

PROGRAMME DE RECHERCHE « EAUX ET TERRITOIRES »

Rapport final de synthèse

Octobre 2012

AQUADEP

Coordinateur : Rémi Barbier

ENGEES 1 quai Koch BP61039 67070 Strasbourg Cedex
03 88 24 82 48 / 03 88 24 82 84 – remi.barbier@engees.unistra.fr

OBJECTIF ET DEMARCHE

L'objectif du projet AQUADEP était de caractériser, accompagner, évaluer les recompositions de la gestion de l'eau destinée à la consommation humaine (eau DCH), en entrant par l'échelon départemental et par le rôle joué par les Conseils Généraux. Ces derniers s'étaient en effet progressivement affirmés comme des acteurs clefs de la gestion de l'eau, au point de revendiquer d'en être les chefs de file. A la suite d'une phase exploratoire, trois enquêtes nationales ont d'abord été conduites. La première a consisté dans la constitution d'une base de données « eaux et territoires » dont l'exploitation a permis d'identifier cinq ensembles homogènes de départements. La seconde enquête met l'accent sur l'organisation des services d'eau et identifie, à partir des données statistiques disponibles, trois grandes configurations d'intercommunalité. La troisième, une enquête par questionnaire, a été conduite auprès de l'ensemble des Conseils Généraux métropolitains sur leur politique de l'eau DCH. En croisant les résultats de ces enquêtes, nous avons sélectionné six départements présentant a priori des configurations variées (Aube, Cantal, Ile-et-Vilaine, Manche, Rhône, Deux-Sèvres). Nous avons retracé l'histoire contemporaine de l'organisation et de la gouvernance de l'eau DCH dans chacun d'eux. Pour mettre en perspective la situation française, nous avons en outre étudié la situation en Italie et au Danemark, deux pays qui, comme la France, présentent historiquement un fort émiettement de la gestion de l'eau DCH. Dans trois départements (Rhône, Cantal, Manche) enfin, nous avons procédé à une analyse plus approfondie du système d'information développé pour conduire la politique de l'eau DCH. Des préconisations techniques et méthodologiques visant à améliorer l'adéquation des systèmes d'information aux objectifs de l'action publique ont été proposées aux partenaires.

LE DEROULEMENT DU PROJET

Les partenaires

Le projet a été conçu et conduit dans une perspective pluridisciplinaire : y ont contribué au total douze chercheurs, sociologues, géographes et ingénieurs, issus de six centres de recherche :

- Rémi Barbier, Kevin Caillaud, Caty Werey, Sébastien Michon et Agnès Grandgirard, UMR Irstea-ENGEES GESTE (GESTion Territoriale de l'Eau et de l'environnement)
- Eddy Renaud et Aurore Large, UR Irstea REQE (Réseau, Epuration et Qualité des Eaux)

- Denis Salles et Aurélie Roussary, UMR CNRS Université Toulouse Le Mirail CERTOP (Centre d'Etude et de Recherche Travail Organisation Pouvoir) puis UR Irstea ADER (Aménités et Dynamiques des Espaces Ruraux)
- Guillem Canneva et Sophie Richard, UMR Irstea AgroParisTech G-EAU (Gestion de l'Eau Acteurs et Usages)
- Stéphane Ghiotti, UMR CNRS Université Montpellier 1 ARTDev (Acteurs, Ressources et Territoires dans le Développement)

Cette pluridisciplinarité a été mise en œuvre de manière effective, à travers un mode de fonctionnement privilégiant le travail collaboratif, par exemple dans la constitution de binômes inter-équipes pour la réalisation des monographies.

Difficultés rencontrées

La recherche s'est déroulée dans un climat de forte instabilité du contexte institutionnel (relance des interrogations sur l'avenir du Département, réforme territoriale, réforme de l'Etat territorial), aggravée ensuite par la crise des finances publiques qui a conduit plusieurs Départements à des moratoires sur leur politique de l'eau, voire à des retraits. De ce fait, au lieu des situations relativement stabilisées que nous nous attendions à pouvoir identifier et évaluer, nous avons presque partout trouvé des configurations encore très mouvantes, avec des acteurs faisant part davantage de leurs interrogations que de leurs certitudes. C'est pourquoi la notion de trajectoire a finalement pris une place importante dans notre analyse, et la dimension évaluative demeure largement qualitative. Au demeurant, une évaluation plus précise et quantifiée des configurations observées aurait également nécessité de disposer de chroniques de données dont nos analyses ont montré qu'elles étaient bien souvent absentes ou incomplètes et dispersées.

Conformité des réalisations au projet initial

Les réalisations sont globalement conformes au projet initial : les modalités d'intervention des Conseils Généraux ont été précisées et quantifiées, et leur place dans le système d'acteurs analysée ; les trajectoires de changement ont été caractérisées et des régimes de gouvernance mis en évidence ; les systèmes d'information ont fait l'objet d'une recherche-intervention. Comme indiqué supra, la dimension évaluative n'a toutefois pu être abordée que de manière assez globale et qualitative. Par ailleurs, sur un plan plus technique, la dimension sociale de la sécurisation de l'eau DCH, à savoir la question du maintien de l'accès au service des plus défavorisés, a finalement été peu abordée dans les enquêtes et laissée de côté dans l'analyse transversale : cette question relève des logiques et acteurs de l'action sociale, qui entretiennent peu de lien avec les acteurs de l'eau qui étaient nos interlocuteurs privilégiés.

Le planning du projet a subi un décalage important, au final de près d'un an. Deux raisons majeures peuvent l'expliquer. La première est liée à des questions de disponibilité des ressources humaines, au premier chef celle du coordinateur du projet fortement mobilisé en 2011 par ses responsabilités de responsable d'unité (évaluations AERES). La seconde est davantage liée au choix de la méthode de travail : une fois les monographies rédigées, elles ont fait l'objet d'un travail de synthèse par le coordinateur du projet, puis d'une réécriture afin de pouvoir les rendre publiques. L'analyse transversale est également issue d'un processus assez long, passant notamment par l'écriture collaborative d'un texte d'argumentaire et sa mise en discussion devant le comité de suivi. Ce décalage temporel nous a permis toutefois de pouvoir intégrer dans nos analyses les préconisations issues des schémas départementaux de coopération intercommunale rendus publics fin 2011.

Au final, la production scientifique se compose de 12 rapports, mis en ligne sur le site du projet (<http://aquadep.irstea.fr>), et dont la liste figure dans l'encadré ci-après.

Liste des rapports

Volume 1 : Rapport scientifique général

1. De la desserte universelle à la sécurisation. Recomposition des gouvernances départementales de l'eau potable, Rapport scientifique du projet, sous la direction de R. Barbier, 182 pages.

Volume 2 : Etudes monographiques

2. La gouvernance départementale de l'eau DCH dans les Deux-Sèvres, A. Roussary et S. Ghiotti, 66 p.

3. La gouvernance départementale de l'eau DCH dans le Rhône, K. Caillaud et A. Roussary, 69 p.

4. La gouvernance départementale de l'eau DCH dans la Manche, A. Roussary, E. Renaud et A. Large, 60p.

5. La gouvernance départementale de l'eau DCH en Ile-et-Vilaine, K. Caillaud et D. Salles, 54 p.

6. La gouvernance départementale de l'eau DCH dans le Cantal, G. Canneva et D. Salles, 47 p.

7. La gouvernance départementale de l'eau DCH dans l'Aube, A. Roussary et S. Ghiotti, 28 p.

8. Mise en perspective internationale de la gouvernance territoriale de l'eau destinée à la consommation humaine, G. Canneva, 64 p.

Volume 3 : Analyse des systèmes d'information

9. Rapport de synthèse sur les systèmes d'information et d'indicateurs, E. Renaud, A. Large et C. Wery, 68 p. + annexes

10. La base de données mise en place par la Mission d'Assistance à la Gestion de l'Eau du Cantal : Analyse et propositions d'amélioration, E. Renaud et A. Large, 24 p.

11. Quels sont les systèmes d'information mobilisés pour mettre en œuvre une politique départementale de l'eau potable ? Le cas de la Manche, A. Large, 110 p.

12. 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, E. Renaud et A. Large, 36 p.

LES RESULTATS

Nos résultats éclairent la trajectoire suivie par le système de gestion de l'eau DCH depuis une trentaine d'années.

1. Une transformation du « problème de l'eau » et de l'action publique : de la généralisation de la desserte à la sécurisation

En matière d'eau potable, le problème de la desserte universelle a été résolu tout au long du XX^{ème} siècle au moyen d'un vaste programme d'équipement. Le legs de cette période est un maillage de services de taille modeste, composés en moyenne de moins d'une dizaine de communes. Mais la durabilité institutionnelle de cette organisation de l'eau potable est questionnée depuis vingt à trente ans, notamment dans les territoires ruraux. L'analyse de la littérature et nos études de cas montrent en effet que le problème de l'eau a été progressivement reformulé en termes de sécurisation, au sens où il s'agit de garantir en permanence la mise à disposition des usagers d'une eau suffisante et de qualité conforme, à un coût acceptable.

Cet « impératif de sécurisation » s'est imposé globalement à la suite d'une série d'alertes, concernant la quantité et la qualité de l'eau, ainsi que l'état des infrastructures (réseaux). La « rationalisation hydro-territoriale » apparaît comme la clef de voûte de la sécurisation. Elle se décline autour des traits saillants suivants : une recomposition spatiale (regroupement) et fonctionnelle (nouvelles articulations entre protection / production / transport / distribution) des compétences ; une tendance à la spécialisation de l'approvisionnement autour de ressources « stratégiques » faisant l'objet d'une protection renforcée contre les pollutions diffuses ; le développement de l'interconnexion des réseaux. L'implication croissante des gestionnaires dans la lutte contre les pollutions diffuses contribue à inclure la gestion de l'eau potable dans une gestion plus globale de l'eau destinée à la consommation humaine.

La rationalisation peut opérer – partiellement – sur une base volontaire. Mais, confirmant une des hypothèses initiales du projet, nos observations montrent qu'elle relève également d'une

action publique départementale. Cela tient au fait que le département constitue le cadre spatial historique de l'administration territoriale républicaine, de la représentation des intérêts sectoriels (notamment agricoles), de la solidarité vis-à-vis des territoires ruraux, et qu'il est doté d'un acteur – le Conseil Général (CG) – qui occupe (souvent mais pas toujours) une position nodale et active dans la politique de l'eau DCH.

2. L'eau au prisme départemental : hydro-territoires et classes d'intercommunalité

En préalable aux investigations de terrain sur la dynamique de rationalisation, nous avons voulu caractériser plus finement la situation à cet échelon départemental. Il s'agissait notamment de tenter d'ordonner la très forte hétérogénéité des situations et d'orienter le choix des monographies. Une base de données composée de 130 indicateurs articulant les dimensions « eau » et « territoire » a été constituée à cet effet, à partir de laquelle une analyse statistique a permis de mettre en évidence cinq classes « d'hydro-territoires ». La géographie physique et la pression anthropique (notamment agricole) sur la quantité et la qualité de l'eau sont des dimensions structurantes de ces classes, qui présentent par ailleurs une forte connexité géographique. Nous avons également caractérisé plus finement l'organisation de la compétence distribution. Une analyse structurelle a mis en évidence trois grandes familles : des départements proches de la moyenne nationale, dans lesquels une intercommunalité de taille moyenne est la forme dominante en termes de population et de territoire ; une deuxième classe dans laquelle l'intercommunalité est peu développée et surtout rurale ; une troisième classe enfin où elle est particulièrement développée, et le cas échéant polarisée autour d'une entité hégémonique (ville centre).

3. Une coalition de rationalisation qui opère dans un monde de l'eau en mutation

Les enquêtes montrent que deux acteurs jouent un rôle majeur dans cette rationalisation hydro-territoriale, et sont souvent associés dans ce qu'on a qualifié de coalition de rationalisation : le Conseil Général (CG) et les services déconcentrés de l'État. L'implication des CG est souvent ancienne, volontariste, protéiforme. L'enquête par questionnaire menée auprès de l'ensemble des CG métropolitains confirme et quantifie les dimensions essentielles de cette implication (priorités et moyens d'action). Les modes d'intervention du CG ont été regroupés selon deux grandes dimensions : une dimension politique, via la planification, le façonnage territorial, la médiation intersectorielle (eau/agriculture) ou interterritoriale (urbain/rural) ; une dimension plus opérationnelle, de type maîtrise d'ouvrage, assistance technique et financière, qui s'exerce directement ou indirectement à travers des structures qui constituent le bras armé du CG. Nos observations mettent par ailleurs en évidence des liens très étroits avec les Chambres d'agriculture, dans une longue tradition de soutien à l'activité agricole et au modèle intensif, ainsi qu'avec les Agences de l'eau : en raison de leur « proximité » avec les collectivités et de leur capacité de maîtrise d'ouvrage, les CG constituent souvent un point de passage obligé de l'action territoriale des Agences. Les pôles urbains peuvent de leur côté évoluer de manière largement autonome, ou à l'inverse exercer dans le jeu départemental une forme d'hégémonie plus ou moins contenue par le CG, ravivant des frictions structurelles entre ces deux puissances territoriales.

Au sein de cette coalition, dans la lignée de leur rôle classique d'administration des territoires, les Services de l'État soutiennent la rationalisation, par la démonstration chiffrée de son intérêt, par la maîtrise d'ouvrage de la planification et/ou de sa révision, par la prise en main ou l'appui au façonnage des territoires de l'eau. Mais la fin de l'ingénierie publique tend à transformer assez radicalement leurs relations avec les collectivités. Ils interviennent également à titre régalien, rôle qui oscille entre l'injonction en cas de crise, et l'accompagnement compréhensif, notamment vis-à-vis de la qualité de l'eau.

Le monde de l'eau DCH dans lequel se déploie la rationalisation est marqué par de profonds changements : du côté des acteurs publics, on relève la mobilisation de certaines Régions,

ainsi que celle des institutions de bassin qui, parfois, prennent la main sur des ressources dites « stratégiques ». Du côté des partenaires socio-économiques, le secteur agricole est traversé par un ensemble de tensions et de transformations par ailleurs bien documentées, parmi lesquelles on relèvera la lente légitimation de l'agriculture bio, ainsi qu'un relatif déverrouillage de la régulation eau/agriculture avec une pluralisation des acteurs de l'animation agricole. De son côté, la mobilisation associative, très variable selon les départements, est susceptible de jouer un rôle d'aiguillon et de vigilance.

4. Une cible, des instruments et un répertoire d'options

Cette politique fait des élus de l'eau la principale cible à convaincre et de leurs réticences un des obstacles majeurs au changement. Ces réticences apparaissent liées à une pluralité de causes : crainte de perdre la maîtrise du prix et du mode de gestion; conviction que le modèle promu n'est pas celui qui correspond à l'intérêt local, 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; déni des problèmes et critique du « précautionnisme » de l'administration en matière sanitaire ; existence d'un dispositif ad hoc (syndicat de moyens) qui soutient le statut quo en offrant aux gestionnaires une gamme de services.

Portée par la coalition, la rationalisation est soutenue par une large gamme d'instruments d'action publique. Ceux-ci permettent en particulier : de clarifier le présent et d'ordonner l'avenir dans une vision partagée (planification) ; d'agir sur la conduite des acteurs (dispositifs de conditionnalité et pression réglementaire) ; de faciliter le mode de résolution de certains problèmes (régulation conventionnelle, en particulier pour la protection des captages) ; de recueillir, organiser et valoriser l'information sur l'eau DCH, avec des systèmes d'information parfois en cours d'intégration dans un observatoire départemental.

Nous avons porté une attention particulière à ces systèmes d'information (SI), qui sont une infrastructure essentielle au pilotage et à l'évaluation de l'action collective. Il apparaît à cet égard que les SI sont lacunaires sur certains enjeux, redondants sur d'autres et souvent éclatés entre plusieurs acteurs. Du point de vue des usages de l'information, ceux-ci paraissent encore limités (peu d'évaluation par exemple) et parfois discutables (prévisions à moyen / long terme de la consommation). Il y a par ailleurs un risque élevé de perte de la connaissance accumulée dans certains départements, suite au désengagement de l'État. L'enjeu d'une départementalisation des SI, outre le rôle de conservatoire des données, réside dans la normalisation de leur production, la mise en cohérence des champs couverts et une mobilisation raisonnée dans les étapes d'état des lieux et d'évaluation des politiques.

Sur un plan opérationnel, la rationalisation procède par combinaison à partir d'un arsenal relativement restreint d'options élémentaires. Au plan technique, il s'agit d'une tendance à la focalisation sur les ressources stratégiques, à la réalisation d'interconnexions et de grosses unités de production. Au plan organisationnel, plusieurs mécanismes visent globalement à agrandir les territoires (de concertation / de gestion / de pilotage, de solidarité...), et/ou à recombinaison des missions ou compétences exercées aux différents échelons territoriaux. On peut ainsi distinguer : i) la sectorisation, qui dessine des territoires de gestion cohérents au regard des enjeux, dotés d'un cadre commun de programmation de travaux et à même de faire émerger à terme un maître d'ouvrage unique; ii) la fusion, dont l'objectif consiste à faire émerger des autorités organisatrices spatialement plus étendues et plus puissantes; iii) le réagencement, qui repose sur un transfert partiel de compétences des entités de base à une (ou plusieurs) institutions supra-locales; iv) la création d'institutions conjointes, établies en vue de la réalisation de certaines tâches de soutien, notamment d'assistance, sans transfert de compétences.

5. Des trajectoires au long cours

Globalement, les trajectoires de rationalisation s'inscrivent dans des temps longs, celui du travail d'intéressement/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 habitudes et réinventer de nouveaux modes de fonctionnement, celui enfin de l'éventuelle et progressive harmonisation des prix de l'eau. Elles relèvent aussi d'une logique de compromis et de composition, entre rationalisation et proximité, entre la lettre et la pratique de l'exercice des compétences, entre paradigmes gestionnaires (curatif VS préventif). Articulant vision globale et de long terme et saisie de toutes les occasions de changement, la coalition avance étape par étape. Elle peut cependant disposer d'une capacité d'action suffisante pour réussir à créer une rupture, en faisant accepter une nouvelle architecture institutionnelle d'ensemble ; mais le temps long se retrouve alors dans la durée de la transition, par exemple dans le passage des compétences formelles à leur exercice effectif.

Ces trajectoires sont également susceptibles d'être scandées par toute une série d'événements parmi lesquels on peut relever le basculement du leadership entre acteurs de la coalition, une autonomisation et prise de leadership par des collectivités elles-mêmes, des initiatives « latérales » liées à l'intervention d'autres acteurs (villes centre, Régions, syndicats départementaux...).

6. Des convergences autour de quelques « arrangements territoriaux »

Notre hypothèse initiale 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. Nos enquêtes montrent que les dynamiques en cours n'ont pas (à ce stade) donné naissance à de telles configurations stabilisées. C'est notamment pourquoi la notion de trajectoire s'est imposée. Néanmoins, il est possible de modéliser les régimes dont s'approchent les configurations étudiées, en particulier au regard des arrangements territoriaux résultant des logiques identifiées préalablement.

Ainsi, par rapport à une situation de référence d'atomisation « radicale » des services, non rencontrée dans nos études de cas, quatre arrangements typiques ont été identifiés : a) multi-local : caractérisé par des autorités en nombre relativement important, qui conservent la plénitude de leurs compétences (production et distribution), et peuvent compter sur le soutien d'une institution conjointe ; b) confédéral : caractérisé par un réagencement des compétences ayant conduit à un maillage intermédiaire par des structures exerçant une compétence opérationnelle – protection de la ressource et production d'eau –, et entretenant entre elles des relations fonctionnelles via des interconnexions ; c) fédéral : caractérisé par l'existence d'une structure en charge de compétences opérationnelles (production) et de missions de soutien, mais aussi et surtout de rôles stratégiques : la planification, le système d'information, voire la solidarité financière au service des objectifs définis dans le plan ; d) enfin, l'arrangement unitaire/centralisé, caractérisé par un transfert total des compétences vers un syndicat départemental ou à vocation départementale.

7. Un bilan en demi-teinte

Le modèle multi-local est fragilisé, et qu'une tendance assez forte semble se dessiner vers des modèles confédéraux à fédéraux incluant le cas échéant le pôle urbain, accompagnés d'une spécialisation de la ressource en eau DCH sur laquelle s'exerce préférentiellement le nouveau paradigme de sécurisation axé sur la prévention. Au niveau des acteurs, les CG sont plutôt dans des postures de retrait, de transfert des responsabilités à une structure départementale, ou alors d'engagement contraint, loin en tout cas des postures très volontaristes qui étaient celles des années 2000. La tendance est assez similaire au niveau de l'État territorial, avec une réorganisation qui privilégie l'échelon régional et le désengagement de l'opérationnel. La régulation globale pourrait basculer vers une nouvelle coalition (typiquement l'institution

fédérale et les services de l'État), à même d'activer une série de leviers dont la gestion de l'information, la planification, l'orientation des subventions, la négociation avec la profession agricole et la pression régaliennne.

La rationalisation est par ailleurs loin d'être achevée. Elle a surtout concerné jusqu'à présent la protection de la ressource et 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 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 financièrement. D'autres limites et risques doivent être soulignés. Le réagencement des compétences peut générer des frictions ou a minima des problèmes de coordination autour d'enjeux partagés, comme la lutte contre les fuites entre structures de production et de distribution. Il est également susceptible de conduire à une concentration du pouvoir sur l'eau, au sein de technostructures soumises à de faibles exigences de « redevabilité ». Ensuite, le maillage généralisé des réseaux tend à accroître la vulnérabilité du système en cas de pollution, ou d'avarie sur une grosse unité de production. La spécialisation des ressources induit pour sa part mécaniquement une création d'interdépendances entre services et territoires d'approvisionnement extérieurs à leurs périmètres, porteuses de frictions potentielles à la hauteur des contraintes de développement que feront peser les mesures de protection. En parallèle, l'abandon de ressources jugées non stratégiques pour l'eau potable dessine en creux les territoires où la qualité de l'eau serait abandonnée aux pollutions agricoles diffuses, dont la réduction n'est alors plus prioritaire.

8. Leçons étrangères : force des territoires administratifs, temps long et intérêt d'une régulation territoriale

Nous avons enfin cherché à mettre en perspective nos analyses en étudiant les situations italienne et danoise, caractérisées comme la France par un fort émiettement initial de la gestion de l'eau DCH. En Italie, la volonté de construire des « territoires optimaux » a conduit de fait à un centrage sur le territoire administratif équivalent de nos départements. Pilotée par les Régions, la mise en œuvre de cette rationalisation se caractérise également par sa durée et la force des réticences locales. Elle associe par ailleurs l'eau et l'assainissement, ce qui n'est amorcée que timidement en France dans quelques grandes agglomérations. Au Danemark, la réduction du nombre d'opérateurs est liée à des processus en partie externes au monde de l'eau. Ce sont les municipalités, en nombre très réduit, qui organisent la sécurisation et seront amenées à délivrer les autorisations de prélèvement sur leur territoire. Dans un contexte d'application stricte de la DCE, dans lequel la gestion des prélèvements dans les nappes doit composer avec l'objectif de bon état des masses d'eau superficielles qu'elles alimentent, l'absence d'un niveau de coordination inter-municipal qui puisse prendre en compte la gestion quantitative de l'eau souligne en creux l'intérêt d'une régulation territoriale.

DISCUSSION ET PERSPECTIVES DU PROJET

Nos résultats permettent d'enrichir globalement la connaissance du système eau-territoire.

1. Le façonnage des territoires

Aquadep apporte un certain nombre d'éclairages sur la question du façonnage des territoires de l'eau. On peut souligner en premier lieu l'importance dans les trajectoires de changement de la présence d'une coalition, porteuse d'une vision d'ensemble adossée à de solides motifs, ici essentiellement gestionnaires, à même de mener un travail continu auprès de la cible prioritaire du changement, les élus de l'eau, et pouvant activer une gamme variée de leviers d'engagement. Il semble également important pour la coalition d'articuler deux grandes

logiques d'action : une logique de planification adossée à une vision de moyen/long terme, et une logique plus opportuniste, adossée à une vigilance permettant de saisir l'occasion, le moment opportun pour apporter l'impulsion décisive afin, par exemple, de provoquer la fusion entre deux services ou la mise en place d'une nouvelle architecture institutionnelle. C'est bien ce qu'exprime cet agent de service déconcentré : « 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 dans son *Traité de l'efficacité* (Grasset, 1996), il s'agit d'être alternativement ou conjointement, « occidental » en privilégiant la conception et l'application d'un plan, et « chinois » dans l'attention au « potentiel des situations » dont il faut patiemment accompagner le déploiement.

Les crises, quantitatives ou qualitatives, sont particulièrement propices à la mise en place de nouvelles configurations. Mais on a pu également souligner qu'il fallait en quelque sorte aider ces événements à « faire événement », autrement dit leur donner du sens, par exemple en les inscrivant dans la perspective des nouvelles orientations réglementaires ou en en faisant des éléments précurseurs d'une réalité à venir (changement climatique), condition sans doute indispensable pour maintenir leur potentiel de mobilisation dans la durée. Par ailleurs, ces événements qui perturbent ou bouleversent les situations peuvent aussi provenir de facteurs contingents, externes au système. Au Danemark, la réforme territoriale initialement destinée à réformer le secteur de la santé a conduit à la disparition de l'échelon territorial comparable à nos départements, et a entraîné une redistribution de leurs missions relatives à l'eau. Les municipalités sont alors devenues responsables de l'élaboration de plans locaux de protection de la ressource et des autorisations de prélèvement, ce qui est susceptible de conduire à des situations de tension entre municipalités exportatrices et importatrices, comme on a pu le voir dans la région de Copenhague.

Au-delà de ces événements spécifiques, le façonnage des territoires semble relever du temps long, et se révèle peu compatible avec des politiques très dirigistes, comme l'illustre le cas de l'Italie où, vingt ans après la tentative d'imposition par le haut d'un modèle générique, la réforme demeure encore très partiellement mise en œuvre. Cela s'explique notamment par la force des attachements aux situations héritées mais aussi par une capacité de résistance critique, par exemple celle des élus de l'eau au programme de la coalition : on a ainsi pu dresser un inventaire de ces motifs critiques, qui sont loin de pouvoir être rabattus sur le seul mobile de l'attachement aux positions de pouvoir, mais sont porteurs d'un contre-programme adossé à un autre impératif, celui de la proximité. D'où l'importance sans doute des figures de compromis, qui se traduisent par exemple dans la mise en place d'institutions proposant à la fois un « tronc commun » de missions et d'autres optionnelles. Ce façonnage des territoires dessine globalement une gamme relativement circonscrite de configurations, que nous avons qualifiées d'arrangements territoriaux, c'est-à-dire de modes de distribution spatiale et fonctionnelle des composantes de la gestion de l'eau DCH, et que nous avons caractérisés en ayant recours au lexique du fédéralisme. Comme pour les hydro-territoires, il s'est agi d'essayer de réduire la forte hétérogénéité qui se donne d'abord à voir.

2. Concurrences et complémentarités territoriales

Notre analyse montre également la nécessité de raisonner en termes de complémentarité et non d'opposition entre territoires « écologiques » et politico-administratifs. Il ne s'agit pas de décréter a priori la supériorité de l'un sur l'autre, mais bien de voir lequel est le mieux adapté pour constituer un cadre de gestion efficace du problème public envisagé. Or, dans cette perspective, nos observations tendent plutôt à souligner que le département constitue un bon « problem-shed », au sens d'un territoire suffisamment étendu pour poser les enjeux et suffisamment restreint pour en rendre possible la prise en charge. On a pu également

l'observer en Italie. Le choix offert par la loi Galli (1994) aux Régions pour dessiner les limites des territoires optimaux (ATO) de gestion de l'eau se limitait à trois 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 : 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) et, marginalement, la Toscane a retenu les limites hydrographiques.

Cela n'empêche nullement des jeux avec les acteurs intervenant à d'autres échelles, notamment à celles des circonscriptions de bassin. On a pu à cet égard préciser plusieurs modes d'articulation : rôle de point de passage obligé du territoire administratif pour l'action territoriale de l'institution de bassin, emprise de l'institution politico-administrative sur l'institution de bassin, coopération sur certains objectifs ciblés. Dans le même ordre d'idée, une appréhension fine des relations entre les « puissances territoriales » spécifiques à l'enjeu est importante pour caractériser le système : en l'occurrence, pour l'eau DCH, les Conseils Généraux et les pôles urbains. Interviennent le fond de rivalité/coopération qui recoupe pour partie la tension urbain/rural, 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 de différentes natures, que nous avons qualifiées de fonctionnelle / frictionnelle / coopérative / hégémonique.

3. Grilles d'analyses

Une première grille d'analyse, relative à la gouvernance territoriale de l'eau DCH, est susceptible d'être appliquée à d'autres enjeux du système eau-territoire ou à d'autres problématiques environnementales. Elle repose sur les éléments suivants :

- i) La nature des relations entre les principaux acteurs et en particulier : le contour de la coalition dominante, le type d'arrangement territorial mis en place ou vers lequel pourrait converger les autorités gestionnaires, le type de relation entre la ou des puissances territoriales spécifiques.
- ii) Le ou les paradigmes dominants/concurrents qui servent de justification à la gestion et aux évolutions proposées par la coalition.
- iii) Les modes de régulations utilisés, associés le cas échéant à des instruments d'action publique.

Sur un autre plan, celui de l'instrumentation de l'action collective, l'analyse des systèmes d'information (SI) a permis de mettre au point une grille d'analyse susceptible également d'application en dehors du champ spécifique de l'eau DCH. Cette grille invite en particulier à distinguer trois dimensions du système d'information : i) la typologie des données en distinguant les différentes fonctions du système, les enjeux associés, et les échelles temporelles et spatiales de production de ces données ; ii) Les circuits de l'information en envisageant les étapes de la gestion de l'information, les différents acteurs impliqués et la nature de leurs relations ; iii) L'utilisation de l'information aux différentes étapes du cycle de l'action (enjeux, objectifs, moyens, réalisations, résultats) et le rôle des indicateurs (diagnostic, conditionnalité, évaluation). L'analyse a également permis d'identifier plusieurs rôles possibles des systèmes d'information territoriaux, en l'occurrence départementaux, qui sont également susceptibles de valoir au-delà du champ de l'eau DCH.

4. Prolongements potentiels

Parmi les prolongements possibles de ce travail, on en mentionnera trois principaux.

Le premier consiste à analyser de manière plus systématique les contours et le fonctionnement des coalitions de rationalisation. Cette notion s'est imposée pour rendre compte des liens et complémentarités, thématiques et/ou temporelles, entre les logiques d'action des Conseils

Généraux et des services de l'Etat. Une enquête spécifique permettrait de mieux cerner les valeurs partagées, les convergences dans la manière de poser les problèmes et d'envisager les solutions, ainsi que les facteurs à l'origine de l'établissement, du renforcement voire de l'affaiblissement de ces coalitions. L'enquête devrait se situer au niveau des acteurs eux-mêmes, et non, comme nous l'avons fait en général, au niveau des « services ». Ce serait également l'occasion d'intégrer le rôle des services des préfectures, dont l'importance a sans doute été renforcée dans le cadre de la mise en place des schémas de coopération intercommunale. Ce pourrait être enfin l'occasion d'intégrer de manière plus fine les éventuelles tensions entre les acteurs plus « politiques », notamment les élus de l'eau, et les acteurs plus techniques qu'on retrouve dans les services.

Le second prolongement permettrait de consolider l'analyse des arrangements territoriaux mis en évidence : il pourrait s'agir à la fois d'explorer d'autres configurations, d'analyser de manière plus fine que nous n'avons pu le faire les relations entre les entités impliquées dans un même arrangement et la manière dont les décisions sont prises et mises en œuvre, et enfin d'identifier de manière plus systématique les facteurs de contingence susceptibles d'expliquer l'orientation des trajectoires vers tel ou tel arrangement. On peut ainsi penser en première analyse à des facteurs politiques (capacité d'action de la coalition ou d'autres acteurs), sociaux (cultures de la gestion de l'eau et de la solidarité), et bien évidemment hydro-géographiques (distribution territoriale de la ressource).

Le troisième prolongement porte sur la question de l'évaluation comparée des divers arrangements et régimes de gouvernance dans lesquels ils s'inscrivent. On pourrait notamment à cet effet construire des indicateurs spécifiques de l'enjeu sous-jacent à la rationalisation, à savoir la sécurisation dans toutes ses dimensions. Resterait à recueillir ensuite les données nécessaires pour les calculs, ce qui n'est pas évident compte tenu de l'analyse que nous avons faite des systèmes d'information.

ACTIONS DE TRANSFERT

Nous avons cherché de diverses manières à articuler ce travail de recherche avec les préoccupations des acteurs de terrain et nous nous sommes appliqués à diffuser nos résultats.

Certains acteurs ont ainsi accepté de rejoindre un comité de suivi, qui s'est réuni cinq fois sur la durée du projet, et auquel ont participé : Irina Valarié (CG 34), Olivier Alexandre (DDTM 34), Charles Baltzer (CG 67), Benjamin Eloire (ADF), Régis Taisne (FNCCR), Eric Thouverez (CGAAER), Sylvain Rotillon (ex-ONEMA), Lucien Sanchez (Eau Secours), Bernard Barraqué (CIRED-CNRS). Cela nous a aidés à formaliser et préciser nos résultats.

Nous avons par ailleurs veillé à ce que tous ceux qui nous avaient consacré du temps bénéficient d'un retour :

- Envoi d'un tableau de données statistiques sur les caractéristiques hydro-territoriales de leur département et de la synthèse des résultats de l'enquête à tous ceux qui avaient répondu au questionnaire sur les politiques de l'eau DCH des Conseils Généraux ;
- Diffusion des synthèses de toutes les monographies à tous les acteurs qui ont été interrogés lors de l'enquête.

Cet effort de transfert 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.

Nous avons également travaillé en collaboration plus étroite avec les services de trois Conseils Généraux (Manche, Cantal, Rhône) sur leur système d'information et d'indicateurs. Des préconisations précises leur ont été faites.

Trois autres actions de transfert sont également envisagées. La première consiste en une présentation des résultats à l'occasion d'une réunion des directeurs de l'environnement des Conseils Généraux, organisée par l'Assemblée des Départements de France. Cette réunion, initialement prévue en juin, a été reportée au second semestre 2012 pour des raisons internes à l'ADF. La seconde consiste en une participation à la journée « open data et gestion de l'eau » organisée à Paris organisé par le GFII (Groupement français de l'industrie de l'information). La dernière consiste dans l'organisation d'une journée technique, que nous projetons au premier semestre 2013, et qui porterait sur les enjeux et moyens de sécuriser l'eau DCH.

LISTE DES PUBLICATIONS

Nous avons envisagé dès le début du projet de nous orienter vers la publication globale de nos résultats sous la forme d'un ouvrage. C'est ce qui explique le format retenu pour le rapport scientifique, qui pourrait préfigurer cet ouvrage.

1. Une première version de notre analyse de la sécurisation de l'eau DCH a par ailleurs été présentée au colloque international « Territoire et Environnement : des représentations à l'action », organisé à Tours par l'UMR CITERES en décembre 2011. Notre communication a été retenue pour soumission dans un numéro spécial de Revue Internationale d'Urbanisme.
2. Une communication issue des travaux menés dans le cadre d'Aquadep et de l'ANR Eau&3E a également été retenue pour le colloque « Le service public d'eau potable à l'épreuve du développement durable » organisé par l'UMR Pacte et la Communauté de l'eau potable de Grenoble, les 14 et 15 novembre. Elle prend la forme d'un exercice de prospective. Par ailleurs, Kevin Caillaud a présenté deux communications issues d'Aquadep :
3. « Evolution de l'action publique territoriale et sciences du territoire : une contribution sociologique pour un cadre d'analyse renouvelé. Le cas de la gestion de l'eau destinée à la consommation humaine », colloque international avec actes « Fonder les sciences du territoire », organisé à Paris par le GIS-CIST, 23-25 novembre 2011 ;
4. « La sécurisation territoriale de l'eau destinée à la consommation humaine au confluent des formes de rationalité », colloque Territoires et rationalités, réseau Politiques et dynamiques des territoires, Strasbourg, 15 et 16 novembre 2012 ;
5. Un article « Water Supply in Rural Areas in France - Evolving Issues and Territorial Re-Organisations » a été retenu pour le numéro spécial de Water alternative consacré au thème « Trends and Developments in Rural Water Supply Services Delivery ».

Enfin, deux autres articles ont été soumis :

6. « Rescaling and reorganization of water supply in France : an empirical account of an on-going rationalization process », numéro special du Journal of hydrology, « Water governance across competing scales » (dir. O. Barreteau et K. Daniell) ;
7. « Les échelles des systèmes d'information et d'indicateurs de l'eau destinée à la consommation humaine : Intérêts et rôles d'un échelon départemental ou supra-local », pour le congrès 2013 de l'ASTEE et publication éventuelle dans la revue TSM – Techniques Sciences Méthodes.