau envoyée aux maires par un rapport plus complet, mais la régionalisation a conduit à supprimer cette pratique, qu'il n'était pas possible de généraliser aux autres départements. Le désengagement de l'opérationnel et la faiblesse croissante des moyens pousse les services de l'État à activer le Conseil Général ou des structures d'envergure départementale pour une prise de relais. S'affirme parallèlement la posture régalienne dans le domaine sanitaire. Le leadership de la gouvernance pourrait basculer vers un nouveau binôme politico-administratif (typiquement l'institution fédérale et les services de l'État), à même d'activer une série de leviers et d'instruments dont la planification, l'orientation des subventions, la négociation des accords conventionnels avec la profession agricole, la pression régalienne, l'ensemble étant adossé à un système d'information hébergé par le syndicat ou la structure départementale. A cet égard, on doit encore souligner le chemin qui reste à parcourir pour faire de systèmes d'information encore lacunaires sur certains enjeux, redondants sur d'autres et souvent éclatés entre plusieurs acteurs de véritables outils au service de la gouvernance, à même de nourrir les démarches de prospective et d'évaluation.

Sur le plan technique et organisationnel, la rationalisation apparaît encore largement inachevée. Elle a surtout concerné à ce stade la sécurisation de la ressource et de la production d'eau. Par choix (impératif de proximité, prise en compte d'un tempo du changement) ou par nécessité (arbitrage des priorités et des ressources), la distribution de l'eau est plutôt restée en retrait, avec la perspective dans certains cas qu'émerge un enjeu orphelin (au moins à moyen terme), celui du renouvellement patrimonial que les collectivités de base ne seraient pas toujours en situation d'assumer correctement. Par ailleurs, on a pu relever un engagement contraint des instances agricoles vers une intégration plus forte des nouveaux impératifs de protection de la ressource, au moins dans les zones « sanctuarisées ». Mais le déséquilibre structurel entre l'argent de l'eau et l'argent de la PAC, la dénonciation du « précautionnisme » dont feraient preuve les services sanitaires, l'expression de la conviction que certaines mesures territoriales (contrôle des volumes de fertilisation) sont de toutes façons « incontrôlables » et qu'un rapport de force bien mené pourrait mettre fin à des exigences devenant trop fortes, sont autant d'éléments qui conduisent à relativiser la transformation du monde agricole conventionnel et à la prudence sur les chances d'un rééquilibrage entre intérêts environnementaux et intérêts agricoles.

Une rationalisation à questionner

Cette rationalisation, qui se déploie sur fond d'une sorte d'évidence, d'impression de nécessité, doit être interrogée. Un certain nombre de risques et limites, que l'on peut observer dans nos études de cas ou anticiper au regard de notre expertise collective, peuvent être soulignés.

Au plan politico-institutionnel, les structures d'envergure départementale, qu'elles soient fédérales ou centralisées, peuvent conduire à éloigner les citoyens des instances de décision, à favoriser l'éclosion de bureaucraties techniques ayant la tentation des grands travaux et/ou de fiefs à la gouvernance très politique. Cela renvoie globalement à la question des « technostructures cachées » (Framery 2005), qui permettent à des élus de gérer « de plus en plus les affaires publiques sur des territoires qui dépassent les circonscriptions (…) dans lesquels ils sont élus ». Ces « technostructures cachées », comme les appelle l'auteur, sont prisées par les élus « afin de construire des notabilités, étendre des réseaux, distribuer des emplois en jouant sur la localisation des créations d'entreprises, se maintenir sur la place publique en cas d'échec électoral, se situer au plus près des sources d'information ». Toujours selon l'auteur, elles apparaissent comme des outils permettant d'assurer le partage du pouvoir politique entre les notables du département et de s'assurer ainsi une clientèle très large de par leur légitimité historique, leur surface territoriale et leur large gamme d'outils techniques d'intervention. En d'autres termes, la rationalisation peut conduire à une concentration du pouvoir sur l'eau qui se ferait au détriment des « petits élus » et des usagers, lesquels perdraient tout contrôle sur les orientations et sur la maitrise du prix de l'eau.

La question posée est alors celle des contre-pouvoirs et du rôle à venir des usagers/citoyens dans l'expression des préférences collectives sur « quelle eau potable? », et sur des formes potentielles de « régulation par le bas » de la politique de l'eau DCH. Tenu à l'écart de la politique de l'eau depuis l'après- guerre au nom de l'impérialisme technique assuré par élus, syndicats et leurs services techniques, l'usager s'est soudainement trouvé « pris à témoin » (Notte et Salles 2011) pour exprimer son avis sur l'eau et servir de caution citoyenne au glissement vers le paradigme sanitaro-environnemental (Rui 2006). Or, à l'observation des régimes d'action territoriale, l'usager persiste à être le grand absent des recompositions en cours. Aucun statut particulier ne lui est accordé autre que « pris à témoin » pour cautionner les évolutions. Cette évolution peut être considérée comme caractéristique des formes de

« domination gestionnaire » décrites par L. Boltanski, au travers desquelles les principes et les arguments d'une rationalisation gestionnaire se substituent au débat public et à la délibération, pourtant vantés comme étant désormais le passage obligé de toute politique publique (Boltanski 2009). Si l'on considère le processus de recomposition comme inachevé, c'est notamment du côté de la place à accorder au citoyen-usager de l'eau qu'il convient d'attendre des avancées voire des prises de parole appelant à plus de transparence.

Au plan opérationnel, la spécialisation des compétences entre différentes structures peut générer des frictions ou *a minima* des problèmes de coordination autour d'enjeux partagés, comme la lutte contre les fuites qui concerne aussi bien les structures de production et celles en charge de la distribution. La spécialisation des ressources quant à elle induit mécaniquement une création d'interdépendances entre services et territoires externes à leurs périmètres, territoires dont le développement serait susceptible d'être entravé par les servitudes environnementales. Se pose donc la question de la régulation des frictions susceptibles d'en résulter et des compensations éventuelles. Se pose également la question de l'impact environnemental de tels transports, notamment sur le plan énergétique. La concentration des approvisionnements sur des ressources stratégiques protégées conjuguée à un maillage fin du territoire de distribution créent également un système vulnérable à un choc brutal, par exemple une attaque terroriste. Par ailleurs, la sélection de ressources stratégiques pour l'AEP dessine en creux les territoires où la qualité de l'eau est potentiellement abandonnée aux pollutions agricoles diffuses, dont la réduction n'est alors plus justifiée par la perspective d'un « usage noble » de type AEP. La question est donc soulevée de savoir s'il faut faire porter par la gestion de l'eau DCH la politique de préservation de la ressource, ou s'il est envisageable de la faire porter plus efficacement par une politique publique dédiée[49], pilotée par les institutions de bassin, avec des moyens financiers, techniques et réglementaires renforcés. Un basculement plus radical de paradigme nécessiterait probablement des outils plus innovants, une ouverture plus forte du système d'action, peut-être une autre coalition…

Le caractère instable des régimes de gouvernance qui a été souligné est également susceptible de durer, d'abord en raison de la fragilité juridique de certains montages institutionnels ou circuits financiers, mais également sous la pression de nouveaux enjeux émergents. Si les pollutions agricoles diffuses sont désormais identifiées (sans pour autant être cernées), les impacts potentiels du changement climatique sur une large part du territoire métropolitain sont susceptibles de créer des situations plus fréquentes de pénurie et de crise. Le changement climatique tend à émerger comme un nouveau principe directeur des politiques territoriales de l'eau et pourrait venir renforcer le paradigme sanitaro-environnemental et la rhétorique de rationalisation, et donc en fin de compte accélérer les recompositions.

II. Un essai de prospective

Pour prolonger la réflexion, on propose ici un scénario de prospective fortement appuyé sur les évolutions constatées tout au long de notre enquête[50]. Il se présente comme un récit, dont la

[49] Une telle politique n'existe pas à l'heure actuelle, selon le constat accablant dressé par la mission conduite par F. Villey Desmeserets et al. (2001). Les auteurs ont bien recensé une trentaine d'actions concourant, plus ou moins efficacement, à la préservation de la ressource en eau destinée à la consommation humaine, mais n'ont pu identifier derrière ces actions une véritable politique.

[50] Ce scénario a été élaboré pour l'exercice de prospective réalisé dans le cadre de l'ANR Eau&3E.

progression repose sur une série d'événements, plus ou moins hypothétiques, liés aussi bien aux données de contexte qu'aux comportements des acteurs.

Processus déclencheur : nouvelle série d'alertes

Durant la période 2015-2020, on fait l'hypothèse que le pays connaît une nouvelle série d'années sèches caractérisées par une baisse importante des précipitations et la multiplication des alertes sur le niveau des nappes phréatiques. Ce phénomène, interprété comme un signal avancé du changement climatique, met en exergue la fragilité de l'approvisionnement dans de nombreux secteurs. Mêmes les pôles urbains jusqu'alors indépendants sur le plan hydrique, grâce aux ressources dont ils disposent sur leur propre territoire ou dont ils se sont assurés la maîtrise, se retrouvent contraints d'envisager des prises de secours et/ou des interconnexions avec des réseaux situés dans des territoires plus ou moins éloignés. Cela n'est pas sans susciter de multiples tensions dans un contexte de rareté plus aigue de la ressource et de croissance périurbaine continue. La situation est par exemple très tendue dans les Deux-Sèvres pour la région niortaise, qui accélère son interconnexion avec un puissant syndicat voisin, mais aussi pour le Grand Lyon qui s'efforce de « pénétrer » les territoires et réseaux situés sur son flanc Ouest afin d'anticiper une éventuelle pollution accidentelle de ses champs captants situés dans une zone particulièrement exposée aux risques industriels.

Par ailleurs, les effets durables de la crise des finances publiques conduisent les Conseils Généraux à accélérer leur repositionnement en matière de politique de l'eau DCH : les aides sont de plus en plus ciblées, les conditions de plus en plus exigeantes. Certains Départements se retirent tout simplement du jeu territorial et cessent toute implication en dehors de l'assistance technique obligatoire. Les Agences de l'Eau doivent de leur côté rééquilibrer leurs interventions pour tenir compte des nouveaux enjeux. Parmi ceux-ci, la protection et la reconquête des milieux aquatiques occupent une place éminente afin de répondre aux injonctions européennes et aux risques de sanction pour non respect des objectifs de « bon état » de la directive cadre de 2000. En effet, de nombreuses dérogations à l'objectif d'atteinte du bon état n'ont pas été validées par la commission. De ce fait, les Agences sont désormais engagées dans le financement d'un plan massif de restauration des milieux aquatiques, tout en s'investissant dans l'adaptation au changement climatique et en continuant à mobiliser des moyens importants pour l'assainissement. Elles allègent en contrepartie leur appui au financement des infrastructures liées à l'alimentation en eau potable, sauf dans les zones prioritaires au regard de la vulnérabilité au changement climatique. Pour les pouvoirs publics, l'option prise est de faire nécessité vertu : ces évolutions devraient inciter les services à se regrouper pour faire des économies d'échelle, rationaliser leur approvisionnement et mettre en œuvre une solidarité territoriale ; à défaut, estime-t-on, il leur faudra prendre le risque d'assumer une hausse conséquente du prix de l'eau, ou de gérer des crises à répétition.

Évolution graduelle du système (2020 – 2025)

Dans de nombreux départements, le discours rationalisateur porté conjointement par les services de l'État et ceux des Conseils Généraux se heurte à de multiples réticences des élus de l'eau. Ces derniers redoutent autant de perdre leur position de pouvoir que de ne plus être en mesure de peser sur des choix sensibles pour leurs électeurs, prix de l'eau et mode de gestion notamment. L'organisation de l'eau potable demeure par conséquent encore fragmentée, plus spécialement en milieu rural et dans des secteurs périurbains institutionnellement peu structurés. La rationalisation réglementaire, un temps envisagée au début de la décennie précédente dans le cadre des Schémas Départementaux de Coopération Intercommunale, n'a pas été menée à son

terme, faute de portage politique suffisamment fort pour affronter les réticences rencontrées. La politique de rationalisation n'a finalement conduit qu'à des extensions territoriales limitées. Le volet du renouvellement patrimonial demeure largement en chantier et les services qui se lancent dans des travaux devenus urgents doivent gérer politiquement et socialement des hausses conséquentes du prix de l'eau. La généralisation des interconnexions apporte toutefois une sécurisation partielle de l'approvisionnement dans de nombreux territoires.

La situation évolue toutefois de manière plus contrastée que ne le laisse supposer ce panorama général. Quelques départements prolongent notamment la dynamique de départementalisation des années quatre-vingt-dix, et voient converger leur gestion de l'eau DCH vers l'un ou l'autre des quelques modèles institutionnels qui avaient alors émergé. Avant de se désengager, certains Conseils Généraux ont par exemple favorisé la constitution au forceps de syndicats départementaux exerçant l'intégralité de la compétence. Ce modèle « unitaire » se développe surtout dans les départements les plus ruraux. L'agglomération chef-lieu, à même de mener à son niveau une politique de sécurisation, reste parfois en dehors du dispositif. D'autres départements s'inspirent de la configuration mise au point progressivement en Ille-et-Vilaine dans les années 90 et 2000. Ce nouveau type de configuration, qui entend concilier les deux impératifs de rationalisation et de proximité tout en instaurant une forme de solidarité entre mondes urbain et rural caractérisés par de fortes différences de densité d'usagers, a progressivement fait des émules. On le retrouve en particulier dans les territoires dans lesquels la problématique du transport de l'eau est importante, qu'il s'agisse de gérer l'écart entre zones de consommation et zones de production et/ou de pallier la faiblesse globale des ressources souterraines.

Parallèlement, des coopérations plus ou moins équilibrées entre pôles urbains et monde rural se sont développées encore sur un autre mode : le modèle girondin par exemple repose sur la gestion d'une ressource commune par une institution conjointe mise en place par la métropole et le Département. Ailleurs, comme dans le Rhône, le pôle urbain a pu établir les interconnexions de sécurisation qui lui étaient nécessaires, et face à un Conseil Général en retrait, la gestion départementale est désormais largement dans ses mains.

Mais la coopération cède parfois la place à la coexistence froide, voire à la compétition. Certains pôles urbains s'engagent ainsi dans des logiques revendiquées comme « eau-tonomes » : la sécurisation est apportée ici par une conjugaison d'actions très volontaristes de maîtrise de la demande et de diversification des approvisionnements, suivant le modèle dit du « portefeuille de ressources ». L'idée consiste à ajuster autant que faire se peut les qualités d'eau, évaluées à la fois au regard de leur qualité et de leur disponibilité, aux différents usages. Ce modèle, qui prend appui sur le développement des technologies de recyclage des eaux usées, se généralise au demeurant à l'ensemble du secteur de l'eau.

La situation est en fin de compte particulièrement difficile pour les communes rurales isolées, mais aussi pour certains pôles urbains secondaires qui se retrouvent en compétition hydrique avec les agglomérations. L'effet sur le prix de tous ces changements est significatif mais le Fonds de solidarité logement a fini par prendre définitivement son essor et atténue partiellement la pression pour les plus démunis.

Coup d'accélérateur (2025/2030)

La situation est donc assez contrastée au tournant d'une décennie qui continue à être marquée par les tensions sur l'accès à la ressource et par des épisodes de contamination bactériologique imputées à la dégradation des réseaux. Ces épisodes affectent prioritairement des populations

rurales mais certaines populations urbaines sont également touchées en raison de la généralisation des interconnexions. Face au vide laissé par le retrait des services déconcentrés de l'État et le recentrage des Agences, le changement va provenir d'un emparement de la question de la sécurisation par les représentants nationaux des acteurs territoriaux.

Se constitue ainsi une coalition regroupant l'Association des Maires de France, la Fédération Nationale des Collectivités Concédantes et Régies, et l'Assemblée des Départements de France. La convergence d'intérêt se noue autour de l'idée d'équilibrage entre la nécessaire rationalisation spatiale et fonctionnelle des opérations liées à l'eau potable, et l'attachement demeuré important à une forme d'ancrage institutionnel dans la proximité. Cette coalition, relayée au parlement par des élus à la fois locaux et nationaux, promeut les atouts en matière d'efficacité et de solidarité de la structuration « fédérale » de type Ille-et-Vilaine. Les grands pôles urbains sont plus spécifiquement sollicités pour pallier le retrait opérationnel et financier des Conseils Généraux en mettant à disposition du syndicat mixte départemental une partie de leurs moyens. Concrètement, ces pôles urbains deviennent provisoirement les acteurs porteurs de la restructuration départementale, le temps que s'autonomise le syndicat départemental. En contrepartie, ils bénéficient d'un large accès à des ressources « non souveraines » et peuvent achever de sécuriser leur AEP. Les Conseils Généraux siègent dans les syndicats mixtes qui se constituent, parfois seulement avec voix consultative, leur présence étant perçue comme le gage minimal d'un certain équilibre urbain/rural, et une forme de reconnaissance de leur soutien historique à l'égard de l'AEP.

Empêtrés dans les enjeux et contentieux liés au bon état des masses d'eau, constatant la pertinence de ce modèle fédéral, le gouvernement et le parlement français décident d'appuyer cette initiative en établissant juridiquement la taxe territoriale sur la facture d'eau. Elle peut désormais être établie au profit d'un syndicat mixte départemental en charge de la planification, du système d'information, de la protection de la ressource, de la gestion d'infrastructures structurantes et une mission de solidarité. Le syndicat constitue un fonds d'intervention, destiné d'une part à assister les collectivités productrices et distributrices en finançant les travaux de sécurisation nécessaires, et d'autre part à compenser les servitudes et contraintes de développement imposées aux collectivités qui accueillent les captages stratégiques. Ceux-ci sont en effet soumis à une protection renforcée sur toute leur aire d'alimentation, étroitement contrôlée par la police sanitaire, susceptible de conduire à une limitation drastique de toute activité économique. Selon les cas, le syndicat cherche également à harmoniser la gestion des services d'eau, notamment en matière de prix de l'eau, voire de mode de gestion.

De leur côté, les Agences de l'Eau réinvestissent le secteur de l'eau potable. Mais elles n'apportent un soutien financier qu'aux syndicats départementaux et aux syndicats mixtes de production, prioritairement dans le cadre des actions de protection de la ressource destinée à la consommation humaine, des infrastructures structurantes liées à l'adaptation au changement climatique et des programmes de renouvellement patrimonial validés par le schéma départemental.

Ce modèle fédéral se met en place dans un nombre important de départements. S'appuyant sur cette dynamique, le parlement vote une loi de réforme territoriale des structures de gestion de l'eau, qui s'inspire d'un lointain prédécesseur, la loi Galli de 1994 qui avait tenté d'imposer la « départementalisation » de la gestion de l'eau en Italie. La loi française se contente de mettre en place des commissions départementales de l'eau, sous la double responsabilité du préfet et du président du Conseil Général, et un ensemble de mesures incitatives à la fédéralisation, laissant par ailleurs à chaque commission le soin de déterminer le maillage en syndicats mixtes de

production et en structures de distribution autorisées à fonctionner. La dynamique est alors amplifiée et à la fin de la décennie, au sein de nombreux départements, on trouve désormais un syndicat mixte départemental en position de pilote de l'action. Il est administré par un double collège : les élus représentants des structures de production et de distribution ; un ou plusieurs conseillers généraux, qui y siègent également, avec voix consultative ou délibérative en fonction de l'engagement financier du Conseil Général. La fusion en des syndicats départementaux intégrant production et distribution, un temps envisagée, a finalement été abandonnée. Mais cela reste une option ouverte. Co-existent désormais au moins trois modèles territoriaux : le modèle « fédéral » ; le modèle « unitaire », avec syndicat unique ; le modèle « polarisé », structuré de fait autour d'un pôle urbain, qui noue le cas échéant des relations fonctionnelles d'assurance mutuelle avec des entités voisines, via des interconnexions, tout en consolidant progressivement son indépendance hydrique par le recours aux techniques de dessalement ou de recyclage des eaux usées.

État final du système

A l'issue de la décennie, vers 2030, l'eau destinée à la consommation humaine est sécurisée ou en voie de sécurisation dans une majorité des départements. Après les phases de réorganisation territoriale et de rationalisation, le prix de l'eau s'est stabilisé, la hausse ayant été en partie contenue par le jeu des économies d'échelle et d'une solidarité urbain-rural. La protection des eaux brutes, en amont, présente, elle aussi, des résultats encourageants : la transition vers l'agriculture biologique avec versement de compensation et soutien provisoire à la consolidation des filières via l'achat public est largement engagée dans les aires d'alimentation des captages stratégiques. Cependant, les retards accumulés ont durablement inscrit cet enjeu qualitatif à l'agenda politique et mobilisent pendant encore des années le financement des Agences. La qualité du réseau, évaluée par le taux de casses continue de se dégrader du fait du vieillissement des canalisations. En revanche, la performance en termes de pertes s'améliore, en grande partie en raison du renchérissement des coûts de production qui a rendu plus rentable la lutte active contre les fuites. Les associations de consommateurs exercent pour leur part une vigilance accrue sur la gouvernance de ces nouvelles puissances de l'eau, syndicats mixtes ou pôles urbains, qui concentrent désormais les moyens d'action et leviers de décision. Quelques projets particulièrement emblématiques d'usines de recyclage ou de dessalement sont vivement critiqués, certains suspectant des projets imposés par des technostructures toutes puissantes, le cas échéant suggérés par des entreprises non moins puissantes. Les timides avancées de la démocratie environnementale ne parviennent pas encore à instaurer de véritables contre-pouvoirs.

Pour résumer la trame de ce scénario, un impératif de sécurisation conduit à la stabilisation du système de l'eau DCH autour d'un nombre relativement restreint d'arrangements territoriaux. Le cadre territorial de la gestion de l'eau DCH demeure celui des unités administratives, de l'intercommunalité au département. Les institutions de bassin sont naturellement susceptibles d'intervenir dans cette gestion, notamment pour réguler les prélèvements ou programmer des actions de reconquête de la qualité. Mais nous faisons l'hypothèse qu'elles jouent un rôle plutôt subordonné, notamment en raison du poids des élus de l'eau en leur sein. Toutes ces hypothèses sont évidemment discutables, le scénario ayant surtout vocation à provoquer la réflexion. D'autres facteurs sont par ailleurs susceptibles de se combiner à cette trame et de la complexifier, notamment : une éventuelle refonte de l'administration territoriale, avec redécoupage et redistribution des compétences ; un rapprochement entre services d'eau et services d'assainissement dans une gestion intégrée des eaux urbaines.

4ème partie : Six études de cas

Le Rhône : une gouvernance clivée sous hégémonie métropolitaine

Le Rhône est typique de ces territoires fortement métropolisés, c'est-à-dire polarisés et dominés par une agglomération. Le Grand Lyon regroupe en effet 80% de la population rhodanienne, soit 1,4 millions de personnes, très loin devant le pôle urbain constitué par la communauté d'agglomération de Villefranche-sur-Saône (CAVIL), qui ne compte pour sa part que 52 000 habitants. Le reste du département est structuré par un tissu de vingt-et-une communautés de communes, que le projet de schéma départemental de coopération intercommunale (SDCI) s'emploie à réduire à treize.

Source : http://www.1france.fr/departement/69-rhone/carte-plan-departement.php

Le Grand Lyon et la CAVIL exercent tous les deux la compétence d'alimentation en eau potable (AEP). Le centre et le sud du département sont marqués par la présence de deux syndicats de production, les syndicats mixtes Saône-Turdine et Rhône-Sud, qui fournissent l'eau à des syndicats de distribution ; le reste du territoire est organisé essentiellement autour de syndicats ruraux exerçant la double compétence. Globalement, la ressource est suffisante, mais des étiages sévères donnent lieu chaque année à des arrêtés sécheresse et des tensions se manifestent de manière plus structurelle essentiellement sur deux territoires : celui de l'Est lyonnais, territoire dont les ressources sont fortement sollicitées et soumises à des risques de pollution accidentelle ; celui du Beaujolais, au Nord, pénalisé moins par des conflits d'usage que par son organisation fragmentée et globalement non sécurisée, non résiliente en période de sécheresse en raison de l'absence d'interconnexion. Ces deux territoires sont également concernés par les

enjeux qualitatifs liés à la pression anthropique et agricole. Par ailleurs, tout le flanc Est du département est sous la menace de pollutions accidentelles liées à une très forte concentration industrielle. La CAVIL doit en particulier faire face depuis le milieu des années 2000 à une pollution aux solvants chlorés, dont l'origine – année, localisation et responsables – demeure incertaine.

Le Conseil Général, présidé par le centriste M. Mercier depuis 1990, s'était emparé de la gouvernance de l'eau DCH dans les années 1990, dans un contexte d'alerte sur les enjeux de sécurisation et de constat de disparité des prix de l'eau. L'objectif était de mettre en place un syndicat départemental, qui pourrait faire fonctionner une solidarité territoriale en matière de renouvellement patrimonial et conduire à un prix unique de l'eau. Face aux refus de quelques grands acteurs, dont les deux principaux producteurs d'eau potable – le Grand Lyon et le syndicat mixte Saône Turdine –, l'institution départementale se rabattit sur la mise en place d'un Fonds départemental de renouvellement des réseaux. Il semble que ce fonds fut géré à guichet ouvert, sans véritable pilotage stratégique, les services recevant une sorte de subvention annuelle globale. Le Département s'employa ensuite entre 2002 et 2004, sous la pression forte de l'Agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse qui souhaitait disposer d'un document lui permettant de mieux orienter ses aides, à élaborer un schéma départemental d'AEP (SDAEP). Tant sur la méthode que sur le résultat, ce schéma semble avoir été un échec partiel : le Grand Lyon n'aurait pas transmis toutes les informations demandées par le Conseil Général, accusé pour sa part d'avoir manqué de vision stratégique et notamment de s'être enfermé dans le territoire rhodanien, sans chercher à étudier les connexions possibles avec les départements voisins ; le résultat est jugé pour le moins sévèrement par l'ensemble des acteurs interrogés et le document semble même parfois ignoré. Il en ressortit néanmoins un objectif global de généralisation de l'interconnexion des réseaux d'AEP.

L'échec de la reconnaissance officielle des fonds départementaux lors du vote de la LEMA en 2006 conjugué aux injonctions de la Cour des Comptes conduisit le Département à supprimer le sien. Il adopta en 2007 une nouvelle politique de l'eau, dotée d'une enveloppe annuelle de 5 millions d'euros et assortie d'un règlement des aides au service de cinq priorités, relevant de la solidarité d'une part, de la sécurisation d'autre part. Ces cinq priorités furent énoncées comme suit : réduire les disparités de prix de l'eau, en favorisant les collectivités ayant « un prix de l'eau très élevé » et en favorisant par un bonus le regroupement intercommunal ; fiabiliser la distribution, en agissant aussi bien au niveau des interconnexions entre services qu'à celui de la recherche de ressources de substitution ; améliorer la gestion patrimoniale, en aidant les collectivités dans leurs efforts de connaissance et de vision prospective ; lutter contre le gaspillage, notamment en subventionnant le renouvellement des réseaux ; protéger les ressources en eau en soutenant les actions dans les périmètres de protection de captage (PPC). Les conditionnalités du règlement des aides, basées sur des indicateurs du rapport sur le prix et la qualité de service (RPQS), sont désormais jugées très, voire trop strictes par certains acteurs : elles écarteraient de facto les collectivités urbaines, et elles seraient trop exigeantes pour le renouvellement des réseaux. Pour en bénéficier, les collectivités dont le taux de renouvellement est faible (inférieur à 1%) doivent en effet s'engager à l'augmenter par rapport à leur moyenne des cinq dernières années, ce qui semble difficile pour certaines d'entre elles et peut les conduire à renoncer ou à être écartées des subventions.

Le budget de l'eau potable est certes assez conséquent, mais il ne représente que la moitié de celui consacré à l'assainissement ; la politique de l'AEP n'est portée que par une seule personne quand celle de l'assainissement en mobilise cinq ; elle est enfin strictement cantonnée à l'appui financier, alors que fonctionnent, avec le soutien financier de l'Agence de l'eau, deux services

d'assistance pour l'exploitation des stations d'épuration et l'assainissement autonome. Le Conseil Général refuse en fait de s'engager vers toute forme d'assistance technique en eau potable qui ressemblerait à un empiètement dans le champ de responsabilité des collectivités. La raison tiendrait au fait que le président du Département est lui-même ancien président du syndicat des eaux de Rhône Loire Nord, et de ce fait attaché à préserver l'autonomie des collectivités de l'eau. Par ailleurs, la politique de l'institution Départementale demeure très centrée sur l'enjeu patrimonial. En 2011, 64% du budget d'investissement eau potable fut consacré aux subventions des renouvellements de réseaux. Enfin, le tournant de 2007 fut également marqué par la signature d'un accord-cadre entre l'Agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse et le Conseil Général. Celui-ci obtint de gérer le Fonds de solidarité urbain rural (FSUR), avec une enveloppe eau potable annuelle de 700k€ entièrement consacrée au renouvellement des réseaux, ce qui le renforça dans sa position de principal soutien financier des collectivités en matière d'AEP.

Le Conseil Général a donc investi de longue date l'enjeu de sécurisation de l'eau DCH, principalement dans sa dimension patrimoniale. Les autres dimensions, quantitative et qualitative, semblent pour leur part portées principalement par les services de l'État, préfet et sous-préfets jouant ici un rôle important dans un contexte marqué par le risque de pollution accidentelle. Avant d'aborder les cas spécifiques des pôles métropolitain (Grand Lyon) et urbain (CAVIL), on peut mentionner l'initiative de l'Agence régionale de la santé (ARS), à la fin des années 2000, d'actualiser et d'améliorer les anciennes déclarations d'utilité publique prises dans les années 1960 et d'équiper les captages encore non protégés. Suite à une prise de conscience des élus locaux quant aux risques encourus en cas de problèmes sanitaires pesant sur leurs captages (arrêt des captages et sanctions juridiques, administratives et financières), ils furent nombreux à demander aux agents de l'ARS de s'inscrire dans le dispositif des aires d'alimentation de captage (AAC). Ne pouvant répondre favorablement à l'ensemble des sollicitations, ces derniers hiérarchisèrent les demandes locales, selon le degré de priorité stratégique. Cela donna lieu à la définition et à la désignation de trois catégories de captages, destinés à intégrer progressivement le dispositif AAC : les « authentiques » captages prioritaires Grenelle (dispositif à mettre en place à l'échéance 2012) ; les captages prioritaires définis par le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) (échéance 2015) ; les captages « d'intérêt stratégique » du SDAEP (échéance non définie). Dans les faits, les agents de l'ARS préférèrent engager les procédures là ou les élus étaient les plus motivés, quitte à ne pas respecter la chronologie établie. Dans cet engouement et cet emparement du dispositif des AAC, les collectivités furent rejointes par la Chambre d'agriculture, sans doute attirée par le caractère négocié – au moins temporairement – des mesures de protection.

Poursuivons avec la sécurisation de la CAVIL et du secteur du Beaujolais. Le problème initial était d'anticiper un risque de pollution des ressources de la CAVIL par une ancienne décharge, dont la localisation exacte et surtout la trace des déchets susceptibles d'y avoir été enfouis avaient été perdues. L'interconnexion apparut alors comme la solution assurantielle indispensable. Mais les études engagées révélèrent que le problème concernait également d'autres services. Anticipant les conséquences d'une pollution, le sous-préfet intima à la délégation de l'ARS de prendre des mesures : *« 'vous mettez tous les syndicats autour de la table, et vous me faites un schéma d'interconnexion' (…) donc tout le monde s'est mis autour de la table (…) chacune des collectivités se lance dans son schéma directeur et en parallèle se fait le schéma global d'interconnexions sur le secteur »*, explique un agent de l'ARS. C'est également le préfet qui exigea qu'une étude de sécurisation soit menée dans le secteur du Beaujolais, dont on a déjà noté la fragilité. La CAVIL accepta de s'impliquer dans cette étude,

dans la mesure où la communauté d'agglomération serait à même de fournir aux services de ce secteur une ressource de substitution, en cas de problème qualitatif ou quantitatif. On voit ainsi se dessiner un territoire de sécurisation autour de la CAVIL.

Le Grand Lyon n'échappe pas à l'impératif de sécurisation. D'une part, la métropole doit protéger son champ captant de Crépieux-Charmy, situés dans la plaine de l'Est lyonnais dont les nappes sont soumises à une forte pression ; d'autre part, elle doit atténuer sa dépendance quasi exclusive à ce même champ captant. Concernant ce dernier point, l'alternative dont dispose le Grand Lyon se situe entre le développement de nouvelles ressources et l'interconnexion avec d'autres réseaux. Il semble que cette dernière solution n'ait jusqu'à présent pas pu être envisagée en raison des stratégies des collectivités situées sur son flanc Ouest, surtout attachées à préserver leur autonomie hydrique en s'interconnectant entre elles sans jamais y associer le Grand Lyon, lequel soupçonne le Conseil général de ne pas être étranger à cet état de fait. Mais le discours métropolitain est résolument offensif : *« à un moment donné, il faudra qu'on regarde comment on va pénétrer, rayonner, faire en sorte qu'il y ait de l'interconnexion »*. Une interconnexion entre le syndicat mixte de production Saône Turdine et le Grand Lyon serait effectivement à l'étude ; ce projet n'aurait cependant pas encore été réalisé en raison du caractère non prioritaire, comparé à l'urgence de la sécurisation des autres collectivités rhodaniennes.

De son côté, la protection du champ captant de Crépieux-Charmy, le plus vaste d'Europe avec 114 points de captage sur 370 hectares (ha), fait l'objet d'une politique très volontariste engagée de longue date. Comme le dit un responsable du Grand Lyon, *« on a éliminé toute activité agricole de ce secteur »*, qui bénéficie en outre d'un agrément Natura 2000. Plus globalement, le Grand Lyon fut à l'origine du schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) de l'Est Lyonnais, qui englobe la zone des champs captants. C'est le responsable de la stratégie du Grand Lyon qui en prit l'initiative, alerté par les signaux de dégradation de la qualité et de baisse du niveau de la nappe de la molasse, nappe souterraine au taux de renouvellement incertain et dont la qualité était menacée par une surexploitation risquant de provoquer des infiltrations de la nappe superficielle fluvio-glaciaire qui la domine, de moindre qualité. Le démarrage fut compliqué, et l'élaboration lente. Deux raisons principales à cela. D'abord, il fallut parvenir à un diagnostic partagé sur le caractère avéré de la fragilité de la nappe de la molasse. Ensuite, *« les élus en dehors du Grand Lyon étaient extrêmement frileux (…) ils avaient peur que le Grand Lyon ne vienne un peu avoir une mainmise, une tutelle sur eux »*, explique un responsable de la métropole. Un compromis fut trouvé en confiant la présidence de la commission locale de l'eau (CLE) à un élu n'appartenant pas à la communauté urbaine, R. Durand, vice-président du Conseil Général. Le Département accepta par ailleurs de devenir la structure porteuse du SAGE.

Après douze ans de gestation difficile, le SAGE de l'Est lyonnais a fini par être approuvé en 2009. Il prévoit deux mesures majeures : d'une part, la sanctuarisation et l'affectation exclusive à l'AEP de la nappe de la molasse ; d'autre part, une généralisation progressive du dispositif AAC à l'ensemble des captages situés sur le territoire du SAGE, qu'il s'agisse de captage Grenelle « officiels », de captages stratégiques du SDAGE ou prioritaires du SDAEP. L'objectif était bien d'harmoniser vers le haut un enchevêtrement de zonages et de mesures. La sanctuarisation de la nappe de la molasse pour *« l'alimentation en eau potable collective publique »* fut rapidement mise à l'épreuve : la CLE allait-elle se contredire en autorisant la demande de forage d'Orangina, désireuse de produire sa boisson avec de l'eau « qualité eau de source », et susceptible de créer 200 à 300 emplois ? Malgré la tentation de certains, dont le vice-président de la CLE, maire de la commune d'implantation du site d'embouteillage, un front

de fermeté composé notamment des membres du Grand Lyon, des associations et des services de l'État tint bon et le vote, à bulletin secret, se solda par un refus. Pour éviter de nouvelles difficultés et sortir de la gestion au cas par cas, la CLE est engagée dans la voie d'une gestion conventionnelle des autorisations de prélèvement dans la nappe de la molasse, au moyen d'une grille d'analyse des demandes. On constate ainsi que la CLE, assez largement dominée par le Grand Lyon qui pèse 8 sièges sur les 25 dévolus aux élus, prend réellement la main sur la gestion de la ressource.

La sécurisation de l'eau DCH est bel et bien un enjeu dans le département, avec ses trois dimensions, quantitative, qualitative et patrimoniale. Il semble toutefois difficile de parler véritablement de coalition dominante porteuse d'un programme de sécurisation dans ce département. On fait face plutôt à une logique de coopération contrainte entre les principaux protagonistes, à l'ombre d'un acteur hégémonique. On a vu déjà comment l'Agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse s'était efforcée de provoquer l'emparement de la gouvernance départementale par le Conseil Général. Les services de l'État connaissent une évolution contrastée : d'un côté, l'approche autrefois volontariste de la direction départementale des affaires sanitaires et sociale (DDASS), qui produisait chaque année un « rapport au maire » a été revue à la baisse et recentrée sur les obligations régaliennes ; d'un autre côté, la direction départementale des territoires (DDT) maintient l'ambition d'avoir une vision globale de l'eau DCH dans le département, notamment en tenant à jour un observatoire du prix de l'eau, et elle réalise des missions d'assistance à maîtrise d'ouvrage pour la protection des AAC et des études de sécurisation dans le Beaujolais.

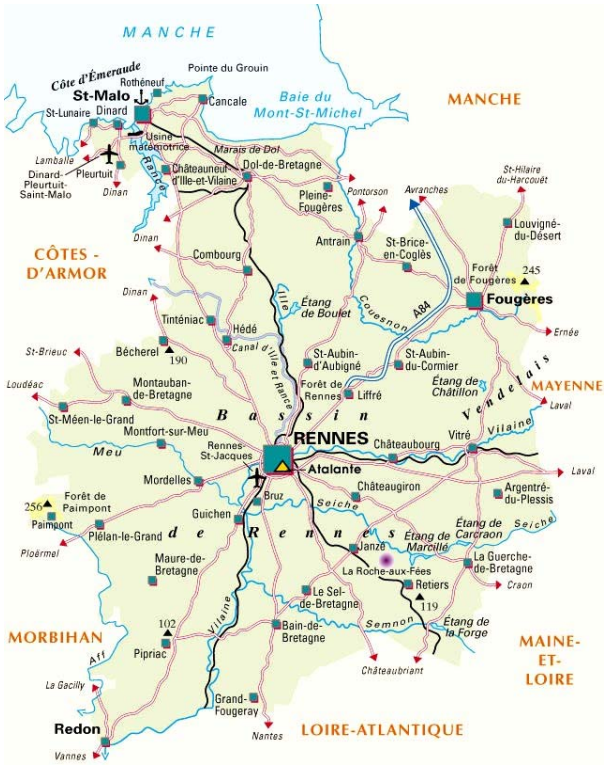
Une collaboration avec l'institution Départementale existe autour du système d'information. La politique d'intervention en matière d'eau DCH du Département, basée sur des indicateurs prévus au RPQS, a fait de la question de la gestion de l'information un enjeu incontournable. Or, le Conseil Général a largement construit sa connaissance de l'eau DCH départementale à l'aide des SDAEP, connaissance qu'il actualise chaque année avec les éléments transmis par les services à l'appui de leurs dossiers de demande d'aide. Sa base est donc lacunaire dans l'espace et dans les temps, puisque toutes les collectivités ne demandent pas des subventions et d'une année à l'autre les services concernés sont différents. Pour bâtir le système d'information nécessaire à sa politique, le Conseil Général privilégie le partenariat avec la DDT qui, historiquement par ses missions d'ingénierie et dans le présent avec le système d'information sur les services publics d'eau et d'assainissement (SISPEA), est l'acteur qui semble le mieux à même de construire un observatoire de l'eau basé sur les données RPQS. Cette organisation est aujourd'hui opérationnelle pour ce qui concerne le prix de l'eau, elle est en construction pour les autres aspects (des réunions ont eu lieu pour en définir les contours). Sinon, les services déconcentrés sont sur la même ligne d'activation de l'institution départementale : *« l'Agence de l'eau a besoin du Département ; on lui demande un peu de faire passer notre message, notre politique de l'eau »*, explique un agent de l'État, qui met en avant la proximité du Conseil Général avec les collectivités et attend de lui qu'il fasse *« un peu ce que faisait les services de l'État »*, c'est-à-dire aider les collectivités à *« aller dans le bon sens »*. Certes, explique encore un agent de l'État, *« on va tous à peu près dans le même sens »*, mais cet enrôlement ne se fait que partiellement, et l'institution Départementale sait se ménager des marges d'autonomie, au point que son action paraît même « nébuleuse » aux yeux d'un de ses interlocuteurs de l'Agence de l'eau : *« On n'a pas tellement d'information sur leur budget ni sur le fonctionnement (…) c'est nébuleux »*. L'Agence regrette également de n'avoir pas été impliquée dans le processus de définition des critères d'éligibilité aux subventions et reproche au Département son manque d'investissement au plan de la gestion environnementale.

Si la communication semble tout aussi difficile avec le Grand Lyon, elle l'est beaucoup moins avec la Chambre d'agriculture, avec laquelle le Conseil Général entretient de très bonnes relations – au niveau des élus comme à celui des techniciens – au point que la Chambre estime être *« le service agriculture et environnement »* du Département. Ce dernier soutient par ailleurs financièrement le syndicat d'irrigation à l'œuvre sur la plaine de l'Est lyonnais (le syndicat mixte hydraulique agricole du Rhône). Dans un contexte menaçant pour les intérêts agricoles, avec la sanctuarisation de la nappe de la molasse et la révision en cours de l'ensemble des déclarations d'utilité publique (DUP) relatives aux périmètres de protection, la stratégie de la Chambre semble être double : d'une part, préserver cet appui du Conseil Général ; d'autre part, intervenir le plus en amont possible, dans la mise au point des règles conventionnelles entourant les démarches de délimitation des périmètres et de prises de mesures, en participant à l'élaboration d'un guide technique. La Chambre d'agriculture est plus *« dans la co-construction que dans l'affrontement »*, explique cet agent, qui poursuit toutefois en affirmant qu'en cas de désaccord sur un arrêté de DUP *« on ira en référé pour casser et reconstruire ensemble »*.

En résumé, l'eau DCH dans le Rhône est prise en charge par une gouvernance sous hégémonie métropolitaine, métropole qui entend bien achever à son profit le maillage d'interconnexions déjà bien avancé. Par ailleurs, le poids du Grand Lyon pourrait encore être renforcé si elle accédait en 2013 au nouveau statut juridique de métropole (au sens défini par la réforme des collectivités territoriales, devant être appliquée à l'horizon 2012-2013). Ainsi, elle deviendrait l'entité maîtresse du département, de par sa taille, ses moyens et ses prérogatives. Face à elle, le Conseil Général et les collectivités rurales tentent de contrecarrer la puissance lyonnaise, de peur d'une « mise sous tutelle ». Le Département est également associé au service d'ingénierie du développement durable (service déconcentré de l'État) dans la mise en place d'un observatoire départemental des services publics d'eau potable, qui pourrait devenir un véritable outil d'expertise territoriale.

L'Ille et Vilaine : les bases d'une gouvernance fédérale

L'Ille et Vilaine est un département urbain marqué par la présence d'une métropole (la communauté d'agglomération de Rennes) qui regroupe près de 50% de la population (400 000 habitants), loin devant le second centre urbain (St Malo, 80 000 habitants). La croissance démographique observée ces dernières années y est forte et principalement concentrée autour du pôle rennais, qui a accueilli 70% des nouveaux arrivants au cours des cinq dernières années. Toutefois, l'agriculture et l'agro-alimentaire y sont également importants : la surface agricole utilisée représente 77% du territoire ; la production agricole, notamment animalière, y est très développée et exerce une forte pression sur la qualité de la ressource en eau. La quasi absence d'irrigation évite l'apparition de conflits quantitatifs.



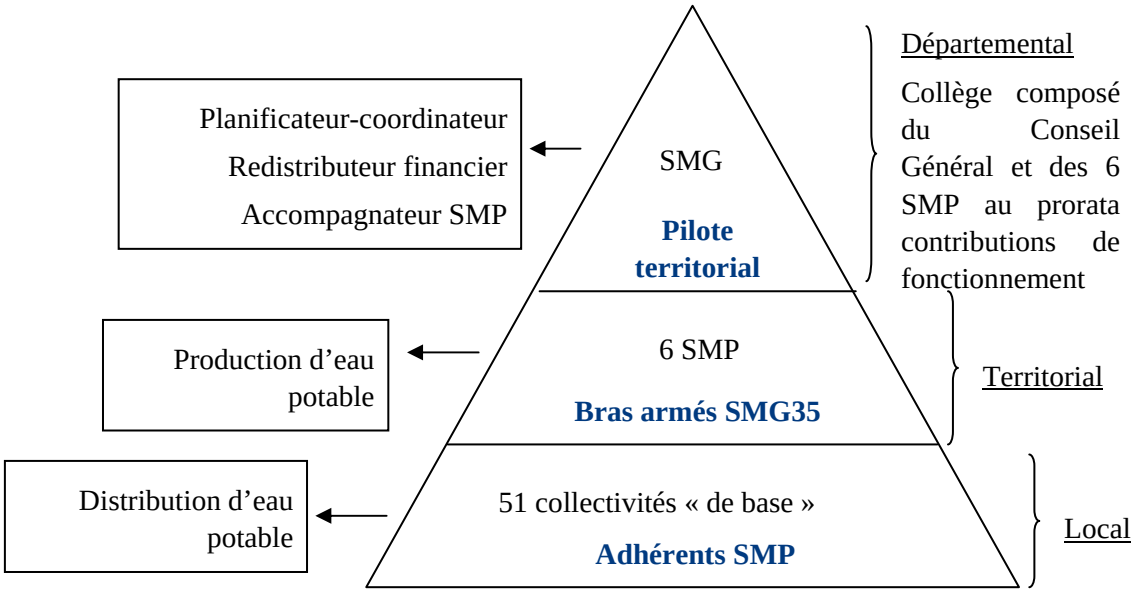
Le département ne dispose pas de « réserve d'eau » naturelle, l'hydrographie étant surtout composée d'un vaste réseau de cours d'eau soumis à des étiages de forte intensité. Plusieurs barrages pallient ce manque, dont trois sont propriété du Conseil Général et ont été confiés au syndicat mixte de production des eaux de la Valière, créé en 1977 autour de Vitré, afin de pallier le déficit hydrique du syndicat et sécuriser son AEP, tout en confortant son autonomie par rapport à une métropole rennaise déjà en expansion. Eu égard à la géologie départementale, l'eau consommée provient donc majoritairement des ressources superficielles (68%) ; le secteur domestique en est l'utilisateur très majoritaire (respectivement 96% et 83% des eaux superficielles et souterraines). Globalement, peu de territoires sont totalement autonomes sur le plan de la ressource, et la problématique du transport de l'eau est importante : *« à peu près 50% de l'eau change de main entre le producteur et le consommateur »*, explique un agent du syndicat départemental de gestion. En particulier, deux grandes interconnexions traversent le département d'Est en Ouest et du Nord au Sud. Elles furent construites tronçon par tronçon par les collectivités qui en dépendaient pour acheminer l'eau sur leur territoire, et sont gérés sur le même principe : chaque autorité organisatrice compétente en production est chargée d'entretenir le tronçon lui appartenant. La métropole rennaise est de son côté contrainte d'acheminer son eau à partir de territoires ruraux éloignés, dont certains situés en dehors du département. Elle est de ce fait pleinement intégrée au jeu territorial.

Le système relativement atomisé hérité de l'après-guerre a commencé à être remis en cause au tournant des années 1980/1990, sous l'impulsion d'une coalition élargie Région – Agence de l'eau Loire Bretagne – État – Conseil Général. L'initiative est d'abord externe au département, et revient semble-t-il essentiellement au couple Région – Agence de l'eau, qui se saisit à l'époque de la problématique de la dégradation de la qualité des ressources. C'est ainsi en 1990 qu'est lancé le premier des programmes Bretagne Eau Pure (BEP) dans le cadre du contrat de

plan État-Région. Si BEP1 (1990-1994) fut ciblé sur l'assainissement, les deux programmes suivants ciblèrent les pollutions agricoles diffuses.

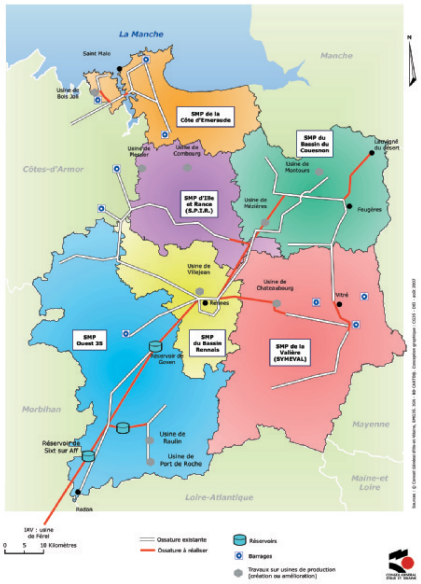
Par ailleurs, fait original, la Région élabora également en 1990 un Schéma Régional d'AEP. Le Département en assura la déclinaison / adaptation sur son territoire, et l'orienta vers une problématique de sécurisation quantitative passant par la construction de barrages, d'usines, de réseaux et d'interconnexions de sécurité. Face à l'ampleur du montant des travaux (l'équivalent de 140m€), une nouvelle architecture territoriale / institutionnelle fut mise en place pour prendre en charge ce programme. La réorganisation proposée se traduit par la mise en place en 1993 d'un syndicat mixte départemental dit de gestion (SMG), associant, outre le Conseil Général, six structures intermédiaires de production (des syndicats mixtes de production dits SMP), ces deux niveaux ayant vocation à « chapeauter » 51 collectivités dites « de base » (dont 33 syndicats intercommunaux à vocation unique – SIVU), théoriquement cantonnées à la distribution.

Structuration pyramidale des services d'eau



Ces SMP ne sont pas créés ex nihilo, certains préexistaient à cette réorganisation d'ensemble, tel le syndicat mixte de production des eaux de la Valière. L'implication du Conseil Général dans le syndicat départemental est forte : mise à disposition de personnel, financement, poids au sein du conseil syndical (4 représentants sur un total de 16). L'autre acteur fort du SMG est le syndicat mixte de production du bassin rennais, qui dispose également de 4 représentants au sein du conseil syndical, eu égard au poids financier des contributions de ses usagers au fonds départemental ; les autres SMP disposent chacun d'un ou de deux sièges.

Le schéma d'alimentation en eau potable



Ce qui conféra par ailleurs sa légitimité et son attrait à cette rationalisation institutionnelle fut que le dispositif fut doté d'un instrument financier, un « fonds de développement de la production d'eau potable » alimenté par le Département (jusqu'en 2009) et par une contribution prélevée sur toutes les consommations (ce qui introduit une forme de solidarité urbain-rural). L'objectif recherché était de pouvoir financer totalement les travaux de sécurisation qui seraient entrepris par les syndicats intermédiaires de production, en associant ce fonds et les aides des partenaires classiques (Conseil Général, Région et Agence de l'eau). Le fonctionnement théorique du dispositif est le suivant : le SMG perçoit les fonds recueillis par le dispositif financier ; il pilote la planification départementale (schéma départemental d'AEP – SDAEP) ; il finance les travaux de sécurisation de la production, à la double condition expresse qu'ils soient inscrits au SDAEP et sous maîtrise d'ouvrage des SMP, qui sont théoriquement les « bras armés » de ce schéma. L'instauration de ce fond, reposant sur une redevance sans contrepartie directe pour les usagers, est à la limite de la légalité. Les magistrats de la Cour des comptes l'ont rappelé dans leur rapport de 2010, mais ils en ont toutefois admis le principe au nom de la solidarité départementale et parce qu'il y avait urgence à mener ces travaux de sécurisation…

Assez rapidement, face au constat du retard dans la mise en place des périmètres de protection des captages (PPC), et dans la mesure où la dégradation de la qualité de l'eau était susceptible d'impacter les investissements de sécurisation qu'il avait vocation à financer, le SMG investit le domaine « protection de la ressource ». En 1997, il devient partenaire du programme BEP2 ciblés sur les pollutions diffuses, en même temps d'ailleurs que la Chambre d'agriculture. L'articulation des préoccupations « PPC » du SMG et « pollutions diffuses » du programme BEP se fit assez naturellement : dans la mesure où la majorité des captages à protéger concernaient des prises d'eau de surface, leurs périmètres de protection étaient naturellement assez importants et ils ne pouvaient par conséquent écarter cette problématique. Le SMG négocia également en 1998 avec la Chambre, l'Agence de l'eau, les services de l'État et les syndicats d'eau un protocole « captage en eaux souterraines », mettant en place une régulation conventionnelle des rapports eau / agriculture. Ce protocole fixe notamment les règles d'expropriation, la priorité étant donnée au sein des périmètres de protection rapprochés à la maîtrise foncière.

Au moment de l'enquête, 80% des captages étaient dotés de périmètres de protection. Globalement, la dynamique des programmes BEP et du protocole semble avoir permis de jeter les bases d'une coopération inter-sectorielle, eau et agriculture : *« au début c'était effectivement très conflictuel. Et puis petit à petit, les gens ont été amenés un peu à prendre en compte les problématiques de l'autre, à se causer, et donc derrière à essayer de progresser »*. Des progrès réels ont été accomplis, au point par exemple de permettre un geste fort de la ville de Rennes : la décision de ne pas installer de dénitrification lors des travaux de rénovation de l'usine de Mézières, eu égard à l'amélioration, espérée durable, des eaux du bassin du Couesnon.

Toutefois, la situation reste critiquée, notamment par l'association Eaux et Rivières de Bretagne. Globalement, dans le département, le secteur associatif est reconnu dans son rôle « d'aiguillon » et dans son expertise : *« les associations sont des interlocuteurs sérieux qui ont une expertise »* (technicien de la ville de Rennes). Eaux et Rivières de Bretagne dénonce une certaine collusion entre le Conseil Général et la Chambre d'agriculture : *« la vision du Département reste une vision agricole du territoire et non une vision protection de l'eau (…) l'eau ne semble pas être la préoccupation du Conseil Général »*. L'association critique notamment la politique d'abandon des captages problématiques au détriment d'actions de reconquête. Quant à l'accueil des captages Grenelle, il oscille entre scepticisme (opération médiatique ; *« ça n'apporte rien de plus car les actions étaient déjà engagées »*, ville de Rennes) et critique, de la part de la profession agricole. A cet égard, l'argumentaire associe les trois topiques classiques : des mesures administratives / technocratiques et brutales (dénonciation de l'absence de seuil intermédiaire dans les objectifs de réduction des intrants, qui aurait permis une adaptation progressive des itinéraires techniques) ; une mise en cause de la pérennité de certaines exploitations (pas de foncier disponible pour l'extensification des exploitations requise par la diminution des intrants) ; enfin, une perte globale en capacité de négociation de la part de la profession agricole, en raison de l'extension des territoires et des acteurs concernés.

Revenons à la dynamique institutionnelle. Dans la pratique, l'architecture nouvelle introduit un niveau intermédiaire qui va rester longtemps une coquille vide ou à moitié remplie : les SMP n'exercent en effet la maîtrise d'ouvrage que sur les infrastructures nouvellement construites ; et lorsqu'il n'y en a pas, le SMP est parfois un simple opérateur, achetant de l'eau en gros et la revendant aux structures de base. Contrairement en effet à ce qui était espéré, ces structures « de base » conservent jalousement leurs compétences, de distribution certes, ce qui est reconnu comme légitime (*« pour la distribution, il faut être proche du terrain »*, agent du SMG), mais aussi de production. Cette dernière compétence devient ainsi éclatée en trois échelons, un de programmation / financement et deux de gestion opérationnelle. La légitimation des syndicats de production passe alors dans un premier temps par leur investissement sur les problématiques de bassin versant (qualité / protection de la ressource), et le développement d'une mission d'assistance auprès des collectivités distributrices. Certaines structures de taille moyenne, comme la ville de Vitré par exemple, doivent toutefois payer le prix de leur autonomie : du fait du non transfert de leur patrimoine de production existant aux SMP, les travaux les concernant ne sont pas éligibles aux subventions du Fonds géré par le SMG ; et ces structures sont par ailleurs trop grosses pour émarger aux subventions du Département.

Porté sur les fonds baptismaux, doté en personnel et co-financé par l'institution Départementale, le SMG s'en autonomise à partir de 2004 en recrutant son propre personnel. Il développe notamment une mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage qu'il exerce auprès des SMP, ce qui lui permet de *« garder un œil sur les décisions »* (agent du SMG). Une extension de compétence à l'adduction – notamment sur les deux axes stratégiques traversant le département – est un temps envisagée et débattue, mais finalement rejetée par une majorité de structures (SMP), peut-

être pour contenir la montée en puissance d'un acteur qui aurait alors obtenu la maîtrise stratégique des flux d'eau sur tout le département. A l'inverse, son engagement ultérieur dans les systèmes d'information n'a pas rencontré d'obstacle. Le SMG construit un système d'information constitué de deux bases principales, l'une dite AEP contenant des éléments relatifs aux volumes en jeu et au patrimoine, l'autre dite PPC centralisant les données sur les périmètres de captage.

Au sein de ce système, la ville de Rennes et le syndicat mixte du bassin rennais (SMPBR) dont elle est membre, avec deux syndicats de production (couvrant respectivement le Nord et le Sud du bassin rennais), occupent naturellement une position singulière. Compte tenu du poids de la métropole, les deux entités, Rennes et SMPBR, paraissent d'ailleurs longtemps difficiles à distinguer : Rennes met son personnel à disposition du syndicat, qui est présidé par un élu rennais ; assurant 95% de la production d'eau sur le territoire syndical, la ville sécurise *de facto* l'AEP de l'ensemble du territoire ; enfin, le SMPBR relaie la politique active de Rennes en matière de préservation des ressources. Deux changements concomitants se produisent toutefois en 2006 : d'une part, suite à la sécheresse qui a mis en exergue la fragilité de son AEP, la ville de Rennes entreprend de sécuriser son système et pour cela décide de mieux exploiter ses ressources en renforçant la capacité de deux de ses usines de production ; d'autre part, le SMPBR programme également des travaux destinés à sécuriser les territoires ruraux du bassin rennais. La conjonction de ces deux perspectives de travaux liés à la production d'eau réinscrit à l'agenda la question de l'activation complète du SMPBR, laquelle suppose, rappelons-le, le transfert de l'intégralité des infrastructures de production.

C'est la ville de Rennes qui prend en fait l'initiative sur ce sujet : outre l'argument logique (et économique) de mise en cohérence de la compétence production, le souci plus politique (et démocratique) de faire porter les décisions et responsabilités territoriales par le territoire concerné, et non par la seule portion de celui-ci, la ville de Rennes, qui les exerçaient *de facto* alors qu'elle ne représente que la moitié de la population, semble également avoir joué. La ville parvient à faire voter ce transfert par les entités concernées en 2009, à la suite de ce qui est présenté comme un « *forcing* » auprès des deux syndicats Nord et Sud de Rennes. Désormais, le SMPBR est pleinement opérationnel et fait figure de « modèle » pour les autres syndicats de production. Les services de l'État poussent de leur côté également à l'activation de ces SMP, dans la perspective de leur retrait des missions d'ingénierie publique concurrentielle et pour ne pas laisser orphelines sur ce plan les structures de distribution.

Aujourd'hui, le SMG est à la fois conforté et fragilisé. Il est conforté car il s'est progressivement légitimé par son action : de nombreux travaux ont été réalisés ; les syndicats mixtes sont partiellement activés ; le système paraît globalement plus robuste aujourd'hui. On a globalement une gouvernance fédérale de l'eau DCH, sous hégémonie douce rennaise. Mais il est également fragilisé pour plusieurs raisons. D'abord, en principe, les actions hors investissements de sécurisation ne sont pas finançables par la taxe mise en place de manière *ad hoc* pour financer le service public d'eau potable ; il s'agit d'une fragilité juridique. Ensuite, il doit faire face au retrait des autres financeurs institutionnels (Conseil Général et Agence de l'eau). En particulier, en raison de la crise des finances publiques et du fait d'une progressive autonomisation du SMG, le Département a décidé au 1er janvier 2010 un moratoire sur sa politique de l'eau. Ses subventions sont ainsi gelées, pour une durée indéterminée. De la sorte, sa légitimité à siéger et à peser dans les débats s'est considérablement érodée. Se pose désormais la question de la place à lui accorder au sein du système départemental : doit-il être évincé du SMG ou maintenu, en révisant alors à la baisse le nombre de ses représentants ? Dans un cas comme dans l'autre, cela redistribuera le pouvoir au sein du collège syndical. Quoi qu'il

en soit, le SMG se retrouve pratiquement seul financeur, et contraint, pour continuer à honorer son engagement de financement à 100%, d'augmenter le montant de cette redevance et de commencer à sélectionner de manière plus exigeante les travaux éligibles.

Enfin, la situation demeure tendue au plan de l'équilibre quantitatif global – le SDAEP prévoit à l'horizon 2020 une situation de déficit global en jour de pointe si rien n'est fait pour optimiser les ressources actuelles et en développer de nouvelles – et le système ne prévoit rien par ailleurs pour les collectivités distributrices de base, qui vont devoir affronter seules ou presque la question du renouvellement patrimonial. Jusqu'à présent, en dépit des sollicitations du Conseil Général à procéder sur ce plan à une « mutualisation intégrale ou partielle », le syndicat départemental s'y refuse. Il semble fort probable que l'enjeu patrimonial s'impose, dans les années à venir et une fois l'activation des SMP finalisée, comme l'enjeu primordial à gérer. Un tel remaniement de l'agenda politique départemental sera alors source d'évolution tant au plan du SMG que du système départemental en général. A cet égard, le SDCI a été l'occasion de progresser sur la voie de la rationalisation. Le schéma approuvé par la commission fin 2011 reconnaît que *« les périmètres des six syndicats mixtes fermés de production représentent les espaces pertinents pour engager la réflexion organisée autour de deux préoccupations : consolider la compétence de production en la confiant à une seule entité ; tendre vers un rapprochement des SIVU de distribution »*. Plusieurs préconisations sont faites en ce sens, et le SMG est par ailleurs invité à engager une étude pour poursuivre ce programme de rationalisation.

La Manche : vers une fédéralisation portée par les collectivités

La Manche est un département rural, qui comprend cinq pôles urbains – dont la communauté urbaine de Cherbourg (17% de la population) et la ville de St Lô – ainsi qu'un réseau de petites villes. L'intercommunalité à fiscalité propre couvre quasiment l'intégralité du territoire, avec la particularité d'épouser généralement les limites cantonales. La coopération à l'échelle départementale fonctionne dans deux domaines, l'électricité (surtout pour le milieu rural) et l'aménagement numérique (urbain & rural), dans les deux cas sous l'égide du Conseil Général. Politiquement, on note un clivage historique entre un Département conservateur et Cherbourg, ancrée à gauche. Les Président et Vice Président en charge de l'eau de l'institution Départementale sont tous les deux des personnalités importantes et reconnues du monde de l'eau au niveau national. Par ailleurs, le Conseil Général et la Chambre d'agriculture, dominée par la FDSEA, sont très proches, au point qu'un agent Départemental n'hésite pas à affirmer que *« la politique agricole du Conseil Général, c'est la Chambre qui l'a écrite »*.

Sur le plan hydrique, le département dispose d'une ressource suffisante pour satisfaire ses différents usages. Sur le plan quantitatif, le problème qui va s'affirmer progressivement jusqu'à jouer un rôle décisif dans l'évolution du système de gestion est celui de la répartition de la ressource : *« on a assez de ressources pour faire face à la demande, le seul problème c'est de la mailler pour pouvoir la répartir »*, entre les zones de ressources productives (centre Manche notamment) et les zones de forte consommation (pôles urbains et zones littorale), explique ainsi un agent de la MISE ; d'où une problématique « transport de l'eau » qui va jouer un rôle structurant. En l'absence quasi-totale d'irrigation, l'AEP représente par ailleurs le principal usage des ressources, loin devant l'industrie (notamment agro-alimentaire). Totalement absente sur le plan quantitatif, la pression agricole se fait par contre sentir sur le plan qualitatif. La situation est moyenne à médiocre pour les eaux de rivière. D'importants problèmes de qualité de l'eau distribuée ont été rencontrés dans le passé, ce qui avait conduit à la mise en place de traitements poussés de sorte qu'aujourd'hui l'eau au robinet respecte le plus souvent les normes règlementaires de potabilité. Par ailleurs, la prairie, très développée jusqu'à présent dans le cadre d'une économie agricole axée sur la production laitière, a pu jouer un rôle tampon vis-à-vis des pollutions (*« la prairie nous sauve »*, explique un agent de la MISE). Mais la crise laitière conduit à une diminution des besoins en surface fourragère, donc des prairies ; celles-ci sont retournées et dévolues aux céréales, ce qui fait craindre une contamination accrue des ressources par les intrants agricoles.

Le paysage institutionnel de la gestion de l'eau est complexe : les 601 communes forment 109 autorités organisatrices disposant chacune de tout ou partie de la compétence, dont beaucoup de syndicats (56 selon le SDCI) fonctionnant à l'échelle cantonale. Parmi les structures majeures, on peut relever la communauté urbaine de Cherbourg, dont 80% de l'eau distribuée provient de prélèvements sur la rivière Divette qui traverse son territoire, et 6 syndicats mixtes de production dont le plus important, le SYMPEC, intervient en centre Manche et dispose d'une ressource aquifère très productive. Les réseaux ont été majoritairement (re)posés après la

seconde guerre : les villes et les bourgs ont bénéficié des aides à la reconstruction du plan Marshall, tandis que le milieu rural s'équipait plus progressivement.

Comme dans de nombreux départements, ce sont des alertes et des crises qui vont faire évoluer la configuration héritée des Trente Glorieuses. C'est d'abord la sécheresse de 1976 qui entraîne de grosses difficultés d'approvisionnement dans certains secteurs. La DDAF, qui « gouverne » déjà l'équipement des collectivités via son quasi-monopole sur la maîtrise d'œuvre, entreprend une prospection systématique de la ressource, dans le cadre d'une démarche partenariale co-financée par le Conseil Général et l'Agence de l'eau Seine Normandie. L'étude sera à l'origine d'une structuration intermédiaire de la production, aboutissant à la création de six syndicats mixtes de production dans les années 90, première étape d'une rationalisation territoriale. La politique du Département semble prendre son envol au début des années 80, sous l'effet de la décentralisation du FNDAE. L'institution départementale met en place une politique d'accompagnement des collectivités, et devient guichet unique pour ses financements et ceux de l'Agence. Toutefois, le Conseil Général ne crée pas de service technique dédié, son interlocuteur sur ce plan continuant à être la DDAF qui agit pour le compte des collectivités.

La seconde alerte se joue quant à elle sur le plan qualitatif. La publication d'un rapport critique de l'Agence sur la qualité de l'eau potable dans le département, suivie peu de temps après d'un épisode de contamination bactériologique (1980), provoque la mise en place par le Conseil Général et l'État, la DDASS en l'occurrence, d'un dispositif de contrôle / conseil / assistance aux collectivités. Quatre ingénieurs sont ainsi recrutés par le Département et mis à disposition de la DDASS, l'État remboursant 80% de leur salaire. Ils sont chargés de mettre en place des solutions curatives permettant de garantir la qualité sanitaire de l'eau distribuée. La politique de sécurité sanitaire de l'AEP sera très marquée par le porteur de cet enjeu au sein de la DDASS puis de l'ARS. En poste depuis trente ans, il a forgé et fait appliquer sa propre doctrine, essentiellement curative et palliative : abandon de captages, concentration « sur les ouvrages qui valent la peine », recours à des techniques de traitement non chimiques (filtration), incitation (via le conseil amont prodigué aux collectivités) à privilégier le recours aux eaux souterraines, qui fournissent aujourd'hui 60% de l'AEP contre 40% il y a quelques années. Ce dernier point a été source de tension au sein du monde local de l'eau, quand St Lô a souhaité – en vain finalement – s'approvisionner dans les eaux souterraines du centre Manche, avec l'aval de l'ex-DDASS mais contre l'avis de la MISE et de l'Agence, qui souhaitaient préserver cette ressource. Encore aujourd'hui, l'actuelle ARSDT de la Manche continue de s'impliquer au delà de ses strictes obligations réglementaires. Elle participe aux assemblées générales des syndicats, conseille les collectivités et oriente le choix des filières. La mise en œuvre de cette politique curative / palliative a par ailleurs bénéficié de l'absence de mobilisation associative susceptible de contester ce référentiel : *« il n'y a aucune pression associative pour faire en sorte que les politiques s'attaquent aux agriculteurs. Donc tout ce qui est préventif n'a jamais été un élément fort. Mais finalement on a peu de curatif. Notre option, c'est fermer les points d'eau »* (MISE 50).

Comment a été géré l'autre levier de cette politique de qualité sanitaire, celui de la protection des captages ? Comme dans de nombreux départements, on observe une départementalisation de cette problématique. D'abord, le Conseil Général apporte un soutien aux collectivités pour leurs démarches et un appui financier, conjugué à celui de l'Agence. Mais surtout, la protection des captages a été facilitée par la signature en 1999 d'un accord-cadre départemental entre le Conseil Général, la Chambre d'agriculture et la préfecture, allégeant considérablement les incertitudes de toutes natures entourant ces démarches. Il fait suite à un certain raidissement de la profession agricole face au constat de prescriptions perçues comme de plus en plus

contraignantes et parfois incohérentes pour les agriculteurs, mais aussi d'une tendance à accroître la superficie des périmètres. Un projet de périmètre de 1000 ha aurait provoqué une réaction de la Chambre d'agriculture, celle-ci exigeant le versement des indemnités compensatrices alors que celles-ci n'étaient pas versées jusqu'alors. Négocié pendant deux ans par l'ensemble des acteurs, l'accord identifie trois types de prescriptions en fonction des points d'eau à protéger et définit un barème d'indemnisation. Cette négociation a certainement bénéficié de la forte proximité établie, institutionnellement et personnellement, entre le Département et la Chambre. Dans la pratique, cette dernière intervient comme prestataire de la collectivité pour la définition des mesures permettant de répondre aux prescriptions de l'hydrogéologue. L'accord prévoit également la mise en place d'un Comité de suivi et d'évaluation des périmètres, dont l'objectif est de sensibiliser les collectivités à l'application de la déclaration d'utilité publique (DUP). Ce comité, dont la composition est assez informelle (élus, services de l'État, agriculteurs et « toutes personnes motivées par la démarche ») doit vérifier annuellement l'effectivité de la mise en place des mesures inscrites dans la DUP. Ce n'est que tardivement, comme nous le verrons, que cette politique sanitaire intégrera des éléments du nouveau référentiel sanitaro-environnemental.

Globalement, cette première période paraît relever d'un régime de « gouvernement déconcentré » de l'eau DCH, les services de l'État se partageant l'orientation et la mise en œuvre de la politique. L'institution Départementale n'en est évidemment pas absent, mais il intervient davantage en guichet, en médiateur intersectoriel (négociations et mise en œuvre du protocole périmètres de protection des captages – PPC), et, de manière plus originale, en promoteur de dynamique collective. En 1991 en effet, le Vice Président du Conseil Général en charge de l'eau crée l'ACGEPA, Association des collectivités gestionnaires de l'eau potable et de l'assainissement, qui réussit le tour de force de regrouper la quasi-totalité des communes. Cette structure entend servir d'arène permettant d'impulser une dynamique collective, tout en préservant l'autonomie des collectivités, un point de repère stable de la doctrine d'action Départementale (impulser sans contraindre). Au fil de ses rencontres bisannuelles, de multiples sujets d'intérêt départemental sont abordés : le schéma départemental d'AEP (SDAEP), les interconnexions, les ressources à conforter, les périmètres de protection…

Une nouvelle alerte vient perturber le système en place et relancer la réflexion à la fin des années 90. Fortement suggéré par un entrepreneur local par ailleurs président de la Fédération nationale des canalisateurs de France, un inventaire des réseaux d'AEP aboutit à inscrire la question du renouvellement patrimonial au premier rang des priorités départementales (et d'ailleurs bientôt nationales). Pour y répondre, le Conseil Général tente de créer un fonds départemental de soutien au renouvellement, mais la délibération est cassée par la préfecture et le projet n'aboutit pas. Le soutien au renouvellement patrimonial pour les communes rurales devient toutefois le premier créneau d'intervention du Conseil Général, dans le cadre d'une programmation conjointe avec l'Agence via le FSUR. L'aide est conditionnée à la réalisation d'un diagnostic devant déboucher sur un plan d'action, mais cette conditionnalité aurait moins servi à orienter les stratégies des collectivités qu'à gérer le calendrier des travaux et donc des subventions, la réalisation du diagnostic permettant d'introduire un délai entre la sollicitation de la collectivité et l'octroi de la subvention. Globalement, pendant cette période, les aides versées par le Département comme par l'Agence de l'eau sont perçues comme faiblement contraintes par les conditionnalités ; on semble assez proche dans les deux cas d'une logique de guichet.

Dans la foulée de l'inventaire patrimonial, le Conseil Général semble prendre la main dans la gouvernance de l'eau DCH : il entreprend en 1999-2000 la réalisation du premier SDAEP, qui se fixe comme objectif de sécuriser l'AEP. Il s'agit d'inverser la logique ayant prévalu

jusqu'alors : ne plus réagir ex post aux alertes et aux crises, mais prendre les devants en posant un état des lieux, anticiper les problèmes et dessiner les solutions. Mais cette prise apparente de leadership ne correspond pas véritablement à un projet politique, et dans le dernier tiers de la décennie un certain nombre de nouveaux éléments exogènes vont rebattre les cartes, précipiter le retrait du Département et faire émerger un noyau fédéral autour des principales structures de production d'eau.

La crise des finances publiques conduit en effet le Conseil Général a organiser son retrait progressif de la politique de l'eau : en 2008, il diminue de moitié les fonds de sa politique de l'eau, ce qui est au demeurant en phase avec l'orientation maintes fois réaffirmée de son président selon lequel « l'eau doit payer l'eau ». Autre signe de ce retrait : l'actualisation du SDAEP en 2008 est réalisée sous impulsion et portage de la DDTM, l'institution Départementale se contentant d'en prendre note sans s'engager ni politiquement, ni financièrement. Au demeurant, ce second SDAEP est critiqué : il aurait été peu concerté, avec une implication tardive des collectivités concernées. Il semble malgré tout plutôt bien approprié : le Département s'y réfère pour l'attribution de ses subventions, le SYMPEC et d'autres structures pour la justification des interconnexions à mettre en place. La disparition concomitante de l'ingénierie publique, avec la suppression d'un service de 17 personnes qui tenait la totalité de l'AEP départementale hors Cherbourg et St Lô, prive le Conseil Général d'un relais technique majeur vis-à-vis des collectivités, et fragilise l'opérationnalisation des mesures inscrites au SDAEP.

Or, la question du parachèvement de la sécurisation de l'AEP est toujours posée : au-delà en effet des efforts de recherche en eau menés localement et de la réalisation des travaux réglant les problèmes prioritaires de manque d'eau, demeure pendante la question des interconnexions de sécurisation entre les grandes structures, mise en évidence par le SDAEP actualisé. D'où, à l'initiative des principales d'entre elles, dont la Communauté urbaine et le SYMPEC du centre Manche, rejointes par le Conseil Général, le lancement d'une réflexion en 2009 sur une structure départementale à même d'assurer la compétence « transport de l'eau », en mutualisant les travaux et l'entretien de conduites destinées, par définition, à ne servir qu'épisodiquement. Les services de l'État se font de leur côté les promoteurs de l'intégration d'une dimension conseil et assistance techniques aux collectivités, et ils placent également dans cette structure l'espoir de voir émerger un système d'information pérenne et cohérent. La démarche opérationnelle est très empreinte du gradualisme qui, pour beaucoup d'acteurs, semble conditionner le succès des rationalisations territoriales entreprises sur une base non contrainte. Formellement, les protagonistes se sont mis d'accord pour démarrer par un groupement de commande destiné à financer une étude de préfiguration. D'emblée, il est explicite que les collectivités ne s'engageaient pas au-delà, et il a été décidé d'écarter du champ de l'étude toute prise de compétence distribution, au nom d'un principe de subsidiarité. Dans la pratique, cela permet peut-être surtout de ne pas effaroucher de nombreux élus attachés à l'autonomie de leur service, à son mode de gestion et à la fixation du prix de l'eau, et d'éviter de laisser croire que les services « vertueux », ayant correctement géré leurs réseaux et installations, devraient de fait payer pour les « opportunistes ». Cette décision a été de surcroît confortée aux yeux des acteurs par l'exemple voisin du syndicat départemental de l'Orne, dont la prise de compétence distribution avait justement périclité.

En fin de compte, ce qui se dessine serait un syndicat mixte ouvert, incluant l'institution Départementale. Ce dernier point a fait débat : d'un côté, l'institution départementale ne tenait pas à s'engager juridiquement et donc financièrement et la communauté urbaine de Cherbourg craignait de son côté qu'il n'exerce une emprise trop importante ; de l'autre, plusieurs

conseillers généraux auraient plaidé pour sa présence, au nom de son rôle de fédérateur et de soutien aux collectivités, sans doute également pour renforcer le poids du monde rural. Le compromis obtenu prévoit que le Conseil Général adhérerait mais verserait seulement une contribution financière de principe, auto-limitant par conséquent son pouvoir sur la structure. Celle-ci serait dotée d'une compétence obligatoire « préservation de la ressource » (hors captages Grenelle), susceptible d'être mise en œuvre rapidement par le transfert du service actuellement compétent au sein du Département ; elle exercerait une compétence finalement facultative « transport de l'eau », ainsi que des prestations payantes d'assistance à maîtrise d'ouvrage, avec un appui technique gratuit informel (conseils téléphoniques, déplacements occasionnels) aux petites collectivités. Parallèlement, le syndicat serait l'interlocuteur privilégié de la préfecture dans la rationalisation de la carte intercommunale de l'eau. Enfin, alors que l'ACGEPA semblait à bout de souffle (nette baisse de la fréquence des réunions, président doublement handicapé par une mauvaise entente avec le Président du Conseil Général et par son attachement à l'autonomie de son petit service d'eau communal, peu en phase avec la tendance à la rationalisation territoriale), il est décidé de la maintenir pour conserver une structure d'interface regroupant toutes les collectivités, et même de la relancer en lui confiant une mission d'appui aux actions de coopération décentralisée (loi Oudin-Santini).

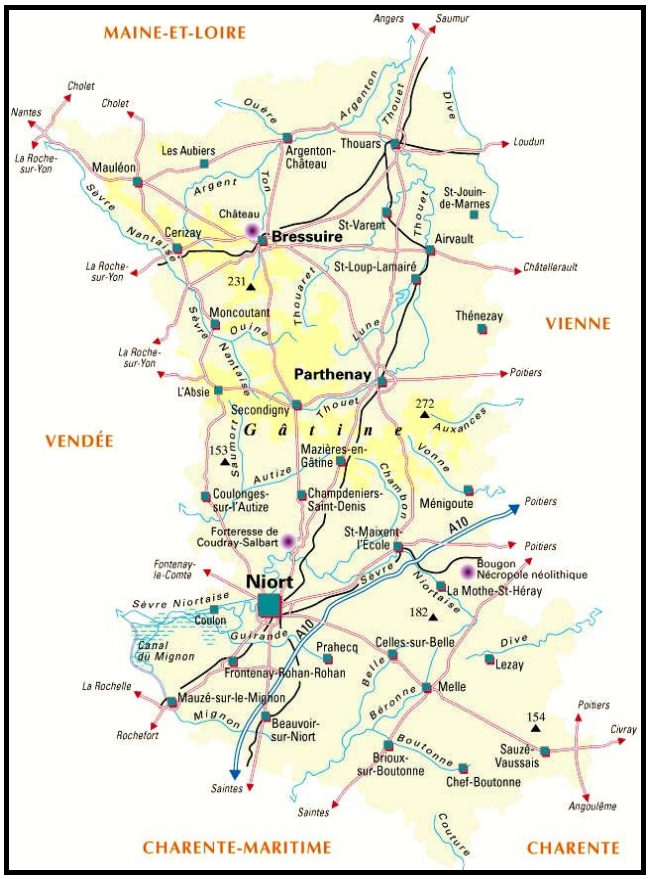
Parallèlement à cette restructuration territoriale, la fin de la décennie 2000 est également marquée par la montée en puissance du référentiel sanitaro-environnemental, plus volontariste en matière de lutte contre les pollutions diffuses. En particulier, la Chambre d'agriculture, très marquée FDSEA et longtemps hostile à la filière bio considérée comme marquée Confédération paysanne, intègre désormais la conversion à cette pratique dans ses actions d'animation et de conseil. Elle doit surmonter ses réticences, ne serait-ce que pour demeurer un interlocuteur privilégié des financeurs de programmes agri-environnementaux, parmi lesquels les collectivités en charge des captages Grenelle, et pour ne pas perdre des parts de marché face aux nouveaux opérateurs, dont certains venant du bio et soutenus par la Région Basse-Normandie. Sept sites, représentant douze forages, ont été sélectionnés comme captages prioritaires Grenelle. Mais il y aurait peu à en attendre selon un agent de la Chambre : d'une part, le périmètre des aires est assez proche des périmètres de protection éloignée dans lesquels fonctionnent déjà des mesures ; d'autre part, les mesures agroenvironnementales (MAE) seraient peu attractives financièrement pour les agriculteurs ; enfin, au cas où ces mesures seraient rendues obligatoires par le préfet, des doutes sont émis sur l'effectivité de cette obligation : *« je pense que ça passera réglementaire, sauf qu'il n'y aura pas de capacité à le faire appliquer. (…) Déjà les préfets il faudra qu'ils se fassent tirer l'oreille parce qu'ils n'auront pas envie de le faire »*, estime un agent de la Chambre.

Globalement le sujet de la protection des captages et de la ressource demeure sensible. La profession a d'ailleurs voulu profiter d'un conflit portant sur la protection de 400 hectares de terres agricoles pour imposer une modification du régime d'indemnisation prévoyant des indemnités pérennes, qui seraient versées par un fonds départemental alimenté par un prélèvement sur la facture d'eau. Mais pour l'heure, le versement d'aides pérennes à l'agriculture est contraire à la PAC ; l'accord-cadre a néanmoins été renégocié et un nouveau protocole signé en 2011, étendant de 5 à 10 ans la durée de prise en compte du préjudice subi par les agriculteurs. Là encore, le Département a joué son rôle de médiateur inter-sectoriel, notamment en prenant à sa charge le surcoût occasionné. Mais là aussi, pour le Président du Conseil Général, c'est la structure départementale qui serait la mieux à même de prendre en charge de façon intégrée la protection de la ressource et le développement territorial.

En fin de compte, les bases semblent posées d'une gouvernance fédérale centrée sur la ressource et l'assistance, portée par une coalition inédite dépassant les clivages urbain / rural, résultant d'une politique de rationalisation territoriale et de régulation hydro-agricole soutenue sur le long terme et portée alternativement ou conjointement par une coalition regroupant les services d'État et l'institution Départementale. Cette gouvernance intégrerait les dimensions protection et valorisation (production) de la ressource et serait dotée d'un outil d'intervention opérationnelle. Pour le futur, on peut imaginer que, comme dans d'autres départements, ce soit le niveau fédéral, donc le syndicat, qui prenne en main la prochaine actualisation du SDAEP ainsi que la consolidation d'un système d'information et de suivi pour l'heure très éclaté entre des acteurs qui collectent chacun pour soi les données qui leur sont nécessaires, ce qui conduit à des lacunes et à des redondances. Ce régime fédéral pourrait par la suite s'autonomiser encore plus fortement du Conseil Général, tout en continuant à être régulé par les services de l'État et soutenu par les aides financières de l'Agence de l'eau. A une échéance, plus lointaine, il se transformerait en une gouvernance centralisée, le niveau fédéral étendant progressivement ses compétences à la distribution, soit que les effets pervers de ce découplage production / distribution se fassent sentir trop fortement, soit que de plus en plus de structures distributrices prennent acte de leur impossibilité d'assumer correctement leurs missions. Cette évolution correspond à celle qu'esquisse le SDCI approuvé fin 2011 : au regard d'impératifs de protection de la ressource, d'amélioration de la qualité de service, de taille critique qui permettrait un réel choix des modes de gestion (le SDCI mentionne un seuil de 4000 abonnés) et de lissage du prix de l'eau, le schéma indique que *« les élus travaillent actuellement à la constitution d'un syndicat de production d'eau de taille départementale. Il conviendrait d'envisager en parallèle la fusion des syndicats de distribution d'eau pour constituer un seul syndicat, voire à moyen terme de n'avoir qu'un seul syndicat de production et de distribution d'eau »*. Une étude, réalisée sous la direction de la DDTM, est actuellement en cours pour aboutir à une *« rationalisation pertinente »*.

Deux-Sèvres : un Conseil Général agenceur et une gouvernance à la croisée des chemins

Les Deux-Sèvres sont un département rural, qui fait partie des hydro-territoires confrontés de manière aigüe aux deux enjeux quantitatif et qualitatif de l'eau DCH. Les raisons en sont banalement classiques : intensification d'une agriculture d'élevage et de grandes cultures occupant une large portion du territoire (73% en surface agricole utilisée), essor de l'irrigation. La sécheresse de 1976 a représenté comme dans de nombreux départements un premier coup de semonce et a fourni l'occasion au Conseil Général de devenir un opérateur de l'eau DCH. C'est en effet l'institution départementale qui assura la maîtrise d'ouvrage du barrage et de l'usine de production d'eau potable du Cébron, dans le Nord du département ; il s'agissait de sécuriser ce secteur qui ne dispose que d'aquifères superficiels, contrairement au sud du département où ce sont des ressources souterraines qui assurent l'AEP. L'alliance historique avec la Chambre d'agriculture et les services de l'État (DDA), relayée par la forte présence d'agriculteurs dans les syndicats d'eau, a permis de contenir durablement la tension latente entre intensification de l'agriculture et qualité des eaux brutes, grâce notamment au recours à la panoplie des solutions palliatives et curatives : mise en place subventionnée d'unités de traitement des eaux (63% des débits bénéficient à ce jour d'un traitement de type A3, le plus élevé) ; abandon des captages les plus menacés et concentration des prélèvements sur des ressources préservées, en nappes captives notamment.



Sans abandonner le référentiel agrico-centré – produire de l'eau conforme sans contrevenir à l'intensification agricole – partagé par cette coalition alors hégémonique, le Département infléchit sa posture au tournant des années 1980/90. Il se dote tout d'abord d'un bras armé, la Compagnie d'Aménagement des Eaux des Deux-Sèvres (CAEDS). Cette société d'économie mixte reprend l'exploitation des installations du Cébron et se voit chargée de réaliser des grands travaux d'hydraulique, au premier rang desquels un second barrage, multi-usages (irrigation / eau potable), celui de la Touche Poupard, dans le Sud, à une trentaine de kilomètres de Niort. Non content d'intervenir via la CAEDS, il suscite également la création d'un syndicat mixte, le Syndicat pour l'Étude et la Réalisation des Travaux d'Amélioration de la Desserte en eau potable du sud Deux-Sèvres (SERTAD), pour assurer la maîtrise d'ouvrage de l'usine de production d'eau. Le voilà déjà moins opérateur direct qu'agenceur des territoires de l'eau. On notera que c'est en raison d'une mobilisation associative que le volume attribué à l'AEP supplanta celui de l'irrigation.

Quelques années plus tard, en 1994, dans le sillage de la loi sur l'eau de 1992 et de la mise en place des services d'assistance technique aux exploitants de station d'épuration (SATESE) , le Conseil Général s'autonomise de la DDA, qui gérait jusqu'à cette date les subventions accordées par le Département, et se dote d'un service de l'eau, à la tête duquel s'installe un ancien du service Santé environnement de la DDASS. Dans la foulée, l'institution Départementale entreprend en 1995 la réalisation d'un premier schéma départemental d'AEP (SDAEP), dont la double dimension, cognitive (état des lieux) et politique (affirmation de priorités, éventuellement traduites en conditions d'octroi des aides), en font un pivot de la

gouvernance départementale. Ce premier schéma fait état d'une volonté de rationaliser un tissu très atomisé de petites structures de distribution (surtout dans le Sud du département, puisque la partie Nord, ne disposant pas de ressources souterraines suffisantes, s'était organisée plus précocement autour des barrages), de moins en moins aptes à maintenir et moderniser une infrastructure héritée des travaux de modernisation largement subventionnés de l'après-guerre. Cette volonté de rationalisation s'intègre sans difficulté au référentiel agrico-centré. Reste à trouver la bonne stratégie dans un domaine où les attachements de nombreux élus à « leur » syndicat et les multiples anticipations négatives que provoque tout projet de restructuration (hausse des prix, perte de contrôle, passage en régie ou, à l'inverse, cheval de Troie de la délégation) compliquent singulièrement la tâche et ont forgé chez certains acteurs une doctrine de « changement graduel ».

Une tentative de départementalisation par le haut est engagée par un outsider, le syndicat départemental d'électricité, qui se dote d'une régie des eaux en 1998. Mais celle-ci ne parviendra pas à s'affirmer comme noyau de départementalisation et elle cessera d'ailleurs ses activités quelques années plus tard. La stratégie qui va être finalement retenue et poursuivie jusqu'à aujourd'hui, fortement appuyée par les services de l'État, cible le renforcement des structures intermédiaires de production. Elle est parvenue en quelques années à établir un maillage du territoire par un nombre restreint de huit syndicats mixtes, dont sept possèdent la double compétence production et distribution. Ces structures chapeautent une cinquantaine de distributeurs. Mais ce découplage, s'il maintient au moins pour un temps l'autonomie formelle des distributeurs, n'est pas sans danger : il risque de déresponsabiliser les structures distributrices et de générer des effets pervers (indifférence à l'état du réseau, aux économies d'eau…).

Un intense travail d'intercession est entrepris auprès des structures de base pour qu'elles transfèrent également leur compétence distribution. Les élus se montrent sensibles aux dimensions financières de cette intégration, notamment lorsque la preuve des économies d'échelle envisageables en matière de renouvellement de réseau est dûment apportée par les services de l'État, chiffres à l'appui, mais aussi à la mise en avant des risques juridiques qui pèsent directement sur eux en cas de non-respect des exigences réglementaires, notamment sur le plan sanitaire. Au 1er janvier 2009, on dénombre ainsi 56 collectivités de distribution d'eau (26 structures intercommunales, 29 communes rurales et 1 commune urbaine, Thouars), chiffre en baisse par rapport aux données de 1995 (81 unités) et de 2000 (73, dont 42 rurales, 4 communes urbaines) du fait de l'intégration des communes rurales à des syndicats. Il n'en demeure pas moins que ce transfert de compétence s'apparente à un dessaisissement difficile à accepter, et certains *« errements »* sont ainsi toujours constatés, comme ces syndicats qui font de la prospection alors qu'ils n'ont plus la compétence production. De son côté, le Département est également pris entre son engagement dans cette stratégie et des considérations liées à son propre positionnement dans ce domaine de l'eau qui, rappelons-le, ne figure pas dans ses compétences obligatoires. Il refuse ainsi jusqu'à présent de céder au Syndicat mixte d'adduction d'eau des Deux-Sèvres (SMAEDS), le syndicat d'eau structurant du Nord du département, l'usine de production du Cébron dont ce syndicat est pourtant l'unique client. Cela empêche cette structure de devenir un véritable syndicat de production, mais pour le Conseil Général, cette usine est importante pour viabiliser financièrement la CAEDS grâce aux ventes d'eau, et pour légitimer son action dans le domaine de l'eau.

Le milieu des années 2000 va représenter un second coup de semonce pour le département. D'abord, la dégradation continue de la qualité des eaux et les tensions quantitatives entrainent une mobilisation associative. L'Association de Protection, d'Informations et d'Étude de l'Eau et

de son Environnement (APIEEE) se mobilise contre ce modèle hydro-agricole et active, afin de renverser un rapport de force local qui lui est défavorable, le levier juridique. Cette association, forte de deux cents adhérents et d'un salarié, est née d'une critique d'un mode de développement agricole aquavore. L'assèchement *« inédit »* de la rivière Boutonne, provoqué par la conjonction des prélèvements agricoles et d'un fort déficit pluviométrique et qui conduisit à la mort de nombreux poissons, a été un élément déclencheur de cette mobilisation. L'association obtient, en 2006, la condamnation de la France par les instances européennes, au titre du non respect des seuils de qualité des eaux brutes (nitrates). Cette condamnation contribue à légitimer la montée en puissance des services sanitaires face aux services de l'agriculture dans le pilotage des protections des captages, services sanitaires qui sont alors tenus de rendre compte régulièrement de leur action à l'administration centrale de ce dossier devenu sensible et, pour partie, dé-territorialisé. C'est par ailleurs la sécheresse de 2005 qui met à nu la fragilité de la situation hydrique du département, la ville de Niort se retrouvant au bord de la rupture d'AEP. La révision du SDAEP, en 2005, met fortement l'accent sur la sécurité quantitative et programme un certain nombre d'interconnexions. Longtemps repoussée pour ne pas cautionner un barrage perçu comme pro-irrigation, l'interconnexion du territoire niortais avec la Touche-Poupard est lancée. Plus généralement, des mesures sont prises pour réduire durablement la vulnérabilité de l'AEP : la majeure partie du département (excepté le bassin de la Sèvre nantaise) est classée en zone de répartition des eaux (ZRE), le SDAGE inscrit des nappes profondes en ressources à préserver pour l'AEP, des négociations s'engagent avec les irrigants pour récupérer des forages agricoles en eaux souterraines…

Ebranlé par ces alertes, le référentiel hydro-agricole l'est également par l'entrée en scène d'un nouvel acteur, le Conseil Régional Poitou-Charentes, qui bascule à gauche en 2004 et entend faire valoir de nouvelles exigences. La Région se saisit à cet effet du programme Re-Sources, initié quelques années plus tôt dans une logique pro-active d'apaisement par la préfecture de Région et la Chambre régionale d'agriculture : il s'agissait alors de prendre l'initiative sur la protection de certaines ressources prioritaires, et donc en quelque sorte de « tout changer pour que rien ne bouge ». Partenaire du programme, la Région tente de faire prévaloir un niveau d'exigence plus élevé dans les mesures de protection (mise en avant du bio notamment) ; elle s'efforce d'introduire de la flexibilité (engagements et objectifs révisables en fonction des résultats) et une logique d'évaluation chiffrée pour *« ne pas se cacher derrière les dires des Chambres d'agriculture »*. Elle impose également des appels d'offre pour la désignation des opérateurs en charge de l'animation territoriale du programme et tente de favoriser l'emparement de la démarche par les syndicats d'eau eux-mêmes, invités par exemple à procéder au recrutement direct de ces animateurs. C'est ainsi un aspect important de la gouvernance hydro-agricole qui est ébranlé, à savoir le monopole de l'accès aux agriculteurs consenti jusqu'alors à la Chambre d'agriculture. Or, ce marché de l'animation hydro-agricole est précisément investi à la même époque par de nouveaux acteurs, dont les entreprises et coopératives de négoce, mais aussi les acteurs du bio (Réseau Agrobio), dont la légitimation va bientôt être renforcée par les mesures du Grenelle.

C'est finalement le basculement de majorité politique au sein de l'institution Départementale en 2008 qui achève de changer la donne. Désormais, un alignement politique et de référentiel existe entre la Région, le Département et la ville centre, Niort. Une nouvelle révision du SDAEP est engagée, qui met l'accent sur l'intensification de la protection des ressources. Le Conseil Général décide par ailleurs de concentrer ses moyens : il abandonne les subventions au renouvellement de réseau, au risque de se couper d'un lien et d'un levier d'action auprès des structures distributrices ; il établit une catégorisation des ressources et concentre son action sur

celles qualifiées de stratégiques, en s'inscrivant dans une démarche de complément au programme Re-Sources : soutien aux filières bio, politique d'acquisition foncière en collaboration avec la Safer, *« dans la limite de l'exercice »* puisque la question foncière est d'une grande sensibilité. Ainsi se trouve établie une nouvelle coalition hydro-environnementale, qui se retrouve confortée dès 2010 par la démarche Grenelle : d'un côté, la protection des captages prioritaires mise également sur le développement des filières bio ; de l'autre, le programme Re-Sources se voit reconnaître le statut de volet contractuel (volontaire) des programmes de protection Grenelle. Par ce biais, le nouveau référentiel se fraye un accès au cœur des mécanismes politico-administratifs. Sur le plan de la gestion quantitative, le Département marque son tournant en refusant de financer les nouveaux projets de retenues ou « bassines » demandées par la profession agricole en échange des abandons de forages en eaux souterraines. Il s'agit à la fois de manifester un désaccord avec le modèle d'intensification agricole, mais aussi d'anticiper les conséquences potentiellement néfastes d'une multiplication non coordonnée de telles retenues. Mais il est contré sur ce plan par l'Agence de l'eau Adour Garonne[51], favorable à l'irrigation, qui augmente alors ses taux d'aide à ces équipements.

Le « nouveau Conseil Général » reprend en l'infléchissant la politique de rationalisation territoriale. Il affirme désormais une ambition de parvenir à une gestion publique départementale pratiquant un prix unique et une gestion préventive des pollutions agricoles. Pour cela, il tente d'actionner deux noyaux de départementalisation. Le premier est constitué par la CAEDS. Ce bras armé initialement conçu pour réaliser des travaux hydrauliques a été réorienté : toujours en charge de l'usine alimentée par le barrage du Cébron, il est mobilisé sur la protection des captages, intervient dans les opérations Re-Sources, investit le conseil aux collectivités suite au retrait des services de l'État. Mais l'institution Départementale envisage désormais une évolution plus radicale : la CAEDS pourrait devenir une société publique locale (SPL) et un levier de départementalisation de la gestion de l'eau en proposant des services à la carte, avec un tronc commun susceptible d'intéresser tout le monde (dont un observatoire départemental de l'eau qui reprendrait des connaissances accumulées par la DDT, la coordination Re-sources, Fonds de solidarité pour le logement), et d'autres plus ciblés comme la reprise de l'activité de petits syndicats dépassés par la montée des exigences sanitaro-environnementales. L'autre noyau de départementalisation serait le Syndicat des eaux du Vivier (SEV), le plus gros syndicat du département (il englobe Niort), que le Conseil Général tente de convaincre de fédérer la gestion publique et de reprendre des structures de production voisines. Les réticences du SEV tiennent au risque de dilution dans une structure plus importante, qui lui ferait perdre son autonomie décisionnelle sur son mode de gestion, la régie en l'occurrence.

On le voit, la situation est encore loin d'être stabilisée. Le réagencement territorial est bien avancé, avec un niveau de structuration intermédiaire production / distribution. Réorientant à son profit un certain nombre d'outils déjà en place, une nouvelle coalition hydro-environnementale s'est imposée dans la gouvernance. Elle oriente celle-ci vers les options de type génie environnemental / territorial (développement des filières bio) et tente d'activer plusieurs noyaux de départementalisation. La forme finale qu'est susceptible de prendre la relation territoriale dominante et, partant, la gouvernance de l'eau DCH est à ce stade incertaine :

[51] Le 79 est sur le territoire de l'Agence de l'eau Loire Bretagne, au Nord, et de l'Agence de l'eau Adour Garonne, au Sud.

- *fédérale*, avec une CAEDS réformée et dotée de quelques compétences clefs (planification, assistance, pilotage de la politique de protection des ressources) lui permettant de chapeauter et de piloter un double niveau de structures de production / distribution ?

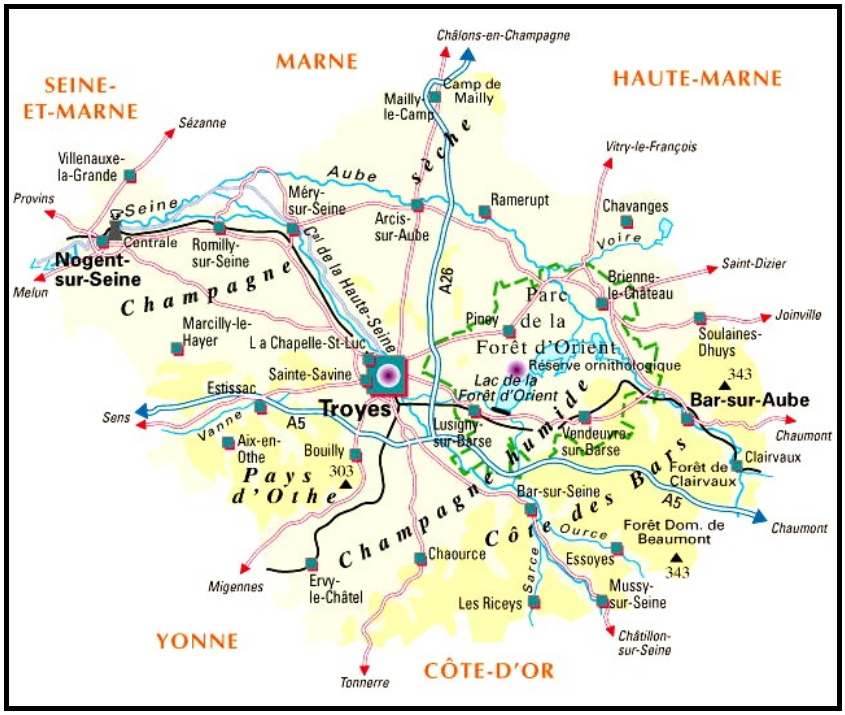
- *fonctionnelle*, avec un nombre restreint de structures jalouses de leur autonomie, mais s'assurant en quelque sorte mutuellement par le jeu des interconnexions et régulant leurs relations à l'aide d'un plan départemental régulièrement renégocié et, le cas échéant, l'intercession des services de l'État ?

- *hiérarchique*, pour peu que le SEV cède aux demandes du Département et s'engage dans la mise en place d'une structure intercommunale d'envergue départementale ? Ou encore *conflictuelle*, pour peu que cette tentative se heurte à de fortes réticences ?

En tout état de cause, l'élaboration du SDCI ne semble pas avoir permis d'avancer sur cette question spécifique : dans sa version finale de fin 2011, il ne prévoit qu'une dissolution de SIVU d'adduction d'eau potable. Par ailleurs, le nouveau référentiel est encore bien fragilement ancré. Malgré les efforts entrepris pour pluraliser l'animation hydro-agricole, notamment par le recrutement d'animateurs par des syndicats d'eau (SEV, syndicat mixte AEP 4B), la Chambre d'agriculture demeure un prestataire incontournable sur les zones de captages Re-Sources. Deux tendances contradictoires peuvent être relevées sur cet enjeu important. D'un côté, l'évolution de la structure des conseils municipaux et syndicaux tend à distendre les liens de la Chambre avec ces lieux de décision ; et la Région passe des conventions avec d'autres organisations professionnelles agricoles – négoce et coopératives – pour favoriser leur accès au marché des prestations. Mais de son côté, la Chambre espère contourner les mises en concurrence en passant un conventionnement avec l'Agence de l'eau, de sorte à lui assurer un statut d'interlocuteur privilégié des syndicats d'eau.

L'Aube : une structure départementale garante d'une gouvernance dominée par les intérêts agricoles et orientée vers le maintien des souverainetés locales

L'Aube est un département rural, dont la population, en légère progression sur la période 1999-2008, est concentrée à 42% dans l'agglomération troyenne. La communauté d'agglomération du Grand Troyes accueille notamment quatre des cinq villes de plus de 10 000 habitants du département, dont Troyes elle-même (62000 habitants). Outre la communauté d'agglomération, on dénombre 24 communautés de communes, l'ensemble couvrant 404 des 433 communes du département et représentant 97% de la population. Fait singulier, la coopération à l'échelle départementale y est ancienne et diversifiée : on note ainsi la présence de syndicats départementaux pour l'énergie, le traitement des déchets et l'eau (cf. infra). Le Conseil Général est présidé depuis 1990 par un sénateur divers droite, Philippe Adnot, agriculteur de profession.



L'économie du département a été profondément marquée par la « modernisation agricole » de l'après-guerre, qui s'est traduite par le défrichage, le labourage et le remembrement des terres à grande échelle afin de créer de vastes exploitations agricoles tournées vers la production des céréales, de la betterave à sucre notamment. En l'espace d'une génération, la Champagne pouilleuse est devenue une région agricole parmi les plus modernes et les plus riches de France et d'Europe. D'un point de vue social, cette modernisation a participé de l'avènement d'une « classe » de « nouveaux riches », surtout au regard de la situation parentale. L'industrie agro-alimentaire constitue par ailleurs un secteur puissant, économiquement et politiquement, dans la mesure où l'aval de la filière agricole est organisé autour de grandes coopératives (Soufflet, 2,5 milliards de chiffre d'affaire en 2010 et Nouricia, 219 millions d'euros de la Chambre d'agriculture). Cette prospérité est à partager avec le secteur de la vigne et notamment le vignoble de Champagne, situé au sud est du département.

L'Aube est bien dotée sur le plan hydrique : on y compte deux cours d'eau principaux, l'Aube et la Seine, auxquels s'ajoutent 21 cours d'eau répartis dans quatre bassins versants, et des ressources souterraines constituées de la nappe de la craie, qui couvre le Nord-Ouest du département, et des nappes alluviales de l'Aube et de la Seine. Du point de vue des usages, la ressource superficielle est mobilisée presque exclusivement pour les besoins de la centrale nucléaire de Nogent-sur-Seine, à l'extrémité Ouest du territoire départemental. De leur côté, les nappes, de la craie ou alluviales, sont fortement sollicitées pour l'irrigation des grandes cultures ainsi que pour le secteur agro-alimentaire ; elles fournissent également la totalité de la ressource pour l'alimentation en eau potable.

La structure de l'AEP est fortement atomisée : d'après le SDCI, on décompte 188 services d'eau potable, se répartissant en 72 syndicats intercommunaux et 116 communes isolées. La ville de Troyes gère seule son AEP. Elle possède trois ressources, dont deux se situent dans la côte des Bar à une cinquantaine de kilomètres au Sud et sont reliées à la ville par un aqueduc construit au début du XX^{e} siècle. Ses ressources lui permettent d'être autonome en qualité et en quantité,

malgré quelques problèmes ponctuels pour le premier volet. Le périmètre du seul contrat de rivière concernant le département, le contrat de rivière Sequana, englobe les communes où sont localisées les trois sources qui alimentent la capitale départementale. Les deux premiers objectifs de ce contrat sont l'amélioration de la qualité des eaux d'une part, la préservation et l'amélioration de la ressource en eau d'autre part. Seule Troyes déroge par ailleurs à la gestion en régie, qui domine tout le reste du département. Depuis le 1er juillet 1993 (et jusqu'en 2018), le service est exploité dans le cadre d'une délégation de service public par la Société des Eaux de l'Agglomération troyenne, filiale de Véolia.

Si l'enjeu quantitatif de la sécurisation de l'AEP ne semble pas prégnant dans le département, il n'en est pas de même pour les enjeux qualitatif et patrimonial. Les pressions sur la qualité de la ressource sont de trois ordres : pollutions diffuses viticoles au sud du département, et pollutions diffuses agricoles en lien avec les cultures intensives pratiquées notamment au nord d'une ligne reliant Aix en Othe à l'ouest, Troyes au centre et Brienne le Château à l'Est. L'intégralité du territoire aubois est ainsi classé en zone vulnérable nitrate. Selon l'Agence de l'eau et la Chambre d'Agriculture, en 2009, l'Aube comptait 250 captages dont un tiers (81) jugés prioritaires dans le cadre du 9ème Programme de l'Agence de l'eau Seine Normandie car nécessitant des actions de reconquête forte : 23% des collectivités auboises dépassent en effet la norme eau potable en pesticides. Par ailleurs, toute la moitié Nord-Ouest du département et le secteur du Pays d'Othe présentent des teneurs comprises entre 25 et 50 mg/l de nitrates. A cette pression des pollutions agricoles et viticoles s'ajoute celle liée aux pollutions diffuses domestiques : près d'un quart de la population (et 78% des communes) ne disposent pas de collecte des eaux usées. Cette pression est gérée classiquement : ouverture de nouveaux forages, souvent en déplaçant de quelques mètres en direction du coteau le forage afin de le « sortir » du fond de vallée, interconnexion des réseaux (parfois sur de longues distances) afin de mélanger les eaux et de faire tomber les taux de pollution enregistrés juste en dessous de la norme autorisée, voire mise en place d'unités de traitement de l'eau.

Sur le plan patrimonial ensuite, les réseaux d'eau sont anciens car issus de la période de reconstruction de l'après seconde guerre mondiale. Leur renouvellement est souvent difficile par manque de connaissance, de financement ou encore de volonté politique pour ne pas impacter le prix de l'eau. En Champagne-Ardenne, les fuites et autres déperditions sont estimées à plus de 30% des volumes distribués (soit près de 33 millions de m^3) et ce taux avoisine les 36% pour l'Aube (Agreste, 2007). Un effort significatif devra par conséquent être mené pour respecter les objectifs du Grenelle.

En matière de gouvernance, la singularité du département réside dans l'existence d'un syndicat départemental ancien, le SDDEA. Sa création date de 1943, ce qui souligne son ancienneté et explique son ancrage au sein du paysage « eau » aubois, plus particulièrement en milieu rural. Sa mission initiale a été de participer à l'équipement des communes rurales en matière d'eau potable. Les élus du département ont choisi à l'époque la voie de la mutualisation des moyens humains et techniques au regard de la faiblesse et de la dispersion des populations. Ils ont ainsi créé un outil leur appartenant, répondant à leurs demandes et ne remettant pas en cause leurs prérogatives. Le syndicat a très largement participé au développement des espaces ruraux, rôle historiquement largement dévolu au Conseil Général. De fait, les liens avec celui-ci sont à la fois très distendus mais aussi directs, dans la mesure où le président du SDDEA est conseiller général, par ailleurs exploitant agricole lié à l'une des grandes coopératives. Le syndicat a ensuite évolué, il s'est doté d'une régie en 1989 et il intervient désormais dans l'ensemble du champ de la gestion de l'eau (AEP, assainissement collectif et non collectif, aménagement de rivières).

Le SDDEA offre à ses adhérents une très large gamme de prestations de services : facturation, travaux, assistance technique, suivi administratif, SPANC…, ce qui permet à chaque maire ou président de syndicat de rester « maître » chez soi, et de bénéficier en quelque sorte d'un « bouclier » qui atténue ou limite le poids et les impacts des contraintes normatives extérieures (respect de la qualité des eaux potables, restauration des réseaux, protection des captages, etc.). De fait, ce « syndicat de service » apparaît comme un puissant outil de maintien du statu quo, en matière d'organisation hydro-territoriale (atomisation), mais également en matière de référentiel d'action : l'objectif est de ne pas contrecarrer les puissants intérêts agricoles. Plusieurs fois, est revenue dans les entretiens l'expression *« vous comprenez, ici c'est l'Aube…l'UMP, la droite, l'agriculture intensive quoi »*. Ce soutien va jusqu'à relativiser les alertes sur la dégradation de la qualité de l'eau, le président du SDDEA affirmant ainsi que *« le problème de l'Aube n'est pas forcément qualitatif, pas plus que quantitatif »* (L'Est Eclair, 9/12/2010). Enfin, la prégnance du SDDEA explique également le retrait du Conseil Général, et l'absence aujourd'hui de cet instrument de base de la gouvernance départemental que serait un schéma départemental d'AEP (SDAEP) : de l'aveu même du responsable « eau », l'élaboration d'un tel schéma par le Conseil Général serait considéré comme un *casus belli*, et ce même responsable concède que, même s'il le voulait, le Conseil Général n'aurait pas les moyens (informations, connaissances, expertise) de mener à bien ce projet. Comme le résume une personne interviewée : « *Tout se passe dans le consensus, le conseil général fait tout ce qu'il peut pour que le syndicat départemental se porte bien, le syndicat départemental fait tout ce qu'il faut pour que les communes se portent bien et donc en retour le conseil général se trouve dans une situation où il peut se comporter bien, tout est lié* ».

Cette gouvernance orientée vers le maintien des souverainetés locales et la sauvegarde des intérêts agricoles est toutefois mise en tension par la montée en puissance du nouveau référentiel sanitaro-environnemental. D'une part, les contraintes réglementaires se font de plus en plus fortes (DCE, LEMA, Plan national santé environnement…), et d'autre part la gouvernance, longtemps basée sur des relations professionnalo-personnelles anciennes entre les différents acteurs, se trouve remise en cause, notamment par l'arrivée d'une nouvelle responsable à l'ARS en 2009. Celle-ci a très rapidement engagé des procédures d'infractions, et désormais l'ARS ne délivre plus de dérogation aux autorisations d'exploiter de l'eau potable car l'expérience a montré qu'aucun travail n'était lancé pour remédier aux dysfonctionnements constatés. Pour les déclarations d'utilité publique (DUP) des périmètres de protection, la volonté est d'aller bien au delà du seul rappel à la législation comme pratiqué jusqu'alors et d'afficher des objectifs de reconquête de la qualité. Dans le même ordre d'idée, le pratique est à la limitation drastique des usines de traitement qui montrent l'échec d'un processus plus large et plus en amont visant à lutter contre la pollution des eaux à la source. Il y a donc une rupture assez brutale avec le référentiel et les pratiques de régulation interinstitutionnelles jusque-là en œuvre. C'est que désormais, le « régulateur » national, l'État, qui pouvait d'une certaine manière tolérer des infractions à ses propres règles, se retrouve désormais lui-même dans la situation d'être régulé par un supra-régulateur, la Commission européenne à laquelle il doit rendre des comptes. Autre signe de cette mise sous tension, le reproche par la Chambre d'agriculture aux services de l'État de ne pas l'avoir suffisamment associée dans la sélection des captages prioritaires Grenelle.

Si l'ARS met en avant des impératifs sanitaires liés à une qualité des eaux altérée par les pollutions diffuses, la DDT semble plutôt mettre l'accent sur la gestion de la question quantitative (irrigation). Cette complémentarité affichée témoigne d'une pression globale exercée sur les collectivités et les acteurs économiques, notamment agricoles et agro-industriels. Elle doit toutefois être pondérée à la lumière des faibles moyens (temps, personnel) pour

contrôler l'effectivité des mesures mises en œuvre, à la lumière du déficit informationnel et au regard d'un recentrage des services déconcentrés sur les missions régaliennes qui débouche sur une posture, « contraindre sans accompagner », qui rend difficile l'avancée des dossiers.

Outre cette remise en cause de la coalition longtemps dominante, la signature d'un accord entre le Conseil Général et l'AESN en 2007 est le second signe d'une inflexion de la gouvernance départementale. Cet accord, qui associe, à la demande du Département, les services de l'État, la Chambre d'agriculture, les acteurs économiques (CCI) et le SDDEA, est centré sur la problématique de la qualité des eaux, et déploie à cet effet la gamme désormais classique des actions territorialisées, contractuelles (captages prioritaires) ou réglementaires (périmètres de protection). La principale difficulté est de faire émerger et de pérenniser des maîtres d'ouvrage susceptibles de servir de relais à cette politique de reconquête. L'accord prévoit également l'élaboration d'un SDAEP, dont la maîtrise d'ouvrage serait assurée par l'État. En 2011, cette option n'est pas à l'ordre du jour.

La quasi-totalité des interventions opérationnelles pour l'enjeu qualitatif sont assurées par la Mission Agricole de Protection des Captages (MAPC) créée en 2007, hébergée et financée par la Chambre d'agriculture (30%) ainsi que part le Conseil Général 10 (20%) et l'Agence de l'eau SN (50%). Cela témoigne d'une implication plus grande de la profession agricole même si certains acteurs la juge lente voire encore largement insuffisante. Les facteurs explicatifs tiennent à la fois à une prise de conscience de la Chambre d'agriculture sur les dérives des 30 ans de productivisme, des attentes des consommateurs et de la population plus largement, des contraintes nationales et européennes sur la qualité sanitaire et des milieux. La Chambre d'agriculture semble privilégier les outils et démarches dont elle puisse s'assurer le contrôle politique et technique. A titre d'exemple, elle s'engage plus facilement sur les mesures « BAC » (Bassins d'alimentation des captages) de l'AESN que sur les politiques MAE (mesures agroenvironnementales) et périmètres de protection des captages (PPC), où le poids réglementaire et la place de l'État encadrent et restreignent davantage ses marges de manœuvre. La pratique du zonage reste très largement perçue par la profession comme contraignante car impliquant des restrictions sur les usages, les pratiques et l'occupation des secteurs délimités. Le comité de pilotage de la Mission s'étend au delà du cercle des financeurs puisque sont également présents les services de l'État (MISE, DDT, ARS), le SDDEA et la FRAB, qui défend et promeut l'agriculture biologique en Champagne Ardennes. Sa mission est de définir les captages sur lesquels il faut intervenir, d'associer les collectivités à la démarche de délimitation et d'étude du BAC, d'établir le diagnostic puis d'engager la phase de concertation avec les agriculteurs. A ce jour, les bilans sont plutôt modeste (170 ha contractualisés et rien sur les phytosanitaires).

L'emparement de la problématique qualitative est également favorisé par l'entrée de nouveaux acteurs : bien qu'elle soit très marginale au regard de la filière dite conventionnelle et très éclatée territorialement, la filière biologique tente ainsi de se structurer. L'Agence travaille également avec le groupe de négoce Nouricia. Eaux de Paris intervient de son côté pour favoriser la conversion au bio de terrains au sein des périmètres la concernant. La gestion de l'enjeu qualitatif semble par ailleurs dessiner un clivage entre la grande culture d'une part, et la filière viticole d'autre part, plus réceptive, pour des raisons d'image notamment, à l'idée de protection de la ressource. Cet intérêt est cependant à nuancer car de l'avis de plusieurs acteurs interrogés les enjeux financiers sont si importants dans le Champagne que rares sont les viticulteurs qui se risquent à diminuer les traitements, importants pour cette culture. De plus, compte tenu des marges réalisées à l'hectare, les incitations pour la mise en œuvre de MAET

(mesures agroenvironnementales territorialisées) seraient insuffisantes par rapport au travail à réaliser et aux gains potentiels obtenus.

Le troisième pilier d'une éventuelle modernisation de la gouvernance de l'eau, les institutions de bassin ou de milieux, reste très peu développé au regard des problématiques écologiques, quantitatives et qualitatives du département. On ne dénombre qu'un contrat de rivière (Sequana, en cours d'élaboration), un contrat global (Voire et Ravet) et un SAGE (Armançon, en cours d'élaboration). Leur difficile émergence s'explique par le fait que ces dispositifs doivent se faire une place politique face à des structures anciennes et peu enclines à remettre en cause leurs pratiques, d'autant plus qu'elles relèvent plus des champs traditionnels et sectoriels du drainage et du recalibrage des cours d'eau que de la gestion globale et intégrée. D'ailleurs, contrat de rivière et SAGE ne semblent émerger qu'à partir du moment où se sont ces « anciennes » structures qui prennent leur pilotage en main, et en influencent nécessairement l'orientation et les modes d'action. C'est une logique d'hybridation qui est à l'œuvre.

En résumé, la logique traditionnelle était à l'éclatement des structures de gestion de l'eau DCH, sous couvert du SDDEA, et au primat des logiques curative / palliative en matière de qualité de la ressource. Sur le second point, les choses commencent à évoluer sous le poids des contraintes, des prises de consciences multiples mais aussi par le fait que plus personne ne peut faire face tout seul aux enjeux et objectifs, ce qui favorise l'ouverture du jeu d'acteurs. La gouvernance initiale agricolo-centrée se recompose, associant à la fois des acteurs étatiques re-légitimés par des objectifs sanitaires et environnementaux « d'intérêts supérieur » et une régulation économique profitant de différentes opportunités (nouveaux acteurs, évolution de la Chambre qui affiche son *mea culpa* et ne peut courir le risque de s'isoler et de se mettre en marges du processus…) pour engager territorialement des dispositifs permettant d'atténuer les externalités sur les milieux. Sur le premier point, l'architecture institutionnelle pourrait évoluer dans le sens d'une rationalisation radicale sous l'impulsion du préfet. Dressant le constat d'une inadaptation de la structure actuelle aux *« enjeux actuels d'amélioration de la qualité de l'eau distribuée aux abonnés ou de sécurisation de l'alimentation en eau potable »*, le SDCI recommande en effet de confier au SDDEA l'exercice effectif des compétences eau potable et assainissement, au fur et à mesure des décisions de transfert à prendre par les communes ou syndicats intercommunaux, en incluant Troyes. On aboutirait ainsi à une gouvernance centralisée. Il n'est pas dit toutefois que ce projet puisse être mené à terme, car il suscite de fortes réticences chez certaines collectivités. Et quoi qu'il en soit, il resterait à voir si la sécurisation qualitative se traduirait par une sanctuarisation de quelques ressources clefs interconnectées, ou par une gestion plus offensive de reconquête de la qualité sur l'ensemble du territoire.

Le Cantal : une gouvernance de l'eau rurale portée par le Conseil Général

Département de moyenne montagne au caractère rural très marqué (densité de 26 hab./km² ; SAU : 377 000ha soit 53 ,7% % du territoire), le Cantal est engagé depuis une vingtaine d'années dans une logique de sécurisation de son AEP. Configurée par les travaux d'équipement des communes menés dans les années d'après-guerre, parfois de manière sommaire, et par un contexte hydro-géographique fait de vallées cloisonnées, l'organisation de l'AEP présente en effet au début des années quatre-vingt dix une situation qui commence à devenir problématique. L'organisation est très morcelée, avec, hors Aurillac et son

agglomération, une multitude de petits services, communaux (143, soit 55% des 260 communes que compte le département) ou syndicaux (23 syndicats de taille modeste), gérés pour la plupart en régie et exploitant globalement entre 700 et 1000 points de captage dont certains sont *« peu recommandables »*. L'eau distribuée provient en effet de ressources souterraines qui sont à la fois peu productives, ce qui génère des situations tendues voire des conflits d'usage avec l'abreuvement des animaux en période d'étiage, et sensibles à la pollution bactériologique. Celle-ci est générée par un élevage bovin très développé (il représente l'essentiel de la production agricole), mais aussi par un temps de séjour excessif de l'eau potable dans des réseaux longs, vétustes et peu entretenus. Les zones les plus touchées par des problèmes de quantité d'eau sont situées à l'Ouest du département où certaines communes peuvent connaître des ruptures d'approvisionnement épisodiques. Cause et conséquence de cet état de fait, le prix de l'eau moyen est très faible. Seule la communauté d'agglomération du Bassin d'Aurillac (CABA) semble tirer son épingle du jeu. Elle dispose de ressources hydriques suffisantes sur son territoire, ce qui la détache des enjeux et de la gouvernance du reste du département. La gestion y est organisée en intercommunalité depuis 1973 dans le cadre d'un SIVOM puis, à partir de 1990, dans le cadre d'un district composé de 11 communes qui deviendra en 2000 une communauté d'agglomération, comptant 25 communes en 2012. La régie y est pratiquée et défendue politiquement, et une réelle solidarité y est à l'œuvre entre les communes centres (Aurillac et Arpajon) et celles qui s'y sont agrégées progressivement.

Une première tentative de rationalisation hydro-territoriale est tentée en 1990 par la DDAF au travers d'une action *« objectif eaux pures »*, qui proposait une sectorisation calée sur les trois arrondissements et sur la base d'un engagement volontaire des communes. Concrètement, la coopération s'est révélée impossible à partir d'un tel découpage par secteurs administratifs qui ne prenait pas en compte la réalité et les contraintes physiques des bassins-versants. C'est la sécheresse de 2003 et la crise de l'eau qu'elle a suscitée qui remit cette question sur l'agenda. L'événement est systématiquement présenté par les acteurs institutionnels comme un révélateur de la situation de fragilité de la ressource en eau potable et comme un tournant pour la gestion de l'eau dans le Département. Les communes privées d'eau, l'acheminement par des citernes,

les coupures d'eau en journée, les négociations pour des transferts d'eau, le bétail en souffrance ont constitué un choc social qui a eu un effet important de prise de conscience du problème de l'eau potable et qui a souligné la nécessité d'une réflexion en amont sur la sécurisation de la ressource. *« En 2003, on a vraiment pris conscience de l'inadaptation de l'organisation face aux situations de crise dont on prévoit qu'elles seront plus fréquentes à l'avenir »*, explique un agent du Département. L'organisation de l'AEP en secteur rural apparaît totalement dépassée : les services disposent de ressources financières insuffisantes pour entretenir et même gérer convenablement leur patrimoine – notamment dans l'Est du territoire, où la pression quantitative est nettement moindre qu'à l'Ouest et où certaines communes connaissent des rendements inférieurs à 40% –, la gestion est très artisanale et n'est guidée par aucune perspective de long terme, les perspectives de ressources alternatives sont quasiment inexistantes, il existe peu d'interconnexions structurantes permettant d'assurer des secours mutuels, la protection des captages est peu avancée… Le manque de recettes propres est en partie, mais en partie seulement, comblé par les transferts en provenance du budget général, que la réglementation autorise jusqu'à un certain seuil de population. Il n'empêche que cela perpétue la représentation d'une eau potable pas chère, voire gratuite. Enfin, confrontée à des crises comme celle vécue durement en 2003, l'activité d'élevage cherche à s'affranchir par des forages individuels de sa dépendance exclusive vis-à-vis de la ressource en eau potable qui a également un coût, ce qui suscite des craintes sur la viabilité des services d'eau potable qui seraient de surcroît privés de ces consommateurs importants.

Au cours des années 2000, le Conseil Général s'empare donc véritablement de la problématique eau potable en mettant en place un dispositif à triple détente. En premier lieu, il engage en 2005 une révision du schéma départemental d'AEP (le premier SDAEP a été réalisé en 1997 sous la maîtrise d'ouvrage du Conseil Général), laquelle va permettre la prise de conscience de la nécessité d'une gestion planifiée et coordonnée de l'eau. Ce nouveau schéma départemental, qui vise à prolonger le défi territorial conduit jusqu'en 2006 avec l'Agence de l'eau, est l'occasion pour le « maître des cartes » de dessiner dix-neuf secteurs cohérents du point de vue de l'eau DCH, susceptibles de former des territoires de gestion effective sur lesquels pourraient émerger des maîtres d'ouvrage compétents. Ces secteurs s'appuient en partie sur des structures intercommunales existantes (syndicats intercommunaux et communautés de communes). Cet effort de planification se décline territorialement, chaque secteur devant à terme être doté d'un PLPDE, ou Plan Local de Production et Distribution de l'Eau, avec l'objectif que seuls les travaux et enjeux inscrits dans les PLPDE seraient éligibles aux subventions départementales. Le schéma prévoit dans le même mouvement de rationalisation une réduction de 15% du nombre total de captages.

Deuxième pilier de cette politique, un règlement des aides est créé en 2005, afin que ces aides puissent désormais être mises au service de la politique. Un prix de l'eau minimal est désormais exigé pour l'accès aux subventions ; fixé en 2007 à 0,5 €/m^3, le plancher a été remonté à 1€ à partir de 2011. Le Conseil Général gère également les aides du FSUR, dans le cadre d'une convention avec l'Agence Adour Garonne, mais ces aides sont peu significatives pour l'eau potable : 1% du chiffre d'affaires annuel du secteur, contre 8% pour les aides apportées par le Département.

Enfin, troisième pilier, un bras armé du Conseil Général est mis en place également en 2005 sous les espèces d'une Mission d'Assistance à la Gestion de l'Eau, la MAGE, forte actuellement de six agents qui consacrent approximativement la moitié de leur temps à l'AEP. Celle-ci, financée à 50% par les Agences de l'eau, a notamment pour mission d'accompagner les collectivités dans la démarche de planification et dans la mise en place des périmètres de

protection ainsi que de porter le message de l'intercommunalité. L'objectif de l'isntitution Départementale vise à obtenir un transfert de compétences progressif vers les communautés de communes, qui peuvent bénéficier d'un appui pour l'embauche de techniciens AEP mutualisés. La MAGE s'est également emparée de l'enjeu du système d'information. Elle profite de l'élaboration du schéma départemental d'alimentation en eau potable, puis des PLPDE, pour collecter et formaliser l'information sur les services d'eau. Elle incite d'ailleurs les collectivités, lors de l'élaboration des PLPDE, à développer leurs moyens de connaissance de leurs infrastructures par la pose de compteurs. Elle a fait enfin un effort important de mise à jour des données disponibles sur les captages, construisant ainsi une base de données sur SIG plus à jour que celle de l'ARS, car complétée avec des pièces administratives (anciennes DUP) dont les services de l'État ne disposaient plus.

Dans cet effort de sécurisation par la rationalisation hydro-territoriale, le Conseil Général est fortement soutenu par les services de l'État. Ceux-ci s'efforcent en effet d'instaurer le nouveau référentiel sanitaro-environnemental, au nom duquel se déploie cette rationalisation, mais sa légitimité a du mal à s'imposer. L'attachement à la souveraineté hydro-territoriale dans les territoires ruraux est en effet particulièrement fort, chez les élus et parmi la population. S'y entremêlent le respect des efforts consentis autrefois pour amener l'eau, la crainte d'un dérapage non contrôlé des prix dans un contexte où ceux-ci maintenus artificiellement bas depuis des années, mais également une forme de déni des alertes sanitaires. D'un côté, les acteurs institutionnels appuient leur argumentaire sur les mesures et les normes qui permettent d'identifier des dépassements, (par exemple le fait que près de deux-tiers de la population a été exposée au moins une fois à une eau de qualité bactériologique hors norme en 2003) ; d'un autre côté, nombreux sont les acteurs locaux qui, pour demeurer dans le statu quo, convoquent l'origine « locale » de l'eau, l'absence de pathologies, voire la longévité des anciens… et qui dénoncent un excès de précaution de l'administration .

L'ARS assume pour sa part totalement un recours à des moyens plus coercitifs depuis les années 2000 pour peser sur ce problème sanitaire d'instauration la qualité bactériologique. Outre l'effort de mise en conformité des périmètres de protection des captages (PPC – cf. infra), l'établissement et la publication éventuelle d'une carte annuelle des communes à risque bactériologique participe d'une volonté de l'État d'accroître la pression sur les collectivités pour qu'elles interviennent de manière plus volontaire. Un classement des communes a été établi (sur la base du critère de communes ayant 30% de non-conformité par an et pointées 3 années consécutives) qui permet d'identifier une liste annuelle de *« communes à problèmes »* et de proposer au préfet des courriers de mise en demeure exigeant que le maire interdise la consommation aux personnes vulnérables et en fasse la publicité nécessaire pour éviter les risques. Ces mesures trouvent en général un assez faible écho auprès des résidents permanents, mais davantage auprès des résidents saisonniers qui *« craignent les gastro et peuvent aller jusqu'à apporter leur eau »*. Dans un département qui mise sur le tourisme vert et pour lequel une qualité de l'eau dégradée entre en contradiction avec l'image qu'il cherche à promouvoir, cette régulation par la contre-publicité pourrait toutefois finir par porter, au moins pour la suppression des points noirs si ce n'est pour renforcer la mobilisation au regroupement intercommunal.

Au titre des mesures pour inciter les collectivités à moderniser leurs installations et services d'eau et trouver des réponses aux problèmes de bactériologie, la proposition de l'ARS de conditionner l'attribution de Certificats d'Urbanisme à la présence d'une eau en quantité et en qualité suffisantes a été régulièrement suivie par le Préfet. Les services État peuvent ainsi limiter l'ouverture de zones à urbaniser si les réseaux existants ne permettent pas de garantir une

quantité et une qualité d'eau suffisante pour les constructions à venir. Utilisée pour l'exemple, la décision a fait rapidement le tour des élus locaux et aurait conduit à faire évoluer des positions, dans la mesure où, comme l'explique le VP du Conseil Général, *« Pour un élu, ne pas délivrer de permis vous ne servez plus à rien. Le message est passé »*. Pour autant, cette montée en puissance de la coercition ne représente que l'un des volets de la stratégie de changement. Selon les gestionnaires, la menace ne peut en effet s'exercer que s'il existe en parallèle une assistance technique et un accompagnement financier : *« Le bâton sans les moyens techniques d'agir ne sert à rien et il faut savoir relâcher la pression lorsque la collectivité y va à son rythme »*, explique un agent du Département. Même son de cloche au sein de l'ARS, qui sait faire preuve le cas échéant de pragmatisme dans l'application des normes et qui, par ailleurs, continue à faire de l'accompagnement de proximité auprès des élus, notamment lorsqu'il s'agit de protéger les captages.

La protection des captages représente en effet un défi de taille pour le département : d'abord, en raison de leur nombre ; ensuite, au regard de la tension que cela provoque avec un secteur de l'élevage bovin, poids lourd de l'économie agricole et départementale protégé politiquement tant par l'État que par le Conseil Général. La recherche d'un équilibre entre protection de la ressource et maintien de l'activité agricole a conduit dès 2001 à un accord-cadre départemental qui fait office de convention entre les partenaires institutionnels gestionnaires pour traiter les tensions agriculture/AEP. Le cheminement de cet accord fut au fond assez classique : des agriculteurs se plaignirent auprès de la Chambre d'agriculture de positions *« très contraignantes et pas nécessairement justifiées sur le plan de la qualité de l'eau »*, la Chambre interpela le préfet qui invita alors les acteurs concernés (État, collectivités, Conseil Général, Agences de l'eau) à négocier un accord ; depuis, sont pris sur cette base des arrêtés *« qui ne sont plus contestés et qui permettent aux agriculteurs d'exploiter »*. Cet accord fut toutefois renégocié en 2007, en raison du coût des indemnités de servitudes jugé insupportable par certaines collectivités. Les discussions *« difficiles et longues »* ont porté sur un allègement des indemnisations et une réduction des contraintes agricoles.

Autant que le contenu de l'accord, c'est la démarche de coopération basée sur un diagnostic commun qui est saluée comme une réussite. Mais celle-ci doit être quelque peu nuancée. D'abord, la bactériologie – qui représente le principal problème identifié dans le département – ayant été jugée trop difficile à mesurer, l'accord-cadre porte uniquement sur la variable *nitrates*. Ensuite, lors de la renégociation de 2007, les interdictions d'épandage ont donné lieu à des débats animés dont rend compte la complexité et le flou du texte final de l'accord, qui s'attache à laisser ouvertes des possibilités de dérogations sur le temps ou sur des parcelles et donc laisse la possibilité de discuter au cas par cas des « règles agricoles spécifiques ». Par ailleurs, le rythme annuel de mise en place des PPC demeure très lent (environ 10 par an) et augure d'un horizon très lointain pour une régularisation complète. Il est même à craindre que la lenteur discrédite toute tentative d'objectif temporel de régularisation complète. Globalement, à l'ombre de cette régulation conventionnelle, la Chambre d'agriculture ne se départit pas d'une stratégie assez classique : elle préconise de réserver la sécurisation de la ressource aux captages qui ont vocation à desservir une population significative de manière pérenne ; elle assume le message de protection de la ressource et de responsabilisation qu'elle relaie auprès de ses mandants, tout en sachant que dans la pratique plusieurs prescriptions agricoles *« sont incontrôlables »* notamment sur les volumes de fertilisation ; elle brandit pour finir la menace d'actions qui seraient entreprises pour défendre les agriculteurs en cas d'exigences trop fortes : *« Si on avait des interdictions strictes de toute fertilisation, on aura des blocages et nous on défendra les agriculteurs, vu la situation qu'ils traversent »*.

Après une décennie marquée par des réalisations importantes, les signaux envoyés par les principaux acteurs institutionnels au tournant des années 2010 paraissent assez contradictoires. D'un côté, le désengagement des services de l'État se confirme, et se traduit très concrètement par le départ à la retraite ou la réaffectation des trois ingénieurs qui accompagnaient les services ruraux depuis une vingtaine d'années ; or, ce désengagement s'opère sans émergence d'une autonomie des collectivités, ni perspective d'être comblée par le privé, le Cantal représentant un marché peu attractif pour les bureaux d'études privés. Parallèlement, l'institution Départementale s'adapte à la crise des finances publiques en décidant de diminuer drastiquement ses subventions à l'AEP, qui passent de 2,5 à 1 million d'euros par an. Cela se traduit par une réduction des aides, excepté celles liées à la ressource, aux interconnexions, et aux traitements. Mais d'un autre côté, le Département envisage de renforcer ses services pour apporter une assistance d'ingénierie technique et financière aux collectivités, gratuitement dans le cadre de l'assistance technique obligatoire, mais également dans un cadre concurrentiel, avec une comptabilité analytique, pour combler ce vide entre les collectivités et les bureaux d'étude (maîtrise d'œuvre). De surcroît, il s'empare de la problématique protection de la ressource avec, depuis 2010, un agent de la MAGE affecté à la mission PPC, et de la problématique système d'information. Dans un contexte où la DDT15 voit fondre ses effectifs spécialisés dans l'eau DCH et abandonne l'ensemble de ses missions d'ingénierie publique et où l'ARSDT15 est contrainte de parer au plus urgent, le Conseil Général assume, via la MAGE, la nécessité de centraliser la gestion de l'information qui n'est pas prise en charge par les autres acteurs. Ce processus centralisé ne se construit pas sans difficultés : l'organisation complexe et dispersée de l'eau DCH dans le département multiplie les données ; la MAGE part avec un historique de données faible ; beaucoup des servcies du Cantal ont de grandes difficultés à produire leurs données (seules 10 sur 180 produisent annuellement leurs RPQS) ; la MAGE, qui n'a pas d'outil préexistant de gestion des données et ne dispose pas de services support en la matière, développe en interne son système de gestion des données. Toutefois, le Département n'est pas remis en cause par les autres acteurs dans son rôle centralisateur, il les consulte régulièrement pour collecter les données dont ils disposent et en retour il leur fournit des exploitations de la base de données.

Globalement, la compréhension de la gouvernance de l'eau DCH impose de distinguer nettement deux sous-territoires et deux systèmes de gestion. D'un côté, dotée de ressources en eau significatives et sécurisées, arrimée à une gestion en régie publique revendiquée politiquement, appuyée sur un personnel présenté comme professionnel et disposant d'un système d'information en cours de modernisation (démarche de modélisation en cours et amélioration du rendement des réseaux), la CABA est largement autonome et présente un ensemble de garanties pour assurer une gestion stratégique de la ressource en eau DCH. D'un autre côté, sur le territoire rural, autour du Conseil Général on observe une dynamique institutionnelle de la gestion de l'eau DCH particulièrement convergente entre les principaux acteurs de la gestion de l'eau, tant sur le plan du diagnostic, que des moyens d'action coordonnés à mettre en place. Cette coalition départementale dispose d'un référentiel commun qui s'appuie d'une part sur l'adhésion au référentiel sanitaire national et européen qui s'est progressivement diffusé dans les administrations et les services techniques ; et d'autre part sur l'idée partagée que la fragilité de la ressource met en cause l'image de qualité du cadre de vie, des produits sur lesquels le Cantal s'appuie pour son développement. En dépit de la réduction de ses ressources financières, le Département entend conserver un rôle politique important dans cette coalition, autant par velléités tutélaires pour s'approprier ce champ d'action que par l'obligation que lui donne son rôle historique auprès du monde rural de jouer un rôle

d'amortisseur de la crise vis-à-vis des collectivités de base. Les leviers d'action utilisés par la coalition des acteurs gestionnaires départementaux visent à faire adhérer ces collectivités aux principes d'une rationalisation globale de la gestion de l'eau DCH. Elle mobilise conjointement des mécanismes de conditionnalité, la voie de la pédagogie et de la négociation des normes et la stabilisation d'accords conventionnels. Les *dispositifs de conditionnalité* visant à créer des interdépendances explicites entre les enjeux de l'eau DCH et d'autres champs d'activité : urbanisme (attribution des CU), développement de l'élevage (installation et extension d'exploitations), tourisme (publication d'une carte de qualité sanitaire de l'eau potable), affichage d'un « juste prix » de l'eau sont autant de domaines que ces dispositifs obligent à penser comme dépendants de la gestion de l'eau DCH.

Le bilan à ce stade est mitigé. Les neuf plans locaux réalisés (ainsi que les 3 lancés en 2011) ont permis un travail de diagnostic systématique et de programmation de travaux qui fixent des priorités et un cap pour l'action des collectivités. Au-delà des difficultés réelles des collectivités concernant leurs capacités techniques, financières et humaines pour mettre en œuvre cette programmation, la formalisation des problèmes participe d'un apprentissage des élus et des collectivités pour les faire adhérer à un référentiel normatif et sanitaire porté par les gestionnaires départementaux. Les sommes considérables de travaux à réaliser figurant dans les études, s'ils permettent de fixer les esprits, peuvent cependant avoir un effet démobilisateur sur les élus des collectivités de base chargées de financer une part de ces investissements (20% à minima). Pour la coalition départementale, la sécurisation passe de toute façon par une réorganisation des services à des échelles territoriales adaptées à une gestion plus professionnelle de l'eau potable. Cette stratégie exige cependant du temps, notamment pour l'émergence de maîtres d'ouvrage ou a minima de coopérations fonctionnelles par mutualisation. Dans la mesure où cette gestion s'accompagne également d'un renchérissement du prix de l'eau, on peut redouter que cette stratégie inhibe toute velléité de changement. Au demeurant, très peu de regroupements intercommunaux ont pu être observés depuis l'adoption du SDAEP, ce qui souligne un certain hiatus entre le volontarisme affiché de la *coalition départementale* et les faibles dispositions des collectivités à se saisir des opportunités qui leurs sont proposées. Le préfet a prudemment décidé de ne pas toucher au secteur de l'eau potable à l'occasion de l'élaboration du SDCI, tout en annonçant une étude de réflexion globale sur la gouvernance de la compétence eau.

Ensuite, on l'a vu, la régularisation des PPC se caractérise par un rythme très lent. Au-delà de certaines raisons objectives, en particulier la limitation des moyens, et du déni de l'enjeu sanitaire, l'effort systématique de conciliation et de négociation des contraintes avec le secteur agricole peut avoir tendance à brouiller le message d'urgence de la situation sanitaire porté par ailleurs. Enfin, alors que l'état global des réseaux est jugé médiocre, au regard du rendement moyen notamment, et que le taux de renouvellement annuel, même s'il est mal connu, est estimé à moins de 1%, la gestion patrimoniale ne semble pas être une priorité alors que le renouvellement bénéfice, pour combien de temps encore, de subventions de l'institution Départementale et, très modestement, de l'Agence de l'eau. La priorité des collectivités porte clairement sur la question des ressources, notamment dans sa dimension qualitative. Mais dans l'avenir, la réduction des financements est très probable et risque encore de fragiliser l'impact potentiel du dispositif d'aide, ce qui risque de conduire le renouvellement des réseaux sur la voie d'un enjeu orphelin. Trois scénarios sont alors envisageables. Une première hypothèse est celle d'un *emparement* collectif et significatif de la gestion de l'eau DCH par la population, les gestionnaires, les collectivités de base, à la « faveur » d'une récurrence des crises comparables à celle de 2003. Une deuxième hypothèse renvoie à une poursuite assumée de la politique

actuelle. La poursuite fidèle de la programmation visant à accompagner un à un les Plans Locaux s'inscrit dans un long terme dont l'horizon est repoussé par la crise des finances publiques et la compression des moyens humains. Ce scénario qui confirme le rôle revendiqué du Conseil Général en tant qu'amortisseur de la crise et soutien des collectivités de base nécessite tout autant une permanence du « sens » de l'action publique qu'un engagement financier et une complicité (tant institutionnelle qu'individuelle) durables des partenaires de la coalition départementale. Une troisième hypothèse renvoie à une perte de contrôle de la politique AEP du fait d'une baisse des moyens d'action. La réduction drastique des ressources financières et des moyens humains mis à disposition par les collectivités et les administrations pour réguler les enjeux de la gestion de l'eau DCH et le faible écho de la démarche actuelle auprès des collectivités pourraient se traduire par un reflux progressif des interventions des acteurs gestionnaires, conduisant à un statu-quo de la gestion AEP limitée à des interventions réparatrices ponctuelles pour répondre à l'urgence de situations critiques. Ce scénario requiert un accord des gestionnaires départementaux – notamment avec l'administration – pour généraliser une gestion par la négociation des normes, pour prendre le risque d'une fragilisation du discours sur le potentiel de qualité du département et pour assumer que le Cantal puisse rester en contradiction avec le référentiel sanitaire national et européen.

Bibliographie

ADF et CFE (2003). Les départements et l'eau. Paris, Enquête de l'Association des départements de France et du Cercle français de l'eau**.**

Barraqué, B. (2004). Normes de qualité de l'eau : histoire et prospective. 15ème journée scientifique de l'Environnement- Usages de l'eau : synergies et conflits - CIRED-CNRS et AgroParisTech. Paris**.**

Barraqué, B. (2010). Les trois génies de l'eau urbaine. in: Peurs et plaisirs de l'eau. B. Barraqué et P.-A. Roche. Paris, Hermann - Actes du colloque de Cerisy**:** 327-349.

Barrow, C. (1998). "River Basin Development Planning and Management: A Critical Review." World Development 26(1): 171-186.

Barthes, J., A. Large, et al. (2009). Financement des actions pour lutter contre les pollutions diffuses agricoles du Programme de mesures du SDAGE du bassin Seine-Normandie. Paris, Rapport ENGREF pour l'AESN**.**

Behar, D. (2002). Le département : nouvel intercesseur territorial. in: Pour en finir avec la décentralisation. C. Floquet. Paris, Editions de l'Aube - Datar.

Bergeron, H., Y. Surel, et al. (1998). "L'Advocacy Coalition Framework - Une contribution au renouvellement des études de politiques publiques ?" Politix 11(41): 195-223.

Berne, A. (2012). "Une nouvelle approche pour réduire les pollutions diffuses agricoles dans les bassins d'alimentation de captage." TSM - Tehniques Sciences Méthodes(6): 28-35.

Boltanski, L. (2009). De la critique. Précis de sociologie de l'émancipation. Paris, Gallimard.

Boutelet, M., A. Larceneux, et al., Eds. (2010). Gouvernance de l'eau : Intercommunalités et recomposition des territoires. Dijon, Edition Universitaire de Dijon.

Breuil, L., G. Canneva, et al. (2004). Country Report Italy, Contribution au Rapport UCL - projet Euromarket Water liberalization scenarios**.**

Busca, D. (2010). L'action publique agri-environnementale. La mise en œuvre négociée des dispositifs. Paris, L'Harmattan.

Cadiou, S. et C. Maubert (2005). Au centre des forces locales. Éléments et enjeux d'une réflexion prospective. Paris, Commissariat Général du Plan**.**

Cador, J.-M. (2002). Le patrimoine en canalisations d'AEP en France. Bilan des huit enquêtes départementales et estimation nationale. Caen, Rapport du laboratoire GEOPHEN pour le Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement et l'Assemblée des Départements de France**.**

Canneva, G. (2007). Vers un système d'information sur les services d'eau et d'assainissement. Paris, Ministère de l'Ecologie et de l'Aménagement Durables, Direction de l'eau**.**

Canneva, G. et C. Pezon (2008). "Des communes aux communautés, la révolution invisible des services d'eau en France." Flux 74: 56-67.

Citroni, G. (2010). Une mise en oeuvre sans normes : deux décennies de réformes dans les services de l'eau en Italie. in: Les enjeux de la gestion locale de l'eau. G. G. d. r. s. l. a. l. e. Europe. Paris, Moniteur.

Citroni, G., N. Giannelli, et al. (2007). " Qui gouverne les services publics locaux? Des configurations variables entre secteurs public et privé dans le cas du service public de l'eau en Italie." Politiques et management public 25(3): 151-167.

Commissariat Général au Développement Durable (2010). Services d'eau et d'assainissement : une inflexion des tendances? S. d. l. o. e. d. statistiques. Paris**.**

Cour des comptes (2011). Les services publics d'eau et d'assainissement : des évolutions encourageantes. Paris, Rapport public annuel 2011**.**

Crozier, M. et J.-C. Thoenig (1975). "La régulation des systèmes organisés complexes. Le cas du système de décision politico-administratif local en France." Revue française de sociologie XVI: 3-32.

Epstein, R. (2000). "Le préfet-ajusteur. Entre intérêt général et ordre public, après le ‘‘pouvoir périphérique’’." Pouvoirs locaux(44): 37-44.

Estèbe, P. (2005). "Le département insubmersible. Entre modernité territoriale et archaïsme politique." Informations sociales(121).

Feuillette, S., J.-F. Ayats, et al. (2012). "Eau et agriculture : quels défis aujourd'hui et demain ? ." POUR(213).

Fourneret, G. (2011). Assistance technique départementale. Situation actuelle et évolutions. Journée d'échange sur la mutualisation des moyens des services d'eau et d'assainissement. FNCCR. Poitiers**.**

Framery, D. (2005). Champagne-Ardenne. in: Nouvelle géopolitique des régions françaises. B. Giblin. Paris, Fayard**:** 379-401.

Hall, Peter A. (1993). "Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain." Comparative Politics 25(3): 275-296.

IFEN (2007). Les services publics de l'eau en 2004 - Volet eau potable. Les dossiers. Orléans, IFEN**.**

Jullien, F. (1997). Traité de l'efficacité. Paris, Grasset.

Kada, N. (2012). "La réforme de l'Etat territorial." Revue française d'administration publique(141): 109-120.

Large, A. (2010). Protection de la santé publique et bon état des eaux : complémentarités et incompatibilités de 4 directives Européennes. Montpellier, Synthèse technique AgroParisTech - Onema**.**

Large, A. (2010). Quels sont les systèmes d'information mobilisés pour mettre en œuvre une politique départementale de l'eau potable ? Le cas de la Manche. Bordeaux, Cemagref et AgroParisTech**.**

Lascoumes, P. (1994). L'éco-pouvoir - environnements et politiques. Paris, La Découverte.

Lascoumes, P. et P. L. Galès, Eds. (2005). Gouverner par les instruments. Paris, Presses Universitaires de Sciences-Po.

Lascoumes, P. et J.-P. Le Bourhis (1996). Gérer le long-terme par l'action procédurale. Les dispositifs de planification territoriale entre modèle technico-administratif et modèle décisionniste. Quel environnement au XXIème siècle? Environnement, maîtrise du long terme et démocratie, Abbaye de Fontevraud, France.

Le Galès, P. (1995). "Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine." Revue française de science politique 45(n° 1): 27-95.

Le Grand, J.-F. (1999). La contractualisation, moyen d'approfondissement et de mise en œuvre de la politique de l'eau. Colloque du Cercle français de l'eau - 8 juillet 1999 - disponible sur http://www.waternunc.com/fr/sena199.htm [consulté le 29/06/2012]. Paris.

Lorrain, D. (1991). "De l'administration républicaine au gouvernement urbain." Sociologie du travail(4): 461-484.

Mabileau, A. (1994 (1991)). Le système local en France. Paris, Montchrestien.

Marcou, G. (2012). "Changements et permanences dans le système français d'administration territoriale." Revue française d'administration publique(141).

Mermet, L. (1991). "Dans quel sens pouvons-nous gérer l'environnement ?" Gérer & Comprendre(22): 68-81.

Mermet, L. et S. Treyer (2001). "Quelle unité territoriale pour la gestion durable de la ressource?" Annales des Mines - "Responsabilités et Environnement"(avril 2001): 67-79.

Miquel, G. (2003). La qualité de l'eau et de l'assainissement en France. Paris, Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques.

Notte, O. et D. Salles (2011). "La prise à témoin du public dans la politique de l'eau. La consultation Directive Cadre Européenne sur l'Eau en Adour-Garonne." Politiques Européennes(33): 37-62.

OCDE (2002). Glossaire des principaux termes relatifs à l'évaluation et la gestion axée sur les résultats. Paris, Les éditions de l'OCDE.

Ohnet, J.-M. (1996). Histoire de la décentralisation française. Paris, Le livre de poche.

Pezon, C. (2009). "Organisation et gestion des services d'eau potable en France hier et aujourd'hui." Revue d'économie industrielle: 131-154.

Pezon, C. et G. Canneva (2009). "Petites communes et opérateurs privés généalogie du modèle français de gestion des services d'eau potable »." Espaces et sociétés(4): 21-39.

Poupeau, F.-M. (2001). "Libéralisation du service public et action publique locale. Le département dans la recomposition du système de distribution électrique français." Sociologie du travail(43): 179-195.

Pouvoirs Locaux (2007). n°75 - Dossier : Le département, l'état des politiques publiques, l'avenir du Conseil Général. Paris.

Rangeon, F. (1996). Le gouvernement local. in: La gouvernabilité. CURAPP. Paris, PUF: 166-173.

Renaud, E. (2005). Définition d'une méthode pour l'annualisation des volumes mis en œuvre dans les services d'alimentation en eau potable. Bordeaux, Rapport Cemagref - UR REBX pour le SMEGREG.

Renaud, E., B. Brémond, et al. (à paraître). "La durée de vie des canalisations, une notion insuffisante pour conduire une politique de renouvellement." TSM - Tehniques Sciences Méthodes.

Renaud, E. et A. Large (2011). Analyse du système d'indicateur mis en place par le conseil général du Rhône pour conduire sa politique d'aides en matière d'alimentation en eau potable. Bordeaux, Document de travail Irstea - UR REBX établi dans le cadre du programme de recherche AQUADEP**.**

Roncayolo, M. (1992). Le département. in: Les lieux de mémoire. Tome 3 : Les France. 1. Conflits et partages. P. Nora. Paris, Gallimard**:** 885-929.

Rosanvallon, P. (2006). La contre-démocratie: la politique à l'âge de la défiance, Seuil.

Roussary, A. (2010). Vers une recomposition de la gouvernance de la qualité de l'eau potable en France. De la conformité sanitaire à l'exigence de qualité environnementale. Doctorat de sociologie. Toulouse, Université Paul Sabatier**.**

Rui, S. (2006). "Le public fait-il la loi? Le débat national sur l'eau, entre injonction participative et néo-corporatisme." Politix(75): 125-142.

Sabatier, P. et C. Weible (2007). The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications. in: Theories of the Policy Process. 2nd Edition. P. Sabatier. Boulder, Westview Press**:** 189-220.

Simonnet, R.-M. (2011). "Départements." Journ'eau(768): 1.

Simoulin, V. (2007). La gouvernance territoriale : Dynamiques discursives, stratégiques et organisationnelles. in: La gouvernance territoriale, pratiques, discours et théories. V. Simoulin, R. Pasquier et J. Weisbein. Paris, LGDJ - collection Droit et Société.

Villey Desmeserets, F., D. Ballay, et al. (2001). La Politique de préservation de la ressource en eau destinée à la consommation humaine : rapport d'évaluation. Paris, Commissariat général du plan, La Documentation Française**.**

Watts, R. (2001). "Les modèles de partage fédéral des compétences." Revue internationale des sciences sociales 2001/1(167): 25-34.

Annexes

Annexe 1 : Analyse des hydro-territoires

Tableau 1 : liste des indicateurs de la base Eau et Territoire

	Indicateurs	Année	Source	Lien
1	Population municipale	2006	Insee	http://www.insee.fr/fr/ppp/bases-de-donnees/recensement/populations-legales/france-departements.asp
2	Evolution population 1999-2007 (%)	2007	Insee	http://www.insee.fr/fr/ppp/bases-de-donnees/donnees-detaillees/estim-pop/contrib_SNetSM.xls
3	Superficie (km2)		Insee	http://www.insee.fr/fr/themes/tableau.asp?reg_id=0&id=204
4	Densité (hab/km2)	2006	Insee	calcul
5	Nombre de nuitées hôtel	2007	Insee	http://www.statistiques-locales.insee.fr/esl/accueil.asp
6	Nombre de nuitées camping	2007	Insee	http://www.statistiques-locales.insee.fr/esl/accueil.asp
7	Flag rural OCDE	2008	Eurostats, Insee, IGN, MTE/CNRS	
8	pctPR population des communes rurales par province/population totale de la province (%)	2008	Eurostats, Insee, IGN, MTE/CNRS	
9	NCRsCT nb de municipalités rurales/nb total de municipalités de la province (%)	2008	Eurostats, Insee, IGN, MTE/CNRS	
10	DENSDR densité démographique rurale (population des municipalités rurales/somme des superficies des municipalités rurales de la province	2008	Eurostats, Insee, IGN, MTE/CNRS	
11	pctSFCR superficie des municipalités rurales/superficie totale de la province (%)	2008	Eurostats, Insee, IGN, MTE/CNRS	
12	cont_5cl typologie rurale des départements français (5 classes)	2008	Eurostats, Insee, IGN, MTE/CNRS	
13	Nombre de communes rurales en 2000	2000	FNDAE	
14	Nombre unité urbaines de plus de 100000 hab	1999	Insee	http://www.insee.fr/fr/themes/tableau.asp?reg_id=0&id=201
15	Population dans les espaces à dominante rurale	1999	Insee	http://www.statistiques-locales.insee.fr/FICHES/TC/TC_02_DEP.xls
16	Nombre d'habitants préfecture	2005	Insee	
17	Région			
18	Nombre de communes	2008	Insee	http://www.statistiques-locales.insee.fr/FICHES/TC/TC_02_DEP.xls

19	Nombre de communautés de communes	2008	Insee	http://www.statistiques-locales.insee.fr/FICHES/TC/TC_02_DEP.xls
20	Nombre de communautés d'agglomération	2008	Insee	http://www.statistiques-locales.insee.fr/FICHES/TC/TC_02_DEP.xls
21	Nombre de communautés urbaines	2008	Banatic	http://www.banatic.interieur.gouv.fr/Banatic2/index.htm
22	% territoire en zone humide	2007	Eider	FF19ADET
23	Température moyenne annuelle en 2000-2004 (°Celsius)	2004	Eider	TE06DET
24	cumul annuel de précipitations en 2000-2004 (mm)	2004	Eider	TE06DET
25	cumul annuel ensoleillement en 2000-2004 (heures)	2004	Eider	TE06DET
26	Présence d'une façade maritime			
27	Altitude maxi (mètres)		Wikipédia	
28	PIB/hab (euros)	2005	Insee	http://www.insee.fr/fr/themes/tableau.asp?reg_id=99&ref_id=CMRSOS08119
29	Part des ménages imposés (%)	2005	Insee	http://www.statistiques-locales.insee.fr/FICHES/TC/TC_11_DEP.xls
30	Revenu fiscal médian par unité de consommation (euros)	2005	Insee	http://www.statistiques-locales.insee.fr/FICHES/TC/TC_11_DEP.xls
31	Nombre de bénéficiaires du RMI		Assemblée des départements de France	http://www.departement.org/Jahia/site/internet/pid/666
32	Taux de chômage 3ème trimestre 2008 (%)	2008	Insee	http://www.insee.fr/fr/themes/tableau.asp?reg_id=99&ref_id=CMRSOS03312
33	Taux de bénéficiaires de la CMU complémentaire (%)	2008	La documentation CMU	http://www.cmu.fr/site/cmu.php4?Id=3&cat=75
34	Surface agricole utilisée (SAU) (ha)	2000	Eider	AG02ADET
35	Surface irriguée (ha)	2000	Eider	AG02ADET
36	% SAU en culture irriguée	2000	Eider	AG02ADET
38	Surface irrigable (ha)	2000	Eider	AG02ADET
37	% SAU en culture irrigable	2000	Eider	AG02ADET
39	Surface zones agricoles (ha)	2004	Eider	OC01ADET
40	Surface totale (ha)	2004	Eider	OC01ADET
41	% territoire agricole par rapport surface totale	2004	Eider	OC01ADET
42	Part des agriculteurs exploitants (%)	1999	Insee	http://www.statistiques-locales.insee.fr/FICHES/TC/TC_04_DEP.xls
43	Nombre de têtes de porcins	2006	Insee	http://www.statistiques-locales.insee.fr/FICHES/TC/TC_35_DEP.xls
44	Céréales production récoltées (quintaux)	2006	Insee	http://www.statistiques-locales.insee.fr/FICHES/TC/TC_35_DEP.xls
45	Céréales maïs production récoltée (quintaux)	2006	Insee	http://www.statistiques-locales.insee.fr/FICHES/TC/TC_35_DEP.xls
46	Couleur politique CG (parti du président du	2009		

	CG)			
47	Couleur politique région (parti du président du CG)	2009		
48	Si alternance gauche droite en 2008	2008		http://www.lagazettedescommunes.com/actualite/pdf/liste_psdts_cg.pdf
49	Ancienneté président CG (années)	2009		
50	Dernier mandat national du président du CG	2009		
51	Si pdt CG est (a été) député	2009		
52	Si pdt CG est (ou a été) sénateur	2009		
53	Si pdt CG est ou a été membre d'un gouvernement	2009		
54	Dépenses réelles totales (milliers euros)	2006	DGCL	http://www.dgcl.interieur.gouv.fr/workspaces/members/desl/documents/finances/departement/fd2006/
55	Dépenses d'aide sociale des départements (euros)	2005	Insee	http://www.statistiques-locales.insee.fr/FICHES/TC/TC_14_DEP.xls
56	Arrêtés sécherresse 2005 (score)	2005	MEEDDAT	
57	Arrêtés sécheresse 2006 (score)	2006	MEEDDAT	
58	Arrêtés sécheresse 2007 (score)	2007	MEEDDAT	
59	Arrêtés sécheresse 2008 (score)	2008	MEEDDAT	
60	Nombre de stations de traitement A1 (traitement physique simple et désinfection)	2009	ministère chargé de la Santé - SISE-Eaux, DGS	
61	Débit des stations de traitement A1 (m3/j)	2009	ministère chargé de la Santé - SISE-Eaux, DGS	
62	Nombre de stations de traitement A2 (traitement normal physique, chimique et désinfection)	2009	ministère chargé de la Santé - SISE-Eaux, DGS	
63	Débit des stations de traitement A2 (m3/j)	2009	ministère chargé de la Santé - SISE-Eaux, DGS	
64	Nombre de stations de traitement A3 (traitement physique, chimique poussé, affinage et désinfection	2009	ministère chargé de la Santé - SISE-Eaux, DGS	
65	Débit des stations de traitement A3 (m3/j)	2009	ministère chargé de la Santé - SISE-Eaux, DGS	
66	Nombre de stations de traitement N (traitements sans désinfection)	2009	ministère chargé de la Santé - SISE-Eaux, DGS	
67	Débit des stations de traitement N (m3/j)	2009	ministère chargé de la Santé - SISE-Eaux, DGS	
68	Nombre total des stations de traitement	2009	ministère chargé de la Santé - SISE-Eaux, DGS	
69	Débit total des stations de traitement (m3/j)	2009	ministère chargé de la Santé - SISE-Eaux, DGS	
70	Ratio débits (N+A1)/(N+A1+A2+A3)			
71	Nombre de communes en zone vulnérable nitrate en 2003	2003	Eider	EA18DET
72	Nombre de communes en zone vulnérable nitrate en 2007	2007	Eider	EA18DET

73	Surface des communes classées en zone vulnérable nitrate en 2003 (km2)	2003	Eider	EA18DET
74	% territoire classé en zone vulnérable nitrate en 2003	2003	Eider	EA18DET
75	Surface des communes classées en zone vulnérable nitrate en 2007 (km2)	2007	Eider	EA18DET
76	% du territoire classé en zone vulnérable nitrate 2007	2007	Eider	EA18DET
77	Eau superficielle utilisée pour l'agriculture (milliers de m3)	2006	Eider	EA01ADET et EA01BDET
78	% sur eau super agriculture	2006	Eider	EA01ADET et EA01BDET
79	Eau superficielle utilisée pour l'industrie (milliers de m3)	2006	Eider	EA01ADET et EA01BDET
80	% eau super industrie	2006	Eider	EA01ADET et EA01BDET
81	Eau superficielle pour l'énergie (nc eaux turbinage hydro-élec.) (milliers de m3)	2006	Eider	EA01ADET et EA01BDET
82	% eau super énergie	2006	Eider	EA01ADET et EA01BDET
83	Eau superficielle utilisée pour l'usage domestique (milliers de m3)	2006	Eider	EA01ADET et EA01BDET
84	% eau super usage domestique	2006	Eider	EA01ADET et EA01BDET
85	Volume des prélevements totaux d'eau superficielle (milliers de m3)	2006	Eider	EA01ADET et EA01BDET
86	% eau sup total	2006	Eider	EA01ADET et EA01BDET
87	Eau souterraine utilisée pour l'agriculture (milliers de m3)	2006	Eider	EA01ADET et EA01BDET
88	% souterraine agriculture	2006	Eider	EA01ADET et EA01BDET
89	Eau souterraine utilisée pour l'industrie (milliers de m3)	2006	Eider	EA01ADET et EA01BDET
90	% souterraine industrie	2006	Eider	EA01ADET et EA01BDET
91	Eau souterraine pour l'énergie (nc eaux pour turbinage hydro-élec.) (milliers de m3)	2006	Eider	EA01ADET et EA01BDET
92	% souterraine énergie	2006	Eider	EA01ADET et EA01BDET
93	Eau souterraine utilisée pour l'usage domestique (milliers de m3)	2006	Eider	EA01ADET et EA01BDET
94	% souterraine usage domestique	2006	Eider	EA01ADET et EA01BDET
95	Volume des prélevements totaux d'eau souterraine (milliers de m3)	2006	Eider	EA01ADET et EA01BDET
96	% eau sout total	2006	Eider	EA01ADET et EA01BDET
97	Volume total eau sup + eau sout (milliers de m3)	2006	Eider	EA01ADET et EA01BDET
98	% eau superficielle par rapport au total	2006	Eider	EA01ADET et EA01BDET
99	% eau souterraine par rapport au total	2006	Eider	EA01ADET et EA01BDET
100	Rapport eau superficielle sur eau souterraine	2006	Eider	EA01ADET et EA01BDET
101	Part agriculture (superficielle+souterraine) (%)	2006	Eider	EA01ADET et EA01BDET
102	Part industrie (superficielle+souterraine) (%)	2006	Eider	EA01ADET et EA01BDET
103	Part énergie (superficielle+souterraine) (%)	2006	Eider	EA01ADET et EA01BDET
104	Part usages domestiques (superficielle+souterraine) (%)	2006	Eider	EA01ADET et EA01BDET
105	Nombre d'UDI en 2003	2003	Eider	EA07
106	Nombre d'UDI en 2007 (classes)	2007	DGS	Ministère chargé de la Santé – document Ddass
107	Population desservie par une eau non conforme microbiologiquement (individus)	2003	Eider	EA07DET
108	Population totale desservie (individus)	2003	Eider	EA07DET
109	% population desservie par une eau non-conforme microbiologiquement	2003	Eider	EA07DET
110	Taux de conformité des débits produits concernant la teneur en nitrates des eaux	2003	DGS	Ministère chargé de la Santé – document Ddass

	mises en distribution (classes de %)			
111	Population ayant été alimentée par de l'eau n'ayant pas été conforme en permanence aux limites de qualité pour les pesticides (classes d'individus)	2003	DGS	Ministère chargé de la Santé – document Ddass
112	Population ayant été alimentée par de l'eau n'ayant pas été conforme en permanence aux limites de qualité pour les pesticides (classes)	2003	DGS	Ministère chargé de la Santé – document Ddass
113	Nombre de captages au 7 janvier 2009	2009	DGS	Ministère chargé de la Santé – document Ddass
114	Nombre de captages avec DUP au 7 janvier 2009	2009	DGS	Ministère chargé de la Santé – document Ddass
115	% de captages protégés (DUP) au 7 janvier 2009	2009	DGS	Ministère chargé de la Santé – document Ddass
116	Débit moyen journalier total (m3/j) au 7 janvier 2009	2009	DGS	Ministère chargé de la Santé – document Ddass
117	Débit moyen journalier total protégé (m3/j) au 7 janvier 2009	2009	DGS	Ministère chargé de la Santé – document Ddass
118	% volume avec DUP au 7 janvier 2009	2009	DGS	Ministère chargé de la Santé – document Ddass
119	Nombre de résidences principales raccordées au tout à l'égout	1999	Eider	EA20DET
120	Nombre de résidences principales	1999	Eider	EA20DET
121	% résidences principales raccordées au tout à l'égout	1999	Eider	EA20DET
122	Nombre équ. Hab. desservis par une station non-conforme	2008	BD ERU	
123	Nombre équ. Hab. desservis par une station	2008	BD ERU	
124	Taux de non-conformité (%): nb équ hab / nn d'équ. Hab desservis par station	2008	BD ERU	
125	Nombre de stations non conformes	2008	BD ERU	
126	Nombre syndicats compétence eau	2008	Banatic	http://www.banatic.interieur.gouv.fr/Banatic2/index.htm
127	EPCI fiscalité propre compétence eau	2008	Banatic	http://www.banatic.interieur.gouv.fr/Banatic2/index.htm
128	Si Région a un documentation d'orientation	2009		
129	Présence d'une SAR	2009	Sites	http://www.cacg.fr/pages/cacg/adresses.asp http://www.canal-de-provence.com/index.cfm http://www.brl.fr/spip/brlecarto/PagesHTML/plandesreseaux01.html

Tableau 2 : les 50 variables continues à la base de l'ACP réalisée

Domaines		Dimensions	Indicateurs	Moyenne	Ecart-type	Min	Max
Géographie physique			Altitude maxi (mètres)	1 097,39	1 093,92	117,00	4 808,00
		Climatologie	Température moyenne annuelle en 2000-2004 (°Celsius)	12,51	1,50	10,00	16,50
			cumul annuel de précipitations en 2000-2004 (mm)	816,30	152,98	528,20	1 258,70
			cumul annuel ensoleillement en 2000-2004 (heures)	1 959,86	330,13	1 503,30	2 905,30
		Zones à enjeux	% territoire en zone humide	3,94	5,52	0,00	23,50
Géographie		Population	Population municipale	639 580,00	484	76	2565

humaine		permanente			154,00	800,00	260,00
			Evolution population 1999-2007 (%)	0,65	0,50	- 0,60	1,90
			Densité (hab/km2)	121,75	143,30	15,00	929,00
			Nombre d'habitants préfecture	115 397,00	238 995,00	9 109,00	2166 200,00
		Population saisonnière	Nombre de nuitées hôtel	718 080,00	1651 690,00	146 221,00	9692 190,00
			Nombre de nuitées camping	028 360,00	1555 270,00	7 305,00	7083 070,00
		Rural/Urbain	pctPR population des communes rurales par province/population totale de la province (%)	47,06	16,25	19,38	84,17
			Nombre de communes rurales en 2000	363,55	181,22	0,00	789,00
			Nombre unité urbaines de plus de 100000 hab	0,55	0,71	0,00	3,00
			Population dans les espaces à dominante rurale	109 928,00	62 924,80	0,00	294 412,00
		Organisation territoriale	Nombre de communes	380,93	186,28	1,00	895,00
			Nombre de communautés de communes	24,83	11,07	0,00	55,00
			Nombre de communautés d'agglomération	1,72	1,55	0,00	8,00
			Nombre de communautés urbaines	0,17	0,40	0,00	2,00
Socio-économie		Pression agricole	% SAU en culture irriguée	7,01	8,95	0,00	44,57
			% territoire agricole par rapport surface totale	50,00	22,04	0,00	84,04
			Nombre de têtes de porcins	154 587,00	442 100,00	0,00	2960 500,00
			Céréales production récoltées (quintaux)	271 870,00	5304 630,00	0,00	21242 200,00
			Céréales maïs production récoltée (quintaux)	343 930,00	1814 490,00	0,00	10768 700,00
Ressource en eau	Disponibilité	Déséquilibres saisonniers	Arrêtés sécheresse 2005 (score)	77,71	23,78	51,00	141,00
			Arrêtés sécheresse 2006 (score)	70,76	21,24	48,00	136,00
			Arrêtés sécheresse 2007 (score)	58,95	21,47	48,00	162,00
			Arrêtés sécheresse 2008 (score)	56,95	15,73	49,00	153,00
	Qualité	Aptitude à la production d'eau DCH	Nombre de stations de traitement N (traitements sans désinfection)	7,28	23,52	0,00	180,00
			Débit des stations de traitement N (m3/j)	878,84	2 753,23	0,00	20 392,00
			Nombre de stations de traitement A1 (traitement physique simple et désinfection)	136,91	92,79	1,00	530,00
			Débit des stations de traitement A1 (m3/j)	84 653,30	81 560,90	3 210,00	425 669,00
			Nombre de stations de traitement A2 (traitement normal physique, chimique et désinfection)	10,54	11,13	0,00	63,00
			Débit des stations de traitement A2 (m3/j)	26 392,60	52 289,10	0,00	438 811,00

			Nombre de stations de traitement A3 (traitement physique, chimique poussé, affinage et désinfection	5,96	6,48	0,00	31,00
			Débit des stations de traitement A3 (m3/j)	47 325,00	73 717,00	0,00	429 444,00
			Ratio débits (N+A1)/(N+A1+A2+A3)	0,58	0,28	0,02	1,00
		Vulnérabilité nitrate	% territoire classé en zone vulnérable nitrate en 2003	42,18	38,27	0,00	102,00
			% du territoire classé en zone vulnérable nitrate 2007	42,55	38,79	0,00	101,68
Pression anthropique		Poids des différents usages	Part eau souterraine sur prélèvements à usage domestique	0,642	0,322	0,001	1
			Prélèvement agriculture par rapport domestique	0,362	0,325	0	0,96
Cycle de l'eau DCH	Production de l'eau potable	Economie des prélèvements	Nombre de captages au 7 janvier 2009	348,38	255,97	8,00	1 197,00
		Protection des captages	% de captages protégés (DUP) au 7 janvier 2009	56,87	21,27	13,00	97,00
			% volume avec DUP au 7 janvier 2009	66,42	20,69	15,00	98,00
	Distribution de l'eau potable	Caractéristiques de la distribution	Nombre d'UDI en 2003	260,13	166,39	1,00	783,00
		Qualité de l'eau distribuée	% population desservie par une eau non-conforme microbiologiquement	7,96	9,34	0,00	62,58
	Assainissement	État de l'assainissement	% résidences principales raccordées au tout à l'égout	73,92	13,04	40,41	99,91
		Conformité de l'assainissement	Taux de non-conformité (%): nb équ hab / nn d'équ. Hab desservis par station	13,07	16,63	0,00	73,00
	Autorité organisatrices	Organisation compétence eau	Nombre syndicats compétence eau	36,36	21,96	1,00	92,00
Gestion des services d'eau			EPCI fiscalité propre compétence eau	3,26	3,62	0,00	28,00

Tableau 3 : caractéristiques détaillées des hydro-territoires

	Variables actives				Variables supplémentaires	
Classes	**Géographie (physique et humaine)**	**Ressource en eau (disponibilité et qualité)**	**Pression anthropique sur l'eau (pression agricole et touristique)**	**Cycle de l'eau (production, distribution, assainissement)**	**Socio-économie**	**Institution départementale**
1. Moyenne et haute montagne (n=29) : Ain, Alpes-de-Haute-Provence, Hautes-Alpes, Ardèche, Ariège, Aude, Aveyron, Cantal, Corrèze, Creuse, Doubs, Drôme, Corse-du-Sud, Haute-Corse, Isère, Jura, Loire, Haute-Loire, Lozère, Meuse, Nièvre, Puy-de-Dôme, Hautes-Pyrénées, Haute-Saône, Savoie, Haute-Savoie, Haute-Vienne, Vosges, Territoire-de-Belfort.	Altitude maxi élevée (supérieure à 2 100 mètres en moyenne pour ces départements). Précipitations et ensoleillement un peu plus élevés que la moyenne des départements métropolitains. Densité de population plus faible (65 contre 121 en moyenne). Départements ruraux (classe 5).	Pas de gros problème de quantité (peu d'arrêtés sécheresse). Eau plus souvent d'origine souterraine que superficielle. Peu de problème de qualité : stations de traitement plus souvent de niveau N (traitements sans désinfection) et A1 (traitement physique simple et désinfection) : ratio débits des stations de traitement (N+A1)/(N+A1+A2+A3) à 0,70 (contre 0,58 en moyenne sur l'ensemble des départements métropolitains). Peu de problème de nitrates, pesticides… En revanche, le % population eau non conforme microbiologiquement est plus élevé que la moyenne.	Moindre pression touristique (moins de nuitées d'hôtel) et surtout agricole : peu de culture de céréales et maïs. Plus faible SAU.	Nombre de captages et d'UDI plus élevé (respectivement près de 600 et 400 contre en moyenne 350 et 260 sur l'ensemble des départements).	Capital économique moins élevé : part des ménages imposés un peu moins importante. En même temps, moins de bénéficiaires du RMI.	Budget départemental moins élevé que la moyenne des départements français.

	Variables actives				Variables supplémentaires	
Classes	**Géographie (physique et humaine)**	**Ressource en eau (disponibilité et qualité)**	**Pression anthropique sur l'eau (pression agricole et touristique)**	**Cycle de l'eau (production, distribution, assainissement)**	**Socio-économie**	**Institution départementale**
2. France de l'Est et du Nord-Nord-Ouest (n=21) : Aisne, Ardennes, Aube, Calvados, Côte-d'Or, Eure, Manche, Marne, Haute-Marne, Meurthe-et-Moselle, Moselle, Nord, Oise, Orne, Pas-de-Calais, Bas-Rhin, Haut-Rhin, Saône-et-Loire, Seine-Maritime, Somme, Yonne.	Ensoleillement assez faible, température moins élevée que la moyenne des départements. Altitude maximale peu élevée (520 mètres contre 1 100 mètres). Des communes plus nombreuses (618 contre 381 en moyenne), rurales notamment (580 contre 364). Des communautés de communes également plus nombreuses (33 contre 25). Flag rural OCDE de niveau 2 (rural intermédiaire).	Peu de problème de quantité : part eau souterraine pour les usages domestiques importante (87% contre 64% en moyenne sur les départements métropolitains). Problème de qualité, notamment par rapport aux nitrates (en 2007, 73% du territoire en zone vulnérable nitrates contre en moyenne 42,5%). Néanmoins, stations de traitement plus souvent de niveau N (traitements sans désinfection) et A1 (traitement physique simple et désinfection) : ratio débits des stations de traitement (N+A1)/(N+A1+A2+A3) à 0,71 (contre 0,58 en moyenne)).	Forte pression agricole sur la qualité plus que sur les prélèvements : importante surface agricole (66% contre 50% en moyenne sur les départements métropolitains), production de céréales (plus 10 millions de quintaux de céréales contre 6 millions en moyenne). En revanche, la part des prélèvements de l'agriculture par rapport aux prélèvements domestiques sont proportionnellement moins élevés (ils représentent 10% des prélèvements contre 36% en moyenne sur l'ensemble des départements). Pression industrielle : prélèvement non négligeable.			

	Variables actives				Variables supplémentaires	
Classes	**Géographie (physique et humaine)**	**Ressource en eau (disponibilité et qualité)**	**Pression anthropique sur l'eau (pression agricole et touristique)**	**Cycle de l'eau (production, distribution, assainissement)**	**Socio-économie**	**Institution départementale**
3. France de l'Ouest et du Sud-Ouest **(n=29)** : Allier, Charente, Charente-Maritime, Cher, Côtes-D'armor, Dordogne, Eure-et-Loir, Finistère, Haute-Garonne, Gers, Ille-et-Vilaine, Indre, Indre-et-Loire, Landes, Loir-et-Cher, Loire-Atlantique, Loiret, Lot, Lot-et-Garonne, Maine-et-Loire, Mayenne, Morbihan, Pyrénées-Atlantiques, Sarthe, Deux-Sèvres, Tarn, Tarn-et-Garonne, Vendée, Vienne.	Faible altitude (590 mètres contre 1 100 mètres en moyenne sur les départements). Assez peu de communautés d'agglomération.	Moindres prélèvement dans les eaux souterraines (51% contre 64% en moyenne). Problème de quantité : arrêtés sécheresse en 2005, 2006 et 2008. Problème de qualité : stations de traitement moins souvent de niveau N (traitements sans désinfection) et A1 (traitement physique simple et désinfection) : ratio débits des stations de traitement (N+A1)/(N+A1+A2+A3) à 0,43 (contre 0,58 en moyenne)). Stations A3 (traitement physique, chimique poussé, affinage et désinfection) plus nombreuses. Présence importante de nitrates : 60% du territoire en zone vulnérable nitrates contre 42,5% en moyenne.	Pression agricole : forte production de maïs et de céréales, élevage de porcins (400 000 contre 155 000 en moyenne), part plus élevée d'agriculteurs exploitants (2,3% contre 1,7%). Les prélèvements pour l'agriculture sont supérieurs à ceux des usages domestiques : 58% pour l'agriculture contre 36% en moyenne. Faible pression industrielle.	Moins de captages (159 contre 348), moins de captages avec DUP, moins d'UDI (146 contre 260).		

	Variables actives				**Variables supplémentaires**	
Classes	**Géographie (physique et humaine)**	**Ressource en eau (disponibilité et qualité)**	**Pression anthropique sur l'eau (pression agricole et touristique)**	**Cycle de l'eau (production, distribution, assainissement)**	**Socio-économie**	**Institution départementale**
4. Sud urbanisé **(n=9)** : Alpes-Maritimes, Bouches-du-Rhône, Gard, Gironde, Hérault, Pyrénées-Orientales, Rhône, Var, Vaucluse.	Façade maritime, température plus élevée en moyenne, plus fort ensoleillement. Croissance de la population entre 1999 et 2007 (+1,12% contre +0,65% en moyenne). Départements habités (420 000 résidences princip. contre 250 000 en moyenne). Départements plus urbanisés : préfecture avec un nombre élevé d'habitants (300 000 contre 115 000 en moyenne) ; plus faible part des municipalités rurales (36% contre 61% en moyenne) et de population dans les communes rurales (26% contre 47%).	Problème qualité : le traitement de l'eau est souvent important. Le débit des stations de traitement de type A2 (traitement normal physique, chimique et désinfection) représente plus de 30% des débits totaux. Mais peu de problème de nitrates (en 2007, 9% du territoire en zone vulnérable nitrates contre 42,5%).	Pression touristique : nuitées de camping et d'hôtel (2 à 3 fois plus élevées que la moyenne des départements). Moindre présence de l'agriculture sur le territoire (le territoire agricole représente 28% contre 50% en moyenne) mais plus d'irrigation : les prélèvements de l'agriculture sont plus importants que la moyenne des départements (plus de 250 000 milliers de m3 contre 50 000 en moyenne sur l'ensemble des départements). Pression domestique due à la population nombreuse (131 000 milliers de m3 prélevés pour des usages domestiques contre 61 000 en moyenne).		Taux de chômage plus élevé (8,9% contre 7,1%). Plus de bénéficiaires du RMI et de la CMU.	Budgets des CG plus importants. Dépenses d'aide sociale importante.

	Variables actives				**Variables supplémentaires**	
Classes	**Géographie (physique et humaine)**	**Ressource en eau (disponibilité et qualité)**	**Pression anthropique sur l'eau (pression agricole et touristique)**	**Cycle de l'eau (production, distribution, assainissement)**	**Socio-économie**	**Institution départementale**
5. Ile de France (n=8) : Paris, Seine-et-Marne, Yvelines, Essonne, Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis, Val-de-Marne, Val-d'Oise.	Faible altitude (173 mètres). Population élevée, résidences principales beaucoup plus nombreuses (près de 565 000 contre un peu moins de 250 000). Forte densité de population (605 contre 122). Moins de communes (160 contre 381), moins de communautés de communes (9 contre 25). En revanche, plus de communautés d'agglomération (3,6 contre 1,7).	Problème de qualité : stations de traitement moins souvent de niveau N (traitements sans désinfection) et A1 (traitement physique simple et désinfection) : ratio débits des stations de traitement (N+A1)/(N+A1+A2+A3) à 0,30 (contre 0,58 en moyenne)). Stations de traitement A3 (traitement physique, chimique poussé, affinage et désinfection) sont nombreuses. Problème de quantité : arrêtés sécheresse en 2007 notamment.	Peu ou pas d'agriculture, très faibles prélèvements de l'agriculture. Pression touristique : nombreuses nuitées d'hôtel (près de 3 fois plus que la moyenne).	Nombre de captages et d'UDI plus faible. Généralisation du tout à l'égout : 96% des résidences principales contre 74% en moyenne.	Revenu fiscal médian plus élevé (19 500 euros contre 15 950).	

Annexe 2 : Analyse de l'intercommunalité

Introduction

Les services d'eau sont gérés historiquement de fait (puis réglementairement depuis la LEMA) par les communes. Divers facteurs ont conduit cependant une part importante des collectivités à se regrouper au sein d'intercommunalités afin de mutualiser la ressource, les moyens de traitement ou d'exploitation. En outre, les évolutions de l'intercommunalité intégrée après la loi Chevènement (1999) ont conduit à l'émergence de services d'eau potable urbains importants (Canneva et Pezon 2008). L'échelle d'organisation des services d'eau potable est en fait le résultat d'une évolution historique. Cette évolution n'a cependant pas eu lieu uniformément sur le territoire ; les contraintes physiques et humaines locales ont façonné différemment chaque carte intercommunale.

Le projet de recherche AquaDep cherche à caractériser, évaluer et accompagner les politiques en faveur de l'eau destinée à la consommation humaine à l'échelle départementale. Une des hypothèses ayant conduit à cette exploration de la coopération intercommunale à l'échelle des territoires est que la configuration historique des services d'eau et plus particulièrement leur organisation à une échelle supra-locale pourrait être un facteur important à prendre en compte pour analyser le rôle et les moyens mis en œuvre par le conseil général dans sa politique de l'eau.

Les enquêtes de synthèse disponibles sur le secteur de l'eau potable, notamment (IFEN 2007) pour la plus récente, caractérisent l'intercommunalité des services par le *pourcentage de communes en intercommunalité*. Si cette notion permet de disposer d'une idée du niveau global d'intercommunalité, elle ne précise pas les caractéristiques de cette intercommunalité : est-elle le fait de structures importantes ou au contraire fractionnée ? Regroupe-t-elle des collectivités homogènes (par leur population par exemple) ou hétérogène ?

L'objectif de ce travail est donc de qualifier l'importance et la forme de l'intercommunalité à l'échelle de chaque département métropolitain dans le domaine de l'eau potable. Nous préciserons la notion d'intercommunalité explorée (i), puis nous présenterons la méthode et les données utilisées (ii). Nous détaillerons les résultats (iii), avant de les discuter (iv).

Les formes d'intercommunalités liées à l'eau potable

L'intercommunalité dans le domaine de l'eau potable peut s'appréhender sous 4 formes, qui peuvent cependant se retrouver fusionnées au sein d'une seule structure.

On peut distinguer dans un premier temps l'intercommunalité « autorité organisatrice ». Dans cette première configuration, l'intercommunalité est responsable de l'organisation du service d'eau potable, en tous les cas de l'étape de distribution. Elle est l'interlocuteur des abonnés et le maître d'ouvrage sur le réseau de distribution, généralement la partie la plus coûteuse des infrastructures. Même si elle ne produit pas elle-même l'eau distribuée, c'est elle qui est responsable de sa qualité au robinet des usagers.

L'intercommunalité « de production » se concentre uniquement un maillon amont de la chaîne de production du service (production d'eau potable, transport en gros de cette eau). Elle a eu historiquement pour fonction de mutualiser les infrastructures aux coûts fixes très élevés (aqueducs, usines).

L'intercommunalité « d'exploitation » intervient comme opérateur pour le compte de collectivités adhérentes, éventuellement sur des tâches ponctuelle et précises (exploitation du service, assistance technique mais également éventuellement du secrétariat).

Enfin, l'intercommunalité « fédération » regroupe plusieurs autorités organisatrices afin de mutualiser des fonds (tels que les fonds de péréquation), constituer un groupe de pression à une échelle importante pour défendre le point de vue des services d'eau.

La caractérisation du niveau d'intercommunalité à l'échelle départementale doit donc prendre en compte ces différentes formes sans cependant les assimiler. Dans ce travail exploratoire, nous cherchons à caractériser la forme « autorité organisatrice ». En effet, les autres formes apparaissent comme plus ponctuelles (Canneva 2007) et doivent être analysé avec d'autres outils que ceux de l'analyse statistique. Une enquête en cours permettra d'identifier les cas où les formes « production », « exploitation » et « fédération » sont les plus présentes.

Méthodologie et données

Afin de caractériser l'intercommunalité « autorité organisatrice »[52], nous avons mobilisé une base de donnée constituée à partir des données sur l'intercommunalité disponible pour chaque préfecture (ASPIC). Les données mobilisées datent de mai 2007 ; les bases ASPIC sont tenues à jour régulièrement et des données plus à jour seraient disponibles. Cependant l'intercommunalité évolue peu sur un temps court et ces données sont relativement récentes. Cette base permet de recenser les intercommunalités compétentes en eau potable notamment, leur nature juridique, leur périmètre (les communes et EPCI qui les composent). Par ailleurs la base a été complétée avec les données INSEE sur les communes, identifiant notamment leur population.

Des traitements de données ont permis d'identifier les intercommunalités qui relevaient de la catégorie « autorité organisatrice » (Canneva 2007).

Enfin nous avons fait l'hypothèse qu'à l'échelle nationale, le nombre de communes ne disposant pas d'un service public d'eau potable était négligeable. En 2004, l'INSEE extrapole ce nombre à 100 sur les 36600 communes métropolitaines (IFEN 2007).

Une caractérisation de l'intercommunalité peut s'appréhender de plusieurs façons différentes.

On peut chercher à caractériser en premier lieu le niveau d'intercommunalité, à savoir si elle est particulièrement présente sur le territoire ou si elle est marginale. Deux indicateurs peuvent nous informer sur ce niveau d'intercommunalité, suivant qu'on s'intéresse au territoire ou à la population desservis :

- Part de la population desservie par un service intercommunal (pop-interco)
- Part des communes couvertes par un service intercommunal (com-interco)[53]

Par ailleurs, on peut chercher à savoir si l'intercommunalité dans un département est développée dans les zones plutôt urbaines ou plutôt rurales du département. Un indicateur utile peut alors être :

- la population moyenne des communes en intercommunalité rapportée à la population moyenne des communes dans le département (rap-pop)

[52] Dans la suite du document, nous mentionnerons uniquement intercommunalité par simplification, en lieu et place d'intercommunalité compétente en eau potable et exerçant au moins un rôle d'autorité organisatrice.

[53] On retrouve dans cet item la caractérisation proposée par IFEN (2007).

Enfin on peut souhaiter savoir si les intercommunalités qui organisent le service sont importantes ou fragmentées, s'il en existe une particulièrement importante. Pour cela, on peut mobiliser les indicateurs suivants :

- Le nombre de services intercommunaux par rapport aux nombres de collectivités compétentes en eau potable (serv-interco)
- Part départementale de communes rassemblées au sein de l'EPCI le plus important (com-biginterco)
- Part de la population départementale desservie par le plus gros service intercommunal (pop-biginterco)
- Nombre moyen de communes par EPCI (nb-moy)

Ces sept facteurs apparaissent comme corrélés ; c'est pourquoi nous avons essayé de mettre en valeur les caractéristiques les plus discriminantes.

Méthode d'analyse de données

Pour cela nous avons utilisé une méthode d'analyse en composantes principale sur les 7 variables mentionnées. A partir de cette analyse, nous avons utilisé la méthode de classification ascendante hiérarchique afin de regrouper les départements qui présentaient des similitudes en fonction des composantes principales déterminées. Nous avons affecté un poids correspondant approximativement à la part de chacune des composantes principales dans la variance lors de la classification.

Données

Compte tenu des caractéristiques particulières des départements d'Île de France et notamment de la place du SEDIF, nous avons exclu de notre analyse les départements 92, 93, 94 et 95, ainsi que la Ville de Paris. En outre, nous n'avons considéré que les départements métropolitains (hors Corse). L'analyse a donc porté sur 89 départements.

Nous présentons succinctement dans le tableau ci-dessous les données mobilisées lors de l'analyse.

	pop-interco	com-interco	serv-interco	com-biginterco	pop-biginterco	rap-pop	nb-moy
Niveau national	73%	78%	32%	-	-	94%	7.59
Moyenne échantillon	75%	79%	33%	-	-	96%	9.73
Médiane	74%	80%	34%	9%	19%	93%	7.48
Ecart-type	17%	15%	20%	13%	16%	18%	4.27
Max	99%	99%	90%	99%	82%	139%	30.28
Min	29%	37%	9%	3%	3%	47%	3.35

Tableau 1 : Statistique descriptive des données utilisées (Sources : BANATIC, INSEE)

L'échantillon utilisé est donc assez proche des valeurs nationales. L'écart principal est dû au poids démographique des départements d'Ile de France (dont Paris).

A un niveau global, l'intercommunalité a un poids important pour la gestion des services d'eau potable, tant en population qu'en territoire desservi. Les services intercommunaux représentent un tiers du nombre de services d'eau et ¾ de la population et du territoire. On note cependant les grandes disparités entre les départements.

L'intercommunalité semble cependant reposer sur des structures de taille modeste, composées en moyenne de moins d'une dizaine de communes. Enfin elle regroupe des communes de population légèrement inférieure à la moyenne, ce qui montrerait le signe d'une légère prédominance en milieu rural.

Résultats

Analyse en composantes principales

L'analyse en composantes principales fait ressortir 3 composantes intéressantes à partir des variables analysées.

Valeurs propres :

	F1	F2	F3	F4	F5	F6	F7
Valeur propre	3.091	1.662	1.432	0.524	0.190	0.093	0.007
% variance	44.158	23.746	20.460	7.487	2.716	1.327	0.105
% cumulé	44.158	67.904	88.365	95.852	98.568	99.895	100.000

Vecteurs propres :

	F1	F2	F3	F4	F5	F6	F7
Pop-interco	**0.505**	0.210	-0.233	0.306	-0.128	-0.257	0.686
Com-interco	**0.454**	-0.378	-0.247	0.140	0.038	-0.515	-0.551
Serv-interco	0.406	-0.302	-0.413	-0.303	-0.174	0.672	0.009
Com-biginterco	0.302	-0.068	**0.630**	-0.375	-0.587	-0.147	0.014
Pop-biginterco	0.407	0.389	0.145	-0.493	0.645	-0.037	-0.043
Rap-pop	0.185	**0.700**	-0.049	0.311	-0.308	0.240	-0.473
Nb-moy	0.289	-0.275	**0.542**	0.560	0.312	0.369	0.002

Il apparaît donc intéressant de conserver les trois premières composantes principales qui expliquent 88% de la variance de l'échantillon. Nous avons souligné en gras les variables importantes dans les composantes.

La première composante principale (F1) caractérise le poids global de l'intercommunalité dans le département. Plus elle sera élevée, plus la gestion dans le département par des intercommunalités sera importante, tant en termes de territoire que de population. F1 semble donc représenter le **niveau d'intercommunalité** départemental.

La deuxième composante principale (F2) caractérise le **caractère urbain** de l'intercommunalité. Plus elle est élevée, plus la population moyenne communale en gestion intercommunale est supérieure à la population moyenne communale du département, c'est à dire que les intercommunalité regroupent plutôt les parties les plus densément peuplées du département. Cependant, il faut souligner qu'il s'agit d'un indicateur relatif, qui n'aura pas la même valeur dans un département urbain ou rural.

La troisième composante principale (F3) caractérise la **polarisation** autour d'un nombre réduit d'intercommunalités, regroupant un grand nombre de communes. *A contrario*, une faible valeur de F3 indique que les intercommunalités sont de taille modeste (surtout territorialement).

Les caractéristiques que nous avons envisagées initialement, niveau d'intercommunalité, caractère urbain ou rural et polarité, sont donc bien des éléments pertinents d'analyse.

Classification

Dans un second temps, l'analyse a essentiellement consisté à utiliser ces composantes principales pour regrouper les départements dans des classes homogènes afin de dégager des types utiles ensuite pour la caractérisation et l'analyse des politiques départementales et leur effectivité.

La méthode de classification ascendante hiérarchique sur les composantes principales des départements permet de regrouper les départements qui présentent des similarités en classes homogènes. Compte tenu de l'importance du niveau global de l'intercommunalité, nous lui avons affecté une pondération 2 contre 1 pour chacune des deux autres composantes.

La méthode permet d'identifier 7 classes de départements et de les hiérarchiser dans un dendrogramme. Nous avons nommé les classes en fonction des caractéristiques qu'elles partageaient. Dans le tableau ci-dessous, nous avons indiqué en gras les caractéristiques qui distinguaient particulièrement les classes par rapport à la moyenne nationale.

Coordonnées des barycentres des classes :

Classe	F1	F2	F3
Classe A1	**-2.046**	**-0.594**	-0.059
Classe A2	**-5.519**	-0.447	0.865
Classe B1	**10.722**	-0.006	**4.974**
Classe B2	**4.035**	**-0.581**	**-0.641**
Classe C1	-0.872	**2.002**	0.328
Classe C2	**2.265**	**1.698**	-0.318
Classe C3	0.361	-0.245	-0.426

Tableau 2 : Coordonnées des barycentres des classes déterminés par classification hiérarchique ascendante

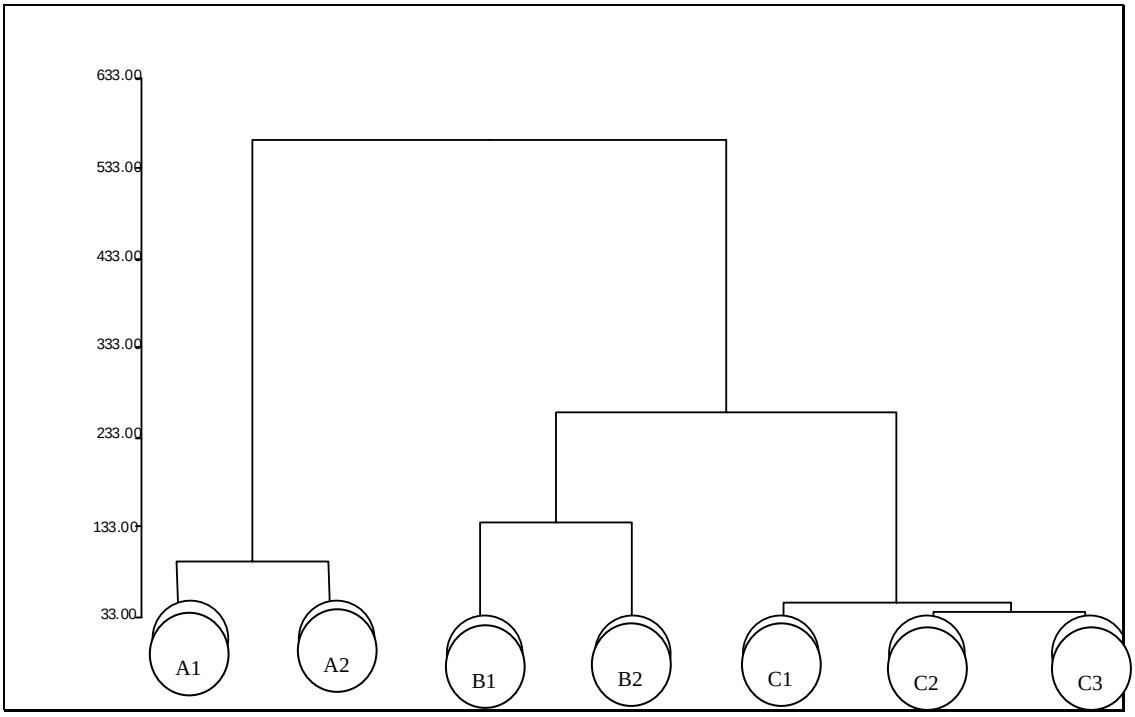


Figure 3 : Dendrogramme de regroupement des classes selon leur similitude

On peut caractériser chacune des classes par ordre croissant de niveau d'intercommunalité. Nous avons souligné en gras les caractéristiques importantes de chaque classe. Le dendrogramme montre que certaines classes présentent des similitudes ; nous allons donc les présenter dans cet ordre.

Les classes A1 et A2 regroupent des départements présentant un faible niveau d'intercommunalité, la classe A2 isolant ceux ayant un niveau particulièrement bas. On peut noter que ces deux classes se distinguent par ailleurs par le fait que pour la classe A2, le niveau de polarité est assez élevé : l'intercommunalité n'est le fait de quelques EPCI, ce qui est assez logique en présence de peu d'intercommunalité. Dans ces deux classes, l'intercommunalité regroupe plutôt des communes rurales (moins peuplées que la moyenne du département).

Les classes B1 et B2 regroupent les départements présentant les niveaux d'intercommunalité les plus élevé. La classe B1 distingue les départements où l'intercommunalité est très présente et sous la forme d'une entité hégémonique (F3 est très élevé). La classe B2 regroupe les départements ayant un niveau d'intercommunalité élevé, plutôt rural et où un grand nombre de structures intercommunales coexistent.

Enfin les trois dernières classes sont assez proches. Elles ne se distinguent pas par leur niveau d'intercommunalité, assez proche de la moyenne nationale mais plutôt par les formes de cette intercommunalité. Les classes C1 et C2 se caractérisent par une intercommunalité à prédominance urbaine. Dans la classe C1, cette prédominance est associée à un niveau global d'intercommunalité assez faible et à une polarité de cette intercommunalité autour d'un nombre limité d'EPCI, tandis que la classe C2 se caractérise par un niveau plus élevé d'intercommunalité et une polarité nettement moins marquée. La classe C3, enfin, se distingue assez peu des caractéristiques moyennes nationales. Elle présente un niveau d'intercommunalité proche de la moyenne nationale, légèrement rural et peu polarisé.

Conclusion

Ce travail de caractérisation montre que le niveau d'intercommunalité, s'il est intéressant, n'est cependant pas le seul élément pertinent pour décrire l'intercommunalité dans le domaine de l'eau potable. Le caractère urbain ou rural apparaît comme une dimension également discriminante. Elle semble d'autant plus importante que les Conseils Généraux interviennent au premier chef dans les secteurs ruraux. La spécification de l'intercommunalité par son caractère rural permet d'identifier les configurations où les conseils généraux font face à un paysage comprenant peu d'autorités organisatrices au contraire morcelé entre de petites communes et/ou de petites intercommunalités. La concentration de l'intercommunalité autour d'un nombre restreint de structures vient compléter le tableau synthétique des acteurs de terrain. Elle peut déboucher sur des rapports de forces. La polarisation autour d'un nombre limité voire d'un seul acteur hégémonique dans le domaine de l'eau, peut limiter la marge d'action du Département dans le domaine de l'eau potable.

Cette caractérisation peut constituer un premier jalon d'une analyse systématique de l'intercommunalité dans le domaine de l'eau potable. Cependant comme nous l'avons souligné précédemment, l'intercommunalité « autorité organisatrice » coexiste avec d'autres formes d'intercommunalité qui peuvent également jouer un rôle important dans les relations entre les Conseils Généraux et les autres acteurs du domaine de l'eau potable. Enfin, cette caractérisation prend un sens si elle se confronte à des caractéristiques d'application de l'action. Il sera donc particulièrement intéressant de la confronter à l'analyse des politiques mise en place par les Départements.

- *Annexe*

Classe	Classe A1	Classe A2	Classe B1	Classe B2	Classe C1	Classe C2	Classe C3
Effectif	**19**	**12**	**2**	**17**	**10**	**7**	**22**
	1	4	17	3	7	6	2
	8	5	59	16	11	13	10
	14	9		27	15	21	12
	22	26		44	19	33	18
	23	45		47	29	51	24
	34	48		49	30	66	25
	38	52		56	43	67	28
	40	55		69	54		31
	41	65		71	73		32
	42	83		72	87		35
	53	88		76			36
	57	90		79			37
	60			80			39
	63			82			46
	68			84			50
	70			85			58
	77			86			61
	78						62
	81						64
							74
							89
							91

Répartition des départements (identifiés par leurs numéros) par classe

Annexe 3 : Questionnaire d'enquête

Présentation

Aquadep est un projet de recherche interdisciplinaire d'une durée de 3 ans. Il est soutenu par le programme Eaux et Territoires, co-piloté par le MEEDDAT, le CNRS et le Cemagref.

Les principaux **objectifs d'Aquadep** sont :

> la caractérisation, l'évaluation et l'accompagnement des politiques départementales de l'eau destinée à la consommation humaine (eau DCH).

Par « **politiques de l'eau destinée à la consommation humaine (DCH)** », on entend :

> l'ensemble des opérations liées à la mobilisation et/ou au transport des eaux brutes, ainsi que celles relatives à la production et/ou à la distribution d'eau potable.

Un des volets du projet consiste en l'élaboration d'une **typologie** raisonnée des politiques de l'eau DCH menées par les Conseils Généraux. A cet effet :

- nous avons construit une **base de données** « Eaux et territoires départementaux » à partir des sources disponibles : base EIDER de l'ex-Ifen, INSEE, Direction Générale de la Santé… ;
- nous menons une **enquête** par questionnaire auprès des services en charge de la politique de l'eau de l'ensemble des Conseils généraux métropolitains.

Ce questionnaire est organisé en deux parties :

- une partie sur certaines caractéristiques du territoire départemental ;
- une partie plus spécifique sur l'action conduite par le Conseil Général.

Les données recueillies seront utilisées à des fins de recherche.

Les résultats obtenus grâce à vos réponses feront l'objet d'une **synthèse** qui sera diffusée systématiquement à tous les Départements.

Nous mettrons également à disposition de chaque répondant les **données individuelles** de notre base « Eaux et territoires départementaux » le concernant.

Une présentation générale du projet Aquadep et de la structure de la base de données « Eaux et territoires départementaux » est accessible à l'adresse suivante : http://aquadepmc.free.fr

Pour toute demande de précision, vous pouvez nous contacter aux adresses suivantes :

sebastien.michon@engees.unistra.fr 03 88 24 82 63

remi.barbier@engees.unistra.fr 03 88 24 82 40

Répondant

Merci de préciser :

- votre nom :……..
- votre fonction :……
- votre courriel :…….
- l'intitulé de votre direction / service :……..

Partie 1 – Caractéristiques du territoire départemental

Cette première partie vise à recueillir un ensemble de caractéristiques hydrographiques et technico-économiques du Département. Les réponses permettront de compléter la base « Eaux et territoires départementaux ».

Le territoire départemental

Merci d'indiquer :

1. Le code du Département (par exemple 01 pour l'Ain) :…….
2. Le nombre de communes rurales :……

Ce nombre s'entend au regard de la liste établie par arrêté préfectoral en application du décret 2006-430 du 13 avril 2006 ; elle comprend notamment les communes de moins de 2000 habitants.

Les acteurs de la gestion de l'eau

- *Agence(s) de l'eau*

3. Quel est le nombre d'Agences de l'eau intervenant sur le Département ?…….
4. Quelle est la principale Agence (le cas échéant la seule) qui couvre le Département **au regard de la population départementale concernée** ?……
5. Cette Agence et le Conseil Général sont-ils liés par une convention-cadre harmonisant leurs modes d'intervention (pour les subventions aux collectivités notamment) ?

   oui non *(si non passez à la question 6)*

   Si oui :

   5b. A votre connaissance, depuis au moins quelle année cette convention existe-t-elle ?……

   5c. Le Conseil Général a-t-il de surcroît une convention de délégation financière avec cette Agence de l'eau pour tout ou partie des subventions distribuées ?

   oui non

6. Quelle est la principale Agence (le cas échéant la seule) qui couvre le Département **au regard de la superficie départementale concernée** ?…….

- *Acteurs départementaux*

7. Le Département compte-t-il au moins un syndicat intercommunal d'envergure départementale exerçant une compétence liée à l'eau DCH ?

   Par envergure départementale, on entend une intercommunalité couvrant au moins la moitié du territoire et/ou de la population.

   La compétence « eau DCH » recouvre notamment : la mobilisation et/ou le transport d'eaux brutes, la production et/ou la distribution d'eau potable, la péréquation tarifaire, le soutien à la gestion patrimoniale…

   oui non *(si non passez à la question 8)*

   Si oui :

   7b. Indiquez leur(s) nom(s) et leur(s) compétence(s) en matière d'eau DCH :
   ……
   ……
   …….

8. Le Département est-il concerné par un ou des SAGE (Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux) ayant au moins atteint le stade de l'élaboration ?

   oui non *(si non passez à la question 9)*

   Stade de l'élaboration : la CLE - Commission locale de l'eau – est constituée.

   Si oui :

   8b. Indiquez le nombre de SAGE concernant le Département et qui ont au moins atteint le stade de l'élaboration (CLE constituée) ?……

   8c. Indiquez approximativement la superficie départementale couverte par ces SAGE ?

   [0-10%[[10-20%[[20-30%[[30-40%[[40-50%[[50-60%[[60-70%[[70-80%[[80-90%[[90-100%[ne sait pas

   8d. Pour combien de ces SAGE l'enjeu eau potable / gestion quantitative est-il un enjeu important ?……...

   8e. Au sein de ces SAGE, on s'intéresse ici uniquement au plus important du point de vue de la **population** départementale concernée. Indiquez si, à votre connaissance, les motifs suivants ont joué un rôle dans sa constitution ? *(plusieurs réponses possibles)* :

   Les problèmes de qualité de l'eau
   Le déséquilibre structurel offre / demande en eau
   Les conflits d'usage sur la ressource
   Autres (précisez) :……

   8f. Toujours pour le SAGE le plus important du point de vue de la **population** départementale concernée, le Conseil Général est-il impliqué de l'une ou l'autre des manières suivantes *(plusieurs réponses possibles)* :

   Financement d'études
   Financement de l'animation (poste de chargé de mission…)
   Présidence de la CLE par un conseiller général
   Autres (précisez) :……

9. Combien y a-t-il de structures de gestion par bassin intervenant sur le Département ?……

   Par structure de gestion par bassin, on entend les établissements publics de toute nature intervenant techniquement et/ou financièrement dans la gestion de la ressource.

   9b. Quelle est approximativement la superficie départementale concernée par ces structures de gestion par bassin ?

   [0-10%[[10-20%[[20-30%[[30-40%[[40-50%[[50-60%[[60-70%[[70-80%[[80-90%[[90-100%[ne sait pas

   9c. L'une au moins de ces structures est-elle un EPTB (Etablissement public territorial de bassin) ? oui non

   Si oui :
   Indiquez son (leur) nom :……

9d. On s'intéresse ici uniquement à la structure de gestion par bassin la plus importante du point de vue de la **population** départementale concernée. Exerce-t-elle une compétence dans le champ de l'eau destinée à la consommation humaine (production, transfert…) :

oui non ne sait pas

9e. Toujours pour cette structure la plus importante du point de vue de la **population** départementale concernée, le Conseil Général est-il impliqué de l'une ou l'autre des manières suivantes (*plusieurs réponses possibles*) :

Financement d'études
Financement de la structure (chargé de mission…)
Présidence de la structure par un conseiller général
Autres (précisez) :……

10. A votre connaissance, le Département compte-t-il des syndicats ou unions d'irriguants d'envergure départementale? (*On exclut ici les organismes uniques de gestion collective des prélèvements d'eau pour l'irrigation prévus par le décret n°2007-1381)*

oui non ne sait pas

11. Le Conseil Général participe-t-il à la MISE (Mission InterService de l'Eau) ?

oui, régulièrement oui, occasionnellement non

12. De votre point de vue, quels sont les autres acteurs significativement investis, à l'échelle départementale, dans la gestion de l'eau destinée à la consommation humaine ?…….

…….

L'alimentation en eau potable

- *La ressource en eau*

13. Nous nous intéressons dans cette question aux zones de répartitions des eaux (ZRE), zones caractérisées par une insuffisance chronique des ressources en eau par rapport aux besoins. Elles sont définies par le décret 94-354 modifié par le décret 2003-869.

Le Département est-il concerné par une ou plusieurs zones de répartition des eaux ?

oui non ne sait pas

Si oui, quelle est approximativement la proportion du territoire départemental couverte par une ZRE ?

[0-10%[[10-20%[[20-30%[[30-40%[[40-50%[[50-60%[[60-70%[[70-80%[[80-90%[[90-100%[ne sait pas

14. On s'intéresse ici à l'aptitude des **eaux brutes** à la production d'eau potable.

14a. A votre connaissance, quel est le nombre et la population concernée par les problèmes suivants :

	Nombre	Population concernée
Captages fonctionnant actuellement avec un régime dérogatoire		
Captages faisant actuellement l'objet		

d'une interdiction		

14b. Veuillez indiquer les principales sources d'altération **permanente ou récurrente** de l'aptitude des eaux brutes à la production d'eau potable : ……..…….....

- *La planification de l'AEP*

15. Le Département est-il couvert totalement ou partiellement par un schéma départemental d'alimentation en eau potable (SDAEP) ?

oui non *(si non passez à la question 16)*

Si oui :

15b. Quelle est l'année de publication de la dernière version ?:…….

15c. Le Conseil Général en a-t-il exercé la maîtrise d'ouvrage ?

oui non

- *Caractéristiques technico-économiques*

16. A votre connaissance, quel est approximativement le pourcentage de **population** départementale desservie… :

	% de population	
Par un opérateur public (régie)	……	ne sait pas
Par un opérateur privé	……	ne sait pas

On entend par opérateur privé une entreprise ou une SEM opérant dans le cadre d'une délégation ou d'un marché.

17. Pour la dernière année connue, indiquez à combien s'élève en moyenne la **part eau potable** de la facture d'eau pour une consommation de référence de 120m3 ?

La part eau potable de la facture d'eau comprend les éléments suivants : abonnement – location compteur – consommation – redevance prélèvement.

a. Montant :……..…€/m3 HT ; ne sait pas
b. Indiquez l'année de référence :…….

18. Au niveau du Département, indiquez à votre connaissance, pour la dernière année connue :

			Fiabilité estimée de l'information*
a. La longueur du réseau hors branchement	..… km	Ne sait pas	
b. Le volume produit	..…m^3	Ne sait pas	
c. Le volume facturé	..…m^3	Ne sait pas	
d. Le nombre d'abonnés		Ne sait pas	

** 1 : très bonne fiabilité ; 2 : bonne fiabilité ; 3 : fiabilité moyenne ; 4 : fiabilité très moyenne*

- *La solidarité pour l'accès à l'eau*

19. Au niveau du Département, existe-t-il un « volet eau » au sein du Fonds solidarité logement (FSL) ?

oui non non car FSL non mis en place (*si non passez à la question 20*)

Si oui :

19b. Quelle est le montant total versé aux bénéficiaires du « FSL eau » pour la dernière année connue ? ……€

19c. Quelle est la part financée par le Conseil Général dans le montant versé au titre du « FSL eau » pour cette année (en %) ?……

19d. Indiquez l'année de référence :……

Partie 2 – L'action du Conseil général

Cette deuxième partie est plus précisément consacrée à l'action conduite par le Conseil général dans le domaine de l'eau destinée à la consommation humaine.

20. Le Conseil Général a-t-il explicitement adopté un cadre général pour une politique de l'eau destinée à la consommation humaine, sous la forme d'une délibération adoptée en assemblée plénière ?

oui non à l'étude / en préparation (*si non passez à la question 21*)

Si oui, indiquez l'année de la dernière délibération : ……

21. Le président du Conseil Général ou un de ses vice-présidents exerce-t-il une responsabilité (présidence ou vice-présidence)… ? (*plusieurs réponses possibles*)

au comité de bassin ou au sein d'une commission géographique de l'Agence de l'eau

dans une structure de gestion par bassin

dans une CLE

dans un Syndicat d'envergure départementale exerçant une compétence liée à l'eau DCH

Moyens humains

22. Quel est actuellement le nombre d'équivalents temps plein affectés à la **politique de l'eau au sens large** (eau potable, assainissement, rivière, inondation, irrigation, laboratoire d'analyse des eaux), quel que soit leur statut ?……..
23. Quelle est la répartition de l'effectif total entre les différentes missions indiquées ci-après ?

Indiquez par exemple 0,5 pour un mi-temps ; les emplois transversaux sont à répartir au prorata du temps passé dans les différents domaines :

a. Eau potable :……
b. Assainissement :……..…
c. Rivière :……...
d. Inondation :……..
e. Irrigation :……
f. Laboratoire d'analyse des eaux :…….

Moyens financiers

- *Le budget d'intervention*

24. Au regard du compte administratif de 2008, indiquez :

	Eau potable	Assainissement
Dépenses de fonctionnement		
Dépenses d'investissement		

Les dépenses envisagées ici s'entendent hors dépenses de personnel.

- *Les subventions*

25. Dans la liste suivante, veuillez cocher les opérations qui sont *a priori* éligibles à une subvention du Conseil Général : (*plusieurs réponses possibles*)

Aucune subvention aux travaux / études / opérations relatives à l'eau DCH (*si vous cochez cette case, passez à la question 31*)

Recherche / mobilisation de nouvelles ressources

Diversification de la ressource (eaux de pluie, recyclage eaux usées…)

Lutte contre les pertes (sectorisation, recherche de fuites…)

Programmes de maîtrise de la consommation (matériel hydroéconome…)

Interconnexions, conduites structurantes, transferts d'eau

Lutte contre la pollution agricole diffuse

Mise en place de périmètres de protection et/ou de zones de protection des aires d'alimentation des captages

Rénovation des captages

Amélioration de la qualité de l'eau distribuée (unités de traitement, dilution…)

Suppression branchements au plomb

Extension ou renforcement des réseaux d'eau potable

Renouvellement des réseaux d'eau potable

Autres (précisez)……

26. Dans la liste suivante, veuillez cocher les critères mobilisés par le Conseil Général pour **conditionner** l'octroi de ses subventions à des opérations concernant l'eau DCH : (*plusieurs réponses possibles*)

Prix de l'eau minimal

Rendement de réseau minimum

Indice linéaire de perte maximal

Exigence au regard de la protection des captages

Etude préalable effectuée (subventions pour travaux)

Diagnostic préalable effectué

Existence d'un schéma directeur d'eau potable

Appartenance au secteur rural

Taille de la collectivité bénéficiaire

Signature d'un contrat de territoire

Soutien de l'opération par l'Agence de l'eau

Autres critères :……

27. Dans la liste suivante, veuillez cocher les critères mobilisés par le Conseil Général pour **moduler** le montant de ses subventions à des opérations concernant l'eau DCH : (*plusieurs réponses possibles*)

    Nature des travaux ou des études

    Prix de l'eau

    Potentiel fiscal

    Signature d'une convention pluriannuelle avec le Conseil Général

    Population de la commune

    Projet intercommunal porté par une structure intercommunale

    Existence de programmes de maîtrise de la consommation

    Région montagneuse

    Soutien de l'opération par l'Agence de l'eau

    Autres critères territoriaux (précisez) :…… ……..

    Autres critères :……...

28. Une commune urbaine est-elle éligible à tout ou partie des subventions du Conseil Général aux opérations concernant l'eau DCH ?

    Les communes urbaines sont celles qui ne figurent pas sur la liste des communes rurales.

    oui non

29. Les projets soutenus par le Fonds de Solidarité Urbain-Rural géré par les Agences de l'eau sont-ils par ailleurs éligibles à des subventions du Conseil Général ?

    oui non

30. Le service de l'eau est susceptible d'intervenir à plusieurs niveaux dans la gestion des subventions. En ce qui concerne votre Département, le service intervient-il dans les étapes mentionnées ci-après (*plusieurs réponses possibles*) ?

    Aide au montage de projet, participation à des réunions de syndicats…

    Instruction de la demande de subvention pour avis

    Gestion administrative et financière de la subvention

    Suivi et assistance technique à la réalisation du projet

Les priorités du Conseil Général en matière d'eau DCH

31. Merci d'indiquer pour chacun des aspects suivants quel est son degré de priorité pour le Conseil Général pour les années à venir :

	Prioritaire	Secondaire	Pas d'action / sans objet

a. Le soutien aux actions de recherche / mobilisation de nouvelles ressources			
b. Le soutien aux projets structurants de diversification de la ressource (recyclage eaux usées…)			
c. Le soutien aux opérations de lutte contre les pertes			
d. Le soutien aux opérations de maîtrise de la consommation			
e. Le soutien aux infrastructures d'eau potable (interconnexion, conduites structurantes…)			
f. La lutte contre la pollution agricole diffuse			
g. L'assistance à la mise en place de périmètres de protection et/ou de zones de protection des aires d'alimentation des captages			
h. Le soutien à la rénovation des captages			
i. Le soutien aux travaux visant l'amélioration de la qualité de l'eau distribuée (traitements, dilution…)			
j. Le soutien aux opérations de suppression branchements au plomb			
k. Le soutien à l'extension / renforcement des réseaux d'eau potable			
l. Le soutien au renouvellement des réseaux d'eau			
m. La réduction des écarts du prix de l'eau au sein du Département			
n. La promotion du retour en régie			
o. Le regroupement des intercommunalités de l'eau			
p. Le développement de l'intercommunalité à l'échelle départementale			
q. Le développement des services d'assistance aux collectivités			
r. Le passage au champ concurrentiel des services d'assistance			
s. Autres ? (précisez) :…….. ……			

32. Le Conseil Général a-t-il mis en place des modes d'intervention spécifiques pour aider au renouvellement des réseaux d'eau potable ?

oui à l'étude non

Si oui ou à l'étude, indiquez la nature du dispositif mis en place ou à l'étude :

Fonds dédié ?
Intercommunalité de programmation /appui ?
Autres (précisez)……

Les modes d'intervention hors subventions

- *Service d'assistance aux collectivités*

33. Indiquez les champs d'action couverts par **le ou les services d'assistance** mis en place ou susceptibles d'être mis en place par le Conseil Général ?

	En place / en construction	A l'étude	Pas d'action / Sans objet
a. Etudes préalables à la protection des captages			
b. Analyse des modes de gestion, soutien à la gestion publique			
c. Aide à l'exploitation des réseaux d'eau			
d. Aide à la rédaction du rapport Prix Qualité			
e. Aide à l'exploitation des réseaux d'assainissement			
f. Aide à l'exploitation des stations d'épuration			
g. Aide à l'assainissement non collectif			
h. Entretien des rivières			
i. Aide à la recherche de nouvelles ressources			
j. Pilotage d'études locales			
k. Maîtrise d'œuvre de travaux			
l. Autres ? (précisez)……			

- *Production de connaissances*

34. Afin de disposer d'une image globale de la situation départementale, indiquez si le Conseil Général assure ou envisage d'assurer la maîtrise d'ouvrage de l'une ou l'autre des opérations suivantes :

	En place / en construction	A l'étude	Pas d'action
a. Inventaire départemental du réseau d'eau potable			
b. Inventaire départemental du réseau d'assainissement			
c. Observatoire prix / performance des services			
d. Réseau de mesures de la qualité de l'eau			
e. Réseau piézomètrique			
f. Autres ? (précisez)…….			

- *Partenariats*

35. Le Conseil Général et la Chambre d'agriculture ont-ils développé un partenariat formel (concrétisé par une convention) intégrant une dimension liée à la gestion de l'eau au sens large ?

oui non ne sait pas

<u>*Si oui*</u>, veuillez préciser les domaines concernés par ce partenariat (<u>*plusieurs réponses possibles*</u>) :

Protocole départemental pour la protection des captages

Mission de recyclage agricole des boues

Animation et conseil en faveur de la lutte contre les pollutions diffuses d'origine agricole

Aide aux investissements de réduction des pollutions diffuses d'origine agricole

Autres ? (précisez)……..…….

36. Le Conseil Général a-t-il développé d'autres partenariats avec des acteurs départementaux autour des enjeux de l'eau destinée à la consommation humaine ?

oui non

<u>*Si oui*</u>, veuillez préciser les acteurs concernés :…….……..

- *Communication-sensibilisation*

37. Depuis 2005, le Conseil Général a-t-il organisé au moins un événement départemental d'information ou de sensibilisation en rapport avec l'eau (journée de l'eau, assises, brochures d'information…) ?

oui non

<u>*Si oui*</u>, précisez sa nature :…….

……

- *Prospective*

38. Merci d'indiquer les facteurs (institutionnels, techniques, économiques…) susceptibles d'avoir selon vous un impact important dans les années à venir sur la politique de l'eau destinée à la consommation humaine conduite par le Conseil Général ?

……

Vous pouvez indiquer d'éventuels commentaires et compléments :

……

Annexe 4 : Analyse des politiques Départementales de l'eau

Tableau 1 : liste des variables d'engagement

Ce tableau présente les 41 variables construites sur la base des réponses au questionnaire.

Engagements Moyens	Moyens humains	1	Total = ensemble du personnel hors laboratoire analyse des eaux

		2	eau-service = AEP + asst ;
		3	eau-milieu = reste
		4	Total / population départementale
		5	Total / superficie départementale
		6	Eau-service / (eau-service + eau-milieu)
		7	Eau potable / eau-service
	Moyens financiers	8	Inves eau potable
		9	(inves eau potable) / nb habitant
		10	Inves eau potable / (inves eau potable + inves asst)
Engagement dans le système d'acteurs	Partenariats	11	Existence convention cadre avec principale Agence
		12	Existence convention cadre avec principale Agence + convention mandat
		13	Participation régulière MISE
		14	Accord avec chambre d'agriculture
	Implication politique	15	Implication dans structure de bassin : au moins 1 oui dans 8f ou 9e)
		16	Implication politique Pdt ou VP : au moins 1 oui dans Q21
Engagement solidarité	Solidarité territoriale	17	Subventions réservées secteur rural (Q28 = non)
		18	Priorité réduction des écarts du prix de l'eau : 31-m = prioritaire
		19	Critères ST subventions : 26-8 = oui ou 26-9 = oui ou 27-3 = oui ou 27-5 = oui ou 27-8 = oui ou 27-10 = oui
	Solidarité sociale	20	Existence d'un FSL-eau
Engagement Gouvernance eau	Politique EDCH	21	Politique formalisée : 20 = oui
	Priorités politiques	22	Promotion Interco : 31-o = oui ou 31-p = oui
		23	Promotion régie : 31-n = oui ou 33-b = en place / en construction
	Instruments de gouvernance	24	Maîtrise d'ouvrage du SDAEP
		25	inventaire départemental du réseau d'eau potable : en place ou à l'étude
		26	observatoire prix / performance : en place ou à l'étude
	Usage stratégique des subventions	27	Exigences performance pour subventions : au moins 1 oui de 26-2 à 26-4
		28	Exigences programmation pour subventions : au moins 1 oui de 26-5 à 26-7
		29	Exigence niveau de prix : 26-1 = oui
		30	Exigence orga territoriale : 26-10 = oui ou 26-12 = interco ou 27-6 = oui ou 27-11 = bonus interco
Engagement Sécurisation AEP	Quantitative	31	opérations quanti éligibles : 25-2 = oui ou 25-4 = oui ou 25-6 = oui
		32	Priorités quanti : 31-a ou 31-b ou 31-e = oui
	Qualitative	33	Opérations quali éligibles : 27-7 = oui ou 27-8 = oui ou 27-10 = oui
		34	Priorités quali : un oui de 31-f à 31-j
	Patrimoniale	35	Opérations patrimoine éligibles : 25-12 = oui ou

			25-13 = oui
		36	Priorités patrimoine : 31-k = oui ou 31-l = oui
Engagement auprès des gestionnaires	Accompagnement projets subventionnés	37	Suivi et assistance des projets subventionnés : 30-1 = oui ou 30-4 = oui
	Service d'assistance	38	Priorité développement assistance : 31-q = oui
		39	assistance gestion : 33bou 33-d ou 33-j = en place / à l'étude
		40	assistance ressource : 33a ou 33i = en place / à l'étude
		41	assistance exploitation : 33-c = en place / à l'étude

Tableau 2 : résultats

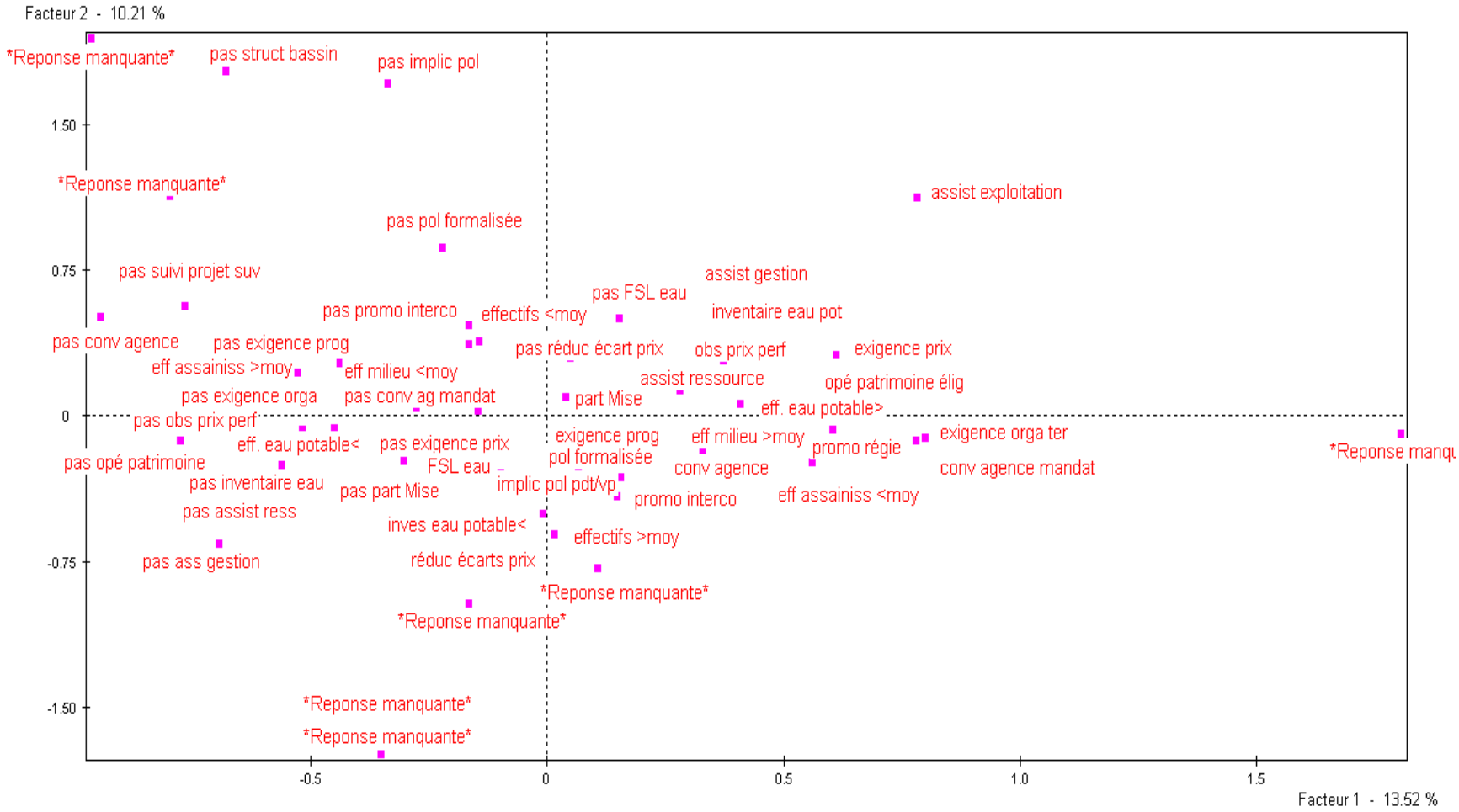
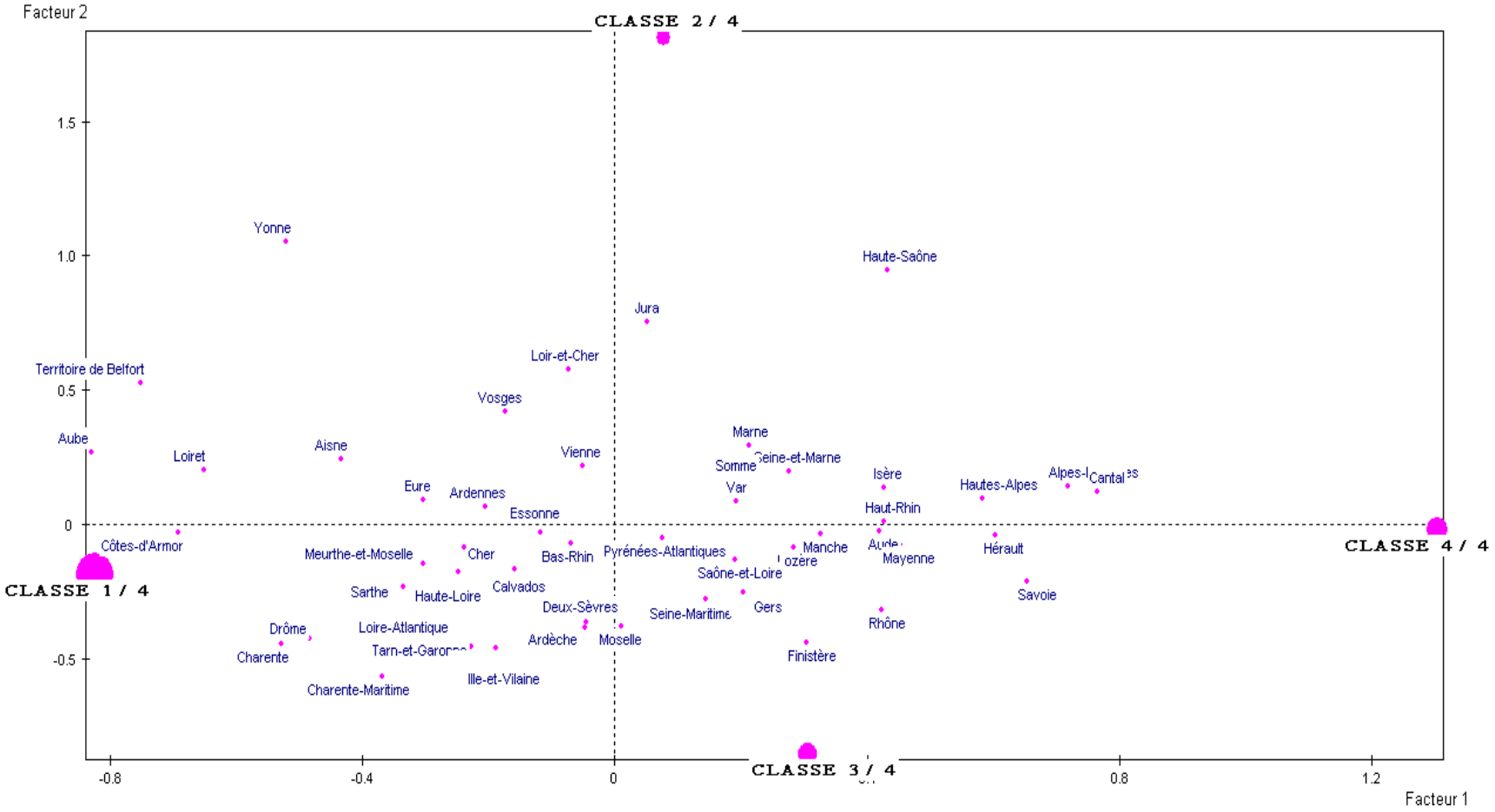



Tableau 3 : projection des Départements sur les deux axes principaux