



# THÈSE

En vue de l'obtention du

## DOCTORAT DE SOCIOLOGIE

### DE L'UNIVERSITÉ DE STRASBOURG

*Délivré par :*  
**Université de Strasbourg**  
*Discipline ou spécialité :*  
**Sociologie**

---

Présentée et soutenue par :

**Kévin CAILLAUD**

le : **19 septembre 2013**

Titre :

**VERS UNE GOUVERNANCE TERRITORIALE DE L'ENVIRONNEMENT ?**  
*Analyse comparée des politiques départementales de gestion de l'eau destinée à la  
consommation humaine et des déchets municipaux*

---

**École doctorale :**

Augustin Cournot (n°221)

**Équipe d'accueil :**

UMR GESTE (GESTion Territoriale de l'Eau et de l'environnement), IRSTEA-Engées

**Composition du jury de thèse**

***Directeur de thèse :***

Rémi BARBIER, Professeur de sociologie, directeur de l'UMR GESTE

***Rapporteurs :***

Nicolas BUCLET, Professeur en aménagement et urbanisme, UPMF, Grenoble 2

Emmanuelle HELLIER, Professeur en aménagement et urbanisme, Université Rennes 2

Jay ROWELL, Chargé de recherches en sociologie, UMR SAGE

***Autres membres examinateurs :***

Bernard BARRAQUE, Directeur de recherches, CIRED-CNRS (Président de jury)

François-Mathieu POUPEAU, Chargé de recherches en sociologie, LATTs









# THÈSE

En vue de l'obtention du  
**DOCTORAT DE SOCIOLOGIE**  
**DE L'UNIVERSITÉ DE STRASBOURG**

*Délivré par :*  
**Université de Strasbourg**  
*Discipline ou spécialité :*  
**Sociologie**

---

Présentée et soutenue par :

**Kévin CAILLAUD**

le : **19 septembre 2013**

Titre :

**VERS UNE GOUVERNANCE TERRITORIALE DE L'ENVIRONNEMENT ?**  
*Analyse comparée des politiques départementales de gestion de l'eau destinée à la  
consommation humaine et des déchets municipaux*

---

**École doctorale :**

Augustin Cournot (n°221)

**Équipe d'accueil :**

UMR GESTE (GESTion Territoriale de l'Eau et de l'environnement), IRSTEA-Engées

**Composition du jury de thèse**

***Directeur de thèse :***

Rémi BARBIER, Professeur de sociologie, directeur de l'UMR GESTE

***Rapporteurs :***

Nicolas BUCLET, Professeur en aménagement et urbanisme, UPMF, Grenoble 2

Emmanuelle HELLIER, Professeur en aménagement et urbanisme, Université Rennes 2

Jay ROWELL, Chargé de recherches en sociologie, UMR SAGE

***Autres membres examinateurs :***

Bernard BARRAQUE, Directeur de recherches, CIRED-CNRS (Président de jury)

François-Mathieu POUPEAU, Chargé de recherches en sociologie, LATTIS



## RÉSUMÉ

Le système politico-administratif territorial français a évolué suite aux changements de l'action publique et aux défis de l'environnement. À l'ancienne logique technique, sectorielle et descendante des politiques publiques prévalant jusqu'à la fin des Trente Glorieuses, s'est substituée une approche davantage a-centrique et transversale, conceptualisée en termes de « gouvernance » territoriale. Ceci s'explique notamment par une complexification des enjeux, invitant à un changement d'échelle dans la prise en charge des situations de gestion environnementale.

La gestion de l'eau destinée à la consommation humaine et celle des déchets municipaux sont symptomatiques de ces recompositions. En l'espace de quarante ans, ces secteurs d'intervention se sont considérablement modifiés, notamment sous l'effet d'une prolifération de directives européennes et d'une montée en puissance des consciences écologistes : évolution des pratiques gestionnaires, émergence de nouveaux enjeux territoriaux, reconfiguration des systèmes d'acteurs... Progressivement, l'échelle départementale s'est imposée comme un périmètre d'intervention pertinent, permettant d'articuler proximité et appréhension de la complexité. Ces deux secteurs d'intervention présentent par ailleurs d'autres similitudes, renforçant l'intérêt de procéder à une étude comparée de la gestion départementale de l'eau et des déchets : un développement similaire de ces services publics locaux ; des budgets de fonctionnement conséquents, directement supportés par les collectivités locales ; une implication des Conseils Généraux en matière de pilotage stratégique – longtemps volontaire dans le secteur de l'eau, obligatoire depuis 2005 concernant la gestion des déchets – et d'assistance aux collectivités ; un enjeu d'accès aux ressources essentielles pour le service public – l'eau brute et les exutoires de traitement des déchets – ; une constellation d'acteurs impliqués comparable entre ces deux secteurs ; etc.

Ces évolutions qui affectent les services d'eau et de déchets soulèvent nombre de questions. Parmi celles-ci, la présente thèse cherche d'une part à comprendre les trajectoires de recomposition de la gestion territoriale de ces secteurs d'intervention, et plus précisément à éclairer l'existence d'une diversité de reconfigurations répondant à des situations de gouvernance « multi-niveaux ». D'autre part, ce travail vise à expliciter les modalités d'exercice de l'action publique. Un des enjeux de la thèse est alors de contribuer à faire progresser le lexique analytique de l'action publique territoriale et de tester la valeur heuristique de ce vocabulaire. En abordant ces secteurs d'intervention en termes de « régime

d'action publique territoriale », on cherchera à qualifier finement ces situations de gestion territoriale de l'eau et des déchets. On mobilisera à cet effet un vocabulaire relatif aux formes d'organisation politique (fédération, confédération...). De même, par le biais de la notion de « posture », on cherchera à comprendre la manière dont les principaux acteurs publics s'approprient leurs rôles et les mettent en application.

Afin de répondre à ces enjeux, l'auteur procède en deux principaux temps. Une première partie, composée de trois chapitres, permet d'appréhender la gestion des services publics d'eau et des déchets et leurs évolutions, à partir d'une importante revue de littérature. L'objectif est de mettre en lumière les principaux mouvements de recomposition de ces secteurs d'intervention, en se concentrant surtout sur la période allant des Trente Glorieuses au début des années 2010. Ces changements affectent trois dimensions principales, qui seront chacune traitées dans un chapitre particulier : le référentiel gestionnaire (passage d'un référentiel hygiéniste à une logique de durabilité) ; la (re)distribution du pouvoir territorial ; le renouvellement des instruments d'action publique. La seconde partie de la thèse cherche à mettre à l'épreuve de la réalité du terrain les recompositions de la gestion départementale de l'eau et des déchets présentées en première partie. Cela donne lieu à quatre chapitres monographiques (la gestion de l'eau en Ile-et-Vilaine et dans le Rhône ; la gestion des déchets dans le Haut-Rhin et en Gironde). Ces monographies sont précédées de l'explicitation du cadre d'analyse utilisé dans la thèse. Celui-ci s'articule autour de trois dimensions : les jeux d'acteurs ; les instruments et les modes de régulation ; les arrangements territoriaux. Enfin, la conclusion croise ces deux parties afin d'en tirer un certain nombre d'enseignements. Ceux-ci concernent d'un côté les dynamiques territoriales, en l'occurrence : la place des « coalitions » d'acteurs, l'influence des modes de régulation et le rôle des Conseils Généraux et des pôles urbains au sein des trajectoires de recomposition. De l'autre, cela a permis de proposer une typologie des régimes d'action publique territoriale, et d'avancer des pistes de réflexion quant aux postures d'acteurs.

Mots clefs : sociologie de l'action publique, régime d'action publique territoriale, gouvernance territoriale, politiques publiques, département/départementalisation, trajectoires de recomposition, services publics d'eau potable et de déchets municipaux, territoire/territorialisation, pouvoir, régulation.

## ABSTRACT

The French system of territorial administration has changed as a result of the combined effects of the evolution of public action and environmental issues. Until the end of the 1970's, public policies were built on a technical, sector-oriented and top-down approach. During the next decades, public action became multipartenarial and transversal, what scholars have termed territorial "governance." The complexity of environmental issues tends to upscale the problems of public action.

The management of drinking water and municipal waste illustrates these evolutions. The strengthening of European directives and increasing sensitivity to ecological issues during the last forty years have contributed to the transformation of territorial management policies : the merging of public services, the emergence of new environmental issues, changes in territorial organizations... At the same time, the management of drinking water and municipal waste has shifted to a higher scale of governance, that of the "Département," which combines a proximity approach and a more global vision. It is interesting to study and compare the evolution of the management of drinking water and municipal waste as they present many similarities : identical histories of local public services ; a sizeable budget provided by the municipalities ; a leading and accompanying role of the Département ; an essential resource access issue (in terms of water and waste treatment equipment) ; comparable stakeholders...

These evolutions bring up many questions. First, the thesis shows the different trajectories of these local public services, and more precisely, the diversity of territorial reorganization: a direct response to the multi-level governance requirements. Second, the thesis aims to explain how territorial public action is implemented through the development of new analytical concepts that describe this reality. To do so, I use the concept of "territorial public action regime" combined with the idea of political organization forms (federation, confederation...) to explain the organization of territorial public management. I also use the notion of "posture of actor" to examine the actions of the main public stakeholders, and to understand how they appropriate their roles.

The thesis is divided into two parts. The first one deals with the three basic evolutions of drinking water and municipal waste public services, from the 1970's to the present day: the transformation of the management framework, from hygienist to sustainable; the redistribution of political power in local territories; the renewing of public action instruments. The second part further examines these evolutions through the presentation of different case

studies. It first explains the analytical method of territorial investigations by focusing on three main dimensions: the game of actors, the instruments and regulation types, and the territorial arrangements. Four monographs are then presented: drinking water management in the Départements of Ille-et-Vilaine (West) and Rhône (East) and municipal waste management in the Départements of Haut-Rhin (North-East) and Gironde (South-West). Both parts serve to inform the conclusion which begins by elaborating on territorial dynamics: the place of the “coalitions” of actors, the influence of regulation types, and the roles of Département institution and urban cities in these trajectories of evolution. Secondly the conclusion explores a typology of the different “public action regime” based on the case studies examined in the thesis, as well as some of the public stakeholders’ postures.

Key-words : sociology of public action, territorial public action regime, territorial governance, public policies, “department” scale management, Département (institution), trajectories of reorganization, drinking water and municipal waste public services

## REMERCIEMENTS

Si j'avais prêté davantage attention aux propos de mon enseignant de français en classe de troisième, qui me toisait de haut et me conseillait d'intégrer une filière manuelle, jamais je n'aurais poussé mes études jusqu'à produire une thèse... mais mon parcours universitaire fut jalonné de belles rencontres qui, à un degré ou à un autre, ont contribué à faire germer en moi l'idée et l'envie de m'engager dans une thèse de sociologie. Et aujourd'hui, j'arrive au terme de ce long processus. Les remerciements qui vont suivre s'adressent ainsi à ces personnes qui ont nourri ma réflexion, mes ambitions et ma personne toute entière.

Mes premiers mots vont à Rémi Barbier, mon directeur de thèse. Au printemps 2009, il a fait le « pari » de me recruter parmi les candidatures qui lui étaient parvenues. Ce choix était quelque peu « risqué » puisque je ne connaissais ni le domaine de l'eau, ni celui des déchets, et que mes pas m'avaient jusqu'alors amené à réaliser plutôt des études sociologiques au Laos, et non France. La route promettait d'être longue pour maîtriser le sujet qu'il me proposait. Et Rémi a su m'accompagner sans relâche sur ce chemin, tantôt en m'aiguillant sur des lignes d'analyse, tantôt en me recadrant, et toujours de manière très constructive ! Sa présence, sa réactivité, sa capacité d'écoute, d'analyse et de synthèse, mais aussi ses relectures attentives, sa patience, sa générosité et ses petites attentions visant à s'enquérir de mon bien-être en tant qu'« expatrié » en Alsace, ont été pour moi d'une aide extrêmement précieuse !

Rémi, je te remercie infiniment pour tout ce que tu m'as apporté durant ces années de dur labeur. Tu m'as fait confiance et je t'en suis on-ne-peut-plus reconnaissant ; j'espère en retour ne jamais avoir trahi ta confiance, ni ne t'avoir déçu. Tu m'as pris sous ton aile tout en me laissant une immense liberté de penser et d'enquêter ; ce fut riche d'enseignements pour moi, et tellement confortable de me sentir libre et sécurisé à la fois, grâce à ta présence et à tes nombreuses qualités humaines, de sociologue et de directeur de thèse et d'unité ! Rémi, j'espère que tu as apprécié tout autant que moi notre relation de travail et nos échanges. J'espère que les résultats de ton « élève » sont à la hauteur de ce que tu ambitionnais en me recrutant, et que tu garderas de bons souvenirs de notre collaboration.

Je remercie ensuite l'ensemble des membres de l'UMR GESTE, personnel temporaire et titulaire, scientifique et administratif-technique. J'ai sincèrement apprécié nos discussions, vos marques d'affection et de soutien, et vos conseils avisés. Vous avez non seulement su créer une ambiance qui me soit « familiale » et qui me permette de travailler en toute quiétude, mais vous avez aussi nourri maintes fois ma réflexion !

Des mots plus personnels doivent être prononcés à l'égard de mes compagnons de cellule... euh, de bureau, voulais-je dire ! Merci à Mathieu Bensoussan, Hamet Sarr, Jocelyn Groff et Sébastien Michon pour ces bons moments passés en votre compagnie et la solidarité qui s'est très rapidement instaurée entre nous.

Vis-à-vis de Mathieu, je me dois d'être un peu plus long. Ah la la, que dire... tu as été un collègue – et néanmoins ami – que j'ai toujours beaucoup respecté et estimé ! Tu m'as partagé ta grande connaissance des vieux auteurs et ta maîtrise de la langue française ; tu as relu, critiqué et corrigé nombre de mes textes, ce qui m'a permis de les améliorer considérablement ! Et à côté de cela, tu m'as fait (re)découvrir la littérature russe et d'autres genres littéraires ; tu m'as accompagné, et même parfois invité, à des sorties culturelles ; tu m'as épaulé lors des coups durs comme le font les amis, voire même les frères... Avec Sandrine, vous avez toujours été pour moi une source de stimulation intellectuelle et d'apaisement moral. À vos côtés, je me suis toujours senti bien entouré, comme si j'étais à la maison. Je vous en suis extrêmement reconnaissant ! Sachez, Mathieu et Sandrine, que l'amitié que vous me témoignez est toute réciproque à votre égard. Je continuerai donc à utiliser ma chambre chez vous, dès que l'occasion s'en présentera !

Mes remerciements suivants sont adressés à tout un ensemble de collègues et sincères amis.

En premier lieu, mes enseignants toulousains. Je pense tout particulièrement à Christophe Beslay, Denis Salles et Didier Busca. Merci de m'avoir non seulement montré l'intérêt de la sociologie et de m'avoir partagé le goût et le plaisir de pratiquer un travail de recherche, mais également de m'avoir toujours suivi, accompagné, conseillé et soutenu dans mes travaux et dans mes ambitions ! Et un remerciement tout particulier pour toi, Denis, car tu es d'une certaine manière l'instigateur de cette thèse, en m'ayant transféré l'appel à candidature de Rémi en février 2009, puis en ayant appuyé mon dossier auprès de lui. Je t'en suis extrêmement reconnaissant et j'ai eu beaucoup de plaisir à poursuivre ma collaboration avec toi, dans le cadre du projet *Aquadep*.

Merci aussi, pêle-mêle, aux collègues – et pour certains, amis – suivants : Bernard Barraqué – qui m’a beaucoup appris sur la gestion de l’eau et qui a toujours été d’une grande attention à mon égard –, Laure Isnard et Aurélie Roussary – avec qui j’ai eu autant des discussions intellectuellement riches que des moments de délire et de décompression –, Guillem Canneva, Sandrine Vaucelle, Stéphane Ghiotti, Eddy Renaud, Sébastien Treyer et Julien Souriau – et j’en oublie encore –, avec qui j’ai collaboré avec grand plaisir. Je regrette de ne pas avoir pu vous côtoyer tous plus souvent, tant j’apprécie l’émulation intellectuelle de ce petit monde, et le souci de l’autre ! Merci également à Lucia Direnberger, Laure Santoni, Sara Fernandez et Ghislaine Le Moël : de belles et sincères rencontres lors de colloques et qui, depuis, continuent de m’apporter réflexion, soutien et amitié !

Mes remerciements sont également adressés tout particulièrement à Jean-Pierre Le Bourhis, Laetitia Guérin-Schneider, Philippe Estèbe et Bernard Begnaud, pour avoir accepté d’accompagner mon travail de thèse, en participant à mes comités de pilotage. J’ai sincèrement apprécié d’être à votre contact et de bénéficier de vos avis, critiques et conseils avisés. Cela m’a permis d’améliorer mon travail, de soulever des pistes de réflexion et aujourd’hui de présenter ces résultats.

Les lignes s’allongent et il y a tellement de personnes que j’aimerais encore remercier... ne pouvant pas non plus dresser un annuaire téléphonique, je vais devoir faire un choix éditorial dans mes remerciements. Désolé pour celles et ceux qui ne seront pas individuellement cités, mais le cœur y est. Côté strasbourgeois, merci à Louise, Laurent, Cyriaque et Clémence, Olive, Marc-O et Kirsten, et tout le reste de la troupe ! Un remerciement tout particulier à l’endroit de Tom et de Nina qui m’ont apporté un soutien sans faille, notamment lorsque je traversais des moments difficiles. Ils m’ont offert à maintes reprises l’occasion de me détendre et de me changer les esprits en leur compagnie. Je vous remercie chaleureusement les amis ! Merci aussi à Fabrice, Sophie et Sylvie qui furent mes coachs « santé ». Sans eux, je ne sais dans quel état j’aurais fini ce travail... Petite dédicace singulière à ma terrasse favorite, véritable extension de mon appartement : le 12 Apôtres et son équipe. Rapide tour de France : merci aux réthais, aux rochelais, aux bordelais, aux parisiens, aux bretons, aux lyonnais et aux toulousains. Certains sont venus jusqu’à Strasbourg me rendre visite, d’autres n’ont pas pu faire la route mais ont toujours été présents ; à vous toutes et tous, je vous dis merci ! Romain, tu t’intègres un peu partout dans ces catégories : tu es venu, tu as toujours été très présent même à distance, tu m’as relu et encouragé, tu m’as épaulé, tu m’as stimulé

intellectuellement grâce à tes discussions et tes réflexions... merci l'ami ! Merci aussi à toi, Marie, pour tout ce que tu m'as apporté et partagé... même si la vie est parfois étrange... Ailleurs dans le monde : au Laos, merci à Jean-Yves, Hoai et Agathe, à Manu et Mixai, à Yves et la famille, à Polo, à Noknoy et à tous les copains de Vientiane et du reste du pays ; au Maroc, merci à Mostafa et à Léna ; à l'administratrice volante, globetrotteuse dans l'éternelle et néanmoins une très grande amie : Caro, merci pour tout, merci d'être toujours présente !

*Last but not least*, mes pensées et mes derniers remerciements personnels vont à ma famille et à mon parrain et ma marraine. Vous m'avez toujours soutenu dans mes choix, même lorsque cela pouvait paraître un peu fou, ambitieux ou compliqué. Vous m'avez aidé à avancer et à me poser les questions nécessaires ; vous m'avez témoigné amour, confiance et reconnaissance ; vous vous êtes toujours intéressés à mes projets et à mes ambitions ; vous avez toujours respecté mon besoin de réserve lorsqu'il se faisait ressentir, tout en me faisant comprendre que vous seriez toujours là, à tout moment et pour quoi que ce soit, le cas échéant. Je ne vous l'ai pas suffisamment dit à mon goût : MERCI, merci pour tout, merci d'être vous et merci d'être là ! Yannick, j'aurais sincèrement aimé t'apporter entre les mains ce manuscrit et te voir à ma soutenance. Je sais que tu le désirais également. Mais la vie en a décidé autrement... Pour moi, tu étais plus que mon parrain ; je te ferai toujours vivre dans mon cœur et dans mon esprit.

Et pour terminer, merci à toi, Mano, qui est aussi là haut ! Par ton talent artistique, tu accompagnes mes pas depuis tant d'années... je trouve dans ton œuvre une véritable source d'inspiration, de détente et de réconfort lors des moments douloureux... Dès que je peux, je me réfugie dans tes paroles, dans ta musique et tes écrits. Tu as été et resteras pour moi un très grand artiste !

Après ce petit tour d'horizon professionnel et personnel, je tiens à rendre hommage à mes partenaires institutionnels qui sont pour beaucoup dans l'accomplissement de ce travail. Sans eux, je n'aurais pas eu tous ces moyens, ni n'aurais eu accès à certaines données.

Au plan du financement, ma thèse a bénéficié d'un soutien du ministère de la recherche – ANR « Villes Durables – Eau & 3E » – et de l'ADEME, durant trois ans. Les sept derniers mois ont été pris en charge par l'IRSTEA, afin de me permettre de terminer mon travail dans de bonnes conditions. En termes de conditions matérielles, je tiens à remercier l'ENGEES et

l'IRSTEA, qui m'ont mis à disposition un bureau et toutes les fournitures nécessaires, et ont assumés l'ensemble de mes frais de déplacement professionnel.

Au plan intellectuel, je rends hommage aux projets de recherche *Aquadep* (programme « Eau et territoire » du CNRS-IRSTEA-Ministère de l'écologie) et *Eau & 3E*. Ces deux programmes ont non seulement stimulé mes réflexions grâce aux échanges avec les chercheurs associés remerciés précédemment, mais ils m'ont aussi offert un accès à de nombreuses informations et études de cas, ce qui a permis de saturer mon corpus de données.

En tant que partenaires informels, je tiens à remercier toutes les personnes qui ont participé, à un degré ou à un autre, à ma recherche. En acceptant de m'accorder un peu de leur temps, ces personnes m'ont permis de recueillir un matériau de recherche extrêmement riche et bien documenté. Merci de m'avoir accordé votre confiance et de m'avoir livré votre vision, votre connaissance, et parfois même vos espérances.

Enfin, un vaste remerciement à toutes celles et ceux qui ont accepté de lire, de critiquer, et/ou de corriger mes différents travaux et mes brouillons. De la sorte, vous avez aussi contribué à ce travail. Merci !

Je remercie également l'ensemble des membres du jury qui a accepté de prendre le temps d'examiner mon travail de thèse, au prix, pour certains d'entre eux, d'une traversée de l'hexagone. Soyez assurés de ma reconnaissance pleine et entière !



« l'harmonie dans [la] société sera obtenue 'par un puissant mouvement d'ajustement et de réajustement entre une multitude de forces et d'influences', son fonctionnement précis ne pourra donc se découvrir que par l'expérimentation. »

Pierre Kropotkine, cité dans BAILLARGEON N., *L'ordre moins le pouvoir. Histoire et actualité de l'anarchisme*, Agone, 2008 [1999].



## TABLE DES MATIÈRES

<b>Résumé.....</b>	<b>7</b>
<b>Abstract .....</b>	<b>9</b>
<b>Remerciements.....</b>	<b>11</b>
<b>Table des matières .....</b>	<b>19</b>
<b>Table des illustrations .....</b>	<b>27</b>
<b>Liste des sigles et acronymes .....</b>	<b>29</b>
<b>Avis aux lecteurs .....</b>	<b>31</b>

### **Introduction générale..... 35**

1. L'émergence du champ environnemental dans le domaine des politiques publiques : nouveaux enjeux, nouveaux modes d'intervention publique ..... 36
  - 1.1. Des politiques sectorielles aux politiques transversales ..... 37
  - 1.2. Une évolution des modalités d'action publique territoriale due à la complexification des enjeux territoriaux ..... 39
2. La gestion territoriale de l'eau DCH et des déchets non dangereux : une entrée privilégiée pour interroger l'action publique environnementale..... 41
  - 2.1. Des services publics locaux présentant de nombreuses similitudes et pesant un poids important dans les dépenses de l'environnement ..... 42
  - 2.2. Des services publics entre banalité, méconnaissance et controverses... ..... 44
  - 2.3. ... interrogeant leur fonctionnement et la structuration territoriale des jeux d'acteurs ..... 46

### **Partie 1 : La triple recomposition de la gestion territoriale de l'environnement des trente glorieuses aux années 2010..... 51**

#### **Chapitre 1 : Du référentiel hygiéniste au référentiel de la durabilité..... 53**

1. Le référentiel hygiéniste, moteur du développement des services publics d'eau potable et des déchets non dangereux ..... 55
  - 1.1. L'enjeu d'évacuation et d'élimination des ordures au fondement de la gestion locale des déchets ..... 57
    - 1.1.1. Les prémices d'un encadrement réglementaire ..... 59
    - 1.1.2. Un développement du service public basé sur la logique de l'élimination totale et immédiate ..... 62
  - 1.2. La desserte universelle en eau potable au fondement de la gestion locale de l'eau .. ..... 64
    - 1.2.1. Une gestion technique centrée sur l'« eau service »..... 65

1.2.2. Le développement d'un important patrimoine équipementier et les limites d'une approche centrée sur la technique .....	67
2. Une transition lente vers le référentiel de la durabilité .....	70
2.1. La montée en puissance des problèmes environnementaux, facteur d'évolution des modes de gestion .....	70
2.2. La gestion territoriale des déchets : vers une logique de prévention et de valorisation .....	72
2.2.1. Un renforcement réglementaire au service d'une responsabilisation territoriale .....	73
2.2.2. L'affirmation d'une volonté d'« écologiser » le secteur des déchets .....	77
2.3. La gestion territoriale de l'eau : montée en puissance d'un objectif de « sécurisation » de l'eau DCH.....	83
2.3.1. L'affirmation d'une gestion « durable et équilibrée » .....	83
2.3.2. Des évolutions règlementaires se traduisant par un arsenal de mesures opérationnelles .....	87
2.3.3. Une transition vers une gestion durable et équilibrée encore à parfaire.....	94
3. Vers une « rationalisation » des services publics d'eau et de déchets .....	96
3.1. Une gestion quotidienne des services publics d'eau et de déchets longtemps émietée au plan local .....	97
3.1.1. Un développement des services publics communaux... ..	97
3.1.2. ... facilité par l'implication des entreprises de services urbains .....	101
3.2. Un développement accru de l'intercommunalité : une dynamique renforcée de « rationalisation » de la carte administrative.....	102
3.3. Vers une dualisation des services publics « environnementaux » .....	105
3.4. La délimitation du territoire d'intervention : un important débat académique....	108
3.4.1. Une approche normative du territoire d'intervention : la recherche de l'optimum (économique) dimensionnel .....	108
3.4.2. Une approche pragmatique du territoire d'intervention : <i>problemshed</i> , espace fonctionnel.....	109
3.4.3. Un fondement commun dépassant ces divergences conceptuelles.....	112
Conclusion du chapitre 1 .....	113
<b>Chapitre 2 : La redistribution du pouvoir territorial.....</b>	<b>117</b>
1. De l'« administration républicaine des territoires » à la responsabilisation des acteurs territoriaux .....	118
1.1. L'ère de « l'administration républicaine des territoires » et de la « régulation croisée ».....	119
1.1.1. La prééminence du préfet .....	119
1.1.2. Des projets territoriaux portés par les services déconcentrés de l'État .....	122
1.2. La décentralisation, source d'une redistribution du pouvoir territorial .....	123
1.2.1. La reconnaissance d'un pouvoir local légitime .....	123
1.2.2. Un repositionnement des acteurs étatiques sur les territoires.....	124
1.3. La rationalisation du système politico-administratif territorial comme levier de modernisation de l'action publique .....	130
1.3.1. Principes et registres de justification de la « rationalisation » institutionnelle ..	131

1.3.2. La réforme des collectivités territoriales 2008-2014 : un ambitieux projet de restructuration intercommunale.....	134
2. L'essor des villes et des Départements .....	137
2.1. La professionnalisation des grands élus locaux .....	137
2.2. L'affirmation des Départements en position de pilote territorial.....	139
2.2.1. Une mission de solidarité territoriale favorisant un soutien au monde rural	139
2.2.2. Une décentralisation favorable à un renforcement Départemental .....	141
2.3. Une concurrence institutionnelle de plus en plus marquée entre villes et Départements.....	145
3. La complexification des systèmes territoriaux : apparition et renforcement de « nouveaux » acteurs dans la gestion territoriale .....	147
3.1. Des entreprises toujours plus présentes mais aussi plus encadrées .....	147
3.2. L'implication des usagers du service .....	151
3.3. Des intervenants toujours plus nombreux dans la gestion de l'eau et des déchets ....	153
3.3.1. Les institutions de bassin et les syndicats de moyens dans la gestion de l'eau..	153
3.3.2. Des organismes de soutien-conseil dans la gestion des déchets.....	156
3.3.3. La place des Régions dans la gestion de l'eau et des déchets .....	158
4. Bilan : entre local et territorial, gouvernement et gouvernance .....	159
4.1. La territorialisation de l'action publique.....	160
4.2. Le gouvernement local/urbain .....	161
4.3. La gouvernance .....	163
4.4. La gouvernance territoriale .....	166
4.5. Le régime d'action publique territoriale .....	168
Conclusion du chapitre 2.....	172
<b>Chapitre 3 : Le renouvellement des instruments de l'action .....</b>	<b>177</b>
1. Les instruments programmatiques : une « feuille de route » au service d'un « bien commun » territorial ? .....	179
1.1. Les principes fondamentaux de la planification territoriale .....	180
1.1.1. Un exercice d'apprentissage et de projection au service d'une gestion territoriale renouvelée .....	180
1.1.2. Un exercice de décision participative.....	183
1.1.3. ... soumis aux jeux de pouvoir et de domination .....	187
1.2. État des lieux et bilans des schémas départementaux d'alimentation en eau potable et des plans d'élimination des déchets ménagers et assimilés .....	188
2. Les instruments contractuels : un puissant levier d' enrôlement ?.....	191
2.1. Le contrat, un instrument multiforme formalisant les partenariats territoriaux...	192
2.2. Des effets finalement mitigés.....	194
2.2.1. Enrôler, coordonner et réguler.....	195
2.2.2. ... non sans quelques risques et limites .....	196
3. Les instruments économiques : orienter l'action par la conditionnalité des aides .....	198
3.1. Un engagement financier historique des collectivités territoriales .....	199

3.2. Le règlement des aides, un principe de conditionnalité au service de l'orientation de l'action .....	200
4. Les instruments d'information et de redevabilité au service d'une gestion transparente de l'eau et des déchets ? .....	202
4.1. Les observatoires des services publics et les systèmes d'information.....	203
4.2. Les commissions territoriales d'information et de délibération : des outils de transparence et de redevabilité .....	207
Conclusion du chapitre 3 .....	210

## **Partie 2 : Perspectives empiriques de la recomposition de la gestion départementale de l'eau DCH et des déchets non dangereux..... 213**

### **Prolégomènes à une lecture empirique des recompositions de la gestion départementale de l'eau DCH et des déchets non dangereux..... 215**

1. Vers une gouvernance territoriale de l'environnement ? Problématique, hypothèses et cadre d'analyse .....	215
1.1. Problématique et hypothèses.....	216
1.2. Appréhender les régimes d'action publique territoriale, un cadre d'analyse structuré autour de trois dimensions.....	217
1.2.1. Les systèmes d'acteurs et leurs jeux.....	217
1.2.2. Les instruments et modes de régulation .....	230
1.2.3. Les arrangements territoriaux .....	236
2. Une approche empirique des recompositions de la gestion territoriale de l'environnement : éléments de méthode.....	239
2.1. Une sociologie pluraliste pour « mieux coller au terrain » .....	240
2.2. Une méthode de recherche qualitative, marquée par un caractère inductif très prononcé.....	242
2.3. Les entretiens « ratés » : des symptômes à décrypter .....	246

Une mise en perspective empirique des recompositions territoriales de la gestion de l'eau et des déchets.....	251
---	-----

## **Chapitre 4 : La recomposition de la gestion de l'eau DCH en Ile-et-Vilaine ..... 253**

1. Une reconfiguration du système départemental d'alimentation en eau potable selon un schéma pyramidal.....	255
1.1. Un système rationalisé... sur le papier .....	256
1.2. Le SMG : affirmation progressive d'un pilote départemental de la gestion de l'eau potable .....	260
1.2.1. Mise en place d'un syndicat pilote départemental.....	260
1.2.2. Affirmation et autonomisation du syndicat départemental en tant que pilote départemental .....	261
1.3. Le fonds de développement de la production d'eau potable : levier d'action de la sécurisation quantitative de la production d'eau potable .....	264
1.3.1. Un levier de solidarité et de transfert de compétence.....	264

1.3.2.	Une sécurisation quantitative mais une politique patrimoniale orpheline....	267
1.3.3.	Un « <i>trésor de guerre</i> » assez fragile .....	273
2.	La question de la protection/reconquête de la qualité des eaux brutes : un enjeu visant à rapprocher les mondes de l'eau et de l'agriculture.....	275
2.1.	Les programmes Bretagne Eau Pure, prémices d'une prise en charge des interactions agriculture/eau .....	275
2.2.	Une intégration de la problématique agricole à l'ensemble des dispositifs de protection de la ressource brute.....	279
3.	Une gestion de l'eau potable sous influence rennaise.....	286
3.1.	La ville de Rennes : un acteur fortement investi et puissant en matière de gestion de l'eau .....	287
3.2.	Une montée en puissance de Rennes au sein de la politique départementale par le biais du SMPBR.....	289
	Conclusion du chapitre 4 : un régime de gouvernance fédérale de l'eau DCH .....	292
	<b>Chapitre 5 : La recomposition de la gestion de l'eau DCH dans le Rhône</b>	<b>299</b>
1.	Vers une prise en charge Départementale des nouveaux enjeux de l'eau ?.....	303
1.1.	Émergence de nouveaux enjeux à la fin des années 1980 .....	304
1.2.	Une volonté Départementale d'harmonisation des services d'eau potable .....	305
1.3.	Vers un pilotage stratégique de l'alimentation en eau potable par le Département... ..	306
1.3.1.	Un exercice de planification imparfait .....	306
1.3.2.	Une politique d'aides économiques réorientée vers un principe de conditionnalité : un levier d'enrôlement des collectivités.....	309
1.3.3.	L'eau potable, une politique prioritaire pour le Département ? .....	312
2.	Une sécurisation de l'eau DCH portée par l'administration territoriale d'État.....	314
2.1.	Un pilotage des enjeux qualitatifs par les services déconcentrés de l'État.....	314
2.2.	Le préfet et ses services : tuteurs de la sécurisation des situations critiques .....	318
3.	Le Grand Lyon, un acteur hégémonique sur le territoire de l'Est lyonnais .....	321
3.1.	Une politique active en matière de protection de la ressource brute .....	321
3.2.	Le SAGE de l'Est Lyonnais, un dispositif de sanctuarisation de la ressource dominé par le Grand Lyon .....	323
3.2.1.	L'élaboration du SAGE : un projet politique sous tensions .....	324
3.2.2.	Des mesures visant à sanctuariser les nappes d'eau de l'Est Lyonnais.....	326
	Conclusion du chapitre 5 : un régime de gouvernance clivée de l'eau DCH.....	329
	<b>Chapitre 6 : La recomposition de la gestion des déchets non dangereux dans le Haut-Rhin.....</b>	<b>333</b>
1.	L'emparement de la politique des déchets par le Conseil Général, fin d'un régime de gouvernement déconcentré.....	336
1.1.	Le plan de 1995 comme levier de recomposition de la gestion des déchets.....	336
1.2.	Affirmation progressive du Conseil Général en position de pilote départemental... ..	339

1.2.1.	Emparement de compétence et développement d'une doctrine d'action au profit d'un « bien commun » territorial.....	339
1.2.2.	Mise en place de leviers d'enrôlement économique et cognitif .....	341
1.2.3.	Apprentissage du rôle de pilote stratégique : le cycle de la planification et l'expertise territoriale .....	343
2.	Un pilotage Départemental tempéré par trois modes de régulation .....	346
2.1.	Une mise à distance critique du Conseil Général par les acteurs locaux : affirmation d'une régulation socio-politique.....	346
2.2.	La libéralisation du marché des déchets industriels banals : une régulation marchande à l'œuvre .....	351
2.3.	Pouvoir de police et contrôle régalién : maintien d'une régulation administrative conjointe entre la Préfecture et le Conseil Général .....	353
3.	Le temps du bilan : une situation départementale encourageante .....	354
3.1.	Des services publics locaux structurés en secteurs de traitement .....	355
3.2.	Un gisement de déchets en diminution et une valorisation de ces derniers en augmentation .....	356
	Conclusion du chapitre 6 : un régime de gouvernance fédérale des déchets municipaux .	358

## **Chapitre 7 : La recomposition de la gestion des déchets non dangereux en Gironde..... 361**

1.	La décennie 1990, prémices d'une organisation départementale de la gestion des déchets, non sans accrocs .....	364
1.1.	La maîtrise des exutoires : un enjeu essentiel pour le département.....	364
1.2.	Une organisation départementale difficile .....	365
1.2.1.	Logiques d'action individuelle et tensions entre collectivités locales.....	365
1.2.2.	Une planification départementale mise en échec .....	368
2.	2002-2007 : une dynamique de départementalisation de la gestion des déchets portée par le Conseil Général .....	370
2.1.	2002-2005 : une large concertation au service d'un diagnostic de la situation ...	370
2.2.	2005-2007 : la révision du plan .....	372
3.	De 2007 à aujourd'hui : une départementalisation de la gestion des déchets difficile à mettre en œuvre .....	377
3.1.	Une cellule de suivi du plan à l'efficacité limitée.....	377
3.2.	L'échec d'un syndicat mixte d'étude, voire de traitement.....	380
3.3.	Le Club des collectivités, un espace de réflexion en vue de favoriser une synergie départementale .....	383
3.4.	L'application du plan : un bilan mitigé.....	384
3.4.1.	Un plan partiellement mis en œuvre.....	385
3.4.2.	Les effets secondaires de l'affaire « Audenge ».....	389
3.4.3.	Un désaveu politique des préconisations du plan .....	390
3.4.4.	La souveraineté locale comme facteur d'inertie.....	391

	Conclusion du chapitre 7 : un régime de gouvernance confédérale des déchets non dangereux .....	393
--	---	-----

## **Discussion conclusive autour des enseignements empiriques et des régimes d'action publique territoriale..... 399**

1. Leçons relatives aux dynamiques de recomposition de la gestion territoriale de l'environnement .....	400
1.1. L'importance des coalitions au sein des processus de recomposition .....	400
1.2. Les recompositions territoriales assujetties à l'hybridation des modes de régulation .....	405
1.3. Le jeu entre pôles urbains et Conseils Généraux au sein des processus de recomposition .....	411
2. Retour sur les régimes d'action publique territoriale et sur les postures d'acteurs : apprentissages empiriques.....	417
2.1. Les régimes d'action publique territoriale : une proposition typologique .....	417
2.1.1. Les régimes de gouvernement .....	418
2.1.2. Les régimes de gouvernance.....	419
2.1.3. Vers une recentralisation des pouvoirs et des compétences stratégiques ? ..	425
2.2. Retour sur les postures d'acteur .....	428
Quelques mots en guise de conclusion.....	435

## **Bibliographie..... 441**

## **Glossaire ..... 459**

## **Table des annexes ..... 463**



## TABLE DES ILLUSTRATIONS

### **Les figures :**

Figure n°1 : Estimation de la production de déchets ménagers et assimilés par an et par habitant, de 1960 à 1990 .....	58
Figure n°2 : Évolution du nombre d'exutoires de traitement des déchets de 1975 à 1990 .....	64
Figure n°3 : Représentation des cycles de l'eau.....	69
Figure n°4 : Évolution du nombre d'exutoires de traitement des déchets de 1975 à 2008.....	79
Figure n°5 : Modalités de traitement des déchets non dangereux par filières en 2008.....	81
Figure n°6 : Répartition des causes d'abandon de captages en pourcentage .....	90
Figure n°7 : Répartition globale des causes d'abandons de captages liés à la qualité de la ressource en pourcentage .....	90
Figure n°8 : Représentation du système d'informations de l'eau DCH dans le Cantal .....	207
Figure n°9 : La pyramide des autorités organisatrices d'eau potable .....	258
Figure n°10 : Le régime de gouvernance fédérale de l'eau DCH en Ile-et-Vilaine.....	296
Figure n°11 : Chronologie de l'élaboration du SAGE .....	325
Figure n°12 : Le régime de gouvernance clivée dans le Rhône .....	332
Figure n°13 : Le régime de gouvernance fédérale et les modes de régulation de la gestion des déchets dans le Haut-Rhin.....	359
Figure n°14 : Le processus de concertation précédant la révision du plan .....	371
Figure n°15 : Le régime de gouvernance confédérale en Gironde.....	397

### **Les cartes :**

Carte n°1 : Agences de l'eau et bassins hydrographiques.....	66
Carte n°2 : Le département d'Ile-et-Vilaine.....	254
Carte n°3 : Syndicats mixtes de production et collectivités distributrices en 2008 .....	259
Carte n°4 : Les principaux équipements de production et d'adduction d'eau potable.....	268
Carte n°5 : Le département du Rhône .....	299
Carte n°6 : Les autorités organisatrices du service public d'eau potable dans le Rhône .....	301
Carte n°7 : Le SAGE de l'Est Lyonnais.....	323
Carte n°8 : Le département du Haut-Rhin.....	334
Carte n°9 : Sectorisation et équipements de traitement en 1995.....	338
Carte n°10 : Les services publics haut-rhinois de gestion des déchets en 2003.....	355
Carte n°11 : Le département de la Gironde.....	362
Carte n°12 : Le schéma de traitement préconisé dans le plan de 2007 .....	376

### **Les tableaux :**

Tableau n°1 : Classification des déchets ménagers et assimilés et périmètres d'intervention du plan et du service public local .....	61
Tableau n°2 : Typologie des instruments d'action publique, selon Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès.....	232
Tableau n°3 : Comparaison des principaux gisements de déchets ménagers .....	357
Tableau n°4 : Les filières de traitement des déchets inscrites dans le plan de 2007 .....	375
Tableau n°5 : Caractéristiques organisationnelles des confédérations et des fédérations.....	421
Tableau n°6 : Typologie et caractéristiques des régimes d'action publique territoriale .....	425

Tableau n°7 : Principales caractéristiques de la gestion départementale de l'eau et des déchets, selon les référentiels en vigueur .....	437
--	-----

### **Les encadrés :**

Encadré n°1 : Définitions et conventions d'écriture .....	35
Encadré n°2 : Le cycle des déchets .....	59
Encadré n°3 : Le(s) cycle(s) de l'eau .....	68
Encadré n°4 : Présentation succincte des paramètres de contrôle de la qualité de l'eau .....	85
Encadré n°5 : La qualité de la ressource, état des lieux et traitement .....	95
Encadré n°6 : La Mission Inter-services de l'eau (MISE) .....	127
Encadré n°7 : Quelques exemples de repositionnement des services déconcentrés de l'État dans la gestion de l'eau et des déchets .....	129
Encadré n°8 : L'élaboration des Schémas Départementaux de Coopération Intercommunale .....	135
Encadré n°9 : Quelques effets de la Réforme des Collectivités Territoriales sur la gestion des déchets .....	136
Encadré n°10 : Le principe de subsidiarité.....	138
Encadré n°11 : Le cycle de vie de la planification .....	181
Encadré n°12 : La commission consultative du PDEDMA .....	184
Encadré n°13 : Le référentiel d'action .....	222
Encadré n°14 : Des SMP producteurs d'eau potable ? État des lieux.....	269
Encadré n°15 : Présentation du « Collectif déchets en Gironde » .....	368

## LISTE DES SIGLES ET ACRONYMES

AAC : Aire d’Alimentation de Captage

AdCF : Association des Communautés de France

ADEME : Agence De l’Environnement et de Maîtrise de l’Énergie

ADF : Association des Départements de France

AEP : Alimentation en Eau Potable

AMF : Association des Maires de France

ARS : Agence Régionale de Santé

BRGM : Bureau de Recherches Géologiques et Minières

CAVIL : Communauté d’Agglomération de Villefranche-sur-Saône

CLE : Commission Locale de l’Eau

DCE : Directive Cadre européenne sur l’Eau

DCH (eau) : Destinée à la Consommation Humaine (eau)

DDAF : Direction Départementale de l’Agriculture et des Forêts

DDASS : Direction Départementale des Affaires Sociales et Sanitaires

DDE : Direction Départementale de l’Équipement

DDT(M) : Direction Départementale des Territoires (et de la Mer)

DIREN : Direction Régionale de l’Environnement

DUP : Déclaration d’Utilité Publique

DREAL : Direction Régionale de l’Environnement, de l’Aménagement et du Logement

FNDAE : Fonds National pour le Développement des Adductions d’Eau

FSUR : Fonds de Solidarité Urbain-Rural

ICPE : Installation Classée de Protection de l’Environnement

LEMA : Loi sur l’Eau et les Milieux Aquatiques

MISE : Mission Inter-Services de l’Eau

NIMBY : *Not In My Back Yard*

ONEMA : Office National de l’Eau et des Milieux Aquatiques

PDEDMA : Plan Départemental d'Élimination des Déchets Ménagers et Assimilés

PNSE : Plan National Santé-Environnement

PPC : Périmètre de Protection de Captage

PTMB : Pré-Traitement Mécano-Biologique

RGPP : Réforme Générale des Politiques Publiques

SAGE : Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux

SAUR : Société d'Aménagement Urbain et Rural

SDAEP : Schéma Départemental d'Alimentation en Eau Potable

SDAGE : Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux

SDCI : Schéma Départemental de Coopération Intercommunale

SITDCE : Syndicat Intercommunal de Traitement des Déchets de Colmar et Environ

SM4 : Syndicat Mixte du secteur 4

SMEP : Syndicat Mixte d'Eau Potable

SMG : Syndicat Mixte de Gestion

SMHAR : Syndicat Mixte Hydraulique Agricole du Rhône

SMP : Syndicat Mixte de Production

SMPBR : Syndicat Mixte de Production du Bassin Rennais

SYMEVAL : SYndicat Mixte des Eaux de la VALière

TGAP : Taxe Générale sur les Activités Polluantes

ZSCE : Zone Spéciale soumise à Contrainte Environnementale

## AVIS AUX LECTEURS

Comme cela fut indiqué au moment des remerciements, cette thèse s'inscrit en partie dans les programmes de recherche *Aquadep* et *Eau & 3E*. Le travail ici présenté a d'un côté contribué à certains résultats mis en lumière dans ces programmes, et, de l'autre, fut nourri par ces derniers. L'ensemble de ces résultats a donné lieu à diverses valorisations (articles, communications, rapports), auxquelles l'auteur de la thèse fut associé en tant que co-auteur, quand il n'en fut pas l'unique auteur.

La thèse qui suit reprend donc certains de ces résultats, pour lesquels il sera toujours fait mention du papier associé. Des extraits du livrable « Recompositions territoriales et institutionnelles de la gouvernance de l'eau destinée à la consommation humaine : mise en perspective et éclairages empiriques » du projet *Eau & 3E* se retrouveront toutefois dans ce manuscrit, sans y faire mention, du fait que manuscrit de thèse et rapport ANR relèvent entièrement du même auteur. Cependant, les propos tenus dans le cadre de la thèse n'engagent que son auteur. L'université de Strasbourg et les chercheurs associés à ces deux programmes de recherche n'entendent donner aucune approbation ni improbation aux opinions ici émises.

Enfin, en raison du caractère relativement technique de l'objet étudié, le lecteur aura à sa disposition un glossaire en fin de manuscrit. Chaque élément du glossaire sera annoncé dans le texte par un astérisque, renvoyant à sa définition en note de bas de page ou directement dans le corps de texte, et reproduite en fin de manuscrit.

La liste ci-dessous dresse l'ensemble des valorisations auxquelles l'auteur a participé ou réalisé en son nom propre, au cas où le lecteur souhaiterait s'y reporter.

### Articles :

CAILLAUD K., « La recomposition de la gestion territoriale des déchets : un phénomène d'hybridation ? », in LE BOURHIS J.-P., JAMAY F. (ed.), *Les outils de la 'gouvernance environnementale' : usages, appropriations, transformations*, PUF, coll. CURAPP, retenu pour une parution en 2013.

BARBIER R., ROUSSARY A., CAILLAUD K., CANNEVA G., GHIOTTI S., LARGE A., RENAUD E., SALLES D., WEREY C., « Le changement d'échelle dans l'action publique environnementale. Analyse comparée de régimes de gouvernance départementale de l'eau destinée à la consommation humaine », soumis à la *Revue Internationale d'Urbanisme*, janvier 2013.

CANNEVA G., BARBIER R., ROUSSARY A., CAILLAUD K., GHIOTTI S., LARGE A., RENAUD E., SALLES D., WEREY C., « Water supply in rural areas in France – evolving issues and territorial re-organisations », soumis à la revue *Water Alternatives*, décembre 2012.

BARBIER R., ROUSSARY A., CAILLAUD K., CANNEVA G., GHIOTTI S., LARGE A., RENAUD E., SALLES D., WEREY C., « *Rescaling and reorganising water supply : a French case study* », soumis à *Journal of Hydrology*, octobre 2012

#### Communications :

CAILLAUD K., « La sécurisation territoriale de l'eau potable au confluent des formes de rationalités », colloque international avec actes *Territoires et rationalités*, organisé par le réseau « Politiques et dynamiques des territoires », Strasbourg, 15-16 novembre 2012.

CAILLAUD K., « La recomposition de la gestion territoriale de l'environnement : un phénomène d'hybridation ? Le cas de la fédéralisation départementale de l'eau destinée à la consommation humaine en Ile-et-Vilaine (France) », Congrès de l'Association Internationale des Sociologues de Langue Française *Penser l'incertain*, Rabat, Maroc, 2-6 juillet 2012.

CAILLAUD K., « La recomposition de la gestion territoriale des déchets : un phénomène d'hybridation ? », Journée d'étude CURAPP-ESS *Les outils de la 'gouvernance environnementale' : usages, appropriations, transformations*, Amiens, 14 juin 2012.

CAILLAUD K., « D'une volonté de gouvernement à une gouvernance territoriale des déchets. Le cas de la gestion des déchets municipaux dans le Haut Rhin » (poster), colloque international avec actes *Territoire et environnement : des représentations à l'action*, Tours, 8-9 décembre 2011.

BARBIER R., ROUSSARY A., SALLES D., CAILLAUD K., CANNEVA G., MICHON S., LARGE A., RENAUD E., GHIOTTI S., WEREY C., « Le changement d'échelle dans l'action publique environnementale. Analyse comparée de régimes de gouvernance

départementale de l'eau destinée à la consommation humaine », colloque international avec actes *Territoire et environnement : des représentations à l'action*, Tours, 8-9 décembre 2011.

CAILLAUD K., « Évolution 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*, GIS-CIST, Paris, 23-25 novembre 2011.

#### Rapports :

BARBIER R., CAILLAUD K., LARGE A., RENAUD E., SALLES D., CANNEVA G., ROUSSARY A., MICHON S., GHIOTTI S., WEREY C., « Eau potable : de la desserte universelle à la sécurisation. Analyse de la gouvernance départementale », rapport final du projet *Aquadep*, programme de recherche « Eau et Territoires », septembre 2012.

CAILLAUD K. (sous dir. BARBIER R.), « Recompositions territoriales et institutionnelles de la gouvernance de l'eau destinée à la consommation humaine : mise en perspective et éclairages empiriques. », contribution sous la forme de livrable à l'ANR *Villes Durables – Eau et 3E*, avril 2012, 75p.



## INTRODUCTION GÉNÉRALE

Depuis la fin des Trente Glorieuses, on constate une montée en puissance des politiques publiques environnementales sur les scènes internationale et nationale. Tandis que les politiques sectorielles du type « équipement » ou « agriculture » prévalaient jusqu'alors, répondant à un référentiel relevant de l'économie productiviste, le secteur d'intervention environnemental et les politiques associées se sont progressivement affirmées depuis la création du premier ministère en 1971, au point que l'État ait formalisé un « code de l'environnement » approuvé par Ordonnance le 18 septembre 2000. Mais ce ne sont pas seulement la nature des problèmes publics et la manière de les prendre en charge collectivement qui ont changé en une quarantaine d'années ; ce sont aussi les modalités de gestion des territoires infranationaux qui se sont transformées au profit d'un développement des approches davantage « globales », fondées sur un rapport intersectoriel et transterritorial des problèmes publics.

La première partie de cette introduction retrace brièvement l'évolution de ce domaine d'intervention – qui englobe celle de la gouvernance territoriale de l'eau destinée à la consommation humaine\* (DCH) et des déchets ménagers et assimilés\*. La seconde partie place la focale sur ces deux objets (eau et déchets), et introduit la problématique de la thèse.

L'encadré ci-dessous définit les notions d'eau DCH et de déchets ménagers et assimilés, et fixe par ailleurs plusieurs conventions d'écriture qui seront utilisées tout au long de la thèse.

### Encadré n°1 : Définitions et conventions d'écriture

#### Définitions :

L'expression « eau DCH » désigne « toutes les eaux qui, soit en l'état, soit après traitement, sont destinées à la boisson, à la cuisson, à la préparation d'aliments ou à d'autres usages

domestiques [... cela désigne aussi] toutes les eaux utilisées dans les entreprises alimentaires [...], qui peuvent affecter la salubrité de la denrée alimentaire »<sup>1</sup>. L'eau DCH renvoie donc à l'ensemble de la ressource en eau pouvant faire l'objet d'une consommation directe par la population ou être utilisée dans le cadre d'activités de production alimentaire.

Les déchets ménagers et assimilés désignent l'ensemble des déchets non dangereux produits par les ménages, les administrations et le secteur privé. Suite aux lois Grenelle 1 et 2 de l'environnement (2007-2009), la classification des déchets a été modifiée. On parle désormais de « déchets dangereux » et « non dangereux ». Ces derniers renvoient à l'ancienne dénomination « déchets ménagers et assimilés ».

#### Conventions d'écriture :

Par commodité de lecture, on usera davantage, tout au long de la thèse, des seuls termes « eau » et « déchets » pour désigner les catégories génériques auxquelles ils renvoient. Il convient également de préciser qu'en parlant de gestion de l'eau et des déchets, on fait ici référence, en premier lieu, à l'étude des missions de service public assurées par les collectivités territoriales. Enfin, une dernière convention d'écriture concerne l'usage du terme « département ». Orthographié avec une majuscule, cela désigne l'institution politico-administrative, à savoir le Conseil Général. En minuscule, le département renvoie au périmètre géographique.

## **1. L'émergence du champ environnemental dans le domaine des politiques publiques : nouveaux enjeux, nouveaux modes d'intervention publique**

À partir des années 1970, les vieilles politiques hygiénistes visant à améliorer la salubrité publique et la santé humaine en intervenant sur les conditions de vie locale sont progressivement saisies par de nouveaux enjeux environnementaux. Cette évolution s'inscrit par ailleurs dans un contexte international marqué par la montée en puissance des consciences écologistes. Les politiques publiques environnementales françaises sont plus particulièrement influencées par une importante dynamique européenne s'efforçant de réguler mieux et autrement les rapports Homme-environnement.

---

<sup>1</sup> Art. R1321-1 du Code de la Santé Publique.

### 1.1. Des politiques sectorielles aux politiques transversales

Depuis quatre décennies, on assiste à la montée en puissance des politiques publiques d'environnement. Valérie Lacroix et Edwin Zaccai distinguent trois phases dans la structuration des politiques environnementales françaises<sup>2</sup>.

La première étape dite de « fondation » démarre en 1971 avec la constitution du ministère de l'environnement et dure jusqu'en 1990. Durant cette période, l'État cherche à rassembler au sein de son nouveau ministère les nombreuses composantes jusqu'alors éparpillées dans les autres ministères sectoriels. Parallèlement à cela, l'Union Européenne engage elle-aussi une dynamique d'institutionnalisation des politiques environnementales en adoptant progressivement diverses directives. Par exemple, une première directive cadre est édictée en 1975, portant sur la gestion des déchets (directive 75/442) ; en 1979, l'Europe adopte une nouvelle directive environnementale relative à la protection de la biodiversité, et plus précisément tournée vers la protection des espèces d'oiseaux sauvages (n°79/409/CEE) ; en 1982, la directive européenne Seveso n°82/501/CEE est adoptée, obligeant les États membres à prendre les dispositions nécessaires pour se prémunir des risques de catastrophe industrielle majeure et en limiter les conséquences pour l'Homme et l'environnement. Puis, en février 1986, les États membres de l'Union Européenne – à l'époque encore dénommée Communauté Européenne – signent l'Acte unique européen qui révisé le Traité de Rome. Au sein de cet Acte est inscrit un titre VII spécifiquement dédié à l'environnement. L'article 130R fixe ainsi les grands objectifs et principes poursuivis par la Communauté Européenne. Il s'agit « de préserver, de protéger et d'améliorer la qualité de l'environnement ; de contribuer à la protection de la santé des personnes ; d'assurer une utilisation prudente et rationnelle des ressources naturelles », par le biais de « l'action préventive, de la correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement, et du pollueur-payeur. » Par ailleurs, l'Acte unique indique que l'environnement doit être « une composante des autres politiques de la Communauté. »<sup>3</sup> Ce document marque ainsi la reconnaissance de l'environnement comme étant une dimension constitutive des politiques publiques que les États membres doivent mettre en œuvre.

<sup>2</sup> LACROIX V., ZACCAÏ E., « Quarante ans de politique environnementale en France : évolutions, avancées, constantes », *Revue Française d'Administration Publique*, 2010/2, n°134, pp. 205-232.

<sup>3</sup> *Revue Pouvoirs*, « Document. Acte unique européen », *Pouvoirs, Revue française d'études constitutionnelles et politiques*, n°48 – Europe 1993, pp. 119-143, (p133).

Valérie Lacroix et Edwin Zaccaï qualifient la seconde période de « consolidation ». Elle a duré de 1990 à 2007. Elle s'est traduite par un important développement des moyens dédiés à l'environnement et un souci d'ancrage territorial des interventions publiques.

À l'échelle européenne, l'Union réaffirme d'une part les principes et les objectifs de protection de l'environnement dans le Traité de Maastricht en 1992 et fait du développement durable l'un des objectifs communautaires du Traité d'Amsterdam (1997). D'autre part, un certain nombre de directives environnementales (eau, déchets, pollution de l'air, risques industriels majeurs...) sont également adoptées durant les décennies 1990-2000, comme on le verra plus en détails au cours du premier chapitre de la thèse.

En parallèle, l'État français adopte en 1990 le premier Plan National pour l'Environnement, marquant un réel tournant au profit d'une gestion globale de l'environnement. Ce plan a conduit à développer et à consolider une importante législation relative à ce domaine d'intervention, et à organiser l'action étatique en créant notamment les Directions Régionales de l'Environnement (DIREN)<sup>4</sup>. Enfin, la loi dite Voynet (loi n°99-533) fut votée le 25 juin 1999. Il s'agit de la première loi faisant explicitement référence au développement durable des territoires. Un an après, en 2000, le Code de l'Environnement était adopté.

Enfin, la dernière étape est celle qualifiée « d'ouverture », avec la première loi Grenelle de l'environnement, en 2007. Ce cadre législatif fut bâti à partir d'une concertation élargie impliquant cinq collèges, rappellent Valérie Lacroix et Edwin Zaccaï : l'État, les collectivités territoriales, le patronat, les syndicats et les associations écologistes. De manière concomitante à l'adoption du plan « climat-énergie » au sein de l'Union Européenne (2008), les lois Grenelle ont annoncé un certain nombre de mesures visant à contribuer à la lutte contre le réchauffement climatique et à la préservation de la biodiversité : mise en place des trames verte et bleue, plan de reconversion du bâti, etc.

L'ensemble de ces directives et textes de lois a ainsi contribué à un accroissement et à un renforcement drastique des normes de qualité environnementale, et s'est accompagné d'objectifs de résultats et de nouveaux principes d'intervention : injonction à la concertation et à la coordination, mise en place d'un système de taxation des usagers-consommateurs de

---

<sup>4</sup> Suite à la réforme de l'administration territoriale d'État, les DIREN sont devenues des Directions Régionales de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (DREAL), fusionnant au 1<sup>er</sup> janvier 2010 avec les Directions Régionales de l'Équipement (DRE) et les Directions Régionales de l'Industrie, de la Recherche et de l'Environnement (DRIRE).

biens environnementaux (principe pollueur-payeur), développement des systèmes de contrôle et de surveillance de la qualité de l'environnement, etc. De la sorte, la puissance publique cherche à juguler l'augmentation des coûts engendrés par les actions curatives, c'est-à-dire celles visant à corriger la dégradation de l'environnement.

Cette évolution du cadre de régulation de l'environnement a alors conduit à s'interroger « naturellement » sur la pertinence des arrangements territoriaux et des manières de procéder, faisant ainsi évoluer les modalités d'action publique territoriale.

## 1.2. Une évolution des modalités d'action publique territoriale due à la complexification des enjeux territoriaux

La montée en puissance de l'action publique environnementale s'accompagne également d'une modification des manières de concevoir l'action publique. Pour cela, il convient de remonter un peu le cours de l'histoire.

Au sortir de la seconde guerre mondiale, l'État lance un vaste chantier de reconstruction et de modernisation du territoire national<sup>5</sup>. Le Commissariat Général au Plan est créé en 1946 et les grands corps de fonctionnaires d'État sont mobilisés pour appliquer ce projet. Il s'agit par là de mettre fin à la stricte séparation entre dirigeants (élus) et agents de l'exécutif (personnel de l'administration d'État), en vue d'optimiser le développement économique et infrastructurel du pays<sup>6</sup>.

Cela se traduit par un développement des politiques et de l'action publiques d'ordre technique et sectoriel, selon une approche corporatiste et descendante<sup>7</sup>. Les problèmes et les enjeux nationaux et territoriaux étaient alors appréhendés à partir d'une logique de cloisonnement administratif. Chaque grand corps d'État (Ponts et Chaussées, Génie rural...) était en charge d'un secteur particulier (équipements et infrastructures, agriculture...), sans véritable collaboration ni coordination entre les diverses branches administratives. Le système d'action territorial répondait alors à un mode de régulation dite « croisée » entre filières

<sup>5</sup> MULLER P., « Entre le local et l'Europe. La crise du modèle français des politiques publiques », *Revue française de science politique*, 1992, vol. 42, n°2, pp. 275-297.

<sup>6</sup> CROZIER M., « Pour une analyse sociologique de la planification française », *Revue française de sociologie*, 1965, vol. 6, n°2, pp. 147-163.

<sup>7</sup> JOBERT B., MULLER P., *L'État en action. Politiques publiques et corporatismes*, PUF, coll. Recherches politiques, 1987.

élective et filière bureaucratique<sup>8</sup>, comme on le verra plus en détails au cours du chapitre 2. Ce mode de fonctionnement demeura prédominant jusqu'à la fin des Trente Glorieuses.

Puis, du fait d'une complexification croissante des problématiques territoriales (précarité socio-économique, exode rural...), dont celles relatives à l'environnement (pollutions atmosphériques, des rivières, des sols, dépôts « sauvages » de déchets dans la nature...), il est apparu bien difficile, voire illusoire et contre-productif, de circonscrire l'ensemble des problèmes à partir d'un unique secteur d'intervention (agriculture, emploi, infrastructures...). De même, la question de l'échelle territoriale à laquelle intervenir commença à se faire de plus en plus prégnante, considérant que les « traditionnelles » frontières politico-administratives (frontières communales et intercommunales notamment) n'étaient pas forcément adaptées à une prise en charge optimale de ces nouveaux enjeux.

Dès lors les approches transversales se sont davantage développées, eu égard aux nouvelles coordonnées des problèmes à traiter. L'action publique a donc progressivement glissé, au cours des décennies 1970-1980, vers une appréhension intersectorielle et (trans)territoriale, destinée à embrasser la complexité des enjeux territoriaux. Cette approche consiste à intervenir sur l'ensemble des dimensions du problème, celles-ci débordant désormais très largement des classiques frontières sectorielles et politico-administratives<sup>9</sup>.

Cette évolution des politiques et de l'action publiques sied particulièrement bien au champ environnemental, indique Pierre Lascoumes : « il ne s'agit pas en effet de politiques sectorielles autonomes, mais plutôt de dimensions internes à d'autres politiques sectorielles ». *De facto*, cela conduit à en faire un domaine transversal, ce qui rend « [im]possible de parler au singulier de 'politique d'environnement' »<sup>10</sup>. Ceci est particulièrement visible avec l'adoption des Plans Nationaux Santé-Environnement 1 et 2, en 2004 et 2009. D'une durée de quatre ans, ces plans visent à mettre en œuvre des programmes d'action censés limiter les risques sanitaires provoqués par la dégradation de l'environnement. L'adoption de tels plans témoigne ainsi d'une articulation novatrice entre ces deux domaines.

Bien que l'attention sanitaire ne soit pas totalement nouvelle, comme le montre Pierre Lascoumes avec l'invention de la « sûreté publique » au 18<sup>e</sup> siècle et comme on le verra au

---

<sup>8</sup> CROZIER M., THOENIG J.-C., « La régulation des systèmes organisés complexes. Le cas du système de décision politico-administratif local en France », *Revue française de sociologie*, vol. 16, n°1, 1975.

<sup>9</sup> MULLER P., « Les politiques publiques entre secteurs et territoires », *Politiques et management public*, vol. 8, n°3, 1990.

<sup>10</sup> LASCOUMES P., *L'éco-pouvoir. Environnements et politiques*, Paris, La Découverte, 1994, p15.

cours du premier chapitre de la thèse, l'État reconnaît ici un lien entre santé et environnement. La nouveauté semble finalement reposer sur la reconnaissance d'externalités et d'interdépendances réciproques entre l'activité et la santé humaine et la qualité de l'environnement. Et une fois de plus, cette évolution s'inscrit dans un contexte supranational, porté par l'Organisation Mondiale de la Santé et l'Union Européenne, comme le rappelle l'Agence nationale de sécurité sanitaire, de l'alimentation, de l'environnement et du travail<sup>11</sup>.

De manière concomitante, les modalités d'exercice de l'action publique évoluent et se complexifient. Les arènes d'élaboration et de mise en œuvre des politiques publiques territoriales tendent à s'ouvrir à davantage d'acteurs. L'intervention publique ne relève donc plus du seul monopole de l'« administration républicaine des territoires »<sup>12</sup>, mais s'inscrit plutôt dans une approche a-centrique, comme on en fera état au cours du chapitre 2. C'est au cours de cette évolution que le terme de « gouvernance » commence à s'imposer dans les discours et dans les pratiques socio-politiques.

On l'a compris, la gestion de l'environnement en tant que telle, s'appuyant sur des politiques publiques singulières, est finalement assez récente. Par ailleurs, partageant un certain nombre de traits communs avec d'autres politiques publiques, l'étude des politiques environnementales est un moyen non seulement de mettre en lumière leur originalité et leur spécificité, mais aussi d'interroger les jeux d'acteurs territoriaux dans un contexte de repositionnement de l'État et des collectivités au sein des territoires infranationaux.

La présente thèse s'inscrit ainsi au croisement de ces deux dimensions.

## **2. La gestion territoriale de l'eau DCH et des déchets non dangereux : une entrée privilégiée pour interroger l'action publique environnementale**

Pourquoi s'intéresser plus particulièrement à la gestion (départementale) de l'eau et des déchets ? Une première justification consiste à reconnaître la place singulière de ces secteurs

---

<sup>11</sup> Site internet de l'Agence nationale de sécurité sanitaire, de l'alimentation, de l'environnement et du travail : <http://www.afsset.fr/index.php?pageid=802&parentid=624>

<sup>12</sup> LORRAIN D., « De l'administration républicaine au gouvernement urbain », *Sociologie du travail* n°4, 1991, pp. 461-484.

d'intervention au sein de l'ensemble de la dépense nationale liée à l'environnement – et notamment des budgets des collectivités territoriales –, et les nombreuses similitudes entre ces services publics. De plus, ces politiques publiques ont non seulement une incidence considérable sur le cadre de vie des français, mais elles apparaissent également socialement et politiquement sensibles. Ainsi, « Les collectivités locales, responsables de [la gestion des] déchets, doivent décider des investissements à accomplir en la matière, en tenant compte des objectifs environnementaux qui leurs sont imposés, mais aussi des contraintes budgétaires et du besoin de minimiser autant que possible la pression fiscale sur les contribuables »<sup>13</sup> ; les collectivités doivent par ailleurs prendre en compte les attentes et les besoins des usagers du service public, notamment à l'égard des équipements structurants de ces services. Ce constat s'applique également aux services publics d'eau potable. Enfin, ces politiques publiques sont également le siège d'importantes reconfigurations depuis une vingtaine d'années qui soulèvent divers enjeux.

## 2.1. Des services publics locaux présentant de nombreuses similitudes et pesant un poids important dans les dépenses de l'environnement

Il fut décidé de se concentrer sur l'eau d'alimentation et la gestion des déchets tout d'abord en raison de leurs importantes similitudes et du poids qu'ils jouent au sein des dépenses nationales de l'environnement.

En effet, et comme on le verra au cours du premier chapitre, ces services connaissent une histoire et un fonctionnement similaires à maints égards. Ils furent dans un premier temps développés dans un souci de salubrité et d'hygiène publique à la fin du 19<sup>e</sup> siècle, tout d'abord à l'échelle des villes, avant de s'étendre progressivement aux municipalités rurales. Ils poursuivirent ensuite une même trajectoire d'évolution, tant dans leur forme que dans le temps. On note ainsi une dynamique de regroupements intercommunaux en zone rurale à partir du début du 20<sup>e</sup> siècle relativisée par la persistance d'une logique de gestion municipale, l'émergence d'un enjeu de sécurisation des services publics (pérenniser l'approvisionnement des populations en eau potable et assurer l'accès aux exutoires de traitement des déchets) à partir des années 1980-1990 ou encore des principes gestionnaires

---

<sup>13</sup> BUCLET N., « Gestion de crise environnementale et démocratie participative : le cas de l'incinération des déchets ménagers », *Politiques et management public*, vol. 23, n°2, 2005, pp. 91-116 (p92).

s'appliquant à ces deux types de service (obligation de transparence, prédominance du mode de délégation de service public, renforcement des normes de qualité environnementale, des territoires d'intervention de plus en plus élargis et une planification s'effectuant à l'échelle départementale, un patrimoine technique à gérer...). De plus, les politiques nationales d'eau et de déchets reflètent particulièrement bien les évolutions précédemment évoquées.

Le système d'acteurs concernés et impliqués dans la gestion de ces services est également similaire. On note ainsi : une implication historique des grandes entreprises de services urbains aux côtés des élus locaux ; des acteurs étatiques longtemps en position de pilote stratégique de l'action publique par la suite suppléés par les Conseils Généraux ; une montée en puissance de la participation citoyenne à la fin des années 1980 dans la gestion de ces secteurs d'intervention...

Quant aux dépenses publiques engagées dans la gestion territoriale de l'eau et des déchets, les statistiques du Ministère de l'Écologie, du Développement Durable et de l'Énergie mettent en lumière le poids important de ces deux types de dépenses parmi l'ensemble des coûts de gestion environnementale<sup>14</sup>. En effet, ces postes représentent à eux seuls environ 65% des dépenses totales d'environnement. Le poids économique de ces dépenses a aujourd'hui un peu perdu de sa prédominance du fait de la montée récente de nouveaux enjeux tels que les actions relatives au réchauffement climatique, à la protection de la biodiversité ou encore au traitement des eaux usées depuis les années 1990-2000. Mais ces secteurs demeurent encore parmi les postes les plus importants, connaissant d'ailleurs des hausses de dépenses annuelles. Ainsi, pour l'année 2010 :

- la gestion des déchets (dangereux – sauf ceux radioactifs – et non dangereux) a engendré une dépense totale s'élevant à 15 milliards d'euros (+5,8% par rapport à l'exercice 2009), dont 9 milliards pour les déchets dits « municipaux » (+6,8% par rapport à 2009) ;
- la production-distribution d'eau potable a coûté environ 13 milliards d'euros (+2,1% par rapport à l'exercice 2009) ;
- la gestion du sol, des eaux souterraines et de surface a entraîné une dépense de 1,6 milliards d'euros (+1% par rapport à l'exercice 2009).

<sup>14</sup> [http://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/lessentiel/s/depenses-protection-lenvironnement.html?tx\\_ttnews%5Btt\\_news%5D=11124&tx\\_ttnews%5Bcatdomaine%5D=1257&cHash=759b47168a8ae97b49b89d3cf43b71cd](http://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/lessentiel/s/depenses-protection-lenvironnement.html?tx_ttnews%5Btt_news%5D=11124&tx_ttnews%5Bcatdomaine%5D=1257&cHash=759b47168a8ae97b49b89d3cf43b71cd)

Par exemple, pour la même année, les dépenses de gestion des eaux usées se sont élevées à 12,7 milliards d'euros, soit une diminution de 0,6% par rapport à 2009.

Ces dépenses témoignent ainsi de secteurs encore porteurs d'enjeux primordiaux à l'échelle nationale et locale, alors qu'on aurait pu penser, *a priori*, que leur développement à partir de la fin du 19<sup>e</sup> siècle aurait permis d'amoindrir le poids de ces secteurs sur l'ensemble des dépenses environnementales. Ce constat permet ainsi d'introduire un dernier argument en faveur d'une étude conjointe de la gestion de l'eau et des déchets : alors que ces deux types de services conditionnent pour une bonne part les conditions de vie locale, ils sont paradoxalement assez méconnus de la population, hormis lorsqu'une incertitude plane sur le coût (croissant) du service, sur sa performance ou encore sur ces équipements structurants.

## 2.2. Des services publics entre banalité, méconnaissance et controverses...

Jouer de l'eau potable à domicile et d'un service d'enlèvement et de traitement des déchets non dangereux est devenu un fait on ne peut plus banal en France, relevant finalement de l'évidence pour une grande majorité de français.

Par le simple geste d'ouverture du robinet, l'eau jaillit et peut être immédiatement consommée. Alors que l'accès domestique à l'eau potable s'est véritablement démocratisé en l'espace d'un demi-siècle (de la première guerre mondiale aux années 1970), peu de personnes ont finalement connaissance de la provenance de ce bien essentiel à leur vie, du processus emprunté par la ressource, des divers acteurs impliqués dans sa protection et dans sa potabilisation, etc. L'invisibilité des réseaux d'eau potable favorise cette méconnaissance et le peu d'intérêt de la population à son égard. Par contre, alertez la population qu'elle subira des mesures de restriction d'utilisation d'eau en raison de risques de sécheresse, ou que l'eau distribuée au robinet est potentiellement polluée, alors les français commenceront à s'y intéresser. Cela donne parfois lieu à de sérieuses polémiques, comme ce fut le cas suite à l'émission « Du poison dans l'eau du robinet », diffusée le 17 mai 2010, sur France 3, à heure de grande audience.

Quant aux déchets, il suffit le plus souvent de sortir sa poubelle de chez soi, pour qu'elle soit automatiquement prise en charge par des équipes de « rippeurs », plus communément appelés « éboueurs ». Et bien souvent on ne prête guère attention à ces « héros de l'ombre » – hormis

les enfants qui rêvent souvent de pouvoir un jour s'accrocher à un de ces camions-bennes –, sauf lorsqu'on se retrouve bloqué derrière un ces camions durant son circuit de collecte. Ou même pire, le sujet des déchets réapparaît brutalement sur le devant de la scène, lorsque les éboueurs se mettent en grève durant quelques jours, voire plusieurs semaines. Ce fut le cas par exemple à Marseille (octobre 2010) et à Lyon (mars 2012), grèves qui durèrent deux et trois semaines. Résultat : un amas d'ordures qui jonchent les rues et qui, de jour en jour, diffusent une odeur toujours plus nauséabonde, quand on ne voit pas non plus les rats se repaître dans ces décharges urbaines à ciel ouvert... Et l'élimination des déchets ? Combien de personnes connaissent le mode principal de traitement de leurs ordures ? Qui est à même de dire quel est l' élu, ou quelle est la collectivité en charge de l'élimination de ses déchets ? Une bonne partie des citoyens ne semble finalement se soucier du traitement de leurs déchets qu'au moment où un élu leur annonce qu'ils seront susceptibles d'accueillir, non loin de chez eux, un nouvel exutoire de traitement (incinérateur, décharge, usine de méthanisation...). Et là : haro sur la décision politique, refus catégorique de la population de vivre à « proximité » d'une installation qui pourrait dégrader leur qualité de vie en émettant d'hypothétiques pollutions ou en dénaturant le paysage... C'est le fameux « syndrome Nimby »...

Bref, on a tendance, en tant que citoyen-usager du service public, à ne se soucier guère du fonctionnement global de la gestion de l'eau et des déchets, qui pourtant conditionne une bonne partie de notre cadre de vie. Ce constat est finalement assez paradoxal comparé aux résultats des sondages d'opinion – toute précaution gardée, tant on connaît les limites de ce type d'exercice<sup>15</sup> – qui expriment le plus souvent un intérêt supposé de la société civile vis-à-vis de ces secteurs d'intervention.

Par exemple, on apprenait, dans un *Baromètre national* publié en 2011<sup>16</sup>, que « la qualité de l'eau potable » est le premier sujet environnemental de préoccupation pour 52% des français, tandis que les problèmes d'« alimentation en eau potable » ne sont connus que par 26% d'entre eux. Cela témoigne donc d'un hiatus entre les préoccupations sociales et les perceptions locales.

<sup>15</sup> La pratique du recueil d'opinions présente, dans bien des cas, nombre de défauts. Ceux-ci peuvent concerner tout autant les protocoles d'enquête (dont la construction du questionnaire), les enquêteurs ou encore les personnes répondantes. On peut se référer par exemple à l'article de Fabienne Pagès et d'Alexis Bonis-Charancle qui dévoilent nombre de limites et de « bidouillages » de ce type de sondage. PAGES F., BONIS-CHARANCLE A., « Indélicatesse et manque de rigueur dans les sondages : enquête auprès des professionnels du sondage », *Bulletin de Méthodologie Sociologique*, 2006, 19p.

<sup>16</sup> Ministère du développement durable, Agence de l'eau, ONEMA, *Baromètre national d'opinion des français sur la préservation des ressources en eau et des milieux aquatiques*, 2011 [[http://www.onema.fr/barometre/docs/dossier-presse-211111\\_light.pdf](http://www.onema.fr/barometre/docs/dossier-presse-211111_light.pdf)].

Quant au secteur des déchets, on apprenait par exemple, en 2007, que 82% des français triaient « la plupart [de leurs] déchets pour le recyclage »<sup>17</sup>. Une synthèse du Commissariat général au développement durable notait quant à elle, pour la même année, un taux de recyclage s'élevant à seulement 33,9% des tonnages de déchets<sup>18</sup>. L'interprétation de ce différentiel est cependant plus compliquée que dans l'exemple précédent, en raison de la multiplicité des facteurs pouvant entacher l'optimisation du recyclage. Tout d'abord, la technologie ne permet toujours pas aujourd'hui de recycler l'ensemble des déchets. De plus, les procédés techniques peuvent s'avérer parfois défaillants, orientant ainsi certains déchets vers des filières inappropriées. Mais il se peut également que les individus eux-mêmes aient commis des erreurs de tri, sans le savoir, témoignant alors d'une pratique encore imparfaite.

### 2.3. ... interrogeant leur fonctionnement et la structuration territoriale des jeux d'acteurs

Cette méconnaissance et les quelques paradoxes mis en lumière précédemment soulèvent de nombreuses questions.

Comment sont finalement gérés l'eau DCH et les déchets, et comment ont évolué ces secteurs d'intervention, eu égard à la montée en puissance du domaine environnemental au sein des politiques publiques ? En d'autres termes, comment les services publics d'eau et de déchets ont-ils évolué en France, au fil des ans, et pour quelles raisons ? Quelle est l'échelle territoriale d'intervention privilégiée et existe-t-il des différences géographiques en matière d'organisation de la gestion de l'eau et des déchets ? Si oui, quels seraient les facteurs influençant le choix de la structuration territoriale ? Comment se prennent les décisions, par qui, et quelles sont les logiques sous-jacentes aux choix politiques ? Comment le pouvoir est-il partagé entre l'ensemble des acteurs participants ? Quel(s) rôle(s) jouent les services déconcentrés de l'État, les Conseils Généraux, les collectivités locales, etc. dans ces secteurs d'action publique ? La gestion de l'eau et des déchets répond-elle uniquement à une régulation d'ordre réglementaire, détenue par l'administration étatique ?

Beaucoup de questions qui demandent réponse et qui interrogent, finalement, la structuration des systèmes d'acteurs territoriaux relatifs à la gestion de l'eau et des déchets, et notamment

---

<sup>17</sup> Commission européenne, « Attitudes des citoyens européens vis-à-vis de l'environnement », *Eurobaromètre*, 2008, [consultable sur : [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_295\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_295_fr.pdf)].

<sup>18</sup> Commissariat général au développement durable, *Le point sur les tonnages de réduction et de recyclage des déchets ménagers et assimilés attendus par la loi Grenelle I*, n°66, novembre 2010.

les jeux entre collectivités territoriales, mais aussi à l'égard des représentants de l'État sur les territoires.

Afin d'apporter des éléments de réponse à toutes ces questions, la présente thèse procède en deux principaux temps.

Une première partie, composée de trois chapitres, permettra d'appréhender la gestion des services publics d'eau et des déchets et leurs évolutions, à partir d'une importante revue de littérature. L'objectif est de mettre en lumière les principaux mouvements de recomposition de ces secteurs d'intervention, en se concentrant surtout sur la période allant de la fin des Trente Glorieuses (années 1970) au début des années 2010. Ces changements affectent trois dimensions principales, qui seront traitées dans des chapitres séparés.

Poursuivant en partie un enjeu didactique relatif à la compréhension socio-technique de la gestion de l'eau et des déchets, le premier chapitre s'intéressera à l'évolution de la réglementation et des pratiques gestionnaires. En partant du balbutiement des services publics d'eau et des déchets à la fin du 19<sup>e</sup> siècle jusqu'à leur structuration et leur fonctionnement actuel, on verra apparaître et se redessiner progressivement les différents enjeux structurants de l'évolution de ces secteurs d'intervention. Tandis que dans un premier temps le développement de ces services poursuivait un enjeu de salubrité et d'hygiène publique, la période suivante fut marquée par la montée en puissance du domaine environnemental au sein des politiques publiques. Dès lors, les enjeux d'action publique se sont reconfigurés. Il ne s'agit plus uniquement de satisfaire une mission d'hygiène publique, mais davantage de l'articuler avec la protection de l'environnement. La « sécurisation » de l'eau potable et la prévention et la valorisation des déchets deviennent alors les principaux enjeux territoriaux au cours des années 1990, faisant glisser le référentiel gestionnaire d'une approche hygiéniste à un souci de durabilité. Cette évolution fut largement accompagnée, voire impulsée, par une prolifération de textes de loi et de normes toujours plus précises et exigeantes, provenant pour beaucoup de l'Union Européenne. Ces évolutions s'accompagnent par ailleurs d'une remontée de l'échelle d'intervention vers davantage de départementalisation, témoignant d'une recherche du territoire de gestion satisfaisant.

Le second chapitre interrogera quant à lui la distribution du pouvoir territorial, afin de mettre en lumière la répartition des différents rôles joués par les acteurs territoriaux – et notamment celui du pilotage stratégique – et les relations entre eux. Il mettra plus particulièrement en évidence une redistribution du pouvoir, des services déconcentrés de l'État et du préfet vers

les collectivités territoriales, suite aux premières vagues de décentralisation. Dans le même temps, tandis que l'action publique se complexifie du fait d'une ouverture des arènes de décision politique à une diversité d'acteurs, plus ou moins émergents, les Conseils Généraux et les pôles urbains apparaissent en position d'« associés-rivaux »<sup>19</sup> ; d'un côté s'instaure une relation de concurrence entre acteurs cherchant à s'imposer sur la scène publique territoriale, de l'autre ils se retrouvent obligés de coopérer pour assurer la gestion de l'eau et des déchets. Ces reconfigurations territoriales ont conduit la communauté académique à s'interroger sur la territorialisation de l'action publique, et plus particulièrement sur les modalités d'exercice de l'action. Pour résumer ces débats, on peut se demander si l'organisation de l'action publique territoriale relève plutôt d'un modèle de « gouvernement », ou d'une « gouvernance » des territoires. Afin de ne pas tomber dans le piège du dualisme, on proposera de réfléchir davantage en termes de « régime d'action publique territoriale ». Plus neutre et englobant, ce concept incite le chercheur à approfondir et à expliciter ses analyses, en qualifiant les modèles territoriaux observés.

Enfin, le dernier mouvement de recomposition affecte les instruments d'action publique (chapitre 3). Dans un contexte d'intervention multipartenariale et a-centrique, il apparaît de plus en plus important de doter l'action publique d'instruments de coordination et de structuration des relations entre acteurs. Quatre catégories d'instruments se renouvellent et se généralisent au plan de l'action publique départementale : les documents de planification ; les contrats d'action publique ; le remaniement des politiques économiques d'aides afin de leur conférer un caractère incitatif ; le développement des dispositifs de redevabilité et de transparence à l'égard de la société civile. Ces instruments fonctionnent alors comme des leviers de régulation de l'action publique territoriale. Tout en structurant en partie le cours de l'action par le biais de règles collectives, ils offrent aux acteurs territoriaux certaines marges de manœuvre et des ressources, ce qui leur permet d'établir des stratégies destinées à faire valoir leur position et leurs intérêts.

La seconde partie de la thèse cherche à mettre à l'épreuve de la réalité du terrain les recompositions de la gestion départementale de l'eau et des déchets présentées en première partie. Cela donne lieu à quatre chapitres monographiques, précédés de l'explicitation du cadre d'analyse utilisé dans la thèse.

---

<sup>19</sup> BOURRICAUD F., *Esquisse d'une théorie de l'autorité*, Plon, 1961.

Ainsi, les « prolégomènes à une lecture empirique des recompositions de la gestion départementale de l'eau et des déchets » constitueront une étape transitoire entre l'appréhension théorique puis empirique de ces secteurs. Il s'agira d'une part de présenter la grille d'analyse permettant d'analyser et de qualifier les régimes d'action publique territoriale, et, d'autre part, d'explicitier le positionnement sociologique et méthodologique de la thèse.

Poursuivant un enjeu visant à qualifier les configurations départementales progressivement établies en matière de gestion de l'eau et des déchets, le lexique s'inspire du lexique institutionnel des régimes politiques. Ce dernier a par ailleurs été assoupli dans son utilisation, afin de l'adapter au caractère hybride de ces reconfigurations, lesquelles sont encore susceptibles d'évoluer. Les chapitres monographiques interrogeront donc la gestion de l'eau en Ille-et-Vilaine (chapitre 4) et dans le Rhône (chapitre 5). Ils mettront notamment en lumière une reconfiguration du système de gestion sur un modèle de gouvernance fédérale pour le premier, et de gouvernance clivée pour le second. Les deux chapitres suivants s'intéresseront aux recompositions de la gestion des déchets dans le Haut-Rhin (chapitre 6) et en Gironde (chapitre 7), dévoilant des formes de gouvernance fédérale pour l'un, et confédérale pour l'autre. Structurés de manière la plus chronologique possible, ces chapitres permettront de suivre les différentes étapes des trajectoires de recomposition de l'action publique départementale.

Enfin, la thèse s'ouvrira sur une discussion permettant de croiser les deux parties, afin d'en tirer un certain nombre d'enseignements. Dans un premier temps, on reviendra sur les leçons empiriques relatives aux dynamiques territoriales (coalitions d'acteurs, modes de régulation et place des Conseils Généraux et des pôles urbains au sein des trajectoires de recomposition). La seconde et dernière section de la discussion proposera tout d'abord une typologie des régimes d'action publique territoriale mis en lumière au cours de la thèse, avant de revenir sur la notion de « posture » d'acteurs. Il s'agira alors de clarifier cette notion et d'avancer quelques propositions visant à qualifier l'attitude des principaux acteurs publics de la gestion départementale de l'eau et des déchets.



**PARTIE 1 : LA TRIPLE RECOMPOSITION  
DE LA GESTION TERRITORIALE DE  
L'ENVIRONNEMENT DES TRENTÉ  
GLORIEUSES AUX ANNÉES 2010**



## CHAPITRE 1 : DU RÉFÉRENTIEL HYGIÉNISTE AU RÉFÉRENTIEL DE LA DURABILITÉ

En l'espace d'une quarantaine d'années, l'appréhension de la gestion territoriale de l'environnement a considérablement évolué. Jusqu'aux années 1970-1980, l'environnement en tant que tel paraissait peu présent au plan des politiques publiques (nationales et territoriales) ; son inscription à l'agenda politique était assez marginale et relevait surtout d'une approche cartésienne de type aménagiste. L'environnement naturel était principalement perçu et conçu en termes de contraintes à maîtriser, à modeler, à soumettre, afin de rendre possible l'implantation d'équipements, la construction d'infrastructures, le développement économique et urbain des territoires<sup>20</sup> ; approche aménagiste que dénonçait judicieusement Henri Lefebvre, au début des années 1970, dans sa critique de l'économie politique de l'espace. En usant des termes « *design* » pour parler de la construction de l'espace, l'aménageur (le « *designer* ») se présentait comme un « véritable démiurge [...] capable de modifier l'environnement, de créer un espace neuf »<sup>21</sup>.

L'évolution de la gestion de l'eau et des déchets correspond parfaitement à cette vision. En effet, ces secteurs d'intervention ont connu une évolution tardive mais rapide aux plans réglementaires et des pratiques territoriales. Ce chapitre a pour objet d'en présenter les principaux changements. Trois sections permettront de mettre en exergue une évolution du référentiel gestionnaire vers une approche en termes de durabilité. On s'inscrit ici dans l'acception de Bruno Jobert et de Pierre Muller, qui considèrent le référentiel – en l'occurrence ici sectoriel, c'est-à-dire le référentiel de gestion de l'environnement – comme un « ensemble de prescriptions qui donnent du sens à un programme politique en définissant des critères de choix et des modes de désignation des objectifs »<sup>22</sup>.

<sup>20</sup> ESTEBE Ph., « La nature, partenaire des politiques d'aménagement ? », *Territoires 2040*, Aménager le changement, DATAR, n°1, 2010, pp. 95-98.

<sup>21</sup> LEFEBVRE H., *Espace et politique*, Ed. Economica-Anthropos, coll. Ethno-sociologie, 2000 [1972] (p100).

<sup>22</sup> JOBERT B., MULLER P., 1987, *op. cit.*

Bien qu'il s'agisse d'un glissement progressif, on peut distinguer deux périodes, chacune renvoyant à un référentiel d'intervention prédominant. Ce sont les tendances observées dans le temps qui permettent de délimiter ces périodes<sup>23</sup> et de qualifier le référentiel gestionnaire prévalant.

La première section présentera la longue phase de mise en place des services publics d'eau et de déchets (1). Étape initiale, elle se caractérise par la prédominance des actions d'ordre technique, visant à implanter les infrastructures essentielles aux services publics d'eau et de déchets. L'objectif à l'époque est de permettre un accès universel à ces services publics, dans une optique de santé humaine et de salubrité publique. Les secteurs de l'eau et des déchets sont ainsi gérés selon un référentiel qualifiable d'« hygiéniste ».

Les événements survenant au cours des décennies 1970-1980 posent les premiers jalons d'une transition, d'un glissement de référentiel. L'approche hygiéniste et locale perd progressivement de son importance et s'oriente vers une appréhension plus globale et intégrée de ces secteurs environnementaux, répondant à une approche écologiquement et socio-économiquement compatible. Ce glissement, davantage marqué à partir des années 1990, sera l'objet de la seconde section (2). Le référentiel gestionnaire est alors retraduit en termes de durabilité, et les logiques d'action s'hybrident progressivement. Il ne s'agit plus uniquement d'intervenir de manière sectorielle et cloisonnée pour assurer l'accès des usagers aux services, mais aussi d'intégrer à leur fonctionnement, d'une part le souci de la préservation des ressources et des milieux, et d'autre part la pérennité de leur patrimoine technique, le tout en maintenant un coût acceptable<sup>24</sup> et ouvrant la porte à une participation des citoyens. L'approche se compose donc d'une attention environnementale et technique, et d'une volonté d'organisation stratégique à l'échelle supra-locale. Les années 1990 et 2000 sont le terreau du

---

<sup>23</sup> Le changement de référentiel s'opérant sur le temps long, il convient d'insister sur la dimension de construction socio-historique de ce découpage temporel.

<sup>24</sup> S'intéressant à la gestion urbaine des services publics d'eau, Emmanuelle Renaud-Hellier résume cet enjeu de la façon suivante : « En apparence donc, la production d'eau et sa distribution sont à même en France de répondre aux besoins exprimés par les activités économiques, les transferts entre unités de production palliant les déficits locaux. Pourtant, la question de la durabilité des services d'eau se pose avec acuité [...] les coûts croissants occasionnés par le traitement des eaux, par les pertes des réseaux, et par la desserte d'espaces urbains 'desserrés' alourdissent la pression financière sur les collectivités gestionnaires et sur les usagers. Face à des restrictions d'usage répétées [...], les tensions locales et saisonnières sur la ressource mettent en concurrence les différents types d'usagers [...]. Les milieux eux-mêmes tendent à ne plus assurer leurs capacités auto-épuratoires et sont affectés par une pollution récurrente [...]. Par ailleurs, en termes sociaux, de vastes questions sont soulevées concernant l'iniquité de l'accès à l'eau par le biais de la différenciation spatiale des prix, et par l'opacité de l'information concernant la gestion des services d'eau ». RENAUD-HELLIER E., « La gestion urbaine des services d'eau potable est-elle durable ? Réflexion sur le 'modèle français' et pistes de recherche sur le terrain rennais », ESO, n°26, 2007, pp. 67-78 (p67). On verra ici combien ce constat vaut non seulement pour les collectivités urbaines, mais aussi pour l'ensemble des collectivités locales.

référentiel de la « durabilité ». Ont ainsi évolué, en l'espace de quarante ans, et la réglementation, et les pratiques locales et la technique.

Cette traduction du référentiel gestionnaire en termes de durabilité s'inscrit par ailleurs dans une dynamique engagée de longue date, visant à clarifier le système politico-administratif territorial en opérant des regroupements intercommunaux (3). Ces injonctions répétées à la rationalisation – notamment des services publics locaux d'eau et de déchets – renvoient à une logique d'optimisation de la performance de ces services, par le biais d'une mutualisation des moyens d'action. La structuration de ces services publics fut ainsi profondément modifiée par cette dynamique de coopération intercommunale. Longtemps atomisés à l'échelle locale, les services d'eau et de déchets se sont progressivement regroupés, au point de créer, dans la forme la plus poussée, des syndicats d'envergure départementale. Cette dynamique de rationalisation renvoie *in fine* à un débat et une quête partagée autant par les acteurs territoriaux que par la communauté scientifique. Il s'agit de s'interroger sur la maille géographique « pertinente » du territoire de prise en charge d'un problème public, dans un souci d'efficacité de l'action.

## **1. Le référentiel hygiéniste, moteur du développement des services publics d'eau potable et des déchets non dangereux**

Le développement et la structuration des services publics locaux d'eau potable et de gestion des déchets ont d'abord obéi à un objectif de santé et de salubrité publique.

En conférant aux municipalités les compétences (longtemps facultatives<sup>25</sup>) de production-distribution d'eau potable et de gestion-traitement des déchets, il s'agissait de répondre et de satisfaire les besoins en matière d'hygiène publique, au plus proche des administrés. Développer d'une part une desserte universelle de l'eau potable à domicile<sup>26</sup>, et d'autre part

<sup>25</sup> À partir du 19<sup>e</sup> siècle, les collectivités locales ont commencé à s'emparer de ces deux grands enjeux sanitaires, afin de développer un service public local bénéfique au développement socio-économique de leur territoire. Il fallut cependant attendre la loi du 15 juillet 1975 pour que la compétence « élimination » des déchets non dangereux devienne obligatoire pour les communes. Celle de distribution d'eau potable ne fut quant à elle officialisée qu'à partir de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA) du 30 décembre 2006.

<sup>26</sup> ROUSSARY A., *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*, Thèse de doctorat en sociologie, Université de Toulouse 2 Le Mirail, 2010 ; PEZON C., « Organisation et gestion des services d'eau potable en France hier et aujourd'hui », *Revue d'économie industrielle*, 2009, pp. 131-154.

évacuer et éliminer les ordures ménagères en dehors des lieux d'habitation<sup>27</sup>, étaient destinés à améliorer les conditions de vie locales, le bien-être des populations, et leur santé. Cette appréhension hygiéniste de l'aménagement urbain va bien au-delà des seuls secteurs de l'eau et des déchets. Dans un article de 2006, Barbara Prost explique qu'il s'agit d'un projet global consistant à offrir aux habitants un milieu urbain nettoyé, tout au moins net et aseptisé en apparence. Ce projet se décline alors en diverses missions : desservir une eau potable à domicile, évacuer les déchets, mais aussi nettoyer les rues et les caniveaux des poussières et autres salissures (ou éléments en ayant l'aspect, telle que la neige noircie par les gaz d'échappement)<sup>28</sup>. Cette période correspond pour l'adduction d'eau potable à ce que Bernard Barraqué nomme le « génie civil » et « sanitaire »<sup>29</sup>. Le génie civil répondait à l'enjeu de mobiliser une ressource en eau en quantité suffisante pour les besoins de la population et des villes, par le biais d'approvisionnements lointains – donc supposés purs car éloignés de la pollution urbaine –, permis par le recours à d'importantes infrastructures techniques (réservoirs, aqueducs...). Le génie sanitaire consistait quant à lui à épurer l'eau disponible localement, afin de la rendre propre à la consommation, puis, dans le cadre de la gestion des eaux usées, lui redonner des propriétés microbiologiques et moléculaires acceptables avant de la rejeter dans le milieu naturel. La logique à l'œuvre consistait ainsi à assurer, d'un côté, la « conformité sanitaire » de l'eau au robinet, en continu<sup>30</sup>, et, de l'autre, l'élimination totale et immédiate des déchets<sup>31</sup>. L'enjeu n'était non pas de gérer l'environnement en tant que tel,

<sup>27</sup> BARBIER R., *Éléments de socio-économie des déchets*, ADEME, 1998.

<sup>28</sup> PROST B., « Le nettoyage de Paris des années 1940 aux années 1970 entre mission de service public et petits services : regards des éboueurs et des usagers sur le service rendu », *Le mouvement social*, La Découverte, 2006/3, n°216, pp. 19-34.

De nombreux autres auteurs corroborent cette idée en faisant référence à l'approche hygiéniste ayant longtemps commandé l'aménagement du territoire et la mise en place des services publics d'eau potable et de gestion des déchets. On pense notamment à l'article de Rémi Barbier et de Virginie Waechter qui s'intitule de manière explicite « La ville face à ses déchets. De l'hygiénisme au "génie de l'environnement" » (in LE DUFF R., RIGAL J.-J. (ed.), *Maires et environnements, menaces ou opportunités ? 3<sup>e</sup> rencontres Ville-management*, Dalloz, 2000, pp. 7-23). Pour le secteur de l'eau, Bernard Barraqué nous aide à comprendre le sens même de l'approche hygiéniste. En retraçant le développement des services publics d'eau en Europe, et en s'intéressant notamment aux profils des grands corps d'ingénieurs d'État impliqués dans le secteur de l'eau, l'auteur évoque l'approche hygiéniste selon ces termes : « depuis le 19<sup>e</sup> siècle, [le génie civil] s'est chargé de la mobilisation de la ressource en eau, d'abord pour laver la ville puis pour abreuver ses populations. [...] et] à la fin du 19<sup>e</sup> siècle les élus ont compris l'importance de l'universalisation du service public pour la santé ». BARRAQUE B., « Les trois génies de l'eau », in BARRAQUE B., ROCHE P.-A. (ed.), *Peurs et plaisirs de l'eau*, Hermann Éditeurs, 2010, pp. 327-349 (p328 ; p331) L'hygiénisme consistait alors à la fois à entretenir les centres de vie, souvent urbains, pour les assainir le plus possible des miasmes et autres agents pathogènes susceptibles d'altérer la santé publique, mais aussi dans un souci d'améliorer l'hygiène et la santé humaine directement à l'intérieur des foyers, le tout dans une optique de développement économique, social et sanitaire du pays.

<sup>29</sup> BARRAQUE B., 2010, *op. cit.*

<sup>30</sup> ROUSSARY A., 2010, *op. cit.*

<sup>31</sup> BARBIER R., 1998, *op. cit.*

mais de limiter les risques sanitaires inhérents aux grandes concentrations humaines grâce au déploiement de vastes systèmes socio-techniques.

Cela se traduit par une importante phase d'intervention publique centrée sur les dimensions technique et équipementière. C'est ainsi que furent implantées et multipliées, tout particulièrement au cours des Trente Glorieuses, les infrastructures essentielles au service public : pose des canalisations et développement des réseaux d'eau potable et d'assainissement<sup>32</sup>, construction d'usines de potabilisation, de décharges, d'usines d'incinération...

### 1.1. L'enjeu d'évacuation et d'élimination des ordures au fondement de la gestion locale des déchets

À partir de la seconde moitié du 20<sup>e</sup> siècle, le secteur des déchets fut confronté à un accroissement rapide des quantités produites annuellement. Selon le rapport du député Jean-Marie Bockel<sup>33</sup>, la production de déchets par an et par habitant a augmenté d'environ 157% entre 1960 et 1990, passant respectivement de 140 kg à 360 kg<sup>34</sup> (cf. Figure n°1). Cette progression est directement imputable au développement économique du pays et à l'évolution des modes de consommation et de production, et notamment à la présence grandissante des matières plastiques et des emballages dans le quotidien des français.

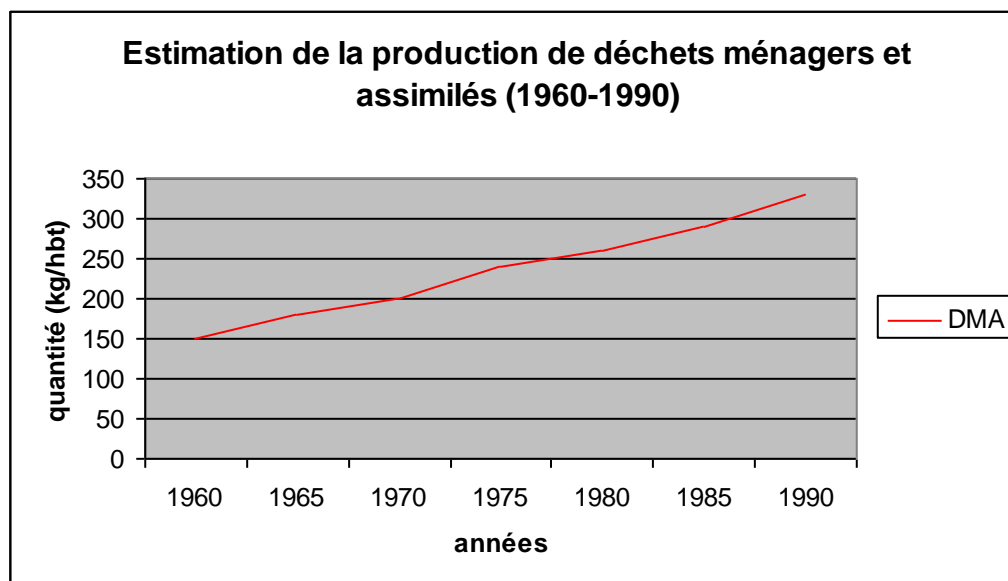
<sup>32</sup> Il est indéniable que l'assainissement est un service public environnemental. Cependant, le choix fut de se concentrer uniquement sur l'eau d'alimentation, pour deux raisons. D'une part, il s'agit d'un secteur ayant longtemps prévalu sur celui de l'assainissement, en termes d'investissements et d'implication des autorités publiques. D'autre part, ces deux secteurs relèvent souvent de services distincts, bien qu'on assiste aujourd'hui aux prémices d'une convergence entre services d'eau potable, d'assainissement, de protection de la ressource, voire de lutte contre les inondations. Ainsi, parmi l'ensemble des services existants, il convenait d'en choisir un. Relevant par ailleurs d'un des axes de l'UMR GESTE et bénéficiant d'une importante bibliographie favorable à l'observation de tendances et à la comparaison historique, ce fut le secteur de l'eau DCH qui fut retenu. Mais on ne peut cependant pas totalement faire l'impasse de la question de l'assainissement dans le cadre d'un récit historique des politiques publiques environnementales.

<sup>33</sup> BOCKEL J.-M., *Rapport d'information sur la gestion des déchets*, Assemblée Nationale, 1991.

<sup>34</sup> Selon les sources consultées, ces chiffres peuvent varier. Les différences constatées tiennent à la méthodologie de quantification du gisement de déchets produits. Les deux principaux critères de variation sont : les catégories prises en compte (ordures ménagères *versus* ensemble des déchets non dangereux) ; les sites de traitement renseignés, notamment la prise en compte ou non des déchetteries dans le calcul. C'est ainsi que l'ADEME estime une production d'ordures ménagères en 1960 de l'ordre de 175 kg par an et par habitant, atteignant en 1990 environ 300 kg. Ces chiffres tiennent uniquement compte des ordures ménagères prises hors déchetteries. Ces différences méthodologiques et le caractère estimatoire des quantités de déchets invitent donc à la prudence et méritent qu'on leur accorde la valeur d'« ordres de grandeurs ».

ADEME, *Les déchets en chiffres en France. Données et références*, 2009.

**Figure n°1 : Estimation de la production de déchets ménagers et assimilés par an et par habitant, de 1960 à 1990**



Sources : Estimation de l'auteur, d'après J.-M. Bockel, 1991 ; Ademe, 2009<sup>35</sup>

Les déchets sont alors considérés non seulement comme une gêne, mais aussi comme une source potentielle de contamination de maladies diverses. Comme l'indique Barbara Prost pour le cas de Paris – ce qui est parfaitement transposable dans les autres espaces urbains – « L'enlèvement des déchets visibles [...] a aussi un rôle de prévention en matière de salubrité, car il suppose que soit enlevé ce qui salit avant qu'il ne contamine son environnement. Un article de 1956, intitulé 'Les techniques de la voirie urbaine' [*L'annuaire guide des techniques municipales*, Supplément à *Énergie et réalisations industrielles*, Ed O. Lesourd, 1956], confirme cette préoccupation. Selon son auteur, 'le nettoyage des espaces urbains a pour but d'empêcher que tous les déchets et les germes pathogènes finissent par se confondre dans la poussière et dans la boue des chaussées qui constituent dès lors un milieu fermentescible éminemment favorable à la contagion des maladies' »<sup>36</sup>.

La référence à l'hygiène est explicite. Il convient d'offrir aux habitants un espace aménagé qui soit sain, et des services leur permettant d'assainir leur habitat.

<sup>35</sup> Conformément à la précédente mise en garde quant à l'utilisation des données chiffrées relatives à la production de déchets non dangereux par an et par habitant, ce graphique propose une estimation de la courbe de production annuelle de déchets, en ajustant les données du député Jean-Marie Bockel, et ceux de l'ADEME. BOCKEL J.-M., 1991, *op. cit.* ; ADEME, 2009, *op. cit.*

<sup>36</sup> PROST B., 2006, *op. cit.* (p.21)

### 1.1.1. Les prémices d'un encadrement réglementaire

Au plan réglementaire, ce secteur d'intervention demeura faiblement encadré jusqu'à la décennie 1990. Les années 1970 marquent toutefois les débuts d'une mise en agenda politique de la problématique des déchets, en structurant progressivement le cycle des déchets (cf. Encadré n°2).

#### Encadré n°2 : Le cycle des déchets

La gestion des déchets poursuit un cycle composé de quatre étapes essentielles :

- l'abandon du déchet par son propriétaire ;
- la collecte ;
- le transfert vers une filière et un équipement de traitement spécifique ;
- le traitement du déchet.

Les trois dernières étapes, c'est-à-dire celles relatives à la gestion même du déchet, peuvent toutefois être répétées dans le temps, afin d'assurer un traitement optimal. Autrement dit, des transferts entre installations peuvent avoir lieu pour démanteler par exemple un appareil électronique ou un encombrant, et rediriger ensuite les différents composants vers les filières appropriées. Ces transferts peuvent aussi provenir d'un refus d'une installation de traitement, considérant le déchet inadapté à la technologie utilisée. C'est par exemple le cas de déchets considérés comme souillés et qui ne correspondent plus aux critères exigés par le recyclage.

Par ailleurs, tel que cela apparaîtra au fur et à mesure du chapitre, les filières de traitement sont hiérarchisées. Il s'agit tout d'abord de favoriser le recyclage, puis l'incinération avec valorisation énergétique, et enfin l'enfouissement. Chacune de ces catégories est et restera essentielle dans la chaîne de gestion des déchets, tant que la technologie existante ne permettra pas de les traiter dans leur ensemble, pour un coût financier et écologique acceptable.

Le 27 novembre 1969 paraît une circulaire invitant les préfets de département à établir des schémas départementaux de collecte et de traitement des déchets. Il s'agit de la première tentative nationale destinée à engager une gestion stratégique des déchets non dangereux à l'échelle départementale.

Le 22 février 1973, une nouvelle circulaire apparaît. Parmi les enjeux/problèmes émergents, cette circulaire évoque : une augmentation du nombre de décharges non contrôlées ; une structuration insuffisante de l'intercommunalité de gestion des déchets ; une trop faible valorisation (recyclage, production d'énergie...) des déchets dans le cadre de leur élimination. Cette circulaire associe explicitement l'évacuation et le traitement des déchets aux enjeux d'hygiène et de salubrité publiques, invitant ainsi à adopter des « méthodes appropriées »<sup>37</sup>.

Puis, le 15 juillet 1975, au même moment où est promue la directive européenne 75/442, la première grande loi française spécifique à la question des déchets est publiée. Elle demeurera la seule loi structurante jusqu'à la fin des années 1980.

Tout d'abord, cette loi apporte une définition du déchet. Est considéré comme déchet « tout résidu d'un processus de production, de transformation ou d'utilisation, toute substance, matériau, produit ou plus généralement tout bien, meuble abandonné ou que son détenteur destine à l'abandon ». Ce qui confère le statut de déchet relève donc soit du caractère résiduel d'un matériau de production, soit de l'abandon d'un bien.

Deux grands principes sont ensuite institués. Le principe de responsabilité du producteur (ou détenteur) de déchets consiste à placer toute personne, individuelle ou juridique/morale, produisant ou détenant un déchet, dans l'obligation de l'éliminer (ou de le faire faire par un opérateur) dans des conditions qui respectent la santé humaine et l'environnement. Le second principe est celui de la responsabilité élargie du « metteur en marché » de produits générateurs de déchets. Il s'agit par là de pouvoir taxer directement les producteurs et les distributeurs de produits industriels. Ces deux principes sont corrélés à celui de « pollueur-payeur », consistant à facturer à tout producteur de déchets le coût de la gestion de ceux-ci.

La loi de 1975 officialisa également la compétence municipale de traitement des déchets ménagers et assimilés. Jusqu'alors, cette compétence était assurée de manière facultative, selon la volonté des élus locaux. De plus, les collectivités pouvaient ne se soucier que des seules ordures ménagères. Suite à cette loi, les municipalités sont contraintes à s'occuper également des déchets présentant des caractéristiques similaires et pouvant être traités dans

---

<sup>37</sup> « Par l'adoption de méthodes appropriées, il n'est pas seulement possible d'éviter tout risque de contamination pour les habitants, mais aussi de tenir les immeubles, leurs abords et les voies publiques dans un état de propreté plus convenable, ce qui contribue à améliorer les conditions d'existence et d'hygiène publique » (circulaire du 22 février 1973 relative à l'évacuation et au traitement des résidus urbains)

les mêmes conditions que les ordures ménagères<sup>38</sup>. Leur champ de compétence obligatoire englobe ainsi les déchets ménagers, ceux de la collectivité et les « assimilés ». Cependant, et c'est la limite de cette obligation réglementaire, ce sont les collectivités qui définissent librement quels types de déchets « assimilés » elles prennent en charge. Ces déchets, collectés directement par le service public, sont appelés « déchets municipaux »\* (cf. Tableau n°1).

Enfin, la directive européenne et la loi française appellent les autorités locales à s'engager dans un processus de planification territoriale de l'élimination de tout ou partie des déchets. Cependant, lorsqu'ils furent élaborés, ces schémas (ou plans) ne semblent guère s'être accompagnés d'effets significatifs<sup>39</sup>.

Avec la loi de 1975, on assiste donc aux débuts du glissement en matière de gestion des déchets. Auparavant locale et sectorielle (peu, voire pas d'articulation entre la production industrielle de déchets et ceux des particuliers, gestion autonome des déchets industriels non dangereux...), la gestion de ce secteur commence très timidement à être territoriale, stratégique et décloisonnée.

**Tableau n°1 : Classification des déchets ménagers et assimilés et périmètres d'intervention du plan et du service public local**

Déchets des collectivités	Déchets des ménages		Déchets des entreprises (hors agriculture, Bâtiment et Travaux Publics, soins)		
Voierie, marchés, boues, déchets verts	Encombrants et déchets verts	Ordures Ménagères (sens strict)	Déchets non dangereux		Déchets dangereux
			Collectés avec les ordures ménagères	Collecte privée	
Déchets Ménagers et Assimilés					
Déchets dits « municipaux » : périmètre d'intervention du service public local de collecte					
Périmètre d'application du Plan Départemental d'Elimination des Déchets Ménagers et Assimilés					

Source : ADEME, 2009, *op. cit.*

<sup>38</sup> Il s'agit de la notion d'« assimilé » de la catégorie « déchets ménagers et assimilés ».

<sup>39</sup> LE BOZEC A., « 1975-1995 : 20 ans d'évolution du service public local des ordures ménagères », *Annuaire des collectivités locales*, 1995, vol. 15, n°1, pp. 83-109 ; RUMPALA Y., *Régulation publique et environnement. Questions écologiques, réponses économiques*, L'Harmattan, Logiques Politiques, 2003.

Enfin, la circulaire du 18 mai 1977 relative au service d'élimination des déchets ménagers<sup>40</sup>, vise à éclaircir les conditions d'application de la loi du 15 juillet 1975. Elle donne notamment des consignes quant à l'organisation du service municipal de collecte. Celui-ci doit être réalisé « en porte à porte au moins une fois par semaine » ou, le cas échéant, « par mise à disposition du public d'un ou de plusieurs lieux de réception convenablement équipés et aménagés<sup>41</sup> ».

#### 1.1.2. Un développement du service public basé sur la logique de l'élimination totale et immédiate

Compte tenu du contexte de développement des services publics locaux et du cadre réglementaire tardif, l'organisation locale s'est tardivement structurée.

Comme en témoigne la circulaire de 1977, la mise en place de la collecte des ordures ménagères, peine à se standardiser. Avant les années 1970, l'enlèvement des déchets ménagers concernait en premier lieu les villes. Il commença à s'étendre réellement au secteur rural seulement à partir de la décennie 1970, pour enfin concerner 99,4% de la population en 1988<sup>42</sup>.

Quant au traitement, celui-ci se faisait sur un mode principalement « destructif »<sup>43</sup>, c'est-à-dire sans grande valorisation énergétique et/ou matière\*. La logique à l'œuvre consistait à éliminer la totalité des déchets, dans une perspective d'immédiateté. Autrement dit, il s'agissait de s'en « débarrasser » le plus promptement possible. Les modalités techniques alors disponibles se limitaient en majeure partie à l'incinération et à l'enfouissement, sans tirer de profits secondaires de cette activité destructrice. Selon André Le Bozec, la mise en décharge autorisée concernait 45% de la population, l'incinération « simple » 13%, soit au total 58%. 36% des ordures ménagères étaient tout de même valorisées (28% en énergie, 8% en

---

<sup>40</sup> 18/05/1977 relative au service d'élimination des déchets des ménages. Application du titre IV de la loi n°75-633 du 15 juillet 1975.

<sup>41</sup> Par l'expression « convenablement équipés et aménagés », la circulaire entend l'existence « de conteneurs enlevés périodiquement, d'aires de regroupements de sacs, ou, le cas échéant, de l'installation de traitement elle-même » (Circulaire du 18/05/1977, *op. cit.*).

<sup>42</sup> LE BOZEC A., 1995, *op. cit.* L'auteur s'appuie ici sur une donnée publiée par l'INSEE.

<sup>43</sup> BARBIER R., 1998, *op. cit.*

\* La valorisation énergétique consiste à produire de l'électricité, du gaz et/ou de la chaleur, à partir de l'incinération de déchets, de la méthanisation ou encore de la putréfaction des ordures en décharge. La valorisation matière renvoie à l'activité de compostage et de recyclage.

compost). Les 6% manquants seraient « non desservis par une installation de traitement », c'est-à-dire détruits directement par la population, selon les moyens à disposition (enfouissement dans leur jardin, compost individuel, incinération sauvage, abandon en pleine nature).

Afin d'assumer leur nouvelle obligation réglementaire d'élimination, les municipalités eurent tendance à s'équiper d'incinérateurs et de décharges. Technologies surtout destructrices, ces installations étaient par ailleurs faiblement dotées de dispositifs de protection de l'environnement, lorsqu'elles n'en étaient tout simplement pas démunies.

Jusqu'à la fin des années 1980-début 1990, le nombre d'usines d'incinération et de décharges communales augmenta considérablement. De 103 incinérateurs et 123 décharges autorisés en 1975, on serait passé à 301 usines et près de 500 centres d'enfouissement autorisés au début des années 1990<sup>44</sup> (cf. Figure n°2). Cela constitue un accroissement respectif d'environ 200% et 300% en l'espace d'une quinzaine d'années. Les chiffres d'André Le Bozec, concernant l'enfouissement, sont encore plus impressionnants. Au début des années 1990, l'auteur indique qu'il existerait en France « 648 décharges recevant moins de 10 tonnes par jour », c'est-à-dire de petits centres de stockage, en comparaison aux installations existant à la fin des années 2000<sup>45</sup>. Cela suppose alors l'existence d'un parc de stockage plus conséquent, émietté à l'échelle nationale. De même, une quantité non chiffrée de décharges était à cette époque considérée comme « sauvages » (dépôts en pleine nature) ou brutes (le « trou communal »<sup>\*</sup>). Par conséquent, il s'agissait, pour ces dernières, d'équipements non autorisés et non contrôlés. André Le Bozec note ainsi une importante progression du traitement en installation autorisée, en quinze ans : « de 56% de la population dont les ordures ménagères étaient traitées dans les installations autorisées en 1974, sommes-nous passés à 94% en 1990. »<sup>46</sup> Derrière cette amélioration, l'auteur voit notamment l'effet d'une implication grandissante, voire d'une

<sup>44</sup> Le pic d'implantation d'usines d'incinération semble avoir été atteint en 1989, celui des centres de stockage en 1993. ADEME, 2009, *op. cit.*

<sup>45</sup> En 2008, l'enfouissement moyen quotidien par installation était de l'ordre de 230 tonnes. Cette moyenne a été calculée par l'auteur, à partir des données de l'ADEME, *Déchets, édition 2012. Chiffres clés*, 2012. Le mode de calcul fut le suivant : 22 millions de tonnes enfouies en 2008 (estimation de la figure n°21, p21 du document de l'ADEME), réparties sur les 261 centres de stockage existants (figure n°17, p19 du document de l'ADEME) et ventilées à la journée (365 jours).

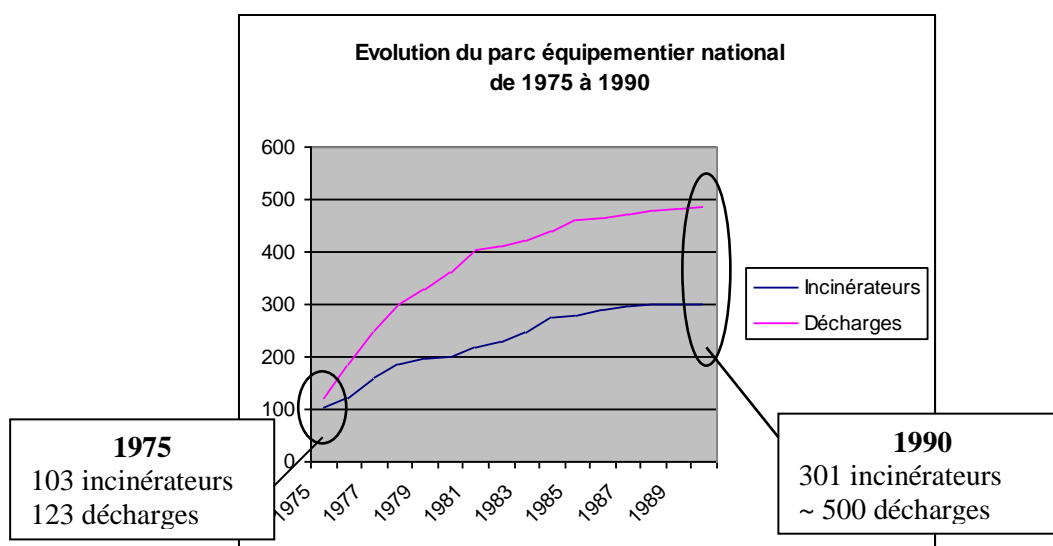
<sup>\*</sup> Le trou communal était un « dispositif » répandu dans les communes françaises, notamment rurales, jusqu'au début des années 1990. Les habitants jetaient leurs débris de tout ordre dans un espace en périphérie de la municipalité, souvent un terrain vague. Les agents communaux brûlaient ensuite tout ou partie des déchets, puis refermaient la décharge une fois celle-ci jugée saturée, quand elle n'était pas simplement délaissée. Ces « trous » étaient peu, voire pas, contrôlés par les agents des services déconcentrés de l'État.

<sup>46</sup> LE BOZEC A., 1995, *op. cit.* (p.83)

« pression » exercée par le secteur privé, celui-ci proposant des dispositifs technologiquement et écologiquement novateurs.

Ainsi, cela témoigne d'un processus de rationalisation équipementière en cours, au profit des installations autorisées et contrôlées.

**Figure n°2 : Évolution du nombre d'exutoires de traitement des déchets de 1975 à 1990**



Source : Ademe, 2009, à partir de données d'enquête de 2007

Le développement du service public des déchets, durant cette période, renvoie bien à une « logique hygiéniste ». Celle-ci peut être résumée de la sorte : il s'agissait de tout éliminer, immédiatement, afin de limiter les risques sanitaires provoqués par la contamination d'ordures à proximité des lieux de vie, dans un contexte d'accroissement de la production de déchets.

## 1.2. La desserte universelle en eau potable au fondement de la gestion locale de l'eau

L'histoire des services publics d'eau potable émerge parallèlement à celle des déchets. Entre le 18<sup>e</sup> et le 19<sup>e</sup> siècle, la gestion de l'eau acquiert le statut d'« enjeu économique et sanitaire essentiel »<sup>47</sup> pour le développement du pays. C'est à partir de cette époque que va progressivement s'organiser, en France, la gestion de l'eau d'alimentation. Comme on le

<sup>47</sup> ROUSSARY A., 2010, *op. cit.* (p.84)

montrera tout au long de ce chapitre, cette configuration originelle va longtemps perdurer. Ce n'est qu'à la fin des Trente Glorieuses que ce modèle commencera à être réformé.

### 1.2.1. Une gestion technique centrée sur l'« eau service »

Sous l'administration napoléonienne, un système à deux niveaux se met en place.

La responsabilité de la desserte en eau potable à domicile est donnée aux communes. Cette approche s'inscrit dans le mouvement hygiéniste de l'époque<sup>48</sup>, et s'appuie sur le rapport de proximité entre administrés et collectivité locale. Quant à la gestion globale et stratégique de la ressource, elle « s'appuie sur un triptyque centralisateur [caractérisé par] l'action législative et réglementaire [...], l'expertise [...] des] ingénieurs des Ponts et Chaussées [...] et sur un territoire, le département »<sup>49</sup>.

Autrement dit, se met en place d'un côté une organisation locale destinée à favoriser l'accès à l'eau potable, et de l'autre, un encadrement-soutien régalien à l'échelle départementale. Cette seconde échelle d'intervention fut adoptée dans l'optique de dépasser les « particularismes locaux » jugés contre-productifs pour l'implantation des infrastructures essentielles au développement économique et socio-sanitaire départemental<sup>50</sup>.

Or, la multiplication des usages, l'augmentation des besoins en eau et l'intensification de l'aménagement de l'espace<sup>51</sup> contribuent, dans les années 1950-1960, à affecter le fonctionnement hydrographique du pays, et à créer les premiers conflits d'usages sur la ressource en eau. Des problèmes quantitatifs et qualitatifs commencent à apparaître. Cela conduit le législateur à adopter le 16 décembre 1964 la première loi constitutive sur l'eau (loi n°64-1245), créant une nouvelle échelle de gestion – le bassin versant. Le territoire national est alors partagé en six grands territoires hydrographiques (*cf.* Carte n°1), leurs périmètres étant définis en fonction des flux et des masses d'eau, c'est-à-dire à partir des caractéristiques géomorphologiques et hydrosystémiques des territoires de l'eau.

<sup>48</sup> PETITET S., SCHNEIER-MADANES G., « Le 'modèle du réseau' face aux enjeux du développement durable », *Économie et humanisme*, n°372, 2005, pp. 19-24.

<sup>49</sup> GHIOTTI S., « Les territoires de l'eau et la décentralisation. La gouvernance de bassin versant ou les limites d'une évidence », *Développement Durable et Territoires* [en ligne], Dossier 6 : Les territoires de l'eau, 2006, consulté le 18 juin 2012, URL : <http://developpementdurable.revues.org/1742> (p.7)

<sup>50</sup> *Ibid.*

<sup>51</sup> Sont particulièrement visés : le développement de l'urbanisme, de l'agriculture et de l'industrie (*Ibid.*).

### Carte n°1 : Agences de l'eau et bassins hydrographiques



Source : [http://www.eau-rhin-meuse.fr/agence/bassin\\_france.htm](http://www.eau-rhin-meuse.fr/agence/bassin_france.htm)

L'objectif recherché est d'articuler les différents besoins d'aménagement et d'utilisation de la ressource. Chacun de ces bassins versants est administré par une agence financière – l'Agence de l'Eau – et un comité de bassin. À l'origine, ces Agences avaient une mission strictement financière, consistant à collecter les redevances des utilisateurs de l'eau, selon le principe « pollueur-payeur » ou « utilisateur-payeur », puis à redistribuer cette manne financière aux maîtres d'ouvrage et/ou aux utilisateurs, dans le but de lutter contre la dégradation de la qualité des eaux. Les Comités de Bassin, quant à eux, étaient chargés d'engager une discussion entre les principaux acteurs de l'eau (État, élus territoriaux, utilisateurs), afin « d'émettre un avis et d'élaborer une politique de bassin cohérente avec les orientations nationales. »<sup>52</sup>

Malgré cela, « L'inertie du système portera ce type de développement basé sur l'exploitation des ressources en eau jusque dans les années 1980 »<sup>53</sup>.

En termes d'alimentation en eau potable (AEP), la période se caractérise donc par l'« ère du génie civil, chimique et sanitaire ». Il ne s'agit guère de prévenir les impacts des pratiques socio-économiques sur la ressource brute, encore moins de les réguler ; on est dans une

<sup>52</sup> BRUN A., LASSERRE F. (dir.), *Gestion de l'eau. Approche territoriale et institutionnelle*, Presses de l'Université du Québec, 2012.

<sup>53</sup> GHIOTTI S., 2006, *op. cit.*, (p11)

logique strictement sectorielle : « [la] gestion [de l'eau] s'effectue par filière selon les principaux usages, agricole, industriel, sanitaire »<sup>54</sup>, et selon une approche technique *a posteriori*, visant à dompter les insuffisances et les problèmes posés par l'environnement : mise en place d'usines de potabilisation, interconnexions entre réseaux...

La prédominance des génies civil et sanitaire (et l'absence totale de génie de l'environnement<sup>55</sup>) s'observe également dans les normes de qualité existantes. Jusqu'à la fin du 19<sup>e</sup> siècle, seule l'eau potable faisait l'objet de telles normes. En d'autres termes, la qualité de la ressource brute n'était alors pas considérée comme un enjeu nécessitant d'y porter attention. La potabilité était principalement appréciée à partir des caractéristiques organoleptiques, elles-mêmes « confondues avec celles relatives à la santé publique »<sup>56</sup>. Il fallut attendre l'après seconde guerre mondiale pour que l'on développe une attention approfondie à la composition chimique et moléculaire de l'eau, et qu'on lui applique des seuils de potabilité. Puis, progressivement, la qualité de la ressource brute fut également prise en compte et surveillée, l'objectif étant de protéger et la santé humaine, et la nature. Quant aux normes de traitement et de rejet des eaux usées, Bernard Barraqué évoque un processus plus récent que pour l'eau potable, l'ancienne croyance d'une capacité auto-épurative des écosystèmes étant battue en brèche par la réalité de terrain.

### 1.2.2. Le développement d'un important patrimoine équipementier et les limites d'une approche centrée sur la technique

Concrètement, s'est engagée au cours des Trente Glorieuses une longue période de développement du service public local d'adduction d'eau potable, caractérisée par des interventions centrées sur la recherche de sources de prélèvement et la mise en place des infrastructures essentielles<sup>57</sup>. Cela fut par ailleurs favorisé par la création d'un dispositif de péréquation financière, le Fonds National pour le Développement des Adductions d'Eau (FNDAE). Créé par décret, le 1<sup>er</sup> octobre 1954, ce fonds avait pour vocation de répondre aux

<sup>54</sup> GHIOTTI S., 2006, *op. cit.* (p.8)

<sup>55</sup> Le génie de l'environnement, selon Bernard Barraqué, renvoie à une approche « intégrée » des services environnementaux. Appliqué à la gestion de l'eau, le génie de l'environnement cherche à lier la gestion du service et de la ressource brute, notamment dans son rapport au secteur agricole. BARRAQUE B., 2010, *op. cit.*

<sup>56</sup> BARRAQUE B., « Normes de qualité de l'eau : histoire et prospective », *15<sup>es</sup> journées scientifiques de l'environnement – usages de l'eau, synergies et conflits*, Créteil, 2004. (p.2)

<sup>57</sup> BARRAQUE B., « Les politiques de l'eau en Europe », *Revue Française de Science Politique*, 45<sup>e</sup> année, n°3, 1995, pp. 420-453.

difficultés spécifiques d'équipement des zones rurales peu densément peuplées, en faisant jouer la solidarité urbain-rural<sup>58</sup>.

C'est ainsi que fut progressivement mis en place un important patrimoine enterré. Long d'environ 906 000 km<sup>59</sup>, ce réseau de canalisations d'eau potable desservait 14 376 services d'eau potable en 2011<sup>60</sup> – cela constitue ce que l'on appelle le « petit cycle de l'eau » (cf. Encadré n°3). La majeure partie de ce patrimoine linéaire a été installée durant les Trente Glorieuses<sup>61</sup>.

L'approvisionnement en eau potable provient de plus de 33 000 captages<sup>62</sup>, puisant principalement dans la ressource souterraine<sup>63</sup>.

### Encadré n°3 : Le(s) cycle(s) de l'eau

Le cycle de l'eau est le circuit emprunté par la ressource (cf. Figure n°3). Cependant, il est d'usage de distinguer le grand cycle du petit cycle. Le premier renvoie à l'« eau ressource », tandis que le second correspond à l'« eau service ».

Le grand cycle de l'eau est le circuit naturel de la ressource. Il se compose de quatre étapes : l'évaporation-condensation, la précipitation, le ruissellement, l'infiltration-stockage. Ce mouvement perpétuel est plus ou moins rapide, selon les perturbations qui vont l'affecter.

Le petit cycle de l'eau est artificiel ; il a été créé par l'homme pour satisfaire ses besoins en eau, dans le cadre de ses activités socio-économiques. Il se compose de cinq étapes : le prélèvement, le traitement (potabilisation)<sup>64</sup>, l'utilisation, l'assainissement, le rejet. Le petit

<sup>58</sup> Ce fonds fut abandonné en 2004, suite à la loi de Finance rectificative du 30 décembre, et remplacé par le Fonds de Solidarité Urbain-Rural (FSUR).

<sup>59</sup> Commissariat Général au Développement Durable, *Services d'eau et d'assainissement : une inflexion des tendances ?*, S.d.l.o.e.d. statistiques, Paris, 2010.

<sup>60</sup> Cour des Comptes, *Les services publics d'eau et d'assainissement : des évolutions encourageantes. Rapport public annuel 2011*, février 2011b.

<sup>61</sup> FAUQUERT G., « Le renouvellement des infrastructures des services d'eau et d'assainissement : pratique et problématique », *Flux*, n°60/61, 2005, pp. 83-95.

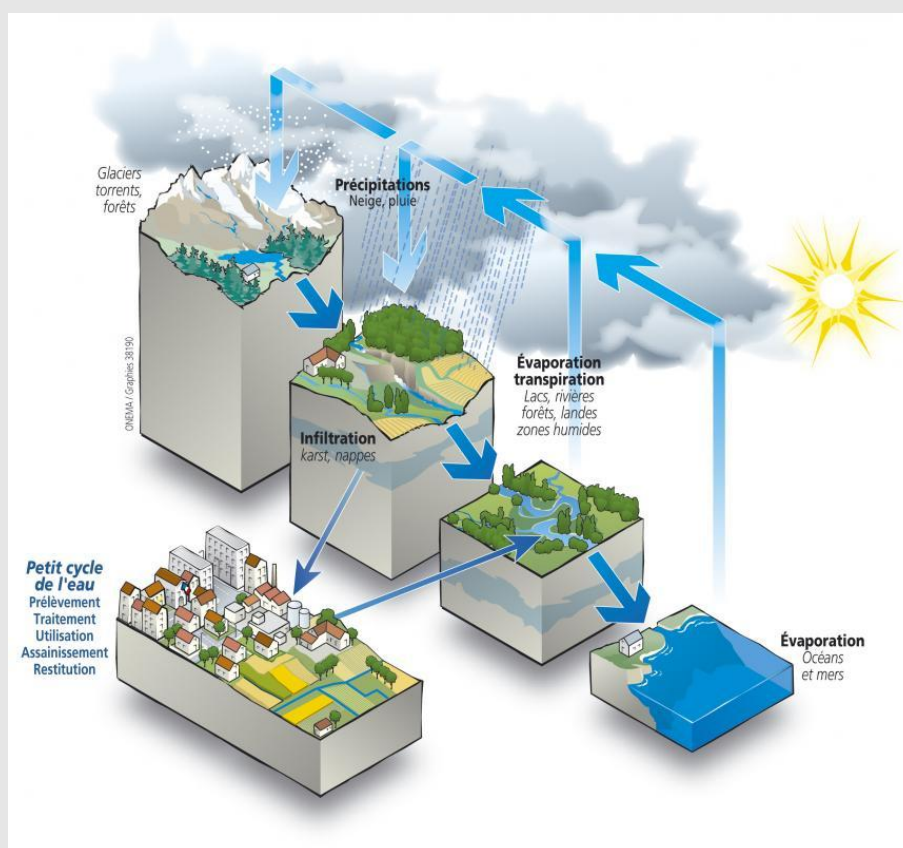
<sup>62</sup> BASILICO L., DOMANGE N., *Captages d'eau potable et pollutions diffuses : quelles réponses opérationnelle à l'heure des aires d'alimentation de captage 'Grenelle' ?*, Synthèse des Rencontres 2011 du GIS GC-HP2E, ONEMA, 2011.

<sup>63</sup> Direction Générale de la Santé, *Rapport de synthèse 1996-1997-1998. Ressources en eau, distribution de l'eau d'alimentation, qualité des eaux distribuées dans les unités de distribution de plus de 5 000 habitants*, 2003.

<sup>64</sup> Suivant les départements et leurs caractéristiques démographiques et géomorphologiques, et en fonction de la disponibilité et de la qualité des eaux sur le territoire, le nombre de captages et les modalités de production de l'eau potable varient. Plusieurs procédés de potabilisation de l'eau existent et peuvent être combinés en fonction de la qualité de la ressource utilisée : filtration, désinfection, coagulation, floculation, etc. Trois grandes classes (A1, A2, A3) ont été définies, indiquant la combinaison technique à adopter pour produire de l'eau potable. La

cycle de l'eau s'insère ainsi entre la phase d'infiltration-stockage et celle d'évaporation-condensation du grand cycle de l'eau.

**Figure n°3 : Représentation des cycles de l'eau**



Source : <http://www.saintvallier.com/Les-cycles-de-l-eau>

Ce mode de gestion émietté à l'échelle locale et le recours systématique aux techniques de potabilisation chimique se heurtent à des limites : apparition continue de nouveaux polluants issus de sources variées<sup>65</sup> obligeant à renforcer les modalités de traitement sanitaire de l'eau, du fait d'une dégradation aiguë de la ressource brute<sup>66</sup> ; difficultés de partage d'une ressource de plus en plus convoitée conduisant d'une part à des conflits d'usages et, d'autre part, à une

classe A3 renvoie aux eaux les plus dégradées mais pouvant encore faire l'objet d'une potabilisation par le recours à un procédé complexe. Au-delà, l'eau est considérée « Hors classe » et ne peut plus être utilisée dans le cadre d'une activité relative à la consommation humaine.

<sup>65</sup> Les différentes sources de pollution de la ressource brute en eau sont représentées dans l'annexe n°1.

<sup>66</sup> Par exemple, pour la période 1996-1998, la Direction Générale de la Santé notait encore l'existence de « 148 prises d'eau superficielle [...] classées en catégorie A3 [traitement physique, chimique poussé, affinage et désinfection, ndlr] ou Hornes Normes », soit 27 départements concernés par une dégradation fortement prononcée de la ressource superficielle, nécessitant de recourir au dispositif de potabilisation le plus poussé. Direction Générale de la Santé, 2003, *op. cit.* (p12)

surexploitation des nappes d'eau se traduisant par une réduction des quantités d'eau disponibles et des sites d'approvisionnement<sup>67</sup>.

## **2. Une transition lente vers le référentiel de la durabilité**

### **2.1. La montée en puissance des problèmes environnementaux, facteur d'évolution des modes de gestion**

Bien qu'entamée antérieurement (années 1960 pour l'eau, années 1970 pour le secteur des déchets), c'est au cours de la décennie 1980-1990 que s'opère une réelle remise en question du mode de gestion de l'eau et des déchets sur lequel se sont développés les services publics. Plusieurs éléments, corrélés entre eux, ont participé à reconsidérer la gestion de ces secteurs d'intervention.

Tel qu'évoqué dans l'introduction générale, les années 1980-1990 se caractérisent par la montée en puissance de la prise en compte de l'environnement. Le concept de développement durable émerge et les enjeux écologiques s'invitent sur la scène politique et médiatique. Parallèlement, émerge et s'étend une prise de conscience des enjeux environnementaux au sein de la population.

Les secteurs de l'eau et des déchets sont ainsi confrontés à une multiplication et une médiatisation de catastrophes et d'affaires environnementales. Celles-ci sont, pour certaines, directement imputables à une gestion défailante de ces domaines, pour d'autres à un contexte d'usages concurrentiels sur une ressource déjà déficitaire (aux plans quantitatif et qualitatif).

Furent notamment dénoncés<sup>68</sup>, par voie de presse et contestations socio-politiques, des transferts internationaux (exemple, États-Unis-Guinée Bissau) et transfrontaliers de déchets (exemple, France-Allemagne, nourrissant une image de « France Poubelle »), ou encore la gestion nocive des déchets de Seveso<sup>69</sup>. Cela contribua à ancrer durablement l'opinion

---

<sup>67</sup> ROUSSARY A., 2010, *op. cit.*

<sup>68</sup> ROCHER L., *Gouverner les déchets. Gestion territoriale des déchets ménagers et participation publique*, Thèse de doctorat en Aménagement du territoire, Tours, 2006.

<sup>69</sup> Suite à la catastrophe de Seveso, en 1976, quarante et un fûts de dioxine auraient été enfouis illégalement dans la décharge de Montchanin, en Saône-et-Loire. L'affaire aurait été révélée notamment par une alerte lancée par les riverains de la décharge, souffrant des « odeurs chimiques effroyables qui s'infiltrèrent dans leurs maisons [...] d'irritation des yeux et des muqueuses, d'allergies cutanées et, parfois même, de troubles neuropsychiatriques. » Face à ce scandale grandissant, le préfet ordonna la fermeture du site en 1989. LEWINO F., « Une nouvelle

publique dans un rapport d'hostilité à l'égard de ce secteur, au moins en ce qui concerne les installations de traitement : multiplication des contestations de type NIMBY\*, représentations et peurs sociales relatives aux potentielles retombées néfastes sur l'environnement et sur la santé humaine des exutoires...

Concernant le secteur particulier de l'eau, Jean-Pierre Le Bourhis<sup>70</sup> note un emparement sans précédent du Ministère de l'environnement, dans les années 1980, de ces questions. L'objectif est d'en moderniser sa gestion. Cela s'accompagne alors d'une multiplication de rapports évaluatifs mettant en lumière nombre de problèmes : existence de rejets d'eau non contrôlés et illégaux dans la ressource, non respect des normes, conflits de responsabilité et d'usages sur la ressource disponible... Des épisodes répétés d'intenses sécheresses, au cours des années 1970-1980, renforcent le constat d'un déficit aigu de ressource en eau disponible dans certains départements.

Les alertes ne manquent donc pas pour mettre en lumière une nécessité désormais absolue de réguler et de réviser la manière de gérer l'eau et des déchets.

C'est dans ce contexte de publicisation des affaires écologiques que l'agenda politique et l'appréhension des secteurs de l'eau et des déchets sont profondément modifiés en vue d'une gestion davantage durable de ces services. Tout en conservant une attention à l'égard de l'enjeu sanitaire, la gestion de l'eau et des déchets s'inscrit désormais dans une approche préventive des enjeux environnementaux.

---

affaire TotalFinaElf », *Le Point*, 15 juin 2001, <http://www.lepoint.fr/actualites-societe/2007-01-19/une-nouvelle-affaire-totalfinaelf/920/0/55237>

\* Phénomène désormais classique, la contestation *Not In My Back Yard* (NIMBY) est une opposition sociale à un projet, à une activité, à un équipement, devant être réalisé à proximité des contradicteurs. Ce rejet s'ancre sur la peur d'en subir des effets indésirables sur leurs conditions de vie au quotidien.

Nicolas Buclet relativise cependant l'importance du phénomène NIMBY dans l'enlèvement des projets d'infrastructures de traitement. Il reconnaît ainsi que, « s'il peut paraître confortable d'invoquer le syndrome NIMBY afin de discréditer les mouvements d'opinion défavorables aux projets d'infrastructures, cela permet aux acteurs impliqués, qu'il s'agisse des pouvoirs publics centraux, des élus locaux ou des industriels, de se dédouaner un peu facilement de leur part de responsabilité dans le blocage des projets. » BUCLET N., « 4. Trajectoires institutionnelles et implications citoyennes dans la gestion des déchets », in LE BOZEC A. et al., *Que faire de nos déchets ménagers ?*, Éditions Quae, 2012, pp. 61-99 (p77)

<sup>70</sup> LE BOURHIS J.-P., *La publicisation des eaux. Rationalité et politique dans la gestion de l'eau en France (1964-2003)*, Thèse de doctorat en Science Politique, Université Paris 1 Panthéon Sorbonne, 2004.

## 2.2. La gestion territoriale des déchets : vers une logique de prévention et de valorisation

La circulaire n°87-63 du 26 juin 1987, relative à l'élimination des ordures ménagères, témoigne d'une ambition nationale de faire évoluer la gestion des déchets, en insistant sur l'importance d'adopter une démarche stratégique territoriale<sup>71</sup>.

En effet, la circulaire rappelle aux préfets de département l'ambition nationale d'une planification concertée à l'échelle départementale, jugée « indispensable pour progresser rapidement dans la mise en place d'une solution globale et rationnelle »<sup>72</sup>. Il s'agit d'organiser l'élimination des déchets non dangereux, en concertation avec les acteurs territoriaux, notamment les présidents de Conseil Général<sup>73</sup>. La circulaire met par ailleurs en exergue un enjeu de suppression « des dépôts sauvages et des décharges brutes », et de modification des pratiques de traitement, notamment par le biais de déchetteries qui permettront de trier et de rediriger les divers déchets collectés<sup>74</sup>. Il s'agit d'une mesure opérationnelle s'inscrivant dans l'objectif de récupération et de valorisation des déchets déjà exprimé dans le cadre de la circulaire du 18 mai 1977<sup>75</sup>.

La publication de la circulaire de 1987 laisse ainsi entrevoir un processus de transition vers une gestion davantage centrée sur une approche écologique et concertée de ce secteur d'intervention.

---

<sup>71</sup> Par souci d'exactitude, il convient de préciser que la circulaire du 18 mai 1977 convoquait déjà cette idée : « Les communes ont le choix des moyens techniques à mettre en œuvre pour remplir les obligations qui leur sont faites [éliminer les déchets non dangereux, ndlr]. Mais il est souhaitable que ces moyens fassent l'objet d'une étude d'ensemble au niveau départemental. À cet effet, vous [les préfets, ndlr] pourrez [...] constituer un groupe de travail [...] pour formuler des propositions concrètes de service de collecte et de traitement [...]. Les propositions ainsi étudiées devront donner lieu à un document de synthèse [...] Ce document constituera normalement un prolongement opérationnel du schéma de collecte et de traitement élaboré en application de la circulaire interministérielle du 17 novembre 1969. » (Circulaire du 18/05/1977)

<sup>72</sup> Circulaire n°87-63 du 26 juin 1987, relative à l'élimination des ordures ménagères.

<sup>73</sup> « ... je vous [les préfets, ndlr] demande [...] d'engager si nécessaire une révision du schéma départemental de collecte et de traitement des ordures ménagères. [...] Une étroite concertation entre les élus et les services de l'État est indispensable [...] dans la mise en place d'une solution globale et rationnelle. [...] Il vous appartient de vous rapprocher du président du Conseil Général pour faciliter la mise en place effective du schéma » (Circulaire du 26/06/1987)

<sup>74</sup> « Dépôts sauvages et décharges brutes sont susceptibles de polluer les eaux souterraines ou superficielles, de générer des nuisances pour le voisinage ou encore de défigurer les paysages. Il est indispensable d'accroître votre effort pour prévenir et supprimer ces dépôts [...] La prévention des dépôts sauvages passe notamment par la création de déchetteries, centres de réception des déchets encombrants ouverts en permanence au public. » (Circulaire du 26/06/1987)

<sup>75</sup> « compte tenu de l'intérêt croissant que représenteront, dans l'avenir, le tri et la récupération de certains composants des ordures ménagères (papier, verre, matières plastiques), il y a lieu de rechercher [...] des solutions de traitement qui valorisent au maximum ces divers constituants. » (Circulaire du 18/05/1977)

### 2.2.1. Un renforcement réglementaire au service d'une responsabilisation territoriale

Suite à l'adoption de plusieurs directives européennes en 1989 et 1991<sup>76</sup>, le gouvernement français adopta le 13 juillet 1992 la loi n°92-646, révisant celle de 1975.

La nouvelle loi hiérarchise les filières de traitement, et fait de la prévention et de la valorisation des déchets (tri-recyclage, production énergétique et matière) l'objectif général de la politique. La loi demande également la fermeture des décharges sauvages et impose d'informer la population quant à la gestion des déchets.

L'élimination doit quant à elle répondre à un impératif de proximité, afin de limiter les transports de déchets et responsabiliser les acteurs territoriaux. La classification des déchets est également modifiée, et une nouvelle catégorie, les « déchets ultimes »\*, est créée. L'objectif est double. En imposant que seuls les déchets ultimes puissent être enfouis à échéance 2002, le législateur souhaite favoriser les pratiques de valorisation des déchets. De la sorte, il s'agit également de préserver la durée de vie des décharges et ainsi de répondre à l'enjeu émergent d'un risque de pénurie d'exutoires pour faire face à la production croissante des déchets<sup>77</sup>. L'urgence de la situation s'explique à la fois par la fermeture d'incinérateurs obsolètes et de centres d'enfouissement saturés, non autorisés et/ou irrespectueux des normes sanitaro-environnementales, et par un contexte géologique (pour les décharges)<sup>78</sup> et social défavorable à ces équipements. Cela confère alors aux centres de stockage le statut de « ressource rare » à préserver.

<sup>76</sup> Il s'agit notamment des directives n°89/369 et 89/429 du 8 et 21 juin 1989, concernant respectivement la prévention et la réduction de la pollution atmosphérique en provenance des installations nouvelles et existantes d'incinération des déchets municipaux ; de la directive n°91/156 du 18 mars 1991, révisant la directive de 1975 relative aux déchets ; et de la directive n°91/689/CEE du 12 décembre 1991, relative aux déchets dangereux. Ces directives concernent entre autres le recyclage et la valorisation des déchets, toutes catégories confondues.

\* Selon la loi, il s'agit d'un « déchet, résultant ou non du traitement d'un déchet, qui n'est plus susceptible d'être traité dans les conditions techniques et économiques du moment, notamment par extraction de la part valorisable ou par réduction de son caractère polluant ou dangereux ».

<sup>77</sup> BOCKEL J.-M., 1991, *op. cit.*

<sup>78</sup> Dans le cas des décharges, la géologie est une contrainte environnementale majeure à intégrer. En effet, ce type d'installation est soumis à des normes émanant de la réglementation relative aux Installations Classées de Protection de l'Environnement (ICPE). Bien que bénéficiant de membranes recouvrant le fond de la décharge, destinées à prévenir les risques de pollution du sol provoquée par l'écoulement des lixiviats (des liquides porteurs de polluants suite au contact d'ordures en putréfaction), l'implantation d'une décharge est soumise à un certain nombre de critères géologiques. L'identification du site est notamment conditionnée par la présence d'une importante couche argileuse dans le sous-sol et par des critères de stabilité du terrain (zone non sismique, mouvements de terrain non répertoriés). De la sorte, il s'agit de limiter les risques de contamination du sol et des eaux souterraines, en cas de défaillance des membranes.

Enfin, les préfets de département sont obligés de réaliser des Plans Départementaux d'Élimination des Déchets Ménagers et Assimilés (PDEDMA)<sup>79</sup>. Lointains descendants des schémas réalisés par les préfets à la suite de la circulaire de 1969, ces plans sont destinés à organiser la gestion des déchets non dangereux à l'échelle départementale. Outils de programmation et de coordination, ces plans supposent d'engager une réflexion sur le service public des déchets, dans une perspective décennale et selon une approche « rationalisée »<sup>80</sup>, devant permettre de gérer l'enjeu équipementier<sup>81</sup>. En leur conférant un caractère d'opposabilité aux tiers, l'État souhaite en faire de véritables feuilles de route programmatiques. La démarche de planification prescrite sert ce dessein. En obligeant l'autorité responsable de la planification (préfet ou président du Conseil Général) à s'inscrire dans une approche concertée auprès des principaux acteurs territoriaux, il s'agit de renforcer la légitimité des choix politiques et de favoriser l'application du plan. Par ailleurs, avec la loi Barnier du 2 février 1995, on entreperçoit un futur transfert de la compétence planificatrice vers les Départements, l'opportunité leur étant offerte de se saisir, sur demande, de cette responsabilité.

En 1992, le décret « éco-emballage » est également édicté. Celui-ci vient consacrer l'enjeu du recyclage. En effet, il s'agit d'un dispositif financier, géré par une entreprise de droit privé, destiné à accompagner industriels et collectivités dans l'amélioration de la gestion des déchets. Plus concrètement, il s'agit, pour les premiers, de mettre en marché des produits davantage recyclables, et, pour les seconds, de développer le tri sélectif sur leur territoire. En adoptant ce dispositif de redistribution financière (taxer les industriels et subventionner les collectivités), le législateur a ouvert les portes au développement des filières de tri-recyclage. Ainsi, diverses filières ont progressivement été créées, certaines sous l'influence directe de l'Union Européenne ou de la législation française, d'autres sous l'impulsion volontaire des industriels, voyant là un marché à développer.

---

<sup>79</sup> Suite à la réglementation Grenelle (2007-2009), ces documents sont désormais appelés Plan de Prévention et d'Élimination des Déchets Non Dangereux. Ce vocable étant cependant peu utilisé par les acteurs de terrain, on continuera à utiliser l'ancienne appellation tout au long de la thèse.

<sup>80</sup> RUMPALA Y., 2003, *op. cit.*

<sup>81</sup> L'activité de planification est très réglementée. D'une part la démarche de concertation est prédéfinie au point de dresser une liste d'acteurs à inviter, d'autre part le contenu du plan est soumis à standardisation. Les plans doivent contenir : (1) un diagnostic de la situation des déchets dans le département ; un rappel (2) des grands principes de gestion des déchets non dangereux et (3) des définitions juridiques essentielles ; (4) une délimitation du périmètre d'application du plan ; (5) l'énonciation de la politique départementale, notamment les préconisations d'action. Les plans doivent également favoriser un regroupement des services publics compétents, par le biais de l'intercommunalité.

Ces filières sont par ailleurs directement rattachées au principe de responsabilité élargie du producteur/metteur en marché. Le metteur en marché peut soit verser une cotisation annuelle estimée en fonction de son degré de production/mise en marché du produit concerné (des emballages, des piles et accumulateurs d'énergie...) et les faire prendre en charge par un organisme dédié, soit s'organiser par lui-même pour les valoriser.

Pour contraindre le choix des producteurs de déchets et les inciter à avoir recours aux filières de recyclage, un système de taxe est appliqué aux diverses installations, en fonction de leur degré de priorité dans la chaîne de traitement. Autrement dit, l'accès aux décharges et aux incinérateurs est « sanctionné » par le biais de la taxe générale sur les activités polluantes, dites TGAP, tandis que le recyclage est encouragé<sup>82</sup>.

Cependant, et ceci commence à poser problème dès le début des années 1990, le coût de traitement des décharges et des unités d'incinération demeure plus faible que celui des équipements de recyclage. De plus, les déchets industriels banals\*, laissés à la charge des entreprises, sont souvent mal connus et les filières de recyclage encore insuffisamment organisées. Or, le système de responsabilité du producteur de déchets étant inscrit dans les principes – libéraux – du marché européen, le producteur est autorisé à choisir lui-même son mode de traitement. Mues par une rationalité économique, les entreprises sont alors davantage enclines à privilégier les équipements de traitement des déchets les moins onéreux, en l'occurrence l'enfouissement et l'incinération. Le flou entourant le secteur industriel (nature et taille exactes du gisement des déchets industriels banals, choix de l'organisme de traitement...) a alors tendance à rendre ce gisement de déchets extrêmement volatil et difficile à maîtriser, ce qui complique la mise en œuvre de l'approche territoriale des plans départementaux.

De même, Nicolas Buclet relativise le caractère pleinement réformateur de la loi cadre du 13 juillet 1992 et des décrets relatifs aux emballages industriels. Selon lui, il s'agirait d'une évolution législative favorable aux positions industrielles plutôt qu'au changement de leurs pratiques, reportant alors tous les efforts sur la société civile et les collectivités. En effet, à cette époque, « les pouvoirs publics reprennent quasiment l'ensemble des pistes ébauchées [dans deux rapports produits par des présidents de grands groupes industriels], pour aboutir au décret du 1<sup>er</sup> avril 1992 concernant les emballages et les déchets d'emballages. On n'observe pas la moindre prise de distance de la part du législateur vis-à-vis de rapports qui, le moins

<sup>82</sup> Aucune taxe n'est appliquée à l'accès aux centres de valorisation matière.

\* « Les déchets industriels banals sont tous les déchets qui ne sont pas générés par des ménages, et qui ne sont ni dangereux, ni inertes. » (<http://www2.ademe.fr/servlet/KBaseShow?sort=-1&cid=96&m=3&catid=14696>)

que l'on puisse dire et le contraire eût été surprenant, avaient surtout à cœur d'exprimer le positionnement du monde industriel du conditionnement. La même remarque peut être formulée, dans une moindre mesure, concernant la loi cadre votée le 13 juillet 1992. »<sup>83</sup>

De nouveaux textes réglementaires interviennent à la fin des années 1990.

En 1998, des circulaires et décrets d'application renforcent les orientations politiques de 1992. Le législateur réaffirme la nécessité de réduire à la source les déchets non dangereux et d'engager une valorisation biologique des fermentescibles\*. Prenant acte, d'une part, d'une importante évolution législative, et d'autre part, constatant un certain retard dans l'élaboration des plans départementaux et dans la résorption des décharges brutes, et remarquant enfin un recours quasi systématique à l'incinération provoqué par un effet de définition du déchet ultime<sup>84</sup>, la « circulaire Voynet » du 28 avril 1998 assouplit le dispositif de planification : les plans doivent être appliqués de manière flexible (adaptation aux contextes territoriaux) et les déchets ultimes relèvent désormais d'une définition territoriale – via le plan – et non plus nationale. Des mesures davantage opérationnelles sont également prises : encadrement renforcé et création de nouvelles filières de traitement<sup>85</sup> ; objectif de valoriser entre 50 et 65% des déchets collectés ; renforcement de la transparence relative à la gestion du service public. Enfin, la loi Chevènement sur l'intercommunalité (12 juillet 1999) vise entre autres à « moderniser » le service public des déchets. En opérant une distinction juridique entre l'activité de collecte et d'élimination, il s'agit de limiter les chevauchements de compétence et de limiter une fragmentation excessive de la compétence « déchets ». Cette loi autorise par ailleurs les Conseils Généraux à prendre la compétence « traitement » de manière facultative, selon un principe de subsidiarité.

Malgré ces évolutions, la gestion territoriale des déchets ménagers et assimilés peine à se réformer. En 2003, le rapport du député Émile Blessig dresse un « bilan mitigé » de la

---

<sup>83</sup> BUCLET N., 2012, *op. cit.*, p64-65.

\* Les déchets fermentescibles, également appelés « biodéchets », sont les résidus organiques de cuisine.

<sup>84</sup> « un constat s'impose sur le recours à l'incinération. La définition très réductrice du déchet ultime qui prévalait jusqu'à présent, le définissant à tort comme les seuls résidus d'incinération, faisait de cette technique un traitement obligé. L'examen des premiers plans adoptés, basés sur cette conception du déchet ultime, a montré que le recours à l'incinération était alors à la fois presque systématique et important, et pouvait, dans ces conditions, obérer les possibilités de développement du recyclage et de la valorisation-matière. » (Circulaire du 28/04/1998 relative à la mise en œuvre et à l'évolution des PDEDMA)

<sup>85</sup> C'est par exemple la création de la filière des « D3E » : Déchets Électriques, Électroniques et Électroménagers.

première génération des plans départementaux (1992-2002)<sup>86</sup>. Il reconnaît ainsi une évolution « incontestable » du service de traitement des déchets (organisation en filières, subsistance de seulement « 3% de décharges incontrôlées », équipements « plus sûrs »). Cependant, le député met en avant la « réticence croissante des populations » à l'égard des équipements de traitement, un retard en matière de tri (entre autres une méconnaissance et une inertie des pratiques citoyennes par manque d'intérêt) – comparé à des pays comme l'Allemagne et la Suède –, une prédominance de l'enfouissement et un certain « échec technocratique » de la planification. Concernant ce dernier point, seuls onze Départements ont pris la compétence facultative d'élaboration des plans départementaux. Quant aux plans en vigueur, souvent élaborés par les services déconcentrés de l'État, ils présentent de nombreuses lacunes selon M. Blessig, dont des incohérences et une inconsistance en termes de contenu. Certains plans ont ainsi été « impossibles à mettre en œuvre. » La problématique des déchets industriels banals est également soulevée par le rapport du député : les plans départementaux et les filières de traitement n'ont pas permis d'avoir une bonne estimation du gisement existant, ce qui a participé à l'engorgement des centres de stockage. Ainsi, le risque de pénurie d'exutoires de traitement reste entier, comme le montre clairement un rapport pour le compte du Commissariat Général au Plan<sup>87</sup>.

### 2.2.2. L'affirmation d'une volonté d'« écologiser » le secteur des déchets

Ce mouvement de recomposition s'accélère durant la décennie 2000. Le 13 août 2004, la loi de 1992 est révisée, rendant obligatoire le transfert de compétence planificatrice vers les Conseils Généraux, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2005. Cependant, la prise d'exercice Départementale présentera des temporalités différentes. L'enquête de l'association Amorce, en 2006, fait état d'au moins trente et un Départements n'ayant toujours pas investi leur nouvelle mission<sup>88</sup>.

<sup>86</sup> BLESSIG E., *Rapport d'information sur la gestion des déchets ménagers sur le territoire*, Assemblée nationale, 2003.

<sup>87</sup> MALLARD P., BARBIER R., LE BOZEC A., *Recherche sur les déterminants de la gestion locale des déchets ménagers*, Cemagref, Rapport pour le compte du Commissariat Général du Plan, 2003.

L'annexe n°2 de la thèse propose une carte des départements métropolitains soumis au risque de pénurie des centres de stockage.

<sup>88</sup> AMORCE, Amorce, *Exercice de la compétence « Plan d'élimination des déchets ménagers » par les Conseils Généraux. Rapport final de l'enquête*, DP 08, 2006.

Dans le cadre des réformes Grenelle (2007-2009), l'État intègre les apports de la directive cadre européenne de 2008. Celle-ci appelle notamment de ses vœux l'instauration d'une « société de recyclage », moyen de prévenir la production de déchets.

Trois principales mesures ressortent de la transcription en droit français. La prévention des déchets est déclarée objectif national (i). Pour y parvenir, les services publics sont appelés à adopter une tarification incitative, de type redevance (ii), destinée à modifier le comportement des citoyens. De la sorte, ils seraient incités, d'une part, à améliorer leurs pratiques en matière de tri, et, d'autre part, à réduire leur consommation de biens générateurs de déchets<sup>89</sup>. Enfin, des objectifs nationaux particulièrement ambitieux sont édictés (iii). À l'horizon 2012-2015, l'État souhaite : 1/ que la production de déchets non dangereux ait diminué de 7% ; 2/ que les taux de recyclage des déchets ménagers et industriels/emballages atteignent respectivement 45% et 75% ; 3/ que les quantités incinérées ou enfouies aient baissé de 15%. Les collectivités territoriales doivent alors composer avec ces nouvelles exigences, dans un contexte de complexification économique et institutionnelle. En effet, la France traverse une importante crise des finances publiques (venant contraindre le budget des collectivités) et l'État territorial est réformé : réorganisation drastique des services déconcentrés de l'État, fin de l'ingénierie publique concurrentielle, baisse des subventions étatiques et parapubliques...

À la fin des années 2000, le secteur des déchets non dangereux présente à nouveau un bilan contrasté. En matière d'avancées positives, on constate une stabilisation de la production d'ordures ménagères aux environs de 354 kg par an et par habitant, de 2002 à 2006<sup>90</sup>. Suite à la crise économique, ce gisement semble diminuer, selon le témoignage d'acteurs territoriaux.

« [...] avec la crise économique, on voit qu'on n'a plus la même quantité de déchets. » (agent territorial, direction de l'environnement du Conseil Général, Haut-Rhin)

---

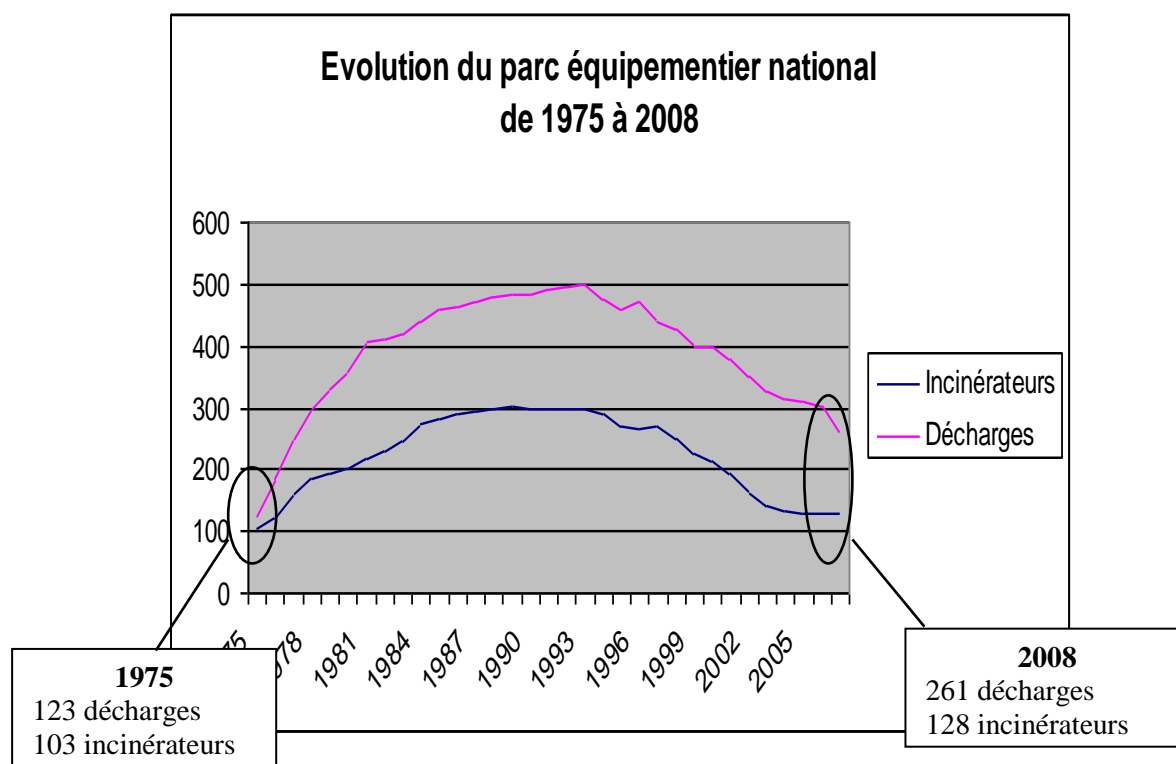
<sup>89</sup> Selon Etienne Pierron et André Le Bozec, la tarification incitative de type redevance consiste à « induire un nouveau comportement du citoyen face à ses déchets, en le considérant non plus comme un usager du service, mais comme un co-producteur de la gestion des déchets. » (p.167) En conclusion de leur article, les auteurs laissent entrevoir un gain d'acceptabilité et d'adhésion sociale vis-à-vis de ce type de tarification. Celle-ci paraîtrait « plus compréhensible » pour la population qui paye alors un service à hauteur de la prestation réellement rendue. Bien qu'étant centrés sur la redevance relative à la collecte sélective, les résultats de ces deux chercheurs peuvent être étendus à la volonté de généraliser la redevance d'enlèvement des ordures ménagères dans son ensemble. PIERRON E., LE BOZEC A., « La modernisation du financement du service des déchets ménagers par l'introduction d'une redevance incitative au tri des emballages », in TERREAUX J.-P. (Ed.), *Économie des équipements pour l'eau et l'environnement*, Cemagref, Antony, 2004, pp. 167-188.

<sup>90</sup> ADEME, 2009, *op. cit.*

« Cela fait 7-8 ans que nos quantités de déchets diminuent toutes seules. Il y a un effet mécanique de la crise économique là dedans, c'est sûr. » (agent territorial, Communauté Urbaine de Bordeaux, Gironde)

Le parc des équipements lourds (incinérateurs et décharges) a lui aussi été profondément réformé, dans le sens d'une modernisation technologique et d'une « rationalisation » du nombre d'installations. Tandis que le nombre d'incinérateurs et de décharges a considérablement décru (128 usines et 256 à 261 décharges en 2008<sup>91</sup>) (cf. Figure n°4. Ce graphique reprend et poursuit la figure n°2), ces équipements bénéficient désormais d'importants dispositifs de protection de l'environnement et sont soumis à des normes drastiques de rejets de polluants.

**Figure n°4 : Évolution du nombre d'exutoires de traitement des déchets de 1975 à 2008**



Source : Ademe, 2012, *op. cit.*

<sup>91</sup> On pourrait s'étonner de constater, aujourd'hui, un différentiel dans le comptage des décharges existantes, qui plus est de la part d'un seul et même organisme de recensement : l'ADEME. Ces données proviennent de deux rapports différents : ADEME, 2012, *op. cit.* ; ADEME, *Les installations de traitement des ordures ménagères. Résultats de 2008*, 2010. Ce dernier rapport évoque un nombre de décharges s'élevant à 256 unités. Le différentiel entre les données 2010 et 2012 provient d'une modification de l'angle d'observation. Tandis que le rapport 2010 se focalise sur les installations dédiées uniquement aux déchets ménagers, le rapport 2012 prend en compte les décharges accueillant également la partie « assimilée » des déchets non dangereux, ne pouvant être traités autrement que par enfouissement.

Le rapport de la Cour des Comptes, publié en septembre 2011<sup>92</sup>, est quant à lui élogieux sur quatre points : « la quasi-totalité » des départements est couverte par un plan ; l'intercommunalité de gestion des déchets s'est fortement développée<sup>93</sup> ; la collecte sélective a fait d'importants progrès<sup>94</sup> ; la valorisation des déchets est en constante augmentation (65% en 2005 *versus* 53% en 2000)<sup>95</sup>.

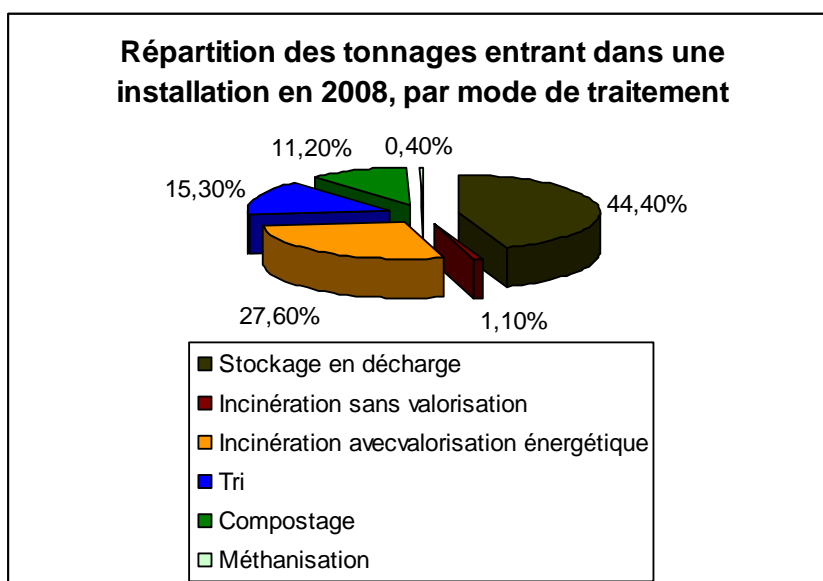
Cependant, la suite du rapport de la Cour des Comptes est cinglante. Tout d'abord, la Cour met en lumière un échec des plans départementaux, par défaut d'opérationnalité, de suivi et de moyens de coercition. Cela a pour effet de limiter considérablement la rationalisation institutionnelle des services publics locaux. La Cour reconnaît également un désinvestissement de l'État, rendant plus difficile la tâche des collectivités locales. De plus, les élus locaux seraient quelque peu réticents à se saisir des véritables enjeux territoriaux. Ainsi, ils préféreraient souvent éluder les questions « sensibles » au bénéfice d'un *statu quo* ou de préconisations « vagues ». Enfin, la gestion des services publics est mise sur la sellette. Les délégataires privés seraient en position de supériorité face aux élus locaux ; les coûts du service seraient méconnus, non maîtrisés et en constante augmentation ; malgré une amélioration des filières de valorisation, l'enfouissement demeurerait le mode d'élimination privilégié, suivi de l'incinération (*cf.* Figure n°5). Quant au risque de pénurie d'exutoires, il concernerait encore deux tiers des départements...

<sup>92</sup> Cour des Comptes, *Les collectivités territoriales et la gestion des déchets ménagers et assimilés. Rapport public thématique*, septembre 2011a.

<sup>93</sup> 95% de la population bénéficierait d'un service public intercommunal de traitement et/ou de collecte.

<sup>94</sup> La collecte sélective peut procéder selon diverses modalités choisies par les collectivités compétentes. Elle peut se faire en apport volontaire\* ou en porte à porte\*. La première, et la plus ancienne, consiste à disposer en certains lieux des réceptacles (containers, bennes de déchetteries) dans lesquels la population vient déposer certains déchets spécifiques (carton, verre, encombrants, résidus de jardinage...). Le service public se charge ensuite de vider ces réceptacles et de transférer ces déchets vers les filières de traitement appropriées. La collecte en porte à porte est une modalité de service plus récente. Dans ce cadre là, ce sont les agents du service public qui récupèrent au pied des habitations les ordures déposées en sac par la population. Bien entendu, ces modalités de collecte sont nullement exclusives les unes des autres mais sont au contraire articulées en fonction des caractéristiques locales (morphologie urbaine, espace environnant, capacités financières de la collectivité...). Entre 1990 et 2008, on constate ainsi une explosion du nombre de déchetteries en France (hausse de plus de 500%). Selon l'ADEME, 2009, *op. cit.*, le parc de déchetteries s'élevait à 4 310, en 2008.

<sup>95</sup> 47 111 000 tonnes de déchets ont été traités en 2008, ce qui a permis de produire 10 656 GWh (3 946 GWh d'électricité et 6 709 GWh d'énergie thermique) et 1,87 millions de tonnes de compost. L'énergie ainsi produite équivaldrait quasiment à « la consommation annuelle d'électricité pour le secteur de la sidérurgie [11 000 GWh] ou à 2,5% de la consommation d'électricité annuelle en France en 2008. » ADEME, 2010, *op. cit.* Pour observer en détails le circuit de traitement des déchets en 2008, on peut se reporter à l'annexe n°3 de la thèse.

**Figure n°5 : Modalités de traitement des déchets non dangereux par filières en 2008**

Source : Ademe, 2010, *op. cit.*

La gestion territoriale des déchets non dangereux a ainsi largement évolué en une trentaine d'années. D'une logique d'élimination totale et immédiate dans un souci hygiéniste, on est passé à un référentiel de durabilité, caractérisé par l'ambition : de réduire à la source les déchets et de les réutiliser en tant que matières premières secondaires, et de renforcer la préservation de l'environnement et de la santé humaine. En opérant une rationalisation institutionnelle et équipementière, organisée dans le cadre d'une planification territoriale, l'État voit là un moyen efficace de parvenir à une gestion « durable » des déchets.

Par ailleurs, les glissements sémantiques opérés dans le cadre de la gestion des déchets sont particulièrement révélateurs, d'une part, de l'imposition de la logique de valorisation, et d'autre part, d'un enjeu d'apaisement, voire de réconciliation, de l'opinion publique à l'égard de ce secteur.

Le vocable utilisé par les acteurs territoriaux pour désigner la quantité de déchets à traiter est significatif. Plutôt que d'évoquer une « quantité disponible », une « concentration » ou encore une « masse » ou un « volume » à gérer, les acteurs préfèrent parler de « gisement ». Or ce terme est communément utilisé pour désigner une concentration en un lieu de matière/ressource porteuse de valeurs. Recourir à ce vocable dans le cas des déchets, consiste à leur reconnaître des attributs similaires au pétrole ou aux minerais, c'est-à-dire une valeur exploitable par le biais de l'extraction, d'où l'idée de « valorisation ».

De même, l'évolution de la dénomination des exutoires marque un effort visant à restaurer leur image socialement décriée d'équipements polluants, écologiquement peu compatibles. Ainsi, aux anciens Centres d'Enfouissement Technique et Usines d'Incinération d'Ordures Ménagères, on a aujourd'hui officialisé les expressions de Centre de Stockage de Déchets Ultimes ou encore Installation de Stockage des Déchets Non Dangereux, et de Centre de Valorisation Énergétique des Déchets.

Dans le premier cas, le terme de stockage permet d'insister sur le caractère potentiellement réversible de l'enfouissement (ressortir les déchets lorsque la technologie permettra de traiter correctement ce qui a momentanément été enterré). L'apparition des termes « non dangereux » vise à convaincre l'opinion publique que ces déchets ne présentent aucun risque pour la santé humaine et pour l'environnement.

Dans le cas des incinérateurs, on a fait disparaître la référence à l'incinération, celle-ci favorisant l'idée de « brûlerie » et cristallisant sur elle la contestation sociale. Cela a alors été remplacé par la référence à la production énergétique (électricité, chaleur) susceptible d'améliorer l'acceptation sociale de tels équipements, dans un contexte davantage favorable aux énergies dites « renouvelables ». C'est notamment un argument mobilisé par le Syndicat national de Valorisation des Déchets Urbains et assimilés<sup>96</sup>, afin d'une part d'assouplir la réglementation Grenelle exigeant une baisse des tonnages incinérés, et d'autre part d'alléger la TGAP sur cette activité.

*« Aujourd'hui, la production d'électricité issue des incinérateurs équivaut à celle d'une tranche de la centrale nucléaire de Fessenheim. Notre projet est de doubler, a minima, la valorisation énergétique du parc, dont la production correspondrait alors à celle des deux tranches du site, affirme Luc Valaize, président du syndicat national [de l'incinération]. Cet apport contribuerait à l'atteinte de l'objectif communautaire de 23 % de renouvelables dans le bilan énergétique français en 2020. Par rapport à l'éolien et au solaire, dont la production est intermittente, l'incinération est complémentaire car disponible en continu. »<sup>97</sup>*

---

<sup>96</sup> Il s'agit du « lobby » de l'incinération.

<sup>97</sup> MADOU L., « Déchets. Incinération : plaidoyer pour une énergie de substitution », La Gazette des Communes, 28 juin 2012, [consulté sur [http://www.lagazettedescommunes.com/120416/incineration-plaidoyer-pour-une-energie-de-substitution/?utm\\_source=quotidien&utm\\_medium=Email&utm\\_campaign=29-06-2012-quotidien](http://www.lagazettedescommunes.com/120416/incineration-plaidoyer-pour-une-energie-de-substitution/?utm_source=quotidien&utm_medium=Email&utm_campaign=29-06-2012-quotidien)]

### 2.3. La gestion territoriale de l'eau : montée en puissance d'un objectif de « sécurisation » de l'eau DCH

Après une première phase de gestion territoriale de l'eau marquée par la prédominance des génies civil et sanitaire, durant environ un siècle, objectifs et logiques d'action se sont modifiés. En effet, à partir des années 1990, l'alimentation en eau potable se confronte à la montée en puissance de trois nouveaux défis plus ou moins interdépendants : (i) des risques de pénuries d'eau potable dus à des tensions quantitatives sur la ressource disponible ; (ii) une dégradation aiguë de cette dernière – notamment du fait des pollutions diffuses d'origine agricole – entraînant un renforcement des techniques de potabilisation de l'eau ; (iii) des alertes concernant un risque de détérioration de la qualité du service public d'eau potable provoqué par une gestion défaillante du patrimoine réseaux.

Progressivement, les dimensions environnementale et patrimoniale prennent de l'importance au sein des politiques publiques de gestion de l'eau. L'objectif de desserte en eau potable à domicile est alors requalifié en termes de « sécurisation » ; il s'agit dès lors de concilier santé humaine, qualité environnementale et optimisation des services publics d'eau potable, ce que traduisent à la fois l'évolution réglementaire et son application au plan de la gestion publique territoriale. Parallèlement, la gestion du « grand cycle de l'eau » connaît également des évolutions importantes.

#### 2.3.1. L'affirmation d'une gestion « durable et équilibrée »

À partir des années 1990, le législateur entame une importante refonte de la gestion de l'eau, sous impulsion européenne. En effet, en 1988, les ministres européens de l'environnement cherchent à développer et à harmoniser une véritable politique communautaire en matière de gestion de l'eau. Leur effort se traduit alors par une succession de directives durant les décennies 1990-2000, conduisant à l'essor des démarches de gestion intégrée et équilibrée<sup>98</sup>.

Deux directives importantes sont adoptées en 1991. La première porte sur les Eaux Résiduaires Urbaines. Elle réglemente la collecte, le traitement et le rejet des eaux usées, afin de limiter la contamination de la ressource brute par des polluants issues des eaux souillées.

<sup>98</sup> La gestion intégrée et équilibrée renvoie à une politique soucieuse de réguler les interactions multiples et réciproques entre activités et milieux au profit du bien commun territorial.

La seconde, appelée Directive Nitrates, reconnaît la dégradation de la qualité de la ressource brute du fait de pollutions diffuses, qu'elle associe aux modes de production agricole. Elle impose alors aux États membres de délimiter les zones sensibles et d'engager des programmes d'action afin de réguler les relations agriculture-ressource en eau et de limiter la pollution de cette dernière.

Ces directives sont transcrites en droit français dès 1992, par la loi n°92-3, du 3 janvier. Dans son article premier, la loi fait de l'eau le « patrimoine commun de la nation », et indique que « Sa protection, sa mise en valeur et le développement de la ressource utilisable, dans le respect des équilibres naturels, sont d'intérêt général. »<sup>99</sup>

Cela conduit à réaffirmer de façon nouvelle le rôle financier et programmatique des Agences de l'eau et des Comités de bassin. Ces derniers sont chargés d'élaborer, en relation avec les acteurs territoriaux, un Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE). Ce document est destiné à définir les grandes orientations politiques en matière de préservation et de mise en valeur des milieux aquatiques présents sur le territoire ; l'eau DCH en fait partie. Ce programme peut ensuite être décliné à une échelle *infra*, en Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE). Par ailleurs, le système de redevance (principe « pollueur-payeur ») collecté par les Agences est notamment destiné à « aider les collectivités à s'équiper en dispositifs épuratoires »<sup>100</sup>, en respect de la directive Eaux Résiduaires Urbaines.

La décennie 1990 se caractérise également par « une profusion » de nouvelles normes sanitaires visant la qualité de l'eau au robinet et celle de la ressource. De la sorte, il s'agit de renforcer la protection de l'environnement et de la santé humaine<sup>101</sup> (*cf.* Encadré n°4).

---

<sup>99</sup> Art. 1, loi n°92-3, 3 janvier 1992.

<sup>100</sup> BOUTELET M., LARCENEUX A., BARCZAK A. (dir.), *Gouvernance de l'eau. Intercommunalités et recomposition des territoires*, Éditions universitaires de Dijon, 2010.

<sup>101</sup> BARRAQUE B., 2004, *op. cit.*

**Encadré n°4 : Présentation succincte des paramètres de contrôle de la qualité de l'eau**

Les contrôles de qualité concernent « près de 800 paramètres appartenant à une quarantaine de familles différentes »<sup>102</sup>. On peut cependant les regrouper en six grandes classes<sup>103</sup> :

- les paramètres organoleptiques (turbidité, couleur, odeur) ;
- les paramètres « physico-chimiques en relation avec la structure naturelle des eaux » (température, sulfates, aluminium) ;
- les « substances indésirables » (nitrates, nitrites, ammoniacque et azote Kjeldhal, hydrocarbures dissous, matières organiques, phénols, agents de surface et phosphore, fer, manganèse, fluor, argent) ;
- les « substances toxiques » (arsenic, cadmium, mercure, plomb, hydrocarbures aromatiques polycycliques, sélénium, cyanure, chrome, nickel, antimoine) ;
- les pesticides (atrazine, atrazine déséthyl, simazine, autres) ;
- les paramètres microbiologiques (parasites, virus, bactéries telles que *E. Coli*).

En 1998, la directive européenne Eau Potable renforce la mise en relation entre l'eau-ressource et l'eau-service. La directive impose aux États membres des seuils de concentration de substances polluantes à ne pas dépasser, sans quoi des actions correctives doivent être engagées. De même, une action de contrôle/surveillance est préconisée. Enfin, la directive impose également des normes relatives à l'entretien des réseaux de distribution d'eau potable. Considérant que la qualité de l'eau au robinet peut être dégradée par la nature et la vétusté du réseau de distribution, les collectivités locales doivent procéder au remplacement au moins des canalisations en plomb, d'ici 2013.

Enfin, la Directive Cadre européenne sur l'Eau (DCE), du 22 décembre 2000, signe le réel changement de référentiel gestionnaire en réaffirmant l'« exigence de qualité environnementale »<sup>104</sup>. Parmi toutes ses mesures, plusieurs méritent d'être relevées :

<sup>102</sup> DAVEZAC H., GRANDGUILLOT G., ROBIN A., SAOUT Ch., 2008, *op. cit.*

<sup>103</sup> Direction Générale de la Santé, 2003, *op. cit.*

<sup>104</sup> ROUSSARY A., 2010, *op. cit.*

- s'inspirant du modèle français, l'Union Européenne institue une nouvelle échelle de gestion de la ressource : les districts hydrographiques. Leurs périmètres relèvent du bassin versant.
- l'article 7 de la DCE impose une protection des ressources brutes en amont de leur utilisation, en vue de limiter par la suite les traitements nécessaires à la potabilisation de l'eau<sup>105</sup>. Cet article est le symbole même du changement de référentiel de gestion de la ressource en eau DCH, faisant de la qualité environnementale (reconquête et protection/préservation) la première obligation de résultat.
- constatant une dégradation généralisée des « masses d'eau »\*, l'Union se dote d'un objectif normé de reconquête de leur qualité, afin d'atteindre un « bon état » écologique de la ressource brute à l'horizon 2015. Des sanctions sont adossées à cet objectif, en cas de non respect.
- la création d'une tarification incitative devant intégrer le principe « l'eau paye l'eau » (recouvrement des frais du service public et « pollueur-payeur »).
- la volonté d'impliquer les citoyens dans la gestion de l'eau.

L'Union Européenne poursuit ainsi un référentiel de durabilité, qui déplace l'attention vers de nouveaux problèmes, de nouveaux enjeux et de nouveaux moyens pour les atteindre. Ce référentiel se caractérise ainsi par une logique de gestion intégrée et équilibrée de la ressource, basée sur l'articulation des dimensions sanitaire et environnementale.

Plus simplement, la DCE, du fait de son obligation de résultats en matière de reconquête des milieux aquatiques et de la récupération des coûts de gestion, induit de nouvelles contraintes sur les services publics locaux d'eau, notamment : l'extension du champ d'action du gestionnaire vers davantage d'intégration/protection de la ressource brute conduisant à remonter l'échelle d'intervention (phénomène de *up-scaling*) ; l'adoption d'une tarification devant inciter aux économies d'eau ; l'implication des usagers au sein d'instances de concertation.

---

<sup>105</sup> DCE, article 7, alinéa 3: « Les États membres assurent la protection nécessaire pour les masses d'eau recensées 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. »

\* Une masse d'eau est définie comme une partie, un volume d'eau, distinct et homogène d'autres milieux aquatiques. On distingue ainsi les masses d'eau de surface, celles souterraines, et celles artificielles.

Six ans après la publication de la DCE, la Loi sur l'Eau et les Milieux Aquatiques (LEMA) (30 décembre 2006) opérationnalise ce mode de gestion intégrée et l'obligation de qualité environnementale. Outre l'officialisation de la compétence obligatoire de distribution d'eau potable faites aux municipalités (ou à leurs groupements), la loi modifie certaines dispositions opérationnelles. Elle confère notamment aux Départements l'obligation d'assistance technique en matière de protection et de reconquête des milieux aquatiques auprès des collectivités insuffisamment armées pour exercer pleinement leur mission. Est également introduite la notion de Zone Spéciale soumise à Contrainte Environnementale (ZSCE), « nécessitant une protection particulière, et la mise en œuvre de plans d'actions »<sup>106</sup> concertés, qui sera appliquée pour lutter contre la pollution agricole diffuse des captages « stratégiques ».

L'ensemble de ces nouvelles obligations présente des coûts économiques et politiques faramineux pour les élus locaux. En effet, la mise aux normes des systèmes épuratifs et l'entretien des réseaux d'eau est extrêmement onéreux, ce qui s'accompagne alors souvent d'une hausse du prix du service, et, par conséquent, davantage de risques de mécontentement des administrés. Une deuxième source du coût politique supporté par les élus locaux provient de l'implication des usagers et de l'arbitrage entre des usages et des intérêts concurrentiels autour de la ressource en eau. Là aussi, les élus doivent affronter les conflits et en assumer les possibles retombées tant pour leur « carrière » politique, que pour l'économie de leur territoire.

### 2.3.2. Des évolutions réglementaires se traduisant par un arsenal de mesures opérationnelles

L'évolution de la réglementation au profit d'une gestion « durable et équilibrée » de la ressource en eau s'accompagne alors de mesures visant à protéger/préserver la ressource brute au plan quantitatif et qualitatif, et à optimiser le fonctionnement des services publics locaux d'eau potable.

---

<sup>106</sup> BASILICO L., DOMANGE N., 2011, *op. cit.*

*Les périmètres de protection de captage : une mesure de protection contre les risques de pollution accidentelle*

Dans un premier temps, la loi sur l'eau de 1992 actualise une disposition prise dès 1964, qui avait été peu appliquée. Cette mesure visait à protéger les sites d'approvisionnement en eau de tout risque de pollution accidentelle, en procédant à des déclarations d'utilité publique (DUP)<sup>107</sup>, suivies de la mise en place de périmètres de protection de captage (PPC)\*. Ceux-ci s'accompagnaient de diverses mesures opérationnelles, donnant lieu à des compensations financières pour les acteurs socio-économiques concernés.

On distingue trois périmètres de protection différents : immédiat, rapproché, éloigné<sup>108</sup>. Chaque périmètre est soumis à un ensemble de mesures/contraintes particulières. Le périmètre immédiat, qui est par définition le plus stratégique du fait de sa proximité avec la source de prélèvement d'eau, se limite à une zone très restreinte. Son acquisition foncière est obligatoire et elle doit être clôturée afin d'empêcher toute activité d'avoir une interaction avec la source. Le périmètre de protection rapproché peut s'étendre de 1 à 10 ha en moyenne ; il fait l'objet de servitudes. Enfin, le périmètre éloigné reste facultatif. De taille variée, ce périmètre est destiné à renforcer la réglementation en cas d'activités présentant de réels risques sanitaires sur les territoires adjacents au captage.

Avec la loi de 1992, le législateur impose aux collectivités productrices d'eau potable d'appliquer cette mesure à l'ensemble des points de prélèvement, d'ici 1997. Constatant un retard dans la mise en place des PPC, le plan national santé-environnement 2004-2008 a repoussé l'échéance de protection de l'ensemble des points de prélèvement à 2010.

Dans un bilan réalisé en 2009, le ministère de la Santé et des Sports indiquait que « 56,6% des ouvrages de prélèvement [étaient] dotés de périmètres de protection déterminés par arrêté de DUP », soit « 66,1% du volume d'eau prélevée »<sup>109</sup>. Cependant, la protection des captages varie d'un département à l'autre, et en fonction du type de ressources et de débit de prélèvement. Ainsi, les captages d'eau souterraine et les débits moyens (2 000 à 10 000 m<sup>3</sup>/jour) paraissaient davantage avancés dans la mise en place des PPC<sup>110</sup>. Les principales

---

<sup>107</sup> Les DUP représentent l'étape préliminaire de la définition des périmètres de protection de captage et des mesures liées.

\* Les périmètres de protection de captage désignent un dispositif technique réglementaire visant à protéger les sites de prélèvement d'eau contre les risques de pollution accidentelle.

<sup>108</sup> L'annexe n°4 représente les différents périmètres de protection autour d'un captage d'eau potable.

<sup>109</sup> Ministère de la Santé et des Sports, *Protéger les captages destinés à la production d'eau potable. Bilan*, Août 2009.

<sup>110</sup> « 73,9 % des volumes d'eau souterraine prélevée font l'objet d'une DUP contre 50,6 % pour les eaux superficielles (ce qui représente, en nombre de captages protégés par DUP : 57,3 % des captages d'eau

causes du retard dans l'application des PPC semblent tenir à une procédure « longue et complexe » du fait de la diversité des acteurs concernés, du coût des mesures et des notions techniques, juridiques et administratives qu'ils convoquent.

*Abandon de captages et interconnexion des réseaux d'eau potable : une stratégie de sécurisation par la rationalisation des ressources et des réseaux*

Tandis que la réglementation renforçait les normes de qualité de la ressource brute, on a vu se développer en France un phénomène d'abandon des points de prélèvement d'eau. Entre 1858 (année du premier abandon enregistré par les services de l'État) et 2008, cela a concerné plus de 7 000 captages<sup>111</sup>. Ce phénomène s'est intensifié à partir de 1996<sup>112</sup>, touchant près de 5 000 captages pour la période 1998-2008.

Sont en majeure partie touchés les captages d'eau souterraine (96%). Le rapport de la Direction Générale de la Santé indique que le « nombre [d'abandons] varie d'aucun [...] dans le Val-de-Marne à 197 en Savoie. » De même, trente-cinq départements auraient connu davantage d'abandons que de nouveaux captages mis en services durant la période 1998-2008. Cela signifie alors une forme de « spécialisation » des points de prélèvement au sein de ces départements.

Outre la qualité de la ressource (qui représente la principale cause), les raisons de ces abandons de captage sont multiples. Par ordre décroissant, on trouve : une volonté de « rationalisation » des zones de prélèvement ; un « faible débit » du captage ; des justifications administratives ; des « ouvrages dégradés » et une incapacité à protéger le site (*cf.* Figure n°6). Ainsi, soixante-deux départements fermeraient des captages en raison de problèmes de qualité de la ressource, tandis que vingt-deux autres le feraient d'abord au motif de rationaliser leurs points de prélèvement. Ces derniers se situent principalement dans le Sud et dans l'Est de la France.

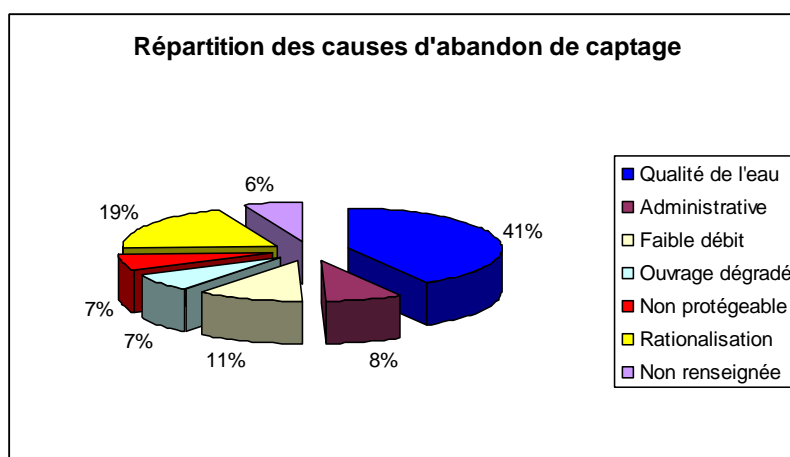
---

souterraine et 38,5 % des captages d'eau superficielle). » Par ailleurs, 49,5% des captages présentant un débit journalier de prélèvement supérieur à 100 000 m<sup>3</sup>/jour est protégé, tandis que les captages proposant des débit compris entre 2 000 et 10 000 m<sup>3</sup>/jour sont protégés à 72,9%. Ministère de la Santé et des Sports, 2009, *op. cit.* p4.

<sup>111</sup> Direction Générale de la Santé, *Abandon de captages utilisés pour la production d'eau destinée à la consommation humaine*, février 2012. La base de donnée SISE-Eaux – répertoriant notamment ce type de données – n'ayant été mise en activité qu'à partir de 1994, il est fort à parier que le nombre réel d'abandons soit largement plus élevé.

<sup>112</sup> Plus de 300 captages sont délaissés annuellement ; le pic d'abandons a été atteint en 2000, enregistrant 535 captages abandonnés cette année là.

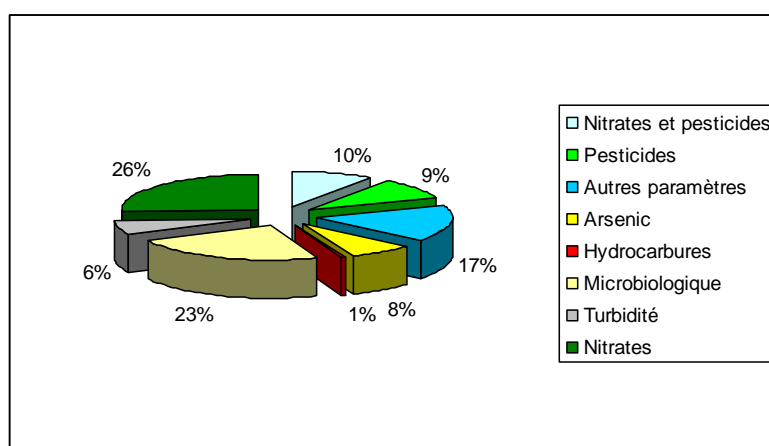
**Figure n°6 : Répartition des causes d'abandon de captages en pourcentage**



Source : Direction Générale de la Santé, 2012, *op. cit.*

Au plan qualitatif, ce sont les nitrates et les pesticides qui apparaissent comme les premières causes d'abandon. Le diagnostic est sans équivoque : c'est le modèle agricole intensif qui est source de problèmes, du fait des pollutions diffuses qu'il engendre. À eux seuls, nitrates et pesticides représentent 45% des causes d'abandon de captages pour des raisons de piètre qualité de la ressource (cf. Figure n°7). Les parties Nord et Sud Ouest de la France sont les plus touchées<sup>113</sup> ; ceci s'explique par l'importance de la polyculture et de l'élevage dans ces régions.

**Figure n°7 : Répartition globale des causes d'abandons de captages liés à la qualité de la ressource en pourcentage**



Source : Direction Générale de la Santé, 2012, *op. cit.*

<sup>113</sup> L'annexe n°5 présente la répartition géographique des causes d'abandons de captage liés à la qualité de la ressource.

Selon la Direction Générale de la Santé, ce phénomène d'abandon tendrait à diminuer dans le cas des captages d'eau souterraine, et à se stabiliser en ce qui concerne les prises de surface. Le rapport nuance toutefois la gravité de la pollution des eaux souterraines par rapport à celles de surface.

Ainsi, dans le cadre des abandons pour dépassement des seuils de conformité écologique et sanitaire, la stratégie d'abandon a supplanté l'enjeu de reconquête de la qualité de la ressource. Selon la Direction Générale de la Santé, cette stratégie relève notamment de trois facteurs. Il s'agirait le plus souvent (i) de captages présentant de faibles débits, qui plus est « gérés par des petites collectivités qui disposent de moyens financiers limités ». Ce n'est donc pas toute la structure d'AEP de la collectivité qui risque d'être mise en péril au point de connaître des ruptures d'alimentation, d'autant que les collectivités privilégient un raccordement aux réseaux connexes afin de sécuriser leur approvisionnement. Par ailleurs, cette stratégie s'avère (ii) plus économique qu'intervenir directement sur la qualité de la ressource, ce qui supposerait, enfin, (iii) d'engager des opérations à long terme.

En d'autres termes, on assiste ici à une prédominance de la logique économique sur celle environnementale, conduisant à spécialiser et à rationaliser la ressource brute et les captages, en fonction de leur degré d'importance stratégique au plan de l'alimentation des collectivités en eau potable.

### *Labellisation des points d'approvisionnement et aires d'alimentation de captage : une protection renforcée des captages stratégiques*

Les lois Grenelle (2007-2009) parachèvent le tableau et outillent l'exigence de qualité environnementale. Un nouveau dispositif de protection de la ressource est créé par l'article 107 de la loi Grenelle 2 : les aires d'alimentation de captage\* (AAC). Basé sur une circonscription spatiale étendue et l'édiction de mesures agri-environnementales de type

---

\* L'aire d'alimentation de captage est une « Surface sur laquelle l'eau qui s'infiltre ou ruisselle alimente une ressource en eau actuellement utilisée pour l'alimentation en eau potable ou susceptible de l'être dans le futur, dont la protection représente un enjeu important, et où les modes de gestion du sol sont importants pour atteindre les objectifs de qualité fixés par le Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE). », ONEMA, *Glossaire sur l'eau*, téléchargé sur [<http://www.glossaire.eaufrance.fr/>] le 27 août 2012. N'ayant pas introduit l'existence des Bassins d'Alimentation de Captage, il convient de préciser, par souci d'exactitude, que « les notions de BAC et d'AAC sont équivalentes » dans le cas des eaux souterraines. VERNOUX J.-F., WUILLEUMIER A., DÖRFLIGER N., *Délimitation des bassins d'alimentation des captages et de leur vulnérabilité vis-à-vis des pollutions diffuses. Guide méthodologique*, BRGM, 2007.

volontaire (dans un premier temps), ce dispositif est destiné à lutter contre les risques de pollution diffuse, notamment en provenance du milieu agricole. Les AAC apparaissent ainsi comme un instrument préventif et de mise en adéquation entre les activités socio-économiques et la ressource brute<sup>114</sup>, en se fondant sur le fonctionnement complexe du système hydrique des bassins versants<sup>115</sup>.

De même, suite à l'avancée réglementaire et à la rationalisation des captages d'eau, une démarche de « labellisation » des points d'approvisionnement est instituée par l'autorité publique nationale (par le biais de rapports et des lois) et territoriale (agents de l'administration territoriale d'État, élus et fonctionnaires territoriaux). Est désormais reconnue l'existence de 2500 captages jugés « prioritaires », nécessitant d'importantes actions de protection et de restauration de la ressource brute<sup>116</sup>. Trois catégories de captages d'ordre « stratégique » apparaissent de manière plus ou moins officielle. Ils sont ici présentés par ordre de priorité : 507 captages « prioritaires Grenelle »<sup>117</sup> ; des captages prioritaires « SDAGE »<sup>118</sup> ; des captages « d'intérêt stratégique »<sup>119</sup>. Chacune de ces catégories doit ainsi faire l'objet de mesures d'AAC (au moins en ce qui concerne les captages prioritaires Grenelle) ou s'en rapprochant.

### *Une gestion patrimoniale au service de la sécurisation*

L'impératif de sécurisation se décline enfin à l'échelle des infrastructures techniques des services publics d'eau potable.

<sup>114</sup> « Dans le cas d'une atteinte à la qualité des eaux conduisant ou pouvant conduire au non-respect des normes de potabilité, délimiter tout ou partie de certaines des aires d'alimentation de captages d'eau potable visées au 5°, pour y limiter, dans un délai de trois ans, l'usage agricole des terres à une implantation de prairies permanentes extensives ou de cultures ligneuses sans intrants ou, à défaut, y soumettre le maintien d'autres cultures au respect de conditions limitant ou interdisant l'utilisation d'intrants de synthèse et établir à cette fin, dans les conditions prévues à l'article L. 114-1 du code rural et de la pêche maritime, un plan d'action comportant, sous réserve du respect de la législation européenne, des mesures de compensation. » (art. L211-3 II alinéa 7 du Code de l'Environnement)

<sup>115</sup> Une représentation du système hydrique de l'aire (ou bassin) d'alimentation de captage est proposée en annexe n°6.

<sup>116</sup> BRUN P, FREY V., *Mise en place des programmes de protection des aires d'alimentation des captages pour l'eau potable*, rapport pour le compte du Ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire et du Ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement, mai 2011.

<sup>117</sup> Les captages « prioritaires Grenelle » ont été définis à l'échelon national, eu égard au caractère « particulièrement vulnérables au regard de la population desservie, [à] leur caractère non substituable et [à] leur niveau de contamination en nitrates ou pesticides. » (p8) BASILICO L, DOMANGE N., 2011, *op. cit.* Ces captages devaient faire l'objet d'une protection relevant des AAC, à échéance 2012. L'annexe n°7 présente la distribution des captages prioritaires Grenelle sur le territoire national.

<sup>118</sup> Les captages prioritaires SDAGE sont, comme leur nom l'indique, identifiés au sein de chacun des six bassins versants, par les comités de bassin.

<sup>119</sup> Cette dernière catégorie de captage est définie par les Schémas Départementaux d'Alimentation en Eau Potable (SDAEP), lorsqu'ils existent.

En effet, le patrimoine « réseau » semble de plus en plus vétuste et dégradé<sup>120</sup>. Cela proviendrait, d'une part, d'un manque d'entretien-renouvellement des canalisations, et, d'autre part, d'un effet abrasif dû aux caractéristiques biochimiques de l'eau. Selon le Commissariat Général au Développement Durable, au regard du rythme annuel actuel de renouvellement (0,6% en moyenne), « La durée de vie du réseau serait [...] évaluée à un siècle et demi », c'est-à-dire le double de ce que préconisent les opérateurs privés. Il convient de préciser que cette notion de « durée de vie » fait l'objet de critiques de la part de certains chercheurs, considérant que toutes les classes de matériau ne se valent pas nécessairement, et que leur usure est par ailleurs fonction des conditions de pose et des caractéristiques hydrauliques du réseau (pression, nature chimique de l'eau, etc.). Autrement dit, toutes les canalisations ne seraient pas soumises aux mêmes injonctions de renouvellement, certaines devant être renouvelées plus précocement que d'autres. C'est pourquoi Eddy Renaud et *al.* préconisent davantage d'utiliser la notion de « durée de maintien en service », permettant ainsi de tenir compte, non pas de l'estimation *a priori* du caractère obsolète du tronçon de canalisation, mais plutôt du choix stratégique opéré par les décideurs locaux, entre la réparation et le renouvellement<sup>121</sup>. Ainsi, les alertes relatives à une dégradation des réseaux d'eau relèveraient davantage d'un énoncé diffusé par les pouvoirs publics et les industriels du secteur de l'eau, énoncé dont la robustesse ne semble pas clairement établie.

Les raisons du faible investissement des élus locaux sur cette problématique sont multiples. Tout d'abord, l'entretien-renouvellement du réseau présente un coût important que doit supporter la collectivité, ce qui suppose souvent de recourir à l'emprunt<sup>122</sup>. Cette nécessité est rendue d'autant plus difficile à l'heure actuelle, du fait de l'importance de la crise des finances publiques qui enserme les budgets locaux. La réticence des élus locaux à engager de telles opérations peut également être rapprochée de l'enjeu de maîtrise du service public et du rapport électoral aux administrés. En effet, renouveler le patrimoine réseau peut se traduire, le cas échéant, par une hausse du coût du service facturé aux abonnés et ainsi accroître les risques de contestation sociale.

Toujours est-il, la gestion patrimoniale apparaît aujourd'hui comme un enjeu national d'importance, ce dont témoigne l'article 161 du Grenelle 2 de l'environnement qui impose (i) l'élaboration d'un inventaire (« un descriptif détaillé ») du patrimoine local, accompagné (ii)

<sup>120</sup> Commissariat Général au Développement Durable, 2010, *op. cit.*

<sup>121</sup> RENAUD E., BREMOND B., LE GAT Y., « La durée de vie des canalisations, une notion insuffisante pour conduire une politique de renouvellement », *Actes de la conférence internationale 'Les outils de la gouvernance locale des services d'eau et d'assainissement'*, Bordeaux, France, 5-6 octobre 2011, ASTEE, 10p.

<sup>122</sup> FAUQUERT G., 2005, *op. cit.*

d'un « plan d'actions » et d'un « programme pluriannuel de travaux d'amélioration du réseau. ». L'urgence de la situation est d'ailleurs réaffirmée par le biais : d'une échéance d'application de ces mesures à court terme (réalisation de l'inventaire avant la fin 2013) ; de normes (ne pas dépasser 15% de fuite sur le réseau et avoir un taux de rendement de 85% en ville et 70% en zone rural) ; de mesures de sanctions (« subventions pour les bons élèves et sanctions pour les réfractaires »<sup>123</sup>).

Ce déficit d'entretien patrimonial semble avoir une incidence sur le rendement des réseaux d'eau. Le Commissariat Général au Développement Durable<sup>124</sup> reconnaît toutefois une légère résorption des taux de perte en moyenne (« 21,9 % en 2008, contre 23,7 % en 2004 »). Ceci masque cependant une importante disparité entre les localités. Toujours dans cette même synthèse, on apprend que 36% des communes connaissent des taux de perte inférieurs à 20%, quand 54% d'entre elles font face à des fuites allant de 20% à 50%, et que des dernières (5%) présentent des pourcentages encore supérieurs...

### 2.3.3. Une transition vers une gestion durable et équilibrée encore à parfaire

Les années 1990-2000 marquent ainsi la montée en puissance, si ce n'est du génie de l'environnement en tant que tel, au moins d'une volonté de concilier santé humaine et qualité environnementale, dans un souci de sécurisation de l'eau DCH. S'agissant désormais de gérer conjointement « l'eau-service » et « l'eau-ressource », voire « l'eau-milieu », les acteurs territoriaux sont appelés à sortir de leurs logiques sectorielles et corporatistes, afin d'échanger sur leurs besoins et leurs pratiques, en vue d'établir des programmes d'action satisfaisants pour l'ensemble des participants.

La gestion de l'eau DCH est ainsi devenue intersectorielle et transterritoriale. Les relations entre les mondes de l'eau et de l'agriculture sont symptomatiques de cette évolution. Charriées par les flux d'eau, les pollutions d'origine agricole suivent le système hydrique du bassin d'alimentation ou le lit des rivières, pouvant alors souiller une ressource située sur un autre territoire en aval. Le dispositif des AAC s'inscrit dans cette nouvelle démarche, en invitant les acteurs de l'eau et de l'agriculture à établir des programmes de mesures négociés à une échelle supra-locale.

---

<sup>123</sup> VERGNE F., *Le Moniteur.fr*, 7 juillet 2011, *op. cit.*

<sup>124</sup> Commissariat Général au Développement Durable, 2010, *op. cit.*

Malgré tous les efforts de réglementation et d'instauration de mesures de protection et de reconquête de la qualité de l'eau, la France paraissait encore loin, en 2012, d'être en capacité de répondre aux objectifs de qualité des eaux brutes, tels qu'exigés par la DCE (cf. Encadré n°5).

#### **Encadré n°5 : La qualité de la ressource, état des lieux et traitement**

La France a été mise en demeure par l'Union Européenne à deux reprises, dans le cadre de l'application (défaillante) de la directive Nitrates. Cela a concerné dans un premier temps le contenu des programmes d'action (novembre 2009), puis « l'insuffisante désignation des zones vulnérables » (juin 2011). En octobre 2011, la Commission Européenne a motivé son avis et a demandé à la France d'engager une meilleure stratégie. En effet, près de vingt ans après l'application de la directive Nitrates et la mise en place d'une surveillance réalisée par les Agences de l'eau et les services déconcentrés de l'État spécialistes de l'environnement et de la santé, le bilan paraît bien faible. Tandis que 60% des stations de surface surveillées connaissent une baisse ou une stagnation des concentrations en nitrates, 13% d'entre elles font face à une importante augmentation. La situation en eau souterraine est pire : seulement 53% des stations voient leurs concentrations baisser ou stagner, tandis que 34% ont subi une augmentation jugée « forte à très forte »<sup>125</sup>.

De même, une étude du Commissariat Général au Développement Durable, publiée en 2011, dresse le bilan de l'état des eaux continentales sur la période 2007-2009, au regard des concentrations de pesticides et des micropolluants<sup>126</sup>. On y apprend notamment que 27% des points d'eau souterraine ont fait l'objet d'au moins un dépassement des normes, entre 2007 et 2009, contre seulement 11% pour les cours d'eau, et 1% pour les plans d'eau. La surreprésentation des dépassements en eaux souterraines provient notamment du fait qu'elles sont soumises à des normes plus draconiennes que les eaux de surface. Parmi les polluants les plus détectés, se trouvent l'atrazine (herbicide interdit d'utilisation depuis 2003), sa dégradation sous forme d'atrazine déséthyl, et l'AMPA, sous produit de la dégradation d'herbicides ou de détergents.

Les coûts engendrés par ces pollutions attribuées au monde agricole s'élèvent entre 1,1 et plus de 1,5 milliards d'euros. Les plus affectés par ces surcoûts sont en premier lieu les

<sup>125</sup> Eaufrance, « Directive nitrates : résultats de la surveillance », *Les synthèses*, n°5, avril 2012.

<sup>126</sup> Commissariat Général au Développement Durable, « Bilan de présence des micropolluants dans les milieux aquatiques continentaux », *Études et documents*, n°54, octobre 2011.

services d'eau et d'assainissement, suivis par la population qui assume l'achat de bouteilles d'eau et d'équipements de filtration, sans compter les surcoûts de potabilisation de son approvisionnement à domicile. On note également une perte marchande due à l'eutrophisation des milieux. Le coût annuel estimé de traitement des eaux de surface et des côtes s'inscrit quant à lui dans une fourchette comprise entre 54 et 91 milliards d'euros. Enfin, la dépollution totale des eaux souterraines coûterait la bagatelle de 522 à près de 850 milliards d'euros ; la simple mise en conformité de la qualité des eaux avec la directive eaux souterraines nécessiterait un investissement compris entre 1,1 et près de 4 milliards d'euros<sup>127</sup>.

Cependant, et bien que des efforts soient encore à faire pour y parvenir, ce secteur d'intervention paraît avoir été largement réformé en quelques décennies. L'enjeu n'est désormais plus de desservir la population en eau potable, mais d'en sécuriser l'alimentation. Cela passe alors par des actions de protection de la ressource, de rationalisation des captages et d'amélioration des réseaux d'eau et la multiplication des interconnexions entre ces derniers.

On a ainsi pu voir s'opérer un glissement progressif du référentiel sectoriel de gestion de l'eau et des déchets, passant d'une approche hygiéniste à une approche en termes de durabilité. Ce changement s'est alors traduit par un renforcement réglementaire important et par une modification des pratiques de gestion territoriale. Ces bouleversements se sont également accompagnés d'une réflexion relative à la structuration des services publics d'eau et de déchets, concourant ainsi à faire évoluer le paysage politico-administratif de ces secteurs, comme on va le voir dans la section suivante.

### **3. Vers une « rationalisation » des services publics d'eau et de déchets**

L'organisation de la gestion de l'eau potable et des déchets, en France, est issue d'un héritage historique remontant à la fin du 19<sup>e</sup> siècle. Cela se traduit encore aujourd'hui par l'existence d'une myriade de services publics responsables de tout ou partie de la compétence eau potable

---

<sup>127</sup> Commissariat Général au Développement Durable, « Coûts des principales pollutions agricoles de l'eau », *Études et documents*, n°52, septembre 2011

et des déchets non dangereux<sup>128</sup>. Reprenant les chiffres de l'ONEMA (Office National de l'Eau et des Milieux Aquatiques), la Cour des Comptes évoquait, en 2011, l'existence de plus de 35 000 services publics locaux relatifs à l'eau ; plus de 41% de ceux-ci étaient spécifiquement compétents en eau potable<sup>129</sup>. Bien moins spectaculaire en termes d'émission des structures compétentes, la gestion des déchets non dangereux concernait, en 2012, 3 282 entités territoriales<sup>130</sup>. Ces structures politico-administratives présentent également une formidable hétérogénéité, tant statutaire qu'en termes de taille et de modalités d'exercice de leur(s) compétence(s). Comme il en sera ici question, la structuration des services d'eau et de déchets s'est progressivement renforcée au cours du temps, et s'est appuyée sur l'implication dès le 19<sup>e</sup> siècle des grandes entreprises de services urbains.

3.1. Une gestion quotidienne des services publics d'eau et de déchets longtemps émiettée au plan local

3.1.1. Un développement des services publics communaux...

Dès le 19<sup>e</sup> siècle, la responsabilité de la desserte en eau potable à domicile et de l'évacuation et élimination des déchets ménagers fut octroyée (officieusement) aux communes. Ce choix s'inscrivait, comme on l'a vu, dans un souci hygiéniste et de salubrité publique.

D'abord au nombre de 44 000 puis ramenées progressivement aux environs de 36 500 municipalités, cette fragmentation communale fut très tôt décriée pour son inadaptation à répondre efficacement aux enjeux de développement urbain et économique<sup>131</sup>. Ce sont

<sup>128</sup> La compétence « eau potable » peut être subdivisée en plusieurs activités, dont : la protection de la ressource, le transport de l'eau, la production et la distribution d'eau potable. La gestion des déchets peut quant à elle être scindée en deux grands blocs d'activités : la collecte des déchets ménagers et assimilés ; leur traitement.

<sup>129</sup> Cour des Comptes, 2011b, *op. cit.*

Ce rapport de la cour des comptes indique l'existence de « 14 376 services d'eau potable, 17 686 services d'assainissement collectif et 3 297 services d'assainissement non collectif ».

<sup>130</sup> SINOE, Base de données de l'Ademe, <http://www.sinoe.org/accesThematique.php?ID=3&KEEP=1>

Selon les chiffres de la base de données SINOE, 2 501 collectivités (Établissements Publics de Coopération Intercommunale ou communes) auraient la double compétence collecte et traitement, 634 ne seraient compétentes qu'en collecte et 147 uniquement en traitement.

<sup>131</sup> PEZON C., CANNEVA G., « Petites communes et opérateurs privés : généalogie du modèle français de gestion des services d'eau potable », *Espaces et sociétés*, n°4, 2009, pp. 21-38.

d'ailleurs les grandes villes qui mirent en place, les premières, des services d'eau et de déchets, « modèle » qui fut ensuite appliqué au secteur rural<sup>132</sup>.

Afin de répondre à l'enjeu d'un échelon communal atomisé, et pour dépasser l'attachement des élus locaux à leur municipalité, la solution fut d'inciter les communes à se regrouper au sein d'entités intercommunales – aujourd'hui appelées Établissements Publics de Coopération Intercommunale. La loi du 22 mars 1890 créa ainsi les syndicats intercommunaux à vocation unique (SIVU). Ils restèrent l'unique forme d'intercommunalité durant la première moitié du 20<sup>e</sup> siècle. Cette nouvelle organisation administrative était destinée à faciliter la prise en charge d'une « œuvre » ou d'un « service d'utilité intercommunale »<sup>133</sup>. Autrement dit, cela concernait en premier lieu les principaux services publics en réseaux, notamment l'électrification, la desserte en eau potable et la gestion des déchets municipaux.

Au vu des chiffres relatant le développement de l'intercommunalité des services en réseaux (dont l'eau potable et les déchets), cette solution de mutualisation paraît avoir été rapidement plébiscitée au plan local, notamment dans les zones rurales<sup>134</sup>, d'abord pour assurer le service d'eau, puis celui des déchets.

En effet, le premier SIVU compétent en eau potable fut créé en 1907 en Ardèche ; il regroupait alors quatre communes. En 1936, on dénombrait 290 services d'eau potable (compétents en production et/ou en distribution) organisés en SIVU, soit 1 641 communes adhérentes à un syndicat d'eau (tous de petits syndicats ruraux, sauf trois urbains : Syndicat des eaux d'Île-de-France, Lyon, Gennevilliers). Après la nationalisation de l'électricité en 1946, le domaine de l'eau potable représenta le premier moteur de l'intercommunalité.

Le secteur des déchets étant moins étudié que son homologue de l'eau, il est plus difficile de recueillir des données détaillées et précises quant à l'évolution dans le temps long de ces services publics. En se référant au fichier national « Intercom »<sup>135</sup>, la plus ancienne

---

<sup>132</sup> PETITET S., « Eau, assainissement, énergie, déchets : vers une ville sans réseaux ? », *Métropolitiques.eu*, 14 décembre 2011. Consulté le 12 juillet 2012 sur URL : <http://www.metropolitiques.eu/Eau-assainissement-energie-dechets.html>

<sup>133</sup> Ce sont les termes utilisés dans l'article 169 de la loi du 22 mars 1890, repris par Christelle PEZON. PEZON C. (coord.), « Intercommunalité et durabilité des services d'eau potable et d'assainissement. Etude de cas français, italiens et portugais », Rapport de recherche, *Programme Politiques territoriales et développement durable*, MEDD, 2006.

<sup>134</sup> PEZON C., CANNEVA G., 2009, *op. cit.*

<sup>135</sup> Fichier national « Intercom », SINOE, <http://www.sinoe.org/accesThematique.php?ID=3&KEEP=0> Afin de se prémunir contre toute interprétation erronée, une note de méthode s'impose. Ce fichier « Intercom » recense uniquement les collectivités compétentes en matière de gestion des déchets qui n'ont pas changé de statut juridique depuis leur prise de compétence et qui étaient toujours en activité en 2009. Ne sont donc pas

municipalité compétente en matière de gestion des déchets, encore en activité en 2009 et détenant toujours le même statut juridique, est la commune de Saint-Martin-de-Crau, située dans le département des Bouches-du-Rhône. Sa prise de compétence date de 1925. Selon le même principe, la plus ancienne intercommunalité est le syndicat mixte du Nord Dauphine, situé en Isère. Bien plus tardive, sa création/prise de compétence « déchets » remonte à 1949.

À partir des années 1950, de nouvelles formes juridiques d'intercommunalité sont créées, notamment les syndicats mixtes<sup>136</sup>, les syndicats intercommunaux à vocation multiple (SIVOM) (1959) et les communautés urbaines (1966). Cela se traduit par un engouement réaffirmé de la part des municipalités pour se regrouper au sein d'Établissements Publics de Coopération Intercommunale. Le fichier « Intercom » confirme cette tendance, en matière de gestion des déchets<sup>137</sup>.

Dans le domaine de l'eau potable, on remarque une large préférence pour la forme syndicale de type exclusif : en 1988, 88% des syndicats d'eau étaient des SIVU, regroupant à eux seuls une majorité de communes françaises<sup>138</sup>. Sans être en capacité de chiffrer la répartition statutaire des regroupements intercommunaux compétents en matière de gestion des déchets, la lecture du fichier « Intercom » laisse entrevoir une préférence pour les regroupements à vocation multiple, durant la période 1950-1990.

Selon Christelle Pezon et Guillem Canneva, le mouvement de mutualisation de moyens au sein d'un Établissement Public de Coopération Intercommunale semble avoir été, en grande

---

répertoriées, par exemple, les villes qui, les premières, mirent en place un tel service public et qui, par la suite, ont développé une forme intercommunale.

<sup>136</sup> Le décret n°55-606 du 20 mai 1955, faisant suite à la loi-décret du 30 octobre 1935, est le texte fondateur des syndicats mixtes (fermés et ouverts). Cela autorise les collectivités territoriales « de niveau différent » à se regrouper au sein d'une même structure de coopération intercommunale. Il s'agit le plus souvent d'entités associant municipalités, Établissements Publics de Coopération Intercommunale et Département. Le caractère « ouvert » consiste à associer à la structure une ou plusieurs « personne morale de droit public » (chambres de commerce et d'industrie, chambre d'agriculture...).

[http://www.colloc.bercy.gouv.fr/colo\\_struct\\_intercom/guid\\_lint\\_2/autr\\_form/synd\\_mixt\\_print.imp](http://www.colloc.bercy.gouv.fr/colo_struct_intercom/guid_lint_2/autr_form/synd_mixt_print.imp)

Le syndicat mixte du Nord Dauphine a donc été créé, vraisemblablement, dans une période de flou juridique, à moins qu'il n'ait changé de statut au cours du temps, sans pour autant changer totalement de périmètre d'intervention.

<sup>137</sup> À partir de 1965, le nombre de structures intercommunales créées et compétentes en gestion des déchets augmente sensiblement chaque année. Par exemple, ce sont onze nouveaux Établissements Publics de Coopération Intercommunale répertoriés en 1965, vingt et un en 1966, vingt-quatre en 1973, vingt et un en 1978... Ces chiffres ont valeur de tendance car le fichier « Intercom » ne répertorie que les collectivités encore compétentes en 2009. Par ailleurs, sur l'ensemble des structures identifiées, les dates de création n'ont pas toutes été renseignées. Ces informations sont issues d'un travail rigoureux de l'auteur, passant en revue les données du fichier, année par année, et dénombrant à chaque fois les créations de nouvelles intercommunalités. Ne sont ici présentés, à titre illustratif, que certains résultats de ce dénombrement.

<sup>138</sup> PEZON C., CANNEVA G., 2009, *op. cit.*

partie, favorisé par les difficultés financières et organisationnelles vécues par les collectivités, pour mettre en place et gérer leur service.

En d'autres termes, le modèle français des services publics d'eau et des déchets s'est largement structuré, dans un premier temps, autour « des formes traditionnelles d'organisation des services (communes, SIVU) » pour l'eau potable<sup>139</sup>, ceci variant légèrement en matière de gestion des déchets, les SIVOM étant préférés aux SIVU.

Les Trente Glorieuses furent la période faste d'organisation et de consécration des collectivités territoriales en tant qu'« agents chargés de gérer les services publics pour le compte de l'État »<sup>140</sup>. L'intérêt pour une gestion extrêmement localiste et autonome dans le secteur de l'eau semble relever de deux principaux éléments, corrélés entre eux : (i) les élus locaux seraient réticents à partager certaines compétences d'ordre « stratégique » avec d'autres municipalités, d'autant que cela leur confère une reconnaissance et une légitimité socio-politiques sur leur territoire ; (ii) le secteur de l'eau potable cristalliserait d'autant mieux cette volonté d'autonomie et de localisme qu'il s'agit d'un secteur d'intervention plus prestigieux que celui des déchets, ce dernier étant marqué d'un imaginaire social emprunt de répugnance, de risques socio-sanitaires, de désagréments multiples et variés (dont des contestations/controverses socio-politiques). On imagine dès lors combien il apparaît potentiellement plus intéressant de partager cette compétence avec d'autres élus – permettant entre autres d'en diluer les responsabilités –, qui plus est au sein d'une entité possédant plusieurs compétences phares et onéreuses (transports publics, déchets...). Par ailleurs, eu égard à leurs différences de taille et de ressources, la gestion dans les petits services relève davantage d'une organisation de type « domestique », faite de « bricolages » et de « bouts de ficelles » (c'est le cas des trous communaux par exemple), tandis que celle des grands services est plus prompte à s'équiper des outils et des modalités de gestion, qui l'inscriront dans une logique d'efficacité propre à la « cité industrielle »<sup>141</sup> (toute considération idéologique quant au mode de gestion – délégation *versus* régie – étant ici écartée).

---

<sup>139</sup> *Ibid.*

<sup>140</sup> Rapport Guichard, 1976, cité dans MABILEAU A., *Le système local en France*, Paris, Montchrestien, 1994 [1991].

<sup>141</sup> BOLTANSKI L., THEVENOT L., *De la justification. Les économies de la grandeur*, Gallimard, 1991.

## 3.1.2. ... facilité par l'implication des entreprises de services urbains

Au milieu du 19<sup>e</sup> siècle, les modalités de gestion des services publics en réseau (dont ceux de l'eau et des déchets) connaissent un changement d'importance. Les collectivités locales confient à des entreprises du secteur privé l'exploitation de leurs équipements de production et de distribution d'eau, et leur mission d'évacuation-traitement des déchets. Cette ouverture au secteur marchand s'inscrit dans l'optique de favoriser le développement des services publics en réseau, en faisant porter sur des investissements privés et des compétences professionnelles, la mise en place et l'exploitation des infrastructures. Cela permet d'une part de pallier au déficit de moyens des collectivités locales<sup>142</sup>, et d'autre part, d'assurer à tous un égal accès à ces services.

Les collectivités peuvent alors choisir entre un mode de gestion en délégation (implication des entreprises), ou demeurer en régie (mode de gestion entièrement supporté par l'autorité organisatrice du service public).

D'abord deux, puis trois, grandes entreprises privées se créent : 1853, la Compagnie Générale des Eaux (devenue par la suite Véolia Eau/Propreté) ; 1880 la Lyonnaise des Eaux (devenue par la suite le groupe Suez Environnement dont Sita est la filiale dédiée aux déchets) ; 1933, la Société d'Aménagement Urbain et Rural (SAUR, et sa filiale « déchets » COVED). Ces trois entreprises détiennent aujourd'hui la grande majorité du marché de l'eau potable et des déchets en France ; elles ont également réussi à s'intégrer dans le monde des majors de l'environnement à l'échelle internationale.

Selon une approche pragmatique visant à articuler les enjeux de salubrité publique et de gestion quotidienne du service, de nombreuses collectivités se sont engagées rapidement sur cette nouvelle voie de gestion<sup>143</sup>.

La forme juridique de la concession (l'ensemble des coûts – des investissements initiaux jusqu'à l'exploitation/entretien de l'équipement – repose sur l'opérateur privé, en contre partie d'un contrat de longue durée permettant un retour sur investissement) fut d'abord plébiscitée par les collectivités. La crise de la concession<sup>144</sup>, dans un contexte de faible

<sup>142</sup> PETITET S., 2011, *op. cit.*

<sup>143</sup> BOUTELET M., LARCENEUX A., BARCZAK A., 2010, *op. cit.*

<sup>144</sup> PEZON C., *Le service d'eau potable en France de 1850 à 1995*, Paris, CNAM, 2000.

capacité économique des communes, poussa à innover, créant ainsi l'affermage\* et la régie intéressée\* à partir des années 1950. Cette dernière modalité était considérée par les collectivités comme offrant une meilleure maîtrise du service et du délégataire. Les services déconcentrés de l'État incitèrent également fortement les collectivités locales à s'engager dans une gestion en délégation, afin de pallier leurs déficits de moyens et de compétences<sup>145</sup>.

### 3.2. Un développement accru de l'intercommunalité : une dynamique renforcée de « rationalisation » de la carte administrative

Au cours des décennies 1990-2000, les efforts de rationalisation s'intensifient. L'intercommunalité évolue, se structure, se transforme, s'accroît.

En effet, à la fin des années 1990, de nouvelles formes de regroupements intercommunaux émergent. La loi du 12 juillet 1999 sur l'intercommunalité, dite « loi Chevènement », vise à moderniser<sup>146</sup>, c'est-à-dire à simplifier la structuration politico-administrative et, par extension, le service public local, notamment en matière de gestion des déchets. Cette loi renforce ainsi le cadre communautaire, en créant les communautés de communes et d'agglomération, deux nouveaux échelons qui ont été très rapidement plébiscités par les municipalités.

---

\* Dans l'affermage, les investissements initiaux sont supportés par la collectivité en position d'autorité organisatrice. Le délégataire a quant à lui en charge l'exploitation quotidienne du service. Il en assume ainsi les coûts d'activité et d'entretien.

\* La régie intéressée est une modalité de gestion contractuelle du service public. Ce qui la distingue de l'affermage relève, d'une part, du mode de rémunération du régisseur, et, d'autre part, de la prise en charge des coûts de fonctionnement du service. Le régisseur est ainsi rémunéré à partir d'une formule d'intéressement aux résultats. Quant aux risques et aux coûts d'entretien du service, ce n'est pas lui qui en assume les frais mais l'autorité organisatrice.

<sup>145</sup> PEZON C., CANNEVA G., 2009, *op. cit.*

<sup>146</sup> Helga-Jane Scarwell et *al.* évoquent un objectif de « modernisation administrative » inscrit dans la loi Chevènement. SCARWELL H.-J., KERGOMARD C., LAGANIER R. (éds), *Environnement et gouvernance des territoires ; enjeux, expériences, et perspectives en région Nord-Pas de Calais*, Presses Universitaires Septentrion, 2007. Il convient d'ailleurs de noter la référence communément admise lors des débats relatifs à la structuration politico-administrative territoriale française d'une opposition entre deux blocs de collectivités : les « archaïques », représentés par les Départements et les communes, *versus* les « modernes », au premier chef desquels se trouvent les communautés (de communes, d'agglomération, urbaine) et les Régions. L'idée de modernisation ne correspond donc pas au référentiel mis en lumière notamment par Bruno Jobert et Pierre Muller, 1987, *op. cit.* Dans l'acception de ces auteurs, ce référentiel modernisateur visait à reconstruire la nation française après la seconde guerre, afin de rendre les secteurs économiques compétitifs et ainsi bénéficier d'une croissance économique. L'agriculture et l'industrie aéronautique furent deux grands secteurs particulièrement concernés par ce référentiel, se traduisant par une importante phase de développement de leurs équipements et des technologies. Aujourd'hui, l'idée de modernisation renvoie davantage à une adaptation des secteurs d'intervention et de la structuration politico-administrative aux nouveaux cadres de l'action collective, participative, qui plus est dans un contexte de crise des finances publiques appelant à réduire les dépenses.

Sur le même principe que la communauté urbaine, ces deux nouvelles formes sont dotées d'une fiscalité propre, c'est-à-dire basée sur l'impôt local. Mais, à la différence des communautés urbaines qui ont de nombreuses compétences obligatoires, dont celles d'assurer l'AEP et la gestion des déchets pour leurs administrés, les communautés de communes et d'agglomération ont des compétences davantage facultatives. Les secteurs de l'eau et des déchets en font partie.

La montée en puissance des intercommunalités communautaires participe à la dynamique de « rationalisation » de la carte politico-administrative française, en réduisant le nombre d'entités locales. Selon Christelle Pezon et Guillem Canneva<sup>147</sup>, l'introduction des communautés dans le paysage territorial marque « deux ruptures majeures » au plan de la gestion de l'eau potable. L'une est d'ordre quantitative : « le nombre de services d'eau potable se réduit » rapidement (baisse de 20% en l'espace de six ans). La seconde est d'ordre organisationnel. Les modalités d'exercice de la compétence en eau semblent différer en fonction de la nature de la collectivité. Ainsi, les communautés compétentes en eau sont entièrement responsables, maîtres d'ouvrage de la production et de la distribution d'eau, ce qui n'est pas nécessairement le cas des communes et des syndicats, qui ne gèrent par exemple que la distribution.

On retrouve un phénomène analogue dans le secteur des déchets. Suite à la loi Chevènement, le nombre des communautés de communes prenant compétence en matière de gestion des déchets explose. En 2009, sur les 3 282 collectivités ayant au moins une compétence « déchets », 1 534 étaient des communautés de communes<sup>148</sup>. Ces nouvelles communautés procèdent ainsi de l'intégration/fusion d'anciennes municipalités isolées et/ou de syndicats intercommunaux (SIVOM) ; le nombre des structures de gestion diminue ainsi au profit d'Établissements Publics de Coopération Intercommunale<sup>149</sup>.

Cette dynamique de rationalisation des services s'observe également à l'échelle départementale. En effet, depuis une vingtaine d'années, la création de syndicats d'envergure départementale s'est intensifiée. Ces structures constituent la forme la plus aboutie de la rationalisation en matière de gestion de l'eau DCH et des déchets non dangereux.

<sup>147</sup> PEZON C., CANNEVA G., 2009, *op. cit.*

<sup>148</sup> Fichier national « Intercom », SINOE, <http://www.sinoe.org/accesThematique.php?ID=3&KEEP=0>

<sup>149</sup> Cour des Comptes, 2011a, *op. cit.*

Fédérant tout ou majeure partie des collectivités compétentes sur le territoire départemental, ces syndicats se substituent à l'action de ces dernières, par le biais d'un transfert de compétence. En opérant de la sorte, ces syndicats départementaux limitent les défauts d'intervention des collectivités locales, en devenant les garants de l'action. Par ailleurs, on note une adhésion régulière des Conseils Généraux à ces structures départementales, qu'ils peuvent parfois eux-mêmes avoir initié.

Les syndicats dits départementaux sont donc des structures fédératives, de mutualisation, destinées soit à assurer directement la gestion territoriale de l'eau et des déchets, soit à la préparer. Ainsi, tandis que certains ont directement une compétence opérationnelle et technique, comme par exemple en matière de traitement des déchets (*e.g.* le syndicat intercommunal ORGANOM, dans l'Ain) ou de production-distribution de l'eau potable (*e.g.* le syndicat départemental de l'eau de l'Orne), d'autres interviennent davantage sur des missions programmatiques, de coordination, voire de transfert de connaissance : réalisation d'études, de diagnostics et information des collectivités (*e.g.* l'agence départementale de maîtrise des déchets du Haut-Rhin) ; planification, redistribution financière, accompagnement (*e.g.* le syndicat mixte de gestion d'Ille-et-Vilaine).

AMORCE recense ainsi, dans son édition 2010, cinquante syndicats d'envergure départementale de réalisation, c'est-à-dire d'intervention en matière de gestion des déchets, et huit autres dédiés à la réalisation d'études<sup>150</sup>.

Ce mouvement de départementalisation paraît toutefois prévaloir, en premier lieu, dans les territoires ruraux<sup>151</sup>. Mais cette dynamique de rationalisation politico-administrative prend de plus en plus une valeur d'injonction politique, à en lire certains rapports réalisés pour le compte de l'Assemblée nationale. Ainsi, le rapport du député Jean Launay indiquait, en 2003, que « La gestion de l'eau dépassant les limites communales, la poursuite de la décentralisation passe par le recours croissant aux structures intercommunales »<sup>152</sup>. Cette même année, le rapport Dufeigneux sur la gestion des déchets reconnaissait que « La coopération intercommunale est l'un des fondements de la gestion des déchets ménagers et assimilés » mais que « L'évolution de l'intercommunalité demeure lente [...]. Le poids des habitudes joue et on hésite à laisser son destin en d'autres mains, sans compter la méfiance

---

<sup>150</sup> AMORCE, *Annuaire des syndicats départementaux de gestion des déchets ménagers*, DP 09, mai 2010.

<sup>151</sup> PEZON C, 2009, *op. cit.* ; AMORCE, 2010, *op. cit.*

<sup>152</sup> LAUNAY J., 2003, *op. cit.*, p36

réci-proque entre élus ruraux et urbains. »<sup>153</sup> Les responsables de ce rapport préconisaient ainsi d'« Assouplir la loi [Chevènement] du 12 juillet 1999 sur l'intercommunalité [et de] Poursuivre le regroupement des collectivités en larges secteurs de traitement »<sup>154</sup>. Cependant, cette dynamique de coopération intercommunale semble peiner à se développer. Les rapports de la Cour des Comptes relatifs à la gestion de l'eau et des déchets, publiés en septembre 2011, constatent certes des avancées en la matière, mais « D'importants efforts de rationalisation restent, toutefois, encore à accomplir »<sup>155</sup> dans le secteur de l'eau, tandis que pour le secteur des déchets, « l'élaboration ou la révision du plan [...] devrait systématiquement s'intégrer dans une réflexion d'ensemble [...] et proposer [...] les réorganisations jugées nécessaires, qui pourraient alors être reprises dans les schémas départementaux de coopération intercommunale »<sup>156</sup>.

Malgré l'importante évolution des structures de coopération intercommunale constatée, il convient d'indiquer que cela n'épuise pas la variété et la complexité des arrangements territoriaux observables sur le terrain.

### 3.3. Vers une dualisation des services publics « environnementaux »

La remontée de l'échelle géographique d'intervention, au profit de l'intercommunalité, s'accompagne également d'un phénomène de « dualisation » des services publics d'eau et de déchets. La dualisation renvoie ici à une forme de spécialisation du service public, en fonction de l'échelle d'intervention. On assiste ainsi à une séparation fonctionnelle des services publics environnementaux, les uns étant considérés comme plus adaptés à une échelle de proximité, tandis que les autres nécessiteraient davantage de hauteur, c'est-à-dire d'intervenir sur un périmètre plus élargi, leur conférant une vision plus globale des enjeux, et plus de moyens pour assurer leur mission.

Concrètement, les services de collecte des déchets non dangereux et de distribution d'eau potable ont tendance à être marqués du sceau du localisme. Les élus locaux paraissent réticents à se regrouper au sein de grosses structures au périmètre élargi, justifiant leur position notamment par : un attachement au service (et à leurs sources d'eau) ; une volonté de

<sup>153</sup> DUFEIGNEUX J.-L. et *al.*, *op. cit.*, p190.

<sup>154</sup> *Ibid.*, p633.

<sup>155</sup> Cour des Comptes, 2011b, *op. cit.*

<sup>156</sup> Cour des Comptes, 2011a, *op. cit.*, p38.

maîtriser le prix du service ; un principe de proximité jugé essentiel pour une gestion optimale dudit service. De la sorte, ces élus locaux revendiquent un ancrage local favorable à une gestion optimale et réactive des compétences « collecte des déchets » et « distribution d'eau potable », plaçant au centre de leur préoccupation la relation aux usagers du service et leur satisfaction, comme en témoignent les propos suivants tenus par ces acteurs territoriaux.

*« L'eau en France, c'est complexe. Les gens sont très attachés à leur goutte d'eau, ce qui fait que c'est très difficile de fédérer les collectivités. Il y a donc encore des communes qui ont leurs sources et qui pratiquent ce qu'elles veulent. »* (président d'un syndicat de distribution d'eau potable, Rhône)

*« Les énormes structures sont peu viables, peu gérables, car trop éloignées du terrain. Elles sont donc moins efficaces, même si en étant une grosse structure on peut mutualiser les moyens. [...] Moi, je pense qu'il est important de ne pas être trop gros. »* (maire d'une petite commune en régie, double compétence en production-distribution d'eau potable, Rhône)

[S'interrogeant sur l'évolution des périmètres d'intervention des collectivités compétentes en gestion des déchets] *« pour la gestion au quotidien [de la collecte, ndlr, ...], c'est le principe de subsidiarité qu'il faut mettre en application. C'est-à-dire qu'il faut garder une entité de proximité, peut-être par des échelons du type communauté de communes pour assurer la proximité de l'usager lambda. »* (Directeur de service déconcentré de l'État, Haut Rhin)

À l'inverse, les compétences « production d'eau potable » et « traitement des déchets » seraient davantage propices à des regroupements intercommunaux à une échelle supra-locale, c'est pourquoi les principaux acteurs institutionnels territoriaux (notamment le Conseil Général et les services déconcentrés de l'État) encouragent les élus locaux à mutualiser ces compétences. Il s'agit ainsi d'intervenir sur un périmètre élargi, afin d'être en capacité de gérer la complexité de ces secteurs d'action (logique de bassin versant et/ou de bassin de vie en matière de production d'eau potable et de traitement des déchets ; recherche de sécurisation de la production d'eau potable en favorisant l'accès à davantage de ressources brute ; prise en compte du risque de pénurie d'exutoire de traitement des déchets). En d'autres termes, l'inscription de ces deux compétences à l'échelle territoriale est régulièrement évoquée comme un levier d'intégration des diverses contraintes du secteur. Ci-dessous, se trouvent deux illustrations de cette logique d'ancrage des compétences « phares » à une échelle supra-locale. Le premier extrait illustre l'implication des grands acteurs publics supra-locaux, dans cette dynamique de regroupement intercommunal. Le second dévoile davantage

la logique sous-jacente à cette dynamique de mutualisation territoriale de la compétence phare de traitement des déchets. Cette logique est parfaitement transposable au secteur de l'eau potable.

« [Les regroupements intercommunaux en matière d'eau potable sont notamment dus au] 'martèlement' du discours du Conseil Général et des services de l'État sur la nécessité de se regrouper pour faire face aux investissements à engager (renouvellement, usine de traitement, protection des captages) [...] Alors que les collectivités du nord du département, soumises à des problèmes quantitatifs, se sont rassemblées très tôt, le regroupement des collectivités du sud du département n'intervient que récemment. La partie Sud était pourvue en ressource [en eau] jusqu'à la période récente où ce sont davantage les aspects qualitatifs qui engendrent la fermeture des captages et la fédération autour de grands pôles, tels que le syndicat 4B qui tente de regrouper les deux compétences distribution et production. » (extrait de « La gouvernance départementale de l'eau DCH en Deux-Sèvres »<sup>157</sup>)

*« la gestion de la problématique traitement des déchets doit se faire à une échelle plutôt 'régionale' [supra-locale, ndlr, ...] car ça offre des moyens humains, des compétences techniques optimisées, mutualisées, des gains économiques en termes d'investissement puis une cohérence globale »* (Directeur de service déconcentré de l'État, Haut Rhin)

Dans le secteur des déchets, cette dualisation a notamment été favorisée par la loi Chevènement. En opérant une distinction juridique entre les activités de collecte et de traitement, il s'agit de limiter les chevauchements de compétence. De même, la loi autorise les Conseils Généraux à prendre la compétence « traitement » de manière facultative, selon un principe de subsidiarité.

On assiste ainsi à une réorganisation des services publics locaux à une double échelle<sup>158</sup>.

Cette injonction à rationaliser les services d'eau et de déchets s'inscrit dans un débat plus vaste, relatif au(x) territoire(s) d'intervention et à la territorialisation de l'action publique. On

<sup>157</sup> ROUSSARY A., GHIOTTI S., « La gouvernance départementale de l'eau DCH en Deux-Sèvres », in BARBIER R. (dir.), *Projet de recherche Aquadep*, février 2012.

<sup>158</sup> Dans une communication collective en colloque, nous indiquions ceci en conclusion : « Ces récits [de la recomposition territoriale de la gestion de l'eau dans deux départements] illustrent [...] un compromis acceptable par les acteurs [...], celui de la 'proximité' pour la distribution de l'eau potable, et celui de la rationalisation hydro-territoriale [moins de dix entités compétentes à l'échelle départementale, ndlr] pour la sécurisation globale de la production. » BARBIER R. et al., « Le changement d'échelle dans l'action publique environnementale. Analyse comparée de régimes de gouvernance départementale de l'eau destinée à la consommation humaine », colloque international avec actes, *Territoire et environnement : des représentations à l'action*, Tours, 8-9 décembre 2011.

peut le résumer par la question suivante : quelle est l'échelle d'intervention satisfaisante, voire pertinente, pour gérer ces secteurs environnementaux, et comment le territoire d'intervention est-il institué ? Cette interrogation, partagée autant par les acteurs territoriaux que par la communauté scientifique, va faire l'objet du développement suivant.

### 3.4. La délimitation du territoire d'intervention : un important débat académique

D'aucuns diront qu'il est aisé de définir et d'expliquer ce qui fait territoire, d'autant plus lorsque l'enjeu d'intervention déborde des frontières politico-administratives et sectorielles. Cela a donné lieu à diverses conceptualisations. Certains l'ont appréhendé selon une approche normative, en termes d'*optimum*, quand d'autres l'ont davantage conçu selon une approche pragmatique (*problemshed*, espace fonctionnel). C'est tout ceci qu'il s'agit ici de décortiquer.

#### 3.4.1. Une approche normative du territoire d'intervention : la recherche de l'optimum (économique) dimensionnel

Le territoire d'intervention peut tout d'abord faire l'objet d'une conceptualisation en termes d'optimalité.

Mancur Olson Jr a ainsi proposé en 1969 la notion d'optimum économique spatial, qui peut être déclinée en « optimum dimensionnel ». Il s'agit d'un critère de définition du territoire d'action. Dans ce cadre, les acteurs territoriaux poursuivraient une rationalité économique destinée à définir la maille géographique « pertinente » pour gérer un problème, un enjeu. L'optimum économique spatial serait atteint dès lors que coïncideraient sur un même périmètre et l'espace de problème, et le territoire des politiques publiques (territoire de traitement). Cela limiterait alors les coûts de gestion en circonscrivant les dépenses d'intervention au seul périmètre concerné. Jean-Marc Offner résume quant à lui le sens de cette notion de la sorte : « Allouer les compétences et les ressources au bon niveau territorial, au regard des conditions spatiales de la production de l'offre et de l'exercice de la demande »<sup>159</sup>. La maille territoriale optimale aurait alors pour vertu, d'une part, d'assurer une

---

<sup>159</sup> OFFNER J.-M., « Les territoires de l'action publique locale. Fausses pertinences et jeux d'écarts », *Revue française de science politique*, 2006, vol. 56, n°1, pp. 27-47 (p33).

mission de développement socio-économique des espaces locaux, et d'autre part, de favoriser l'équité spatiale des services publics. En d'autres termes, l'adéquation entre les frontières administratives, politiques (représentation électorale) et de l'intervention publique assurerait une gestion équitable pour l'ensemble des citoyens-usagers des services publics, favorisant une unification socio-territoriale<sup>160</sup>.

Pour séduisante qu'elle soit (parvenir à l'adéquation et à l'équité au profit d'une économie d'intervention favorable à tous), cette approche en termes d'optimalité n'en présente pas moins des limites.

Pour Helga-Jane Scarwell et *alii*<sup>161</sup>, l'*optimum* économique spatial conduirait à une inflation exponentielle des territoires d'intervention, eu égard à la multitude d'enjeux singuliers à traiter, et par conséquent à des « coûts d'organisation exorbitants ». D'autres insistent sur le caractère illusoire et non opérationnel d'une telle notion, comme le font par exemple Martin Vanier et Jean-Marc Offner. Tandis que le premier parle de cette notion comme relevant d'« un mythe rassembleur [...] flatt[ant] l'impératif économique d'efficacité »<sup>162</sup>, le second évoque une quête « techniquement comme géographiquement non opératoire et politiquement infondée. Il faut faire avec l'irréductibilité des oppositions entre spécialisation et globalité, d'une part, entre légitimités fonctionnelles et citoyennes, d'autre part. »<sup>163</sup>

#### 3.4.2. Une approche pragmatique du territoire d'intervention : *problemshed*, espace fonctionnel

Une autre manière de concevoir le territoire d'intervention peut se faire sous un angle davantage pragmatique ; la gestion des problématiques environnementales a tout particulièrement contribué à développer cette approche. Il s'agit ici de s'interroger sur

<sup>160</sup> VANIER M., « La recomposition territoriale. Un 'grand débat' idéal », *Espaces et sociétés*, 1999, pp 125-144.

<sup>161</sup> SCARWELL H.-J., KERGOMARD C., LAGANIER R. (éds), *Environnement et gouvernance des territoires ; enjeux, expériences, et perspectives en région Nord-Pas de Calais*, Presses Universitaires Septentrion, 2007.

<sup>162</sup> VANIER M., 1999, *op. cit.*

<sup>163</sup> OFFNER J.-M., 2006, *op. cit.*, p33.

l'« unité territoriale pertinente »<sup>164</sup> afin de gérer efficacement et durablement les ressources, notamment l'eau, tout en satisfaisant les besoins humains.

Concernant le domaine singulier de l'eau, la question se résume à savoir s'il serait préférable d'agir au plus près du problème (*problemshed*) – auquel cas l'échelle d'intervention serait automatiquement circonscrite par la localisation plus ou moins précise de l'enjeu à traiter – ou s'il ne vaudrait pas davantage intervenir sur un périmètre plus large, prenant en compte les relations d'interdépendance entre ressource-milieu-usages. Dans ce cas, les « territoires de l'eau » (bassin versant, *watershed*) seraient l'« unité territoriale pertinente » de gestion ; les bassins de vie pourraient représenter le territoire pertinent pour la gestion des déchets.

L'avantage est ici de se questionner sur les relations entre les ressources disponibles/existantes et les demandes/usages à l'égard de celles-ci, afin de gérer ensemble ces deux dimensions aux effets réciproques.

Cette interrogation constitue une critique contre la « doxa » de la gestion par « circonscription écologique » de type bassin versant. En effet, l'approche par bassin versant semble relever d'une fausse évidence, provenant entre autres du glissement d'une conception originelle en tant qu'outil technique de gestion à une volonté d'institutionnalisation d'un cadre d'action publique : « *the concept of watersheds was developed as a technical tool but has been taken up as a policy framework.* »<sup>165</sup> Cela pose alors plusieurs problèmes, notamment une délimitation géographique floue et l'existence de diverses unités de bassin (sous-bassin, bassin d'approvisionnement, aire des Agences de l'eau...) et une transterritorialité politico-administrative susceptible de compliquer les choix politiques. Par ailleurs, l'échelle de gestion de la ressource semble devoir être définie en lien avec la nature des problèmes pouvant l'entacher. Cela militerait ainsi pour une définition de territoires de problème-traitement, la délimitation de l'espace demeurant cependant problématique. « *The difficulty is to identify a geographic area (i.e., a problemshed) large enough to encompass the issues but small enough to make implementation feasible* »<sup>166</sup>.

---

<sup>164</sup> MERMET L., TREYER S., « Quelle unité territoriale pour la gestion durable de la ressource en eau ? Bassin versant, approche géographique la plus évidente. La plus pertinente ? », *Annales des Mines*, série Nouveaux regards, avril 2001, pp. 67-79.

<sup>165</sup> COHEN A., DAVIDSON S., « The watershed approach : challenges, antecedents, and the transition from technical tool to governance unit », *Water alternatives*, vol. 4, issue 1, 2011, 14p. [www.water-alternatives.org](http://www.water-alternatives.org).

<sup>166</sup> GRIFFIN C.B., « Watershed councils : an emerging form of public participation in natural resource management », *Journal of the American water resources association*, vol. 35, n°3, 1999, pp. 505-518, p509.

Une manière originale d'appréhender le territoire d'intervention provient de chercheurs de l'université de Lausanne. En partant du constat d'une évolution des modes de régulation des usages sociaux à l'égard des ressources naturelles, l'approche de ces chercheurs propose un compromis assez intéressant ; la territorialisation de l'action publique serait, selon eux, intelligible en mobilisant la notion d'« espace fonctionnel ». De la sorte, les auteurs cherchent à comprendre comment s'élabore et se pilote l'action publique territoriale, en situation de complexité, ce qu'ils ont testé sur des politiques publiques environnementales.

L'espace fonctionnel désignerait un « espace social [...] s'organis[ant] autour de rivalités – et donc de régulations publiques de ces dernières – pour l'accès, l'appropriation et la redistribution de biens et services, [...] nécessaires à la satisfaction de besoins ou à la réalisation d'activités »<sup>167</sup>. Ces espaces seraient alors contingents aux caractéristiques locales, aux enjeux et aux objectifs singuliers poursuivis par les acteurs territoriaux.

L'intérêt de cette conceptualisation est d'insister sur le caractère processuel de la co-construction socio-politique des territoires de gestion d'un enjeu (en l'occurrence environnemental), espace faisant sens pour les acteurs et autour duquel ils s'accordent sur la définition du problème public. L'espace fonctionnel articule ainsi les jeux socio-cognitifs entre acteurs et les modes de régulation, cela dans une perspective dynamique d'institutionnalisation d'un espace d'intervention reconnu et accepté comme tel. Par ailleurs, la dimension du pilotage de l'action apparaît être une dimension importante, voire structurante, de l'appréhension de ces espaces.

Une limite transparaît toutefois quant à l'usage de cette notion. Ces espaces concerneraient uniquement des périmètres *ad hoc*, c'est-à-dire dépassant les frontières institutionnelles préexistantes. Autrement dit, cette acception récuserait l'idée qu'un périmètre, par exemple, communal ou départemental puisse être reconnu par les acteurs territoriaux comme un territoire légitime et satisfaisant en vue de répondre à un enjeu environnemental. Cette acception trouve une justification dans la complexité des problématiques environnementales, affectant souvent plusieurs territoires institutionnels (exemple : le problème des pollutions agricoles diffuses et les transferts de polluants charriés par les flux d'eau), ce qui imposerait alors de reconstruire de nouveaux espaces *ad hoc* de prise en charge de ces enjeux.

<sup>167</sup> NAHRATH S., VARONE F., GERBER J.-D., « Les espaces fonctionnels: nouveau référentiel de la gestion durable des ressources ? », *Vertigo*, vol.9, n°1, mai 2009, [URL : <http://vertigo.revues.org/8510>], p6.

### 3.4.3. Un fondement commun dépassant ces divergences conceptuelles

Ces diverses approches conceptuelles s'accordent cependant sur l'idée que le territoire (ou l'espace) d'intervention est un construit socio-politique. S'y mêleraient des intentions (un « projet »), des « ressources [...] tout à la fois objets, valeurs, symboles, moyens mobilisés » et une dynamique d'enrôlement<sup>168</sup> et d'appropriation par les acteurs : les « convaincre de l'intérêt de 'faire territoire' »<sup>169</sup>. Cela donnerait l'équation suivante : ressources + projet + dynamique socio-politique = territoire. Le territoire serait un cadre alliant matériel (support physique) et idéal (système de représentations et d'intentions), approprié par les acteurs territoriaux, dans une dynamique d'interdépendance et d'effets de réciprocité (boucles de rétroactions) à l'égard d'un espace davantage global<sup>170</sup>.

Territorialiser l'action publique serait alors un moyen de constituer, de cristalliser et d'institutionnaliser un espace d'intervention singulier, considéré comme légitime, ce qui revient à adjoindre une nouvelle signification au principe de territorialité, comme l'explique Patrice Duran : « Le principe de territorialité participe à la constitution d'un espace politique légitime marqué par la stabilité de ses institutions et de ses limites de même qu'il vise à définir aujourd'hui un espace dynamique de gestion des problèmes publics caractérisé à l'inverse par la diversité des situations, la contingence des solutions et la variabilité de son emprise géographique »<sup>171</sup>. On reviendra à la fin du chapitre 2 sur cette question de la territorialisation de l'action publique, afin d'interroger non plus la construction du territoire d'intervention en tant que telle, mais davantage les modalités d'exercice de l'action publique infranationale.

<sup>168</sup> On s'inspire ici de la sociologie de la traduction à laquelle Michel Callon a fortement contribué. Celui-ci définit l'enrôlement comme étant un « mécanisme par lequel un rôle est défini et attribué à un acteur qui l'accepte. L'enrôlement est un intéressement réussi. » Autrement dit, l'enrôlement consiste à motiver un acteur tiers à agir de manière conforme au souhait de l'acteur en position de pilote-organisateur. Pour parvenir à ses fins, ce dernier a recours à un certain nombre de dispositifs devant permettre d'orienter l'action de l'autre afin qu'il respecte le projet initial. La notion d'enrôlement est donc différente de celle de pilotage ou de régulation, puisqu'elle indique davantage une intention et un mécanisme d'activation des acteurs. Par contre, l'enrôlement est, d'une certaine manière, constitutif du pilotage et de la régulation ; il détermine en partie leur réussite ou leur échec, selon que l'acteur à enrôler accepte ou non de se plier au rôle et aux comportements qu'il serait censé adopter, selon les pilotes et/ou les garants de la régulation. CALLON M., « Éléments pour une sociologie de la traduction. La domestication des coquilles St-Jacques et des marins-pêcheurs dans la baie de St-Brieuc », *L'Année Sociologique*, n°36, 1986, pp. 169-209.

<sup>169</sup> LAJARGE R., ROUX E., « Ressource, projet, territoire : le travail continu des intentionnalités », in GUMUCHIAN H., PECQUEUR B. (dir.) *La ressource territoriale*, Ed. Anthropos, 2007, pp133-146.

<sup>170</sup> ELISSALDE B., « Territoire », consulté le 15 juillet 2011, <http://www.hypergeo.eu/spip.php?article285>

<sup>171</sup> DURAN P., *Penser l'action publique*, LGDJ, Droit et société, Lextenso éditions, 2010 [1999], p89.

\*       \*

\*

### *Conclusion du chapitre 1*

La gestion de l'eau DCH et des déchets non dangereux a considérablement évolué en l'espace de quarante ans. Deux phases apparaissent, mettant en lumière un changement de référentiel gestionnaire.

La première période renvoie au développement et à la structuration des services publics locaux d'eau potable et d'élimination des déchets, dans une optique hygiéniste et sanitaire. L'objectif poursuivi consistait, dans un cas, à généraliser la desserte en eau potable à domicile, dans l'autre, à éliminer rapidement la totalité des déchets. Marquée par le développement progressif du patrimoine technique et équipementier nécessaire à ces services publics, cette période s'inscrit dans l'ère du génie civil et sanitaire et de l'intervention sectorielle de l'État. La dimension de la qualité environnementale à protéger est peu, voire pas, présente au plan de l'action publique territoriale, comme en témoigne le faible encadrement réglementaire.

Les années 1980 et leur lot d'événements ont fonctionné comme un levier de transformation de la gestion de l'eau et des déchets. En effet, l'environnement fait son entrée sur le devant de la scène tant internationale que locale : montée en puissance du concept de Développement Durable, structuration du Ministère de l'environnement français, développement de la conscience écologique citoyenne, multiplication et publicisation d'« affaires » environnementales et d'événements, voire de catastrophes, naturels. La gestion de l'eau et des déchets est alors jugée défailante et doit être révisée.

À partir des années 1990, la transition vers l'adoption du référentiel de la durabilité s'accélère. L'appréhension technique et sectorisée du service public a montré ses limites et laisse le pas aux approches stratégiques dites « systémiques », « globales », « intégrées ». On est face à l'émergence du « génie de l'environnement », qu'appelle de ses vœux Bernard

Barraqué depuis les années 1990<sup>172</sup>. La réglementation se renforce à un rythme soutenu ; on assiste à une succession de lois, de circulaires, de décrets d'application, mais aussi de normes et d'objectifs chiffrés, détaillés et ambitieux – tantôt suscités par l'Union Européenne, tantôt à l'initiative de l'État – mettant l'accent sur la qualité environnementale. S'adaptant à ces évolutions, la gestion territoriale de l'eau DCH et des déchets se complexifie, devenant ainsi davantage transversale et transterritoriale, et une nouvelle cible apparaît : l'utilisateur. Il s'agit, outre d'intervenir sur le milieu dans son ensemble, d'inciter à un changement des pratiques et des comportements en rendant les acteurs locaux (élus, société civile et sphère économique et marchande) co-responsables de la gestion de l'environnement<sup>173</sup>. C'est l'objectif, par exemple, de la tarification incitative, du tri sélectif ou encore des normes agricoles relatives à l'utilisation des pesticides. Enfin, le changement de référentiel et sa mise en application par les services publics locaux s'articulent autour d'un objectif de sécurisation du service, vis-à-vis duquel la logique de rationalisation (institutionnelle, des équipements, des ressources...) apparaît être, pour les principaux acteurs institutionnels, un levier d'action pertinent (mutualisation des coûts de gestion, approche davantage globale et intégrée du service et des ressources, clarification du paysage politico-administratif...).

On a ainsi pu constater une évolution de la structuration des services, dans un premier temps atomisée à l'échelle communale/locale, vers des périmètres territoriaux toujours plus étendus. L'idée sous-jacente est d'optimiser la gestion des services d'eau et de déchets, en leur conférant une circonscription d'intervention propice, d'une part, à la prise en compte des différentes facettes des problématiques environnementales, et d'autre part, à favoriser des économies d'échelle et à clarifier les compétences entre services publics. On remarque d'ailleurs une forme de dualisation significative des services publics, en fonction de la mission à effectuer. Tandis que la collecte des déchets et la distribution d'eau potable semblent correspondre au principe de proximité, permettant de conserver une relation privilégiée à l'utilisateur et à ses besoins, les compétences d'élimination des déchets et de production d'eau potable paraissent davantage convenir à une échelle supra-locale, de l'ordre du bassin de vie ou du (sous) bassin versant.

Cette évolution des périmètres d'intervention et les injonctions à opérer une rationalisation institutionnelle renvoient à un débat partagé par les acteurs territoriaux et par la communauté scientifique. Ce débat porte sur la manière de définir la maille territoriale « satisfaisante » afin de gérer les problèmes environnementaux, en l'occurrence ceux relatifs à la gestion de l'eau et

<sup>172</sup> BARRAQUE B., 1995, *op. cit.*

<sup>173</sup> SALLES D., « Environnement : la gouvernance par la responsabilité ? », *Vertigo*, Hors série n°6, 2009, 7p.

des déchets. Deux grandes approches ont émergé. L'une, à caractère normatif, vise à rechercher ce qui serait la dimension optimale de gestion, poursuivant par là un objectif de performance, notamment économique ; cette approche est largement critiquée par certains chercheurs qui évoquent ainsi une notion non opératoire. L'autre, davantage fondée sur une conception pragmatique de l'action, milite pour intervenir sur des espaces *ad hoc*, circonscrits à l'échelle du problème à traiter, selon un périmètre faisant sens pour les acteurs concernés.

L'émergence des approches intersectorielle et transversale, parties prenantes du glissement de référentiel, a conduit à modifier les modalités du pilotage de l'action publique sur les territoires, notamment en ouvrant de plus en plus les arènes de décision à la participation d'acteurs tiers. De manière concomitante, cela s'inscrit dans un processus de décentralisation, concourant à redistribuer le pouvoir territorial. Il s'agit de la deuxième dimension de recomposition de la gestion territoriale de l'environnement dont le chapitre suivant rendra compte.



## CHAPITRE 2 : LA REDISTRIBUTION DU POUVOIR TERRITORIAL

« Après la vision très planificatrice des années 1970, on est resté dans un certain renoncement à une véritable vision d'aménagement du territoire. [...] L'État a parfois réfléchi de façon très verticale, comme par exemple sur la carte judiciaire, ce qui a rendu certains territoires très vulnérables [...] il faut renouer avec une vision qui tienne compte de la décentralisation, et du fait que l'État n'a plus du tout à jouer le rôle de planificateur, de décideur. Les collectivités locales ont pris de l'ampleur, on sait que les collectivités locales, les Départements, les Régions, vont bien au-delà de leurs missions. Il faut repenser à la fois la vision spatiale et la vision d'organisation d'un pays qui n'est plus le même que celui des années 1970 » explique Cécile Duflot, alors ministre de l'Égalité des territoires et du logement au sein du second gouvernement Ayrault, devant la commission des affaires économiques et du développement durable, le 10 juillet 2012<sup>174</sup>. À quoi renvoie ce constat et quels ont été les changements évoqués par la ministre ?

Cela introduit la seconde dimension de la recomposition de l'action publique territoriale de manière générale, ce qui correspond également au domaine environnemental. Il s'agit d'une restructuration des systèmes d'acteurs territoriaux, et départementaux en particulier. Alors que la période des Trente Glorieuses était marquée par la prééminence de l'« administration républicaine » des territoires<sup>175</sup> et du « système de régulation croisée »<sup>176</sup>, les années 1980 ont entamé une reconfiguration territoriale sur plusieurs plans.

En effet, au début des années 1980, le législateur procède à une redistribution du pouvoir territorial (1). En conférant de nouvelles attributions aux collectivités et en repositionnant l'ensemble du corps préfectoral sur de nouvelles missions, l'État engage un processus de

<sup>174</sup> [http://www.lagazettedescommunes.com/122357/cecile-duflot-%C2%AB-l%E2%80%99etat-n%E2%80%99a-plus-a-jouer-un-role-de-planificateur-%C2%BB/?utm\\_source=quotidien&utm\\_medium=Email&utm\\_campaign=12-07-2012-quotidien](http://www.lagazettedescommunes.com/122357/cecile-duflot-%C2%AB-l%E2%80%99etat-n%E2%80%99a-plus-a-jouer-un-role-de-planificateur-%C2%BB/?utm_source=quotidien&utm_medium=Email&utm_campaign=12-07-2012-quotidien)

<sup>175</sup> Dominique Lorrain, 1991, *op. cit.* et Pierre Muller, 1992, *op. cit.* montrent à quel point les services déconcentrés de l'État ont joué un rôle prépondérant dans l'élaboration et la mise en œuvre de l'action publique territoriale durant une longue période, et notamment des années 1950 aux années 1980.

<sup>176</sup> CROZIER M., THOENIG J.-C., 1975, *op. cit.*, pp 3-32.

transfert de compétences et de responsabilisation des élus locaux. Par ailleurs, le « mille-feuilles » politico-administratif territorial est de plus en plus critiqué<sup>177</sup> ; celui-ci desservirait le projet « modernisateur » du pays et empêcherait une gestion optimale des services publics locaux, d'où des efforts répétés de l'État pour réorganiser ces derniers selon une logique de rationalisation institutionnelle. Favorisée par les nouvelles attributions conférées aux collectivités locales, la dynamique territoriale se complexifie. D'un côté, les villes et les Départements connaissent un essor tout particulier et voient leurs élus se professionnaliser (2), de l'autre de nouveaux acteurs territoriaux font leur apparition (ou se renforcent) dans le champ de la gestion de l'eau DCH et des déchets non dangereux (3). On assiste ainsi à des changements de « posture » de la part des acteurs territoriaux, notion qui sera par ailleurs appliquée et enrichie dans le cadre des études de cas (partie 2). Cette redistribution du pouvoir territorial conduit enfin à s'interroger sur les modalités d'exercice de l'action publique territoriale : s'agirait-il d'un fonctionnement relevant du gouvernement local/territorial, ou d'une situation de gouvernance (4) ? À la suite de ce débat, la notion de régime d'action publique territoriale sera introduite, pour son caractère plus neutre au plan épistémologique et qui permet, de surcroît, d'ouvrir la variété des possibles afin de penser l'organisation territoriale de l'action publique.

### **1. De l'« administration républicaine des territoires » à la responsabilisation des acteurs territoriaux**

La décennie 1980 marque un tournant majeur au plan de l'administration des territoires infranationaux. Par le biais des vagues successives de décentralisation, la structuration du système politico-administratif territorial est profondément réformée, transformée. Cela signe alors le déclin de l'ère de l'« administration républicaine des territoires »<sup>178</sup>.

---

<sup>177</sup> L'ouvrage de Jean-Pierre Giran, *Proximité et Politique*, Ed Economica, 2001, ou encore le rapport de Stéphane Cadiou et de Catherine Maubert, « Au centre des forces locales. Éléments et enjeux d'une réflexion prospective », *Cahier du Plan*, n°7, juin 2005, évoquent les critiques adressées au « mille-feuilles » politico-administratif, en relayant notamment certains qualificatifs relativement péjoratifs à l'endroit des communes et des Départements, tels que « archaïques » ou « obsolètes ».

<sup>178</sup> LORRAIN D., 1991, *op. cit.*

- 1.1. L'ère de « l'administration républicaine des territoires » et de la « régulation croisée »
- 1.1.1. La prééminence du préfet

Jusqu'au début des années 1980, alors que l'échelon local (communes et intercommunalités) est responsable de la gestion quotidienne des services d'eau et des déchets, ce sont les représentants de l'État à l'échelle départementale qui sont en position de pilote de l'action publique.

Afin de comprendre l'importance jouée par l'administration territoriale d'État jusqu'aux années 1980, il convient de revenir brièvement en arrière.

Sous Napoléon, se mettent en place un système préfectoral et une progressive déconcentration des services d'État. Il s'agit, d'un côté, d'appliquer au plus près des territoires d'action les directives nationales, tout en conservant une cohérence d'ensemble, et de l'autre, d'assurer un égal accès à tous aux services publics considérés comme essentiels, en l'occurrence la desserte en eau potable à domicile et l'évacuation et l'élimination des ordures ménagères. Ce système a connu son apogée pendant la période des Trente Glorieuses, comme on l'a précédemment indiqué.

Le préfet, dépositaire de l'autorité étatique à l'échelon départemental, est alors en position d'exécutif et d'acteur tutélaire des collectivités territoriales. Les grandes orientations politiques sont définies à l'échelon national puis transmises aux préfets qui se chargent de les faire appliquer. Cependant, la mise en œuvre de ces politiques ne se fait pas de manière stricte et mécanique ; elle est discutée entre les préfets et les présidents de Conseils Généraux<sup>179</sup>, notables territoriaux représentant les intérêts locaux. L'objectif de ces renégociations est d'adapter les politiques nationales aux attentes et aux besoins locaux. Ce couple préfet-notable<sup>180</sup> constitue le noyau central – ou « pouvoir périphérique » selon l'expression de Pierre Grémion<sup>181</sup> – du rapport entre l'État et les collectivités, l'un et l'autre jouant le rôle

<sup>179</sup> Par souci d'exactitude, il convient d'indiquer que la dénomination de l'institution Départementale a changé, suite au vote des députés à l'assemblée nationale, le 19 février 2013. Désormais, le Conseil Général est appelé Conseil Départemental, ses représentants devenant dès lors des conseillers Départementaux. Ce changement de nom étant récent, les acteurs de terrain continuent d'utiliser majoritairement l'ancienne dénomination, comme on le fera également tout au long de la thèse.

<sup>180</sup> WORMS J.-P., « Le préfet et ses notables », *Sociologie du travail*, L'administration face au changement, n° spécial 3/66, 1966, pp. 249-269.

<sup>181</sup> GRÉMION P., *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Le Seuil, Paris, 1976.

d'intermédiaires essentiels dans la chaîne d'information, entre le pouvoir central et le local. Cela constitue ainsi un système de régulation dite « croisée »<sup>182</sup>. La caractéristique essentielle de ce système réside dans le cloisonnement interne et vertical des filières élective et bureaucratique. En d'autres termes, la transmission d'information ne passe guère par la voie hiérarchique au sein des administrations et des strates électives (parlementaires, élus territoriaux, élus locaux), mais davantage par l'intermédiaire de l'acteur homologue de l'autre filière (par exemple entre parlementaires et préfet, puis entre préfet et président de Conseil Général, etc.)<sup>183</sup>.

De la sorte, les filières électives et bureaucratiques s'interpénètrent fortement, au point d'être réciproquement interdépendantes dans l'accomplissement de leurs missions respectives. Ce fonctionnement a pour effet de faciliter l'interconnaissance des acteurs en relation (par exemple entre préfet et président de Conseil Général), et ainsi de favoriser une certaine connivence et un climat de confiance entre eux. L'information et les directives circulant constamment d'une filière à l'autre, et des négociations s'opérant à la marge à chaque étage, la responsabilité des acteurs tend à se diluer au sein de l'ensemble du système politico-administratif. Cela contribue à rendre ce système de régulation relativement opaque, favorisant ensuite, indiquent Michel Crozier et Jean-Claude Thoenig, des discussions/négociations informelles, notamment au sein du couple préfet-président de Département.

La position nodale de ces deux acteurs leur confère une force singulière au sein de l'échiquier politico-administratif territorial. Leur « capacité à associer autour de la puissance publique, sinon à faire travailler ensemble, en tout cas à identifier, à mobiliser les parties prenantes et à leur fournir un cadre d'ajustement mutuel »<sup>184</sup> provient du fait d'être situés à l'échelon intermédiaire d'intercession et d'ajustement entre les intérêts nationaux et locaux. Les présidents et les conseillers généraux, qui sont le plus souvent des notables territoriaux, se font les représentants des intérêts locaux ; ils tentent d'intercéder en leur faveur auprès du pouvoir central. Les préfets développent quant à eux une posture d'« arrangeur »<sup>185</sup>. Celle-ci consiste à « passer de l'application de normes et de règles définies hors sol [à l'échelon

<sup>182</sup> CROZIER M., THOENIG J.C., 1975, *op. cit.*

<sup>183</sup> L'annexe n°8 reproduit le schéma de la régulation croisée élaboré par Michel Crozier et Jean-Claude Thoenig, 1975, *op. cit.*

<sup>184</sup> DURAN P., 2010, *op. cit.* (p172).

<sup>185</sup> DURAN P., THOENIG J.C., « L'État et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, 1996, vol. 46, n°4, pp. 580-6623.

national, sans lien avec les problématiques locales, ndlr] à leur adaptation, en négociant systématiquement les objectifs, les actions, voire les règles avec les acteurs locaux, dont en premier lieu les collectivités territoriales. »<sup>186</sup> En d'autres termes, il s'agissait de faire la synthèse des divers intérêts verticaux en confrontation, afin d'adapter par la suite les directives nationales de façon à contenter, au moins en partie, l'ensemble des acteurs (du national au local). Selon Pierre Muller, « La figure emblématique [du système politico-administratif de l'époque] est [...] celle du préfet, à la fois représentant de l'État et protecteur des intérêts territoriaux vis-à-vis du pouvoir. »<sup>187</sup> Albert Mabileau qualifie quant à lui la position préfectorale comme étant la « clé de voûte et le pivot du système »<sup>188</sup>.

La force du système de régulation croisée est cependant à relativiser. Il convient tout d'abord de considérer ce fonctionnement comme relevant d'un idéal-type prédominant du mode d'action publique de l'époque. Ainsi, ce système ne serait pas aussi fermé et manichéen<sup>189</sup> qu'il n'est présenté par Michel Crozier et Jean-Claude Thoenig, et les marges de manœuvre et de négociation des élus locaux étaient très certainement plus étendues. Albert Mabileau exprime la même idée, en mettant en garde contre une mythification de la puissance préfectorale, et en s'appuyant sur l'analyse de Howard Machin : « En réalité, l'influence de beaucoup de préfets est limitée, le mythe de l'autorité préfectorale ne fait que se survivre »<sup>190</sup>. Par ailleurs, les grandes villes parviennent à s'extraire de ce jeu croisé, constituant ainsi une exception au sein du modèle politico-administratif prédominant. Leurs atouts résident dans leurs larges moyens et la position de leurs élus « cumulards », c'est-à-dire siégeant également dans les sphères politiques nationales. De la sorte, les élus urbains parviennent à court-circuiter la chaîne d'information, en interpellant directement le pouvoir central, grâce à leurs positions au sein de l'assemblée nationale et du parlement. La puissance invoquée du système de régulation croisée serait alors une « interprétation [...] qui] convient essentiellement à un espace départemental à dominante rurale »<sup>191</sup>, indique Albert Mabileau.

<sup>186</sup> EPSTEIN R., « Déconcentration », in PASQUIER R., GUIGNER S., COLE A. (dir.), *Dictionnaire des politiques territoriales*, Les Presses Sciences Po, 2011, pp. 139-146, (p143).

<sup>187</sup> MULLER P., 1992, *op. cit.*, (p.281)

<sup>188</sup> MABILEAU A., « Les génies invisibles du local. Faux-semblants et dynamiques de la décentralisation », *Revue française de science politique*, 1997, vol. 47, n°3, pp. 340-376.

<sup>189</sup> DURAN P., THOENIG J.C., 1996, *op. cit.*

<sup>190</sup> MACHIN H., *The prefect in the French Public Administration*, 1977, cité en note de bas de page dans MABILEAU A., 1997, *op. cit.*, (p346)

<sup>191</sup> *Ibid.*, (p347)

### 1.1.2. Des projets territoriaux portés par les services déconcentrés de l'État

Jusque dans les années 1980, l'histoire de l'action publique territoriale paraît ainsi se jouer dans la relation aux représentants territoriaux de l'État. Ceci s'explique en partie au regard des caractéristiques du mode d'action publique en vigueur au cours des Trente Glorieuses, en l'occurrence des politiques publiques *top-down* et sectorielles, mobilisant au premier chef les grands corps de fonctionnaires d'État (le corps des Mines, le corps des Ponts et Chaussées, le Génie rural...). Les élus locaux se trouvent ainsi dépossédés *a priori* de toute compétence décisionnelle et gestionnaire en matière d'élaboration stratégique de l'action publique ; « c'est l'administration d'État, et non les collectivités locales, qui exerce la fonction essentielle d'intégration et de mise en cohérence des politiques sectorielles définies au niveau central »<sup>192</sup>, ceci dans le jeu incessant des rapports entre acteurs du système de régulation croisée. La forte sectorialité des politiques et le rôle de l'administration s'inscrivent alors dans une « médiation bureaucratique-corporatiste, monopoliste et fermée, qui déploie ses filières verticales jusqu'au niveau départemental »<sup>193</sup>.

Les domaines de l'eau potable et des déchets ménagers sont également régis par les acteurs étatiques sur les territoires. Cela se traduit par une présence forte des ingénieurs d'État auprès des collectivités locales. Ce sont eux qui définissent les grandes lignes de l'action publique et les projets locaux, puis les mettent en œuvre. Leur présence est d'autant plus structurante à partir de la deuxième moitié du 20<sup>e</sup> siècle.

En effet, en particulier dans le secteur de l'eau, la question de l'inégalité entre les mondes urbains et ruraux se pose avec acuité, notamment concernant le financement des projets locaux. Pour répondre aux difficultés financières des collectivités rurales, le FNDAE – dispositif de péréquation financière – est créé, afin de faire jouer la solidarité urbain-rural. Celle-ci « est orchestrée 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. »<sup>194</sup> Les collectivités territoriales compétentes en eau potable se retrouvent donc en situation de subordination à l'égard des acteurs étatiques, et se voient dénier toute capacité d'orientation quant à leurs propres politiques de gestion locale.

---

<sup>192</sup> MULLER P., 1992, *op. cit.*, (p281)

<sup>193</sup> *Ibid.* (p281)

<sup>194</sup> PEZON C., CANNEVA G., 2009, *op. cit.* (p33).

Quant à la gestion des déchets, on retrouve une présence forte des préfets de département et des agents des Directions Départementales de l'Agriculture et des Forêts (DDAF), et de celles de l'Équipement (DDE). En effet, par la circulaire de 1969, l'État demande aux préfets de procéder à l'élaboration de Schémas Départementaux de collecte et d'élimination des déchets ménagers. Ce sont ensuite les agents des administrations susmentionnées qui sont chargés de la mise en application des schémas, et de l'accompagnement des collectivités locales, bien que ces schémas, on l'a vu, furent faiblement mis en œuvre.

Suite aux premières lois décentralisatrices en 1982-1983, ce système régi par « l'administration républicaine des territoires » va progressivement évoluer, au profit d'une redistribution du pouvoir territorial.

## 1.2. La décentralisation, source d'une redistribution du pouvoir territorial

### 1.2.1. La reconnaissance d'un pouvoir local légitime

Les lois de décentralisation, initiées dès 1982 et renforcées en 2003, reconnaissent aux collectivités territoriales une capacité de « libre administration » et de gestion des affaires de leur territoire<sup>195</sup>. Cela consiste à leur accorder une « clause générale de compétences », c'est-à-dire un principe de liberté permettant « à une collectivité territoriale d'intervenir en toute matière pour répondre à un intérêt public local sous réserve de ne pas empiéter sur les compétences [...] d'une autre autorité publique »<sup>196</sup>. Cette « liberté » d'intervention offerte aux collectivités est doublée d'un affranchissement de toute tutelle politico-administrative, que ce soit en relation avec le préfet (modalité auparavant en vigueur) comme entre collectivités<sup>197</sup>.

Jusqu'alors, la République était appréhendée par ses dirigeants comme « une et indivisible » ; les collectivités locales étaient considérées comme un simple « prolongement » de l'État, des « antennes » relais destinées à mettre en œuvre les directives nationales<sup>198</sup>.

Par le biais des transferts de compétences aux collectivités, l'État opère une redistribution des ressources (notamment financières) et du pouvoir, auparavant centralisés dans les mains des

<sup>195</sup> BAGUENARD J., *La décentralisation*, PUF, collection Que sais-je, 7<sup>e</sup> édition 2006 [1980].

<sup>196</sup> MARCOU G., « Clause générale de compétence », in PASQUIER R., GUIGNER S., COLE A. (dir.), *Dictionnaire des politiques territoriales*, Les Presses Sciences Po, 2011, pp. 57-62, (p57).

<sup>197</sup> BAGUENARD J., 2006, *op. cit.*

<sup>198</sup> MABILEAU A., 1994, *op. cit.*

appareils déconcentrés de l'État, vers les acteurs politiques territoriaux. En d'autres termes, l'État reconnaît la capacité et la légitimité des élus locaux à assurer les affaires de leur territoire. Par extension, il s'agit de responsabiliser les élus territoriaux, en reportant sur les collectivités l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques territoriales.

### 1.2.2. Un repositionnement des acteurs étatiques sur les territoires

Face à la montée en puissance du pouvoir local dans la gestion des affaires publiques territoriales, on serait tenté de voir le spectre de la fin (ou de la crise) de l'État. Ceci relève davantage d'un faux-semblant que d'une réalité empirique. À cet égard, on est facilement induit en erreur par la commune tendance à considérer la décentralisation et la déconcentration des services de l'État comme antagonistes ; il s'agit en réalité de deux démarches complémentaires.

La décentralisation marque ainsi le déclin de l'ère de l'« administration républicaine des territoires » et un repositionnement de l'État sur de nouvelles missions, lui permettant par ailleurs de « gouverner à distance »<sup>199</sup>. Patrick Le Lidec distingue deux logiques différentes entre la vague décentralisatrice des années 1980 et celle de la décennie 2000<sup>200</sup>. La première s'inscrivait dans une optique de rééquilibrage du pouvoir entre l'État et les élus locaux. Cela renvoie à l'analyse d'Albert Mabileau : les élus locaux sont reconnus légitimes et aptes à élaborer et à mettre en œuvre leurs propres politiques publiques sur leur territoire. La seconde période correspond davantage à une « décentralisation administrative » relevant d'une logique de « délégation de gestion ». Autrement dit, l'État s'est déchargé d'un certain nombre de domaines d'intervention et de l'activité d'accompagnement et d'instruction des territoires qui auparavant lui incombait, en transférant ces responsabilités aux collectivités territoriales.

Dans le cadre de la gestion de l'eau DCH, le rapport du député Jean Launay évoque ainsi une « politique [...] largement décentralisée [...] et] essentiellement assurée par les Agences de l'eau et les collectivités locales. »<sup>201</sup> C'est ainsi qu'après la loi du 7 janvier 1983, les Départements se sont vus attribuer la responsabilité de la gestion/répartition du FND AE auprès des collectivités. Le rapport de ce député est également explicite quant à l'importance jouée par les Conseils Généraux au plan de la politique territoriale de l'eau. Quant au secteur

---

<sup>199</sup> EPSTEIN R., « Gouverner à distance. Quand l'État se retire des territoires », *Esprit*, n°319, 2005, pp. 96-111.

<sup>200</sup> LE LIDEC P., « Décentralisation », in PASQUIER R., GUIGNER S., COLE A. (dir.), *Dictionnaire des politiques territoriales*, Les Presses Sciences Po, 2011, pp. 127-133.

<sup>201</sup> LAUNAY J., 2003, *op. cit.*, p33.

des déchets non dangereux, on observe un mouvement de décentralisation avec le transfert de la compétence planificatrice du préfet vers les présidents de Départements, à partir de 1995.

Les missions des services déconcentrés de l'État sont ainsi redéfinies et l'ensemble du corps préfectoral est repositionné.

Suite à la décentralisation, la figure du préfet tutélaire, « arrangeur » de l'action publique territoriale, ne vaut plus. Les missions préfectorales de maintien de l'ordre public et de garant de l'intérêt supérieur territorial ne changent pas, c'est l'activité même du préfet qui évolue. Son rôle consiste désormais à opérer en majeure partie des contrôles de légalité à l'égard des opérations menées par les collectivités territoriales et les industriels du secteur.

Prenant acte de la redistribution du pouvoir territorial, de la « libre administration » des collectivités et de l'ouverture des arènes de décision/intervention, le dépositaire de l'autorité étatique sur les territoires investit, dans un premier temps (décennies 1980-1990), la figure de l'« animateur ». Sa capacité et sa légitimité d'intervention sont renforcées par sa position nodale. Celle-ci « devient [même] une condition généralisée de la conduite des affaires [dans le cadre de] relations interterritoriales moins hiérarchisées, sinon concurrentielles. »<sup>202</sup> Cette posture consiste à organiser et à réguler les interrelations entre l'ensemble des parties prenantes à la gestion des affaires territoriales, afin de favoriser la coopération et répondre aux enjeux locaux.

Confronté à la complexification des problèmes territoriaux et de l'action publique, le préfet est contraint d'investir une nouvelle posture à la fin des années 1990 : celle d'« ajusteur »<sup>203</sup>. Il s'attache désormais à agencer les intérêts des différents acteurs (étatiques, publics, privés, civiles) présents sur le territoire, au nom de l'intérêt supérieur et de la cohérence territoriale. Autrement dit, cette démarche vise à faire la synthèse des différentes contraintes et exigences des acteurs territoriaux, selon une approche davantage horizontale et transversale de l'action publique – et non plus verticale comme dans le passé (posture d'« arrangeur »). L'enjeu pour le préfet est d'accompagner la construction d'un « bien commun »<sup>204</sup> territorial, puis de le défendre en guidant, voire en recadrant l'action des acteurs territoriaux. Pour ce faire, au moins trois modalités d'intervention lui sont reconnues<sup>205</sup> : (i) organisateur des scènes

<sup>202</sup> DURAN P., THOENIG J.-C., 1996, *op. cit.*, p605.

<sup>203</sup> EPSTEIN R., « Le préfet-ajusteur. Entre intérêt général et ordre public, après le “pouvoir périphérique” », *Pouvoirs locaux*, 1/2000, n°44, pp. 37-44.

<sup>204</sup> LASCOUTES P., LE BOURHIS J.-P., « Le bien commun comme construit territorial. Identités d'action et procédures », *Politix*, vol. 11, n42, 1998, pp. 37-66.

<sup>205</sup> EPSTEIN R., 2000, *op. cit.*

territoriales dans lesquelles les acteurs échangent et définissent une voie d'action vers laquelle tendre (il est alors « l'agence matrimoniale » permettant de créer des espaces de rencontre et d'ajustement entre les intérêts en présence) ; (ii) juge et partie, le préfet cadre les débats et possède un pouvoir de sanction en définissant des règles ; (iii) acteur parmi d'autres, il s'aligne et soutient la position d'un (collectif de) acteur(s) – le plus souvent une coalition politique territoriale qu'il peut éventuellement piloter.

La gestion des déchets offre une bonne illustration de la mission de maintien de l'intérêt supérieur territorial assumée par les préfets, et de la posture d'ajusteur. En effet, ces derniers apparaissent « assaillis de demandes, de protestations, de refus, quand ce ne sont pas des manifestations. »<sup>206</sup> On comprend alors combien ce dépositaire de l'autorité de l'État sur les territoires détient une place primordiale au sein des systèmes départementaux de gestion des déchets, afin de réguler l'ensemble au service du bien commun et de la paix sociale.

De même, et comme on le verra ultérieurement, le préfet et l'administration républicaine conservent la main sur l'architecture institutionnelle des territoires, en animant et en pilotant les rapprochements intercommunaux, que ce soit dans le cadre des Schémas Départementaux de Coopération Intercommunale (SDCI) ou de manière contingente, au plan de la gestion des problématiques territoriales. Par exemple, les agents de la Direction Départementale des Territoires (DDT), dans le département des Deux-Sèvres, s'attachent depuis les années 1990 à développer les intercommunalités en matière de gestion de l'eau<sup>207</sup> (cf. premier verbatim ci-dessous). Dans le Rhône, les agents de la DDT interviennent et parviennent à impulser une dynamique d'interconnexion entre réseaux d'eau potable, voire de regroupements, à la demande explicite du préfet, comme ce fut le cas dans le Beaujolais (cf. second verbatim et chapitre 5).

*« l'objectif que l'on s'est fixé dès 1995 [...] est d'inciter dans un premier temps à l'intercommunalité autour des syndicats de production qui sont sept ou huit dans le département. [...] cela permettrait dans un deuxième temps [...] d'avoir un syndicat départemental unique [...] il y a tous les ans depuis plusieurs années une réunion annuelle réunissant préfet, président du Conseil Général avec la participation des Agences pour inciter à l'intercommunalité. [...] L'avantage que nous avons en tant qu'État, c'est que ce discours que nous portons au niveau de l'eau, les collègues le portent au niveau planification et urbanisme [...]. Nous espérons que les communes vont finir par comprendre que ce n'est pas un discours dogmatique. »* (Agent de l'administration territoriale d'État, DDT, Deux-Sèvres)

<sup>206</sup> DUFEIGNEUX J.-L., et al., 2003, *op. cit.*, p179.

<sup>207</sup> ROUSSARY A., GHIOTTI S., in BARBIER R. (dir.), février 2012, *op. cit.*

*« l'étude de sécurisation [via des interconnexions], ce sont les services de la DDT qui ont été moteurs parce que le préfet a souhaité qu'il y ait réellement une telle étude sur le territoire du Beaujolais, parce que là bas, ils dépendent d'une seule ressource. » (agent territorial, service eau de la CAVIL, Rhône)*

La place et le rôle des services déconcentrés de l'État évoluent également vers un retrait. D'acteurs centraux, ils passent à partenaires territoriaux. Suite aux diverses réformes territoriales, les services déconcentrés perdent progressivement leurs missions de portage politique, pour se recentrer sur les missions régaliennes de contrôle et de prescription, voire de coordination comme dans le cadre des Missions Inter-services de l'eau (MISE) (cf. Encadré n°6).

#### **Encadré n°6 : La Mission Inter-services de l'eau (MISE)**

Face à la multiplicité des intervenants publics (services déconcentrés de l'État et établissements publics) dans le domaine de l'eau, un enjeu de coordination est rapidement apparu afin de favoriser d'une part la mise en cohérence des diverses actions, et d'autre part le développement d'une vision globale de la situation territoriale, l'objectif final étant d'assurer une régulation de l'ensemble.

Suite à la circulaire du 22 janvier 1993, les préfets de département sont tenus de constituer des pôles de coordination entre les différents intervenants publics, par le biais des MISE. Ce dispositif, animé par les Directions Départementales des Territoires (et de la Mer) – DDT(M) qui étaient auparavant les DDAF –, regroupe ainsi l'ensemble des services déconcentrés de l'État et des établissements publics ayant trait à la gestion de l'eau et des milieux aquatiques. Y participent ainsi, par exemple, les Agences de l'eau, la police de l'eau, la Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (DREAL), ou encore le service de navigation. Ces arènes peuvent également être ouvertes à d'autres acteurs, à l'initiative du préfet.

Il s'agit donc d'un organe de partage d'information entre acteurs étatiques/publics, et de coordination de l'action.

La dernière réforme de l'administration territoriale d'État a été initiée en 2007, dans le cadre de la Réforme Générale des Politiques Publiques (RGPP). Elle a eu un impact considérable

sur l'organisation générale de l'administration étatique des territoires<sup>208</sup>. Les services déconcentrés de l'État ont été réorganisés de manière drastique : modification des missions, refonte des services, diminution du nombre de fonctionnaires. Les anciennes Directions Départementales ont ainsi fusionné en quelques grandes entités, souvent au profit de l'échelon régional<sup>209</sup>.

Suite au décret du 16 février 2010, la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) est créée. Fusionnant les anciennes direction régionale de l'équipement (DRE), direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE) et direction régionale de l'environnement (DIREN), la DREAL joue aujourd'hui un rôle important au plan de l'application des politiques publiques nationales relatives au développement durable, en concentrant en son sein diverses composantes auparavant distribuées entre différents services. C'est elle qui assure entre autres les missions relatives à l'environnement : préservation et contrôle de la qualité environnementale, gestion des ressources, inspection des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE), etc.

À l'échelle départementale, les ex DDAF et DDE ont fusionné en une Direction Départementale des Territoires (DDT) – et de la Mer, le cas échéant (DDTM) – le 1<sup>er</sup> janvier 2010. Cette nouvelle direction est présentée comme le relais de la DREAL sur les territoires<sup>210</sup>. Comme dans le passé, leur mission consiste à accompagner le développement et l'aménagement des territoires. Cependant, les contours de cette mission ont changé. Alors que les DDAF et DDE réalisaient un véritable portage administratif et technique des projets des collectivités rurales, palliant ainsi leurs manques de moyens (humains, techniques, financiers), les DDT(M) ont dû cesser leur activité d'ingénierie publique concurrentielle, pour se concentrer sur de l'accompagnement stratégique et de l'incitation régaliennne. Par ailleurs, certaines DDT(M) ont vu fondre de manière plus ou moins conséquente leur personnel fonctionnaire, compliquant ainsi la réalisation de leur mission. Les différences territoriales encore présentes semblent en partie tenir, à dire d'acteurs territoriaux, au degré

---

<sup>208</sup> BEZES Ph., LE LIDEC P., « L'hybridation du modèle territorial français. RGPP et réorganisation de l'État territorial », *Revue française d'administration publique*, ENA, 2010/4, n°136, pp. 919-942 ; KADA N., « La réforme de l'État territorial », *Revue française d'administration publique*, n°141, 2012, pp. 109-120. Outre la fusion/réorganisation des services déconcentrés de l'État, ces deux articles mettent en lumière une modification globale des cadres de l'action de la fonction publique territoriale d'État, tant en matière des missions à mener qu'au plan de la division du travail et des relations hiérarchiques entre les différentes administrations.

<sup>209</sup> « un vaste programme de fusions de services est mis en œuvre [dans le cadre de la RGPP] pour structurer l'État autour de huit pôles régionaux et de deux ou trois directions au niveau départemental. » EPSTEIN R., 2011, *op. cit.*

<sup>210</sup> <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Les-DDT-directions-departementales.html>

d'anticipation de l'évolution des services déconcentrés de l'État, de la part des directeurs départementaux.

La loi du 21 juillet 2009 crée quant à elle les Agences Régionales de Santé (ARS). Celles-ci regroupent notamment les Directions Régionales et Départementales des Affaires Sociales et Sanitaires, aux côtés d'anciens services dédiés à l'hospitalisation et à l'assurance maladie. Dans le domaine environnemental, les agents de l'ARS interviennent sur des activités de veille sanitaire quant à la qualité des ressources environnementales. On les retrouve ainsi dans le panthéon des acteurs territoriaux de la gestion de l'eau DCH et des déchets dangereux, notamment du secteur médical.

L'encadré ci-dessous propose quelques exemples de repositionnement des services déconcentrés de l'État en matière de gestion de l'eau et des déchets, suite à la RGPP.

**Encadré n°7 : Quelques exemples de repositionnement des services déconcentrés de l'État dans la gestion de l'eau et des déchets**

Les cas de l'Ille-et-Vilaine et du Rhône illustrent deux trajectoires différentes de redéploiement des services déconcentrés de l'État, notamment de la DDT(M). Dans le premier cas, la DDTM est clairement « sinistrée » : brusque disparition des services d'ingénierie et objectif de réduire l'effectif de la Direction de vingt à vingt-cinq équivalents temps plein ; le service « eau » repose désormais principalement sur un seul agent. Dans le Rhône, il semblerait que le directeur de l'époque ait davantage anticipé le redéploiement des services déconcentrés. Durant la décennie 2000, l'activité d'ingénierie publique concurrentielle a progressivement été réorientée vers l'assistance à maîtrise d'ouvrage et la gestion des services publics locaux. Le service n'a donc pas connu un allègement de son personnel aussi conséquent qu'en Ille-et-Vilaine.

Quant aux services déconcentrés de l'État impliqués dans le secteur des déchets, c'étaient principalement les DDAF et les DDASS (Directions Départementales des Affaires Sociales et Sanitaires) qui intervenaient auprès des collectivités. Les premières assistaient les collectivités territoriales au plan administratif et pour l'implantation des infrastructures nécessaires au service public, tandis que les secondes intervenaient dans le cadre du contrôle de légalité et du respect de la réglementation concernant les ICPE. Aujourd'hui, suite à la réforme de l'administration territoriale d'État, les DREAL, par l'intermédiaire des DDT(M), semblent être l'interlocuteur étatique principal auprès des acteurs territoriaux. Cependant,

leur activité se limite désormais, en grande partie, au contrôle des procédures environnementales. Par exemple, en Gironde, le secteur des déchets implique deux à cinq agents de la DDT, dont le responsable de la direction et la responsable du service « Procédures Environnementales ». Cependant, l'activité de ce service représenterait à peine 0,5 équivalent temps plein réparti sur trois agents, selon la responsable du service « Procédures Environnementales ». Ce secteur n'apparaît donc plus être une priorité pour la DDT, qui intervient aujourd'hui davantage sur d'autres thématiques. Pour un responsable de l'ARS Gironde, cette désaffectation étatique est jugée « grave », favorisant l'émergence « *de fortes disparités entre départements, selon que les Conseils Généraux aient l'envie et les moyens d'intervenir ou pas...* ».

L'administration républicaine, marquant une certaine forme de « gouvernement déconcentré des territoires » jusqu'à la fin des Trente Glorieuses, n'est plus aussi présente. Aujourd'hui, ce sont les collectivités et leurs multiples partenaires qui se chargent de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques publiques territoriales. Cela s'inscrit par ailleurs dans une dynamique de rationalisation de la carte politico-administrative territoriale française, comme on l'a préalablement évoqué.

### 1.3. La rationalisation du système politico-administratif territorial comme levier de modernisation de l'action publique

Cette dynamique d'autonomisation et de responsabilisation des collectivités territoriales s'inscrit dans une démarche de rationalisation institutionnelle, visant à optimiser l'action publique locale. L'enjeu visé par le gouvernement français consiste à rapprocher des « territoires de proximité », l'élaboration, la mise en œuvre et la gestion de l'action publique. Le pari sous-jacent de la réforme est d'améliorer l'efficacité des politiques publiques, en répondant notamment aux limites du « mille-feuilles » politico-administratif territorial. Cette ambition jalonne l'histoire du système politico-administratif territorial, depuis plus d'un siècle.

## 1.3.1. Principes et registres de justification de la « rationalisation » institutionnelle

Le projet de « modernisation » de l'État et des territoires infranationaux (pour reprendre les termes des acteurs de terrain) s'appuie, en partie, sur une logique de « rationalisation » institutionnelle. Celle-ci consiste à inciter les collectivités locales à se regrouper en intercommunalités. Le rapport Balladur est explicite à ce propos : « Le premier préalable à satisfaire pour engager une modernisation de l'administration communale est, en toute hypothèse, l'achèvement de la carte de l'intercommunalité. »<sup>211</sup> Nicolas Sarkozy, alors président de la République, reprend ce thème de la modernisation : « *Difficile, l'œuvre de modernisation de notre organisation territoriale l'est d'abord par son objet même et la complexité de la matière. Les structures des collectivités locales, la répartition de leurs compétences, la détermination de leurs ressources, tout est compliqué et tout est lié ; [...] les contraintes constitutionnelles qui cadrent la réflexion sont lourdes : une « part déterminante » de ressources propres, l'interdiction de la tutelle d'une collectivité sur une autre, la notion de libre administration, la reconnaissance constitutionnelle des communes, des Départements et des Régions... tous ces éléments compliquent notablement toute modification de l'architecture d'ensemble.* »<sup>212</sup>

L'enjeu de la rationalisation serait notamment d'éliminer certains échelons du « mille-feuilles » politico-administratif territorial, afin de clarifier et d'optimiser la gestion territoriale des affaires publiques. Pour ce faire, l'État préconise de favoriser une recomposition de l'échelle d'intervention, au profit des collectivités créées après la seconde guerre mondiale (principalement les communautés de communes, d'agglomération, urbaines et les Régions).

L'ambition étatique de faire évoluer cette structuration politico-administrative territoriale trouve son fondement dans une double justification : une simplification favorable à la clarification des compétences ; une recherche du territoire politico-administratif propice à se saisir des nouveaux enjeux.

<sup>211</sup> BALLADUR E. (slp.), *Il est temps de décider. Rapport au président de la République*, La documentation française, 2009, p73.

<sup>212</sup> Déclaration de M. Nicolas Sarkozy, président de la République, sur la réforme des collectivités locales, à Paris le 5 mars 2009. [URL : <http://discours.vie-publique.fr/notices/097000696.html> consulté le 19 novembre 2012]

### *Simplifier pour clarifier, premier registre de justification*

Tout d'abord, l'État reconnaît une complexification accrue du système politico-administratif territorial. Aux côtés du triptyque État-Départements-communes, sont apparus progressivement de nouveaux échelons : de longue date des syndicats (à vocation unique ou multiple, mixtes...), puis les Régions, les Pays, les diverses communautés (de communes, d'agglomération, urbaines)...

Cette multiplication de nouveaux échelons s'est accompagnée, outre de chevauchements ponctuels et/ou de jeux frictionnels en matière de prise de compétences entre entités, de défaillances de l'action. Sont particulièrement dénoncés des problèmes de cohérence territoriale et d'efficacité d'intervention (des plans peu coordonnés entre eux, comme par exemple ceux d'urbanisme/aménagement, de développement des réseaux d'eau, de télécommunication, etc.)<sup>213</sup>.

Autrement dit, rationaliser consiste à réduire le nombre de structures existantes. Par conséquent, cela permettrait d'avoir une vision plus claire des périmètres d'intervention de chacune, et de conférer à chaque échelon une compétence singulière.

### *Ajuster les territoires aux nouveaux enjeux, deuxième registre de justification*

Les critiques concernant le « mille-feuilles » politico-administratif français semblent ensuite s'être cristallisées, en grande majorité, autour de l'atomisation municipale (environ 36 500 communes) et de l'ancienneté des Départements (créés après la Révolution Française). Ces deux échelons sont ainsi taxés d'« archaïsme », d'« obsolescence »<sup>214</sup>.

---

<sup>213</sup> SAEZ G., « Recompositions de l'action publique et pluralisme territorial », *Annuaire des collectivités locales*, 1999, vol. 19, n°1, pp. 17-26 ; DOUILLET A.-C., « Les élus ruraux face à la territorialisation de l'action publique », *Revue française de science politique*, 2003, vol. 53, n°4, pp. 583-606 ; OFFNER J.-M., 2006, *op. cit.* Ces trois articles montrent à quel point la multiplication et la superposition des échelons politico-administratifs compliquent singulièrement la mise en œuvre de l'action, du fait de chevauchements et de dépassements des compétences de la part des acteurs institutionnels territoriaux. Mobilisant par ailleurs des objets différents, on comprend qu'il s'agit d'un phénomène généralisé à l'ensemble de l'action publique territoriale. Guy Saez propose ainsi une réflexion sur la démocratie locale et l'aménagement des territoires. Anne-Cécile Douillet s'intéresse quant à elle davantage aux politiques des Pays, relancée en 1995 par la loi d'orientation pour le développement et l'aménagement des territoires, puis confirmée par la loi Voynet de 1999. Enfin, Jean-Marc Offner s'intéresse de manière générale aux questions de territoires et de territorialisation de l'action publique. Cela l'amène à développer une réflexion plus large sur la pertinence de la structuration du système politico-administratif et la répartition des compétences entre entités institutionnelles pour la conduite des affaires publiques.

<sup>214</sup> CADIOU S., MAUBERT C., 2005, *op. cit.* ; *Revue Pouvoirs Locaux*, « Dossier : Le département, l'état des politiques publiques, l'avenir du Conseil Général », n°75, 4/2007, pp. 48-134. Ce dossier spécial de la revue *Pouvoirs Locaux* propose des articles rédigés par des universitaires et des acteurs de terrain, chacun revenant sur le débat relatif à l'obsolescence réelle ou supposée de la structuration politico-administrative française.

Le caractère supposé désuet en premier lieu des communes, puis des Départements, dans la prise en charge des problématiques complexes (dont celles relatives à l'environnement), s'inscrit dans une quête du territoire d'intervention « pertinent ». De par leur maille géographique restreinte, les municipalités seraient incapables, à elles seules, d'embrasser la complexité des « nouveaux » enjeux territoriaux. Il s'agit donc d'opérer une remontée de l'échelle d'intervention, afin de saisir les relations d'interdépendances réciproques entre les différents acteurs, territoires et enjeux. Cela permettrait d'établir une stratégie d'action davantage favorable à une résolution des problèmes publics intersectoriels et transterritoriaux<sup>215</sup>. Quant aux départements, eux aussi ne correspondraient plus aux nouveaux périmètres d'enjeux, à en écouter leurs détracteurs. À cet égard, est souvent faite référence à la mise en concurrence internationale entre régions et grandes métropoles. Dans un article de 1999, Jean-François Thisse et Tanguy Van Ypersele en appellent d'ailleurs à la création de « régions métropolitaines ». Celles-ci « ne reposerai[ent ...] pas tant sur le transfert de nombreuses compétences nationales vers le régional, que sur celui de compétences municipales ou départementales vers le régional. »<sup>216</sup>.

L'essai politique du député et universitaire Jean-Pierre Giran illustre quant à lui la vigueur des critiques à l'égard de ces deux échelons. Considérant « les découpages communaux et départementaux [...] de plus en plus mal adaptés [...] mieux vaudrait accélérer une évolution où la disparition [du département] permettrait au découpage territorial de gagner en cohérence et en efficacité. ». Par ailleurs, les coopérations intercommunales et inter-administratives apparaissent, selon cet auteur, comme étant de plus en plus essentielles pour « satisfaire une demande de plus en plus complexe et de plus en plus mobile. »<sup>217</sup>

### *Deux registres sous-tendant une ambition modernisatrice*

Ces deux registres de justification soutiennent ainsi une ambition visant à moderniser la structuration institutionnelle française, et l'action publique en générale. Cette ambition s'appuie sur la reconnaissance d'une disjonction entre l'émergence de nouvelles problématiques et le maintien (ou la complexification) d'un système politico-administratif fondé sur d'anciens enjeux. Autrement dit, ce système ne serait plus pertinent et apte à répondre aux besoins actuels.

<sup>215</sup> GIRAN J.-P., 2001, *op. cit.* ; OFFNER J.-M., 2006, *op. cit.*

<sup>216</sup> THISSE J.-F., VAN YPERSELE T., « Métropoles et concurrence territoriale », *Économie et statistique*, n°326-327, 1999, pp. 19-30, (p25).

<sup>217</sup> GIRAN J.-P., 2001, *op. cit.* (p118-119) et (p116).

Afin de se saisir pleinement de ces nouveaux enjeux et d'y apporter une réponse « adaptée », le projet modernisateur suppose de faire évoluer la structuration politico-administrative dans son ensemble.

### 1.3.2. La réforme des collectivités territoriales 2008-2014 : un ambitieux projet de restructuration intercommunale

La dernière réforme des collectivités territoriales, initiée sous la Présidence de Nicolas Sarkozy, en 2008, poursuit ce dessein de rationalisation institutionnelle.

Les rapports des commissions Attali<sup>218</sup> (2008) et Balladur<sup>219</sup> (2009) préconisaient ainsi la suppression des Départements. Conseils Généraux et Régionaux devaient fusionner d'ici 2014, donnant forme à des Conseils Territoriaux à l'échelle régionale. Concrètement, il s'agissait d'ôter un échelon intermédiaire pour « clarifier » et « simplifier » le jeu territorial. Cette mesure fut fortement critiquée notamment par les trois principales associations d'élus territoriaux (l'Association des Maires de France – AMF –, celle des Communautés de France – AdCF – et celle des Départements de France – ADF), mobilisant officiellement des justifications relatives aux différences de cultures administratives et de rattachement aux missions locales. Officieusement, il s'agissait également de conserver les mandats électifs. Suite à l'accession à la présidence de François Hollande – qui dénonçait cette mesure dans son programme électoral –, cette mesure a été abrogée.

Quant aux municipalités, le rapport Balladur préconisait « l'achèvement » de la carte de l'intercommunalité, proposition qui fut en partie confirmée par une mission sénatoriale en 2009. Cela donne lieu, depuis 2010, à un renforcement des commissions départementales de coopération intercommunale, destinées à établir avec le préfet le schéma départemental de coopération intercommunale (SDCI) (*cf.* Encadré n°8).

---

<sup>218</sup> ATTALI J. (slp.), *Rapport pour la libération de la croissance française*, La Documentation Française, 2008. URL : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/084000041/0000.pdf> Consulté le 11 juillet 2012

<sup>219</sup> BALLADUR E. (slp.), 2009, *op. cit.*

### **Encadré n°8 : L'élaboration des Schémas Départementaux de Coopération Intercommunale**

Les commissions départementales de coopération intercommunale sont composées de représentants des communes, des structures intercommunales, du Conseil Général et du Conseil Régional. L'ensemble des participants est réuni sous l'autorité du préfet de département<sup>220</sup>. Les discussions doivent favoriser l'émergence de propositions de regroupements intercommunaux, formalisées dans un SDCI et approuvé par le préfet. En cas d'absence de consensus, ou d'une appréciation d'insuffisance de la part du préfet, la loi confère à ce dernier un pouvoir renforcé, d'ordre discrétionnaire, lui permettant d'imposer ses choix en matière d'intercommunalité.

L'établissement des SDCI doit répondre à cinq objectifs nationaux : (i) mettre fin à l'isolement de communes ; (ii) créer des ensembles communautaires d'au moins 5 000 habitants ; (iii) supprimer les « enclaves et discontinuités territoriales » ; (iv) favoriser une « concordance avec les espaces de vie des usagers (unités urbaines, Schémas de Cohérence Territoriale, bassins de vie) » ; (v) réduire et simplifier la carte « des structures compétentes en matière d'aménagement de l'espace, de protection de l'environnement et de respect des principes du développement durable. »<sup>221</sup>

Au 31 décembre 2011, soixante six départements avaient adopté leur SDCI<sup>222</sup> ; deux autres les ont rejoints en 2012. Selon l'analyse de l'AdCF, ces schémas semblent respecter en majeure partie les objectifs de la réforme.

On constate notamment une réduction programmée de l'ordre de 21% en moyenne du nombre des communautés (de communes, d'agglomération, urbaines), et de 19% des syndicats intercommunaux. Cela masque cependant des disparités départementales importantes. Tandis que le département des Deux-Sèvres connaît une diminution de 60% du nombre de communautés, les départements de Corse et des Yvelines voient une augmentation de 33% du nombre de ces dernières. La réduction moyenne de cette forme d'intercommunalité semble

<sup>220</sup> Pour davantage de renseignements quant aux modalités de désignation des participants aux commissions départementales de coopération intercommunale, on peut se reporter aux fiches thématiques de l'Association des Maires Ruraux de France (<http://www.amrf.fr/Vousaccompagner/Fichesth%C3%A9matiques.aspx>) ou sur le site de l'AdCF ([http://www.adcf.org/5-327-Contenu-article.php?num\\_article=700&num\\_thematique=7](http://www.adcf.org/5-327-Contenu-article.php?num_article=700&num_thematique=7))

<sup>221</sup> AdCF, *Contenu et mise en œuvre des schémas départementaux de coopération intercommunale. Synthèse actualisée*, 15 juin 2012, (p18).

<sup>222</sup> *Ibid.* Pour connaître la liste des départements ayant adopté leur SDCI avant mai 2012, se reporter à l'Annexe n°9.

provenir de fusions entre communautés, ou d'extensions de celles-ci par l'intégration de communes voisines isolées. Quant aux syndicats intercommunaux, tandis que leur taux moyen de réduction s'élève à 19%, certains départements privilégient une stratégie du « *statu quo* (Corse du Sud, Loire, Haut-Rhin, Seine-et-Marne, par exemple) », quand d'autres programment « un effort notable de rationalisation (-62% dans la Vienne, -61% dans l'Aube, -40% dans le Nord par exemple). »<sup>223</sup>

Sans pour autant s'avancer sur les effets de la méthode de discussion entre les préfets et les commissions départementales de coopération intercommunale, l'AdCF remarque une large similitude entre les soixante-huit SDCI adoptés et les projets préfectoraux proposés initialement. La principale différence concernerait les périmètres de regroupement, le consensus étant souvent trouvé autour d'un maillage moins étendu que celui imaginé par le préfet, dévoilant ainsi une attache des élus vis-à-vis du rapport de proximité à leurs administrés.

Enfin, procéder à des regroupements intercommunaux s'accompagne nécessairement d'un certain ajustement entre les modalités de gestion/organisation spécifiques à chaque collectivité. Par exemple, cela peut conduire à modifier le mode de gestion du service public (délégation *versus* régie), sa tarification aux usagers, son fonctionnement quotidien (circuit et fréquence de collecte des déchets, les filières et les lieux de traitement...). L'encadré n°9 illustre quelques effets de la réforme sur le service public des déchets.

**Encadré n°9 : Quelques effets de la Réforme des Collectivités Territoriales sur la gestion des déchets**

Selon les premiers résultats de l'enquête menée conjointement par AMORCE et l'ADEME<sup>224</sup>, il semblerait que la réforme des collectivités ne modifie qu'à la marge les périmètres des entités compétentes. Ce sont d'ailleurs les communautés de communes qui paraissent les plus touchées, tandis que les syndicats techniques sont relativement épargnés. Ces derniers peuvent cependant faire face à une évolution de leurs membres adhérents. Concernant les modalités d'exercice de la compétence « déchets », ce sont les dimensions

---

<sup>223</sup> *Ibid.* (p17)

<sup>224</sup> AMORCE, ADEME, *L'impact de la réforme des collectivités territoriales sur la gestion des déchets. Enquête auprès des groupements de collectivités*, DJ n°12, 2012.

« collecte », « délégation » et « tarification » qui apparaissent les plus affectées. Les collectivités devront engager une nécessaire adaptation de leurs schémas de collecte et de leurs modes tarifaires (taxe *versus* redevance), afin d'harmoniser l'exercice du service public à l'ensemble du nouveau territoire desservi. Quant à l'activité de traitement, des modifications se feront à la marge : réorganisation des quais de transferts, modification du type de traitement exercé, des tonnages pouvant augmenter ou diminuer légèrement...

Enfin, il semblerait que le processus d'élaboration des SDCI n'ait tenu compte, qu'en de très rares occasions, des PDEDMA. Seuls 5% des groupements interrogés par AMORCE auraient indiqué une articulation entre ces deux types de planification.

## 2. L'essor des villes et des Départements

Les lois décentralisatrices des années 1980 s'accompagnent d'un effet double pour les villes et les Conseils Généraux. D'une part, ces deux entités politico-institutionnelles prennent davantage d'importance au sein des jeux territoriaux, ce qui les place en situation de concurrence accrue, d'autre part le Département renforce sa position de pilote territorial.

### 2.1. La professionnalisation des grands élus locaux

Les premiers pas de la décentralisation, en 1982, sont complétés par une nouvelle loi en 1984. Celle-ci vient encadrer la constitution d'une « authentique fonction publique territoriale »<sup>225</sup> au sein des collectivités, afin de leur permettre d'assurer leurs nouvelles missions et d'élaborer des politiques publiques adaptées aux enjeux territoriaux auxquelles elles font face. On assiste alors à la constitution de véritables technostructures, notamment par le truchement d'un important recrutement d'anciens fonctionnaires d'État. Ces équipes, qu'Alain Faure qualifie d'« État Major »<sup>226</sup> des collectivités, sont chargées d'accompagner les élus territoriaux dans leur mission d'élaboration de l'action publique.

<sup>225</sup> BAGUENARD J., 2006, *op. cit.*

<sup>226</sup> FAURE A., « Le trousseau des politiques locales », *Politix*, 1989, vol. 2, n°7, pp. 73-79 ; FAURE A., « Les élus locaux à l'épreuve de la décentralisation. De nouveaux chantiers pour la médiation politique locale », *Revue française de science politique*, 1994, vol. 44, n°3, pp. 462-479.

Ces évolutions conduisent les élus territoriaux (principalement les maires urbains et les présidents de Département) à développer une nouvelle posture : celle de l'« entrepreneur-manager »<sup>227</sup>, gestionnaire et garant du territoire. Cela se concrétise par une multiplication sous tous azimuts des interventions des collectivités, débordant largement des frontières de leurs domaines de compétences.

Seule exception à l'affirmation et à la « capacitation » (*empowerment*) des collectivités dans la gestion des enjeux territoriaux : le secteur rural. Souffrant d'un manque de moyens financiers, les collectivités rurales éprouvent des difficultés à constituer de telles équipes de conseillers-experts, au point de ne pouvoir, parfois, mettre en place de services opérationnels conséquents. Autrement dit, ces collectivités sont incapables d'assumer de manière optimale leurs missions, et de répondre par elles-mêmes aux enjeux auxquels elles font face.

Les lois de décentralisation ont ainsi renforcé encore un peu plus le clivage préexistant entre collectivités urbaines et rurales. Ces dernières trouvent cependant dans les Départements un allié d'importance. Soutien certes classique (intervention historique d'« instituteur » du monde rural)<sup>228</sup>, il n'en demeure pas moins essentiel pour le développement des équipements en secteur rural. De la sorte, le Conseil Général, en portant nombre de projets ruraux, intervient au nom du principe de subsidiarité (*cf.* Encadré n°10).

#### **Encadré n°10 : Le principe de subsidiarité**

Le principe de subsidiarité consiste à répondre à la question suivante : « comment concilier – mieux, harmoniser – l'exigence légitime d'autonomie avec la nécessité de l'autorité, ou des autorités ? Ou encore, puisque nous ne voulons sacrifier ni la liberté d'autonomie ni le 'bien commun' ou 'intérêt général', comment les placer respectivement au service l'un de l'autre ? »<sup>229</sup> Le principe de subsidiarité articule ainsi deux aspects : d'une part la reconnaissance de la liberté d'action des acteurs ; d'autre part, le soutien, voire la suppléance, des « acteurs insuffisants ». Autrement dit, l'acteur en position de « supériorité » est censé jouer le rôle de garant du bien commun, en prenant la main, le cas échéant, sur l'action.

---

<sup>227</sup> FAURE D., 1989, *op. cit.*

<sup>228</sup> CADIOU S., MAUBERT C., 2005, *op. cit.*

<sup>229</sup> MILLON-DELSOL C., *Le principe de subsidiarité*, PUF, coll. Que-sais-je, 1993, (p5).

Dans le domaine politique, « le principe de subsidiarité consiste en la découverte du niveau pertinent de l'action dans des domaines où la compétence est partagée entre divers acteurs se situant à des échelons différents. »<sup>230</sup> Prenant la métaphore de la famille, Bernard Barraqué clarifie le sens de la subsidiarité de la sorte : « Dans la subsidiarité, on part de la personne, à laquelle on laisse son autonomie tant qu'elle peut l'assumer. Si elle ne le peut pas, on cherche à responsabiliser le niveau supérieur, la famille. La famille à son tour s'emboîte dans un niveau corporatif/coopératif supérieur, et l'on remonte ainsi progressivement, en cas de besoin, jusqu'à l'État. »<sup>231</sup>

Appliqué aux services publics environnementaux, le principe de subsidiarité procède de la même manière, la particularité étant de considérer la ressource (par exemple en eau) comme un patrimoine commun. C'est donc à la « communauté d'usage », pour reprendre l'expression de Bernard Barraqué, que revient l'obligation de gestion. En d'autres termes, le service est censé être géré au plus proche des usagers-consommateurs. Les échelons supérieurs – bassin versant pour l'eau-ressource, Départements/Régions, État, Union Européenne – sont alors là en assistance, voire en suppléance, en cas de défaillance de l'autorité locale responsable du service.

## 2.2. L'affirmation des Départements en position de pilote territorial

### 2.2.1. Une mission de solidarité territoriale favorisant un soutien au monde rural

À nouveau, un bref retour historique s'impose. Créé après la Révolution française, le département est pensé comme l'échelle permettant d'assurer l'égalité entre citoyens et la mise en œuvre de la démocratie, par l'élection des députés au parlement<sup>232</sup>. Très tôt, l'institution Départementale fut investie d'une mission de solidarité territoriale et reçut compétence en matière d'aménagement du territoire, d'organisation et d'assistance à la gestion d'équipements et de services, notamment dans le domaine sanitaire et social.

Le Département fut ainsi rapidement sollicité pour intervenir auprès des collectivités locales, afin de les accompagner dans leurs projets territoriaux. Poursuivant l'objectif d'homogénéité

<sup>230</sup> TOSI G., « Évolution du service public et principe de subsidiarité », *Revue française d'économie*, vol. 21, n°1, 2006, pp. 3-36, (p19-20).

<sup>231</sup> BARRAQUE B., « Subsidiarité et politique de l'eau », in FAURE A. (sld.), *Territoires et subsidiarité : l'action publique locale à la lumière d'un principe controversé*, L'Harmattan, 1997, pp. 165-201, (p170).

<sup>232</sup> TESSON F., « Les ressources du département et du canton dans le 'petite fabrique des territoires' », *Annales de géographie*, n°648, 2006, pp. 197-216.

entre mondes urbain et rural en matière d'aménagement du territoire, et ainsi d'égal accès aux services publics essentiels, l'espace rural s'est imposé comme un secteur d'intervention privilégié pour le Conseil Général. L'enjeu était alors de pallier le déficit de moyens des petites collectivités.

De la sorte, le Département investit, dans un premier temps, la posture d'« instituteur », de « mandataire du monde rural »<sup>233</sup>. Concrètement, il s'est agi d'accompagner le développement du secteur rural, notamment en matière d'implantation des principaux services publics en réseau. Les cas les plus emblématiques furent l'électrification (participation aux décisions départementales de la politique d'EDF), la gestion des déchets ou encore, l'eau et l'assainissement<sup>234</sup>. À cet égard, Aurélie Roussary insiste sur le caractère « volontariste » et « primordial » qu'ont joué les Conseils Généraux dans la gestion de l'eau DCH, tant au plan financier qu'en assistance technique, voire en se portant maîtres d'ouvrage de certains équipements. Par exemple, en Ille-et-Vilaine, le Département fut maître d'ouvrage et propriétaire de trois barrages situés dans la partie Sud-Est de son territoire, au début des années 1970<sup>235</sup>. Dans le secteur particulier des déchets, le Département de Mayenne fut lui aussi maître d'ouvrage et propriétaire d'un équipement essentiel au département. En effet, la rénovation du dernier incinérateur pouvant difficilement être portée par une collectivité locale, faute de moyens à disposition, c'est le Conseil Général qui s'y engagea au cours de la décennie 2000, l'amenant par la même occasion à prendre la compétence « traitement ».

Aurélie Roussary relève par ailleurs que les Départements se sont rapidement saisis de l'opportunité qui leur était offerte au milieu du 20<sup>e</sup> siècle d'investir des syndicats mixtes départementaux, permettant ainsi d'intensifier le développement des réseaux d'adduction d'eau potable.

Le Département bénéficiant d'une légitimité d'intervention grâce à sa tradition de soutien au monde rural, les élites locales ont eu tendance, dès les années 1960, à le considérer – autant dans son statut institutionnel qu'en termes d'échelle géographique – comme un cadre d'action

---

<sup>233</sup> MABILEAU A., 1994, *op. cit.*

<sup>234</sup> POUPEAU F.-M., « Libéralisation du service public et action publique locale. Le département dans la recomposition du système électrique français », *Sociologie du travail*, n°43, 2001, pp. 179-195. Dans leurs thèses de doctorat, Agnès Grandgigard, *De la gestion intégrée comme doctrine à l'intégration comme défi de gestion*, thèse de doctorat à l'École des Mines de Paris, spécialité sciences de gestion, 2007 et Aurélie Roussary, 2010, *op. cit.* font également référence au soutien essentiel des Départements dans le développement des services publics environnementaux.

<sup>235</sup> GRUJARD E., *Les enjeux géopolitiques de la préservation de la ressource en eau en France*, Thèse de géographie, mention géopolitique, 2006.

approprié, satisfaisant, voire « naturel ». *A contrario*, les experts scientifiques s'accordent, dès la fin du 19<sup>e</sup> siècle, pour incriminer l'institution et l'espace départemental, comme étant incapables de répondre aux défis économiques. En 1898, Pierre Foncin présentait le Département selon ces termes : il s'agit d'un échelon « pris en tenaille, entre les 'pays' considérés comme plus authentiques et les régions, échelle plus moderne de la vie économique et sociale »<sup>236</sup>.

Plane également au dessus de l'institution une critique d'ultra localisme défavorable à toute idée modernisatrice ; les élus Départementaux seraient engagés dans un « conservatisme notabiliaire départemental »<sup>237</sup> et dans des jeux clientélistes. Sont notamment visés la « régulation croisée » et ses effets de verrouillage du système, sans oublier l'effet induit par le mode de scrutin cantonal : « Élus sur la base du canton, [les conseillers généraux] sont très présents dans le local et savent verrouiller leur circonscription. »<sup>238</sup> Jean-Yves Nevers montre également combien les conseillers généraux semblent davantage enclins à satisfaire leurs administrés et faire valoir les intérêts de leur canton – dans un souci électoraliste –, avant de s'inscrire dans la construction et la défense d'un intérêt supérieur départemental<sup>239</sup>.

Alors même que cette institution est, « depuis plus de deux siècles, [...] dénoncée pour son obsolescence par tous ceux qui se rangent dans le camp des 'modernes' et annoncent sa disparition »<sup>240</sup>, elle a connu, contre toute attente, une nouvelle vitalité suite aux lois décentralisatrices.

### 2.2.2. Une décentralisation favorable à un renforcement Départemental

Auparavant dévolu au préfet, le pilotage de l'action publique territoriale fut profondément redistribué avec les lois décentralisatrices et la nouvelle répartition des compétences.

Cependant, l'ambiguïté générée par la clause générale de compétences<sup>241</sup> d'une part, l'engagement historique des Conseils Généraux auprès des collectivités locales (notamment

<sup>236</sup> FONCIN P., cité par RONCAYOLO M., « Le département », in NORA P. (sld.), *Les lieux de mémoire. 3. Les Frances*, Paris, Gallimard, 1992, pp. 2937-2974 (p2961), repris dans TESSON F., 2006, *op. cit.*, (p200)

<sup>237</sup> CADIOU S., MAUBERT C., 2005, *op. cit.*

<sup>238</sup> TESSON F., 2006, *op. cit.*, (p204)

<sup>239</sup> NEVERS J.-Y., « L'activité relationnelle des conseillers généraux », *Politix*, 1989, vol. 2, n°7, pp. 51-57.

<sup>240</sup> ESTEBE Ph., « Le Département insubmersible. Entre modernité territoriale et archaïsme politique », *CNAF, Informations sociales*, n°21, 2005, pp. 66-75, (p67).

<sup>241</sup> MARCOU G., 2011, *op. cit.*

en matière d'aide à la mise en place des infrastructures essentielles)<sup>242</sup> d'autre part, et enfin leur quête de légitimité d'action, semblent avoir favorisé une implication démultipliée et volontariste des Départements, largement au-delà des domaines d'intervention officiels<sup>243</sup> attribués par les vagues de décentralisation<sup>244</sup>. Ceci vaut également au plan des politiques publiques environnementales, entre autres lorsque serait mis en balance l'intérêt supérieur territorial.

Patrick Le Galès interprète quant à lui cette dynamique comme l'imposition des Conseils Généraux en tant que « super-collectivité d'encadrement et de contrôle des communes rurales »<sup>245</sup>. Certes, cela concerne principalement le monde rural, mais l'auteur reconnaît aux Départements un réel pouvoir de négociation et d'intervention tant à l'échelle territoriale que nationale. Cela fut ainsi démontré par l'importance du lobbying (et de ses succès) joué par l'Association des Départements de France<sup>246</sup>.

De la sorte, les Départements semblent avoir « renforcé [...] leur poids politique dans l'ensemble du système politique français. »<sup>247</sup> Ils se sont ainsi progressivement imposés comme structure « intermédiaire de pouvoir territorial »<sup>248</sup> aux plans politique et administratif.

<sup>242</sup> POUPEAU F.M., « Les départements, vecteurs d'une politique d'aménagement numérique du territoire », *Pouvoirs locaux*, n°75, 4/2007, pp. 78-83.

<sup>243</sup> Pour rappel, les lois de 1982 puis 2004 ont tenté d'ordonner l'intervention des différents échelons de collectivités, en leur attribuant (sur le papier) une spécialisation particulière : aux Régions, la planification et le développement territorial ; aux Départements, un enjeu de solidarité (dont les secteurs sanitaire et social, de l'éducation, de la culture et du tourisme, de l'équipement) ; aux municipalités, une logique de proximité.

<sup>244</sup> Anne-Cécile Douillet, 2003, *op. cit.* évoque ainsi l'existence de stratégies mises en œuvre par les présidents de Conseils Généraux, afin d'assurer la pérennité de leur siège électoral et pour renforcer leur légitimité d'intervention, quand bien même cela dépasse leur champ d'action. Concrètement, l'auteur analyse l'implication des grands élus Départementaux dans des contrats globaux de développement, ou en prenant la présidence d'un syndicat de pays, sous l'angle de l'autorité et de la visibilité. De la sorte, il s'agirait de contrecarrer « la constitution de pays trop étendus au sein de leur département de peur de voir d'autres élus acquérir par ce biais une autorité susceptible d'entamer la leur. » (p596)

<sup>245</sup> LE GALES P., « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de science politique*, année 1995, vol. 45, n°1, pp. 57-95, (p65).

<sup>246</sup> MASSON J.-L., « Conseillers généraux : quel mode de scrutin ? », *Pouvoirs locaux*, n°75, 4/2007, pp. 109-114 ; LE LIDEC P., « Le département n'est pas insubmersible, même si l'Acte II l'a consolidé... (entretien avec) », *Propos recueillis par A. Lenz, Pouvoirs Locaux*, n°75, 4/2007, pp. 115-119 ; ou encore ROUSSARY A., 2010, *op. cit.*, à propos du positionnement de la FNCCR en faveur de la départementalisation. Ces analyses témoignent d'une réelle capacité des élus Départementaux à influencer/faire pression sur les décisions politiques tant nationales que locales.

<sup>247</sup> MABILEAU A., 1994, *op. cit.*

<sup>248</sup> CADIOU S., MAUBERT C., 2005, *op. cit.*

En étendant la responsabilité des Conseils Généraux à de nouveaux secteurs d'intervention, la loi de décentralisation de 2003 confirme et accentue la position centrale des Départements, leur attribuant ainsi une mission de type gestionnaire<sup>249</sup>.

L'environnement en offre une bonne illustration, comme l'explique Pierre Muller<sup>250</sup>. Ce domaine témoigne d'un souci existentiel, de légitimité et de visibilité politique, voire d'une ambition Départementale à s'imposer en tant que pilote de l'action publique, « chef de file » territorial. Concrètement, dans le secteur des déchets, une dizaine de Départements ont pris, dès 1995, la compétence facultative de planification de l'élimination des déchets ménagers et assimilés<sup>251</sup>. Cette compétence n'est devenue obligatoire qu'en 2005. Cette dynamique est analogue dans le secteur de l'eau potable. Rapidement, les Conseils Généraux se sont positionnés en tant que financeurs et conseillers auprès des collectivités. En 2002, l'eau représentait le premier poste budgétaire Départemental dédié à l'environnement (environ deux tiers des dépenses environnementales)<sup>252</sup>, les plaçant en position de deuxième financeur, après les Agences de l'eau<sup>253</sup>. Par ailleurs, ils sont nombreux à s'emparer de la mission de planificateur, en élaborant, volontairement ou sur la sollicitation des Agences, des schémas départementaux d'alimentation en eau potable (SDAEP). Selon une enquête réalisée en 2006, la majorité des Départements « planificateurs » dans le domaine de l'eau affirmaient que cette activité constituait leur priorité première<sup>254</sup>. Enfin, dans l'enquête *Aquadep* réalisée en 2009, 72% des Conseils Généraux répondants déclaraient s'être dotés d'une politique de l'eau DCH, « au sens où une délibération relative à cette politique a été adoptée par l'assemblée Départementale. »<sup>255</sup> Cette enquête révélait également trois principales priorités poursuivies par les Départements : la sécurisation quantitative et qualitative de l'eau potable ; le développement des services d'assistance aux collectivités, en cours ou à l'étude pour 80% des répondants ; la rationalisation des structures d'AEP, enjeu pour 60% des Conseils Généraux.

<sup>249</sup> ROY J.-Ph., « Élections cantonales : vers une « révolution de velours » ? », *Pouvoirs locaux*, n°75, 4/2007, pp. 104-108.

<sup>250</sup> MULLER P., 1992, *op. cit.*

<sup>251</sup> AMORCE, 2006, *op. cit.*

<sup>252</sup> IFEN, « Les dépenses d'environnement des Départements et des Régions (1996-2002) », *Les dossiers ifen*, n°2, 2005a

<sup>253</sup> ADF, Cercle Français de l'Eau, *Les Départements et l'eau. Enquête auprès de 58 Conseils Généraux*, avril 2006.

<sup>254</sup> *Ibid.*

<sup>255</sup> BARBIER R., MICHON S., « Politique de l'eau DCH : résultats issus d'une enquête nationale », *Projet Aquadep*, juillet 2012.

Les transferts de compétences ayant eu cours lors de la décennie 2000 semblent toutefois porteurs d'une certaine ambivalence ; les Départements sont certes confirmés et renforcés dans leur mission d'institution intermédiaire d'intervention, mais ils paraissent dans le même temps déstabilisés par un manque financier. En effet, les crédits transférés par l'État paraissent bien inférieurs à l'ensemble des missions Départementales (nouvelles attributions comprises). Cette tension budgétaire s'est par ailleurs renforcée avec la crise des finances publiques depuis 2006. Ce faisant, les Conseils Généraux risquent de devoir délaisser, au moins en partie, certains de leurs champs d'intervention volontaire.

La gestion territoriale de l'eau DCH illustre cette disjonction entre davantage de missions transférées aux Départements, et le manque de crédits d'État pour assurer ces nouvelles prérogatives. En effet, tel qu'il a déjà été indiqué au cours du chapitre 1, l'adoption de la LEMA en décembre 2006 institue une obligation Départementale de se doter de services d'assistance technique aux collectivités rurales afin de les accompagner dans la gestion de leurs services d'eau. Cependant, ce texte ne donne pas suite à la revendication de nombre de députés, de droite comme de gauche, et relayée par l'Association des Départements de France, consistant à demander que les Conseil Généraux aient la possibilité de constituer un Fonds Départemental facultatif pour l'Eau et l'Assainissement<sup>256</sup>. Cette disposition aurait ainsi permis aux Départements de renforcer leur implication en matière de gestion de l'eau, confirmant un rôle pivot de l'institution dans le cadre de cette politique territoriale. Le gouvernement aurait refusé cette disposition en raison de risques – supposés – d'augmentation de la facture d'eau des abonnés du service public. Ceci semble avoir constitué un frein à l'implication grandissante des Départements dans ce domaine d'intervention, conduisant même parfois à une certaine désaffection des Conseils Généraux à l'égard de ces politiques publiques territoriales. Alors que nombre d'entre eux s'étaient fortement engagés dans la gestion de l'eau DCH (réalisation de SDAEP, subventions aux collectivités locales, portage de projets de recomposition territoriale...), on constate un retrait (partiel ou total) de certains Conseils Généraux à la fin des années 2000. Ce fut par exemple le cas du Département d'Ille-

---

<sup>256</sup> La proposition d'un renforcement du rôle financier des Départements dans le cadre de la gestion de l'eau, conduisant à leur adjoindre la possibilité de lever des fonds territoriaux, a été exprimée notamment dans les rapports FLORY J.-C., *Les redevances des Agences de l'eau*, Rapport au Premier Ministre et à la Ministre de l'Écologie et du Développement Durable, Paris, Octobre 2003 ; MIQUEL G., *Rapport sur la qualité de l'eau et de l'assainissement en France*, Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et techniques, Sénat, Paris, 2003 ; LAUNAY J., *Rapport d'information sur la gestion de l'eau sur le territoire*, Assemblée nationale, au nom de la délégation à l'aménagement et au développement durable du territoire, 3 novembre 2003. On peut se référer à la thèse d'Aurélien Roussary, 2010, *op. cit.*, pour avoir une lecture détaillée des différents débats ayant entouré l'adoption de la LEMA, notamment sur cet enjeu de fonds Départemental.

et-Vilaine qui vota un moratoire sur sa politique de l'eau en 2010, gelant ainsi tous ses crédits liés à la politique départementale.

Cette « nouvelle jeunesse » Départementale semble en partie favorisée par l'enracinement de l'institution à l'échelon local, notamment grâce à un attachement des élus Départementaux à leur canton et au développement d'antennes relais dites « de proximité ». Cela leur confère par ailleurs une connaissance fine des problématiques locales, ce qui facilite la résolution des problèmes<sup>257</sup>. Autrement dit, l'inscription locale du Conseil Général répondrait à un enjeu de proximité, condition jugée essentielle pour une intervention Départementale optimale, réactive et adaptée aux problématiques territoriales complexes.

### 2.3. Une concurrence institutionnelle de plus en plus marquée entre villes et Départements

Effet combiné de la décentralisation et de la dynamique de mise en concurrence internationale des métropoles, on assiste à la montée en puissance des grandes villes françaises et à l'intensification d'un jeu de rivalité entre villes-centres et Conseils Généraux, les uns les autres cherchant à légitimer leur présence territoriale et leur capacité d'intervention<sup>258</sup>.

Les lois de décentralisation des années 1980 ayant reconnu les collectivités territoriales comme légitimes et aptes à gérer les affaires de leur territoire, les maires urbains et leurs équipes investissent de plus en plus l'arène citadine d'action publique.

Confrontés à l'émergence de divers problèmes complexes (précarité sociale, « ghettoïsation » des banlieues, mobilité de la population...), ces dirigeants développent de nombreuses politiques publiques urbaines. Le renforcement de leurs ressources (financières, humaines, instrumentales...) leur permet en effet de se saisir de ces nouveaux enjeux et d'engager des politiques publiques locales afin d'y répondre. Ce constat a conduit sociologues et politologues à parler, dans les années 1980-1990, de l'affirmation du « gouvernement

<sup>257</sup> LOTHE P., « Proximité et efficacité : les maîtres mots de la réussite départementale », *Pouvoirs locaux*, n°75, 4/2007, pp. 48-53.

<sup>258</sup> LE GALES P., 1995, *op. cit.*

urbain »<sup>259</sup>, par analogie à l'organisation et aux capacités d'intervention de l'échelon national<sup>260</sup>.

Chacun de ces deux grands acteurs institutionnels semble donc engagé dans une dynamique visant à démontrer sa légitimité et sa capacité à conduire les affaires publiques émergeant sur son territoire. Ce contexte d'activisme politique marque : d'une part, une volonté d'intégration et de conquête des territoires infra-départementaux pour les Conseils Généraux ; d'autre part, une tentative d'appropriation, de défense et d'extension de leur espace et aire d'influence, pour les grands centres urbains. Les Départements tentent alors de pénétrer ces derniers, afin de leur prêter assistance en matière de maîtrise des nouveaux enjeux. À l'inverse, cette immixtion paraît vécue par les élus urbains comme une marque de défiance et une volonté voilée de mise sous tutelle Départementale. Cela favorise ainsi, selon Patrick Le Galès, une dynamique de « conflit latent ou ouvert » entre villes-centres et Conseils Généraux. Plus précisément, l'auteur parle de stratégies Départementales consistant à « affaiblir autant que faire se peut l'agglomération », tandis que les élus de cette dernière cherchent à « développer [leur] pouvoir »<sup>261</sup>.

Le cas rhodanien illustre parfaitement ces tensions latentes entre ces deux institutions. Ce département est marqué par un important clivage entre monde rural et urbain, ce dernier étant représenté principalement par la communauté urbaine lyonnaise qui totalise près de 80% de la population du Rhône. Le Grand Lyon ambitionne par ailleurs d'accéder au statut de métropole défini par la réforme des collectivités territoriales de 2010, ce qui constitue pour le Conseil Général une sorte de défiance au plan du pilotage de l'action publique<sup>262</sup>. Afin de contrer la puissance lyonnaise et d'éviter une possible tutelle de la communauté urbaine sur la sécurisation de l'AEP des collectivités rurales situées sur son flanc Ouest, une alliance ruralo-Départementale s'est constituée afin de créer ce qu'un responsable de service lyonnais appelle un « *boulevard de l'eau* ». Il s'agit d'une interconnexion entre les réseaux d'eau potable de ces collectivités, ce qui leur permet de demeurer autonomes au plan de leur alimentation. La stratégie Départementale visant à instaurer un contre-pouvoir à l'encontre de la métropole

---

<sup>259</sup> Pour ne citer que quelques articles ayant brillamment soutenu la thèse du gouvernement urbain, on peut se référer à LORRAIN D., 1991, *op. cit.* ; MABILEAU A., 1994, *op. cit.*, ou encore à LE GALES P., 1995, *op. cit.*

<sup>260</sup> La section 4 du présent chapitre s'intéressera au débat académique relatif aux modalités d'exercice de l'action publique territoriale, dévoilant ainsi plus en détails le contenu du concept de gouvernement urbain/local.

<sup>261</sup> LE GALES P., 1995, *op. cit.*, (p66).

<sup>262</sup> Le statut de Métropole prévoit notamment, pour les collectivités requérantes de plus de 500 000 habitants, un renforcement de leurs compétences – via un transfert des Départements et des Régions – et de leurs dotations financières et/ou de leur fiscalité locale.

peut aussi s'observer dans le cadre des aides financières. Le Conseil Général a ainsi élaboré un règlement d'éligibilité aux aides très strict, bloquant par ses critères toute subvention aux collectivités urbaines.

La gestion des déchets dans le Haut-Rhin illustre également cette concurrence entre villes et Département. Bénéficiant de moyens financiers et humains suffisants, les communautés d'agglomération de Mulhouse et de Colmar sont en capacité de se départir, en partie, d'une stricte dépendance aux subventions Départementales. Elles peuvent ainsi prendre de la distance par rapport aux propositions de la Direction de l'environnement du Conseil Général, afin d'agir à leur guise. Ce fut par exemple le cas du projet colmarien de collecte des biodéchets. Refusant d'adopter le modèle promu par le Département – collecter l'ensemble des déchets fermentescibles –, Colmar fit le pari d'établir de manière autonome – donc en se privant du soutien financier du Conseil Général – son propre dispositif centré sur les biodéchets produits par les gros producteurs de déchets fermentescibles, c'est-à-dire au premier chef les lieux de restauration collective (cantines, restaurants). En 2010, la collecte était en place et présentait des résultats jugés encourageants par le responsable technique de l'agglomération (cinq tonnes de biodéchets collectés annuellement).

### **3. La complexification des systèmes territoriaux : apparition et renforcement de « nouveaux » acteurs dans la gestion territoriale**

La recomposition des systèmes d'acteurs territoriaux procède enfin d'une complexification du « panthéon » des participants à la gestion de l'eau et des déchets. Depuis une trentaine d'années, ces scènes d'intervention voient une présence renforcée, et parfois nouvelle, d'acteurs parties prenantes.

#### **3.1. Des entreprises toujours plus présentes mais aussi plus encadrées**

Suite à la décentralisation et au repositionnement des services déconcentrés de l'État (i), à l'ouverture des arènes décisionnelles des grandes villes (ii) et à un manque flagrant de moyens en secteur rural (iii), une nouvelle fenêtre d'opportunité s'ouvre pour les industriels de la gestion de l'eau et des déchets. L'exigence d'efficacité et de flexibilité de l'action

publique est réaffirmée dans la conduite des politiques publiques municipales. Dès lors, les grandes entreprises de services urbains s'assoient durablement à la table des négociations et apportent leur soutien-conseil à l'élaboration des politiques publiques et à l'optimisation des services<sup>263</sup>.

C'est ainsi qu'au milieu des années 1990, la gestion déléguée apparaissait être le mode de gestion majeur au moins des services d'eau potable. 75% de la population nationale était alors concernée par ce mode de gestion<sup>264</sup>. Quant au secteur des déchets, la Cour des Comptes<sup>265</sup> indique un partage relativement équilibré entre la régie et la délégation de service public. Cette dernière modalité paraît cependant privilégiée dans le cadre de l'exploitation des équipements lourds (décharges et incinérateurs). Cela concernerait ainsi 90% des tonnages enfouis ou incinérés.

Cependant, à partir du milieu des années 1990, l'intervention du secteur privé dans la gestion des services publics locaux est de plus en plus critiquée, notamment dans le cadre de la gestion de l'eau et des déchets. Parmi les nombreux griefs évoqués, sont dénoncés « leur rôle dans le financement de la vie politique, [... la] hausse du prix de l'eau, [et leur] implication dans des accidents. »<sup>266</sup>

Dans ce contexte de remise en cause des délégataires privés, l'État tente d'apporter des réponses législatives destinées à réguler et rendre transparente la gestion du service et des infrastructures.

Afin de limiter les risques de collusion et de négociation en « sous-main » entre professionnels de l'eau et des déchets et élus locaux, la loi dite « Sapin » du 29 janvier 1993 (loi n°93-122) soumet l'attribution de la délégation de service public à une procédure réglementaire comprenant une obligation de publicité. De la sorte, il s'agit de favoriser la mise en concurrence entre opérateurs.

---

<sup>263</sup> LORRAIN D., 1991, *op. cit.* ; LORRAIN D., « Après la décentralisation. L'action publique flexible », *Sociologie du travail* n°3, 1993, pp. 285-307.

<sup>264</sup> PEZON C., CANNEVA G., 2009, *op. Cit.*

<sup>265</sup> Cour des Comptes, 2011a, *op. cit.*

<sup>266</sup> LORRAIN D., « Le régulateur, le service public, le marché et la firme », *Flux*, 1998a, vol. 14, n°31, pp. 13-24, (p15).

Le 2 février 1995, la loi dite « Barnier » (n°95-101), oblige les élus locaux à publier un rapport annuel sur le prix et la qualité de leur service d'eau. Le 8 février de la même année, la loi « Mazeaud » (n°95-127) exige un rapport similaire des délégataires, « comportant notamment les comptes retraçant la totalité des opérations afférentes à l'exécution de la délégation de service public et une analyse de la qualité de service. Ce rapport est assorti d'une annexe permettant à l'autorité délégante d'apprécier les conditions d'exécution du service public »<sup>267</sup>. De tels rapports sont exigés pour les services de déchets à partir de 2000<sup>268</sup>, les délégataires devant par ailleurs informer sur les impacts environnementaux de leur activité de traitement.

La loi « Barnier » du 2 février 1995 vient également limiter la durée maximale légale des contrats de délégation. Ceux-ci ne peuvent désormais plus excéder vingt ans. Cette mesure doit notamment renforcer la position des élus locaux face aux opérateurs privés, menacés de ne pas être reconduits dans leur contrat s'ils ne satisfont pas les attentes des élus locaux. Cette mesure apparaît ainsi incitative, au sens où elle invite le délégataire privé à maîtriser le service de manière la plus irréprochable possible, pour espérer prolonger par la suite son contrat.

Malgré un encadrement renforcé des délégataires, et une obligation de transparence quant à leur activité, des « dérives » semblent perdurer, ce qui s'accompagne d'une part d'effets problématiques et, d'autre part, de nombreuses critiques.

Par exemple, le prix de l'eau continue d'augmenter, conduisant à une hausse des impayés de la part des foyers les plus défavorisés – cette critique ne s'adresse cependant pas aux seuls services en délégation. Les tribunaux administratifs sont alors saisis, soit pour modifier l'équilibre économique du contrat, soit pour rompre ce dernier de manière anticipée. Depuis, les modalités de gestion/organisation du service d'eau font l'objet de nouvelles interrogations. Certains décident un retour en régie municipale – dont les cas les plus emblématiques sont les villes de Paris et de Grenoble – et portent le débat jusqu'aux instances européennes – notamment par le biais de l'association *Aqua Publica Europea* –, quand d'autres réfléchissent

<sup>267</sup> Art.2, loi n°95-127

<sup>268</sup> Décret n°2000.404 du 11 mai 2000.

à s'engager dans d'autres formes d'organisation alternatives (notamment concernant les contours des syndicats mixtes ou la mise en place d'une société publique locale)<sup>269</sup>.

La gestion des déchets n'est pas non plus épargnée par les dérives des professionnels du secteur. Dans son rapport 2011, la Cour des Comptes note une hausse considérable du coût du service public (+30% entre 2004 et 2008)<sup>270</sup>. Parmi les nombreux facteurs explicatifs (amélioration des prestations, modernisation des technologies de traitement, hausse des quantités à traiter...), la Cour met en évidence une faiblesse des collectivités locales face à leurs délégataires. Certes, les élus seraient souvent sous-investis dans le suivi des opérateurs, mais ceux-ci présenteraient aux maires (ou aux présidents de groupements) des rapports annuels lacunaires. Dès lors, il apparaît difficile de maîtriser les délégataires, ce qui serait source de dérives, comme celle d'un coût du service en constante augmentation.

Malgré cette remise en cause des industriels de la gestion de l'eau et des déchets, ces derniers semblent tenir une position robuste au sein de ces secteurs. Grâce à leurs compétences et à leur expertise technique, ils sont en capacité de s'adapter à l'évolution des normes et des règles, et ainsi de fournir aux collectivités locales les moyens d'assurer un service public *a priori* performant et respectueux de la législation. Emmanuelle Hellier analyse cette robustesse sous l'angle d'un effet involontaire provoqué par l'accroissement des normes européennes : « Ces normes [européennes] sont appliquées par les industriels de l'hydraulique urbaine, qui proposent des produits et des équipements adéquats aux collectivités et aux usagers individuels [...], de telle sorte que par le biais de la certification et de la normativité, l'Union favorise *indirectement* les industriels de l'eau comme pourvoyeurs exclusifs de procédés d'alimentation et de traitement d'eau. »<sup>271</sup> Cette analyse semble parfaitement transposable au secteur des déchets, lui-même soumis à une importante législation en constante évolution et à des normes toujours plus pointues d'une part, et à un enjeu de maîtrise des procédés techniques d'autre part. Les industriels apparaissent alors mieux armés que les collectivités pour maîtriser ces équipements.

---

<sup>269</sup> Le thème de la journée d'échanges de la Fédération Nationale des Collectivités Concédantes et Régies du 18 septembre 2008 portait explicitement sur la régie municipale des services d'eau et d'assainissement. La journée du 28 avril 2011 portait quant à elle sur les formes possibles d'organisation et de mutualisation des moyens.

<sup>270</sup> Cour des Comptes, 2011a, *op. cit.*

<sup>271</sup> RENAUD-HELLIER E., 2007, *op. cit.*, p70 Le terme « indirectement » est volontairement mis en italique par mes soins, afin de marquer l'importance de l'influence réciproque entre régulation législative et régulation marchande, et l'effet de renforcement du monopole industriel sur ces marchés.

### 3.2. L'implication des usagers du service

Au cours des décennies 1980-1990, la gestion de l'eau et des déchets s'ouvre également à davantage d'acteurs qui, auparavant, paraissaient faiblement impliqués. Il s'agit de la société civile au sens large, c'est-à-dire de l'ensemble des usagers-consommateurs de ces services publics.

Par le biais des associations de consommateurs (la Coordination nationale des Associations de Consommateurs d'Eau, l'association Consommation Logement Cadre de Vie...), de défense de l'environnement (France Nature Environnement, Eau Secours...) et d'organisations corporatistes (chambres d'agriculture et exploitants agricoles, chambres de commerce et d'industrie...), les acteurs socio-économiques territoriaux sont progressivement invités à participer à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques publiques locales et départementales.

Cette ouverture à la société civile fut notamment favorisée par la publicisation des « affaires » environnementales et par la montée en puissance des mouvements de contestation (principalement de type NIMBY et écologiste). Le législateur a alors imposé, d'une part, une démarche de transparence au plan de la gestion des services publics locaux, et, d'autre part, un impératif de participation/concertation en matière d'élaboration des politiques publiques et des normes territoriales<sup>272</sup>.

La prise en compte des intérêts socio-économiques et environnementaux serait donc destinée, d'un côté, à réintégrer au sein des politiques publiques la complexité des enjeux territoriaux, et de l'autre, à légitimer les plans d'action. En effet, impliquer les acteurs de la société civile et de la sphère économique permet de les rendre co-décideurs et co-responsables des décisions politiques, mais aussi de constituer une communauté de connaissance et de débat, visant à s'accorder et à stabiliser un diagnostic et une stratégie d'action partagés.

On note ainsi l'existence de plusieurs dispositifs différents. Pour ne citer que les principaux : les commissions locales d'information et de surveillance des principales installations de traitement des déchets ; les commissions consultatives sur les services publics locaux ; les

<sup>272</sup> Ces normes territoriales renvoient par exemple à la définition départementale du déchet ultime et aux filières de traitement à privilégier pour telle ou telle catégorie d'ordures, à l'adoption de normes agricoles à respecter dans le cadre des dispositifs de protection de la ressource en eau brute, etc.

commissions consultatives du plan d'élimination des déchets ménagers et assimilés ; les commissions locales de l'eau<sup>273</sup>...

Créées au début des années 1990, ces commissions se présentent comme des instances délibératives et d'information. Elles regroupent une diversité d'acteurs parties prenantes de la gestion de l'eau et des déchets. Y participent, le cas échéant, le préfet et les services déconcentrés de l'État, les élus locaux et les fonctionnaires territoriaux, les associations civiles de défense de l'environnement et des consommateurs, les organisations professionnelles incluant les opérateurs privés.

À la différence des dispositifs *ad hoc* de type « débat public » qui s'attachent à répondre plus spécifiquement à un conflit, à une controverse, ces dispositifs « cherchent à institutionnaliser la participation ou la délibération en relation avec un territoire [...], un service public ou un ensemble d'équipements »<sup>274</sup>. Autrement dit, l'objectif est bien d'ouvrir les arènes de décision à la diversité des acteurs locaux concernés, en l'occurrence les usagers-consommateurs.

Cependant, l'implication de ces derniers au sein d'instances délibératives ne signifie pas une représentation égalitaire, et encore moins une même capacité d'influencer l'orientation des politiques publiques.

D'une manière générale, qu'il s'agisse des commissions consultatives ou des arènes de négociation locales comme cela peut être le cas en matière de protection des captages contre les pollutions d'origine agricole, l'accès à ces instances et la capacité d'y intervenir supposent de pouvoir supporter trois types de coûts : les « coûts réels » (en matériels, en temps, en argent) ; les « coûts cognitifs » (comprendre la complexité de certains dossiers) ; les « coûts symboliques » (prise de parole, risques de prise à partie). Dès lors, « Ces coûts peuvent conduire à des formes d'auto-éviction ou de retrait laissant la place libre aux représentants des intérêts les mieux constitués. »<sup>275</sup>

Souvent mieux armés grâce à leurs pratiques professionnelles de lobbying, leurs organisations et leurs moyens à disposition, les représentants des organisations corporatistes (Chambre d'agriculture, chambre de commerce et d'industrie) ont *a priori* davantage de facilité à

---

<sup>273</sup> On reviendra sur les commissions consultatives du plan et des services publics locaux, ainsi que sur celles relatives à l'information et à la surveillance, au cours du chapitre 3.

<sup>274</sup> BLONDIAUX L., « L'idée de démocratie participative : enjeux, impensés et questions récurrentes », *Conférence de la chaire de recherche du Canada Mondialisation, Citoyenneté et Démocratie*, Montréal, 11 novembre 2004, (p6-7).

<sup>275</sup> BARBIER R., TSANGA M., « Faire participer l'utilisateur au débat sur la performance du service ? », in ASTEE, *Améliorer la performance des services publics d'eau et d'assainissement*, 2012, pp. 69-71, (p70).

s'approprier les dispositifs de concertation/négociation, à interagir en leur sein, et à influencer sur les décisions, que ne l'auraient les représentants associatifs<sup>276</sup>.

### 3.3. Des intervenants toujours plus nombreux dans la gestion de l'eau et des déchets

Depuis plus de quarante ans, la gestion de l'eau et des déchets a également vu apparaître (ou se renforcer) de « nouveaux » acteurs, complexifiant singulièrement le paysage institutionnel.

#### 3.3.1. Les institutions de bassin et les syndicats de moyens dans la gestion de l'eau

En matière de gestion de l'eau DCH, ces « nouveaux » acteurs se répartissent en deux catégories : des institutions de bassin à vocation programmatique et éventuellement de financement (les commissions locales de l'eau, les Établissements Publics Territoriaux de Bassin, les Agences de l'eau) et des syndicats de moyens (tels que les syndicats de rivières). L'essence de leur mission relève de la gestion/préservation de l'environnement local et de la ressource brute.

#### *Les Agences de l'eau – Comités de bassin*

Créées en 1964, la place et le rôle des Agences de l'eau furent renforcés suite aux différentes directives européennes, notamment avec l'avènement de la DCE en 2000. Implantées sur chacun des six grands bassins versants, ces Agences interviennent en position de pilote de l'action publique territoriale, à double titre : en tant que programmeurs, et en qualité de financeurs des opérations de reconquête de la qualité de l'eau.

Les Agences de l'eau sont régies par un conseil d'administration qui valide les décisions. Celles-ci sont élaborées par le comité de bassin, organe de concertation composé à 50% de

<sup>276</sup> Plusieurs travaux menés au sein du centre de recherche CERTOP ont ainsi montré une capacité des organisations professionnelles du secteur agricole à renégocier et à adapter le contenu et la mise en œuvre des politiques agri-environnementales, en fonction de leurs intérêts. On peut se référer à BUSCA D., *Agriculture et environnement : la mise en œuvre négociée des dispositifs agri-environnementaux*, Thèse de doctorat en sociologie, Université de Toulouse 2 Le Mirail, 2002, ou encore à SALLES D., *Les défis de l'environnement. Démocratie et efficacité*, éditions Syllepse, 2006.

représentants des usagers, à 30% de représentants des collectivités territoriales et à 20% de ceux de l'État<sup>277</sup>.

Les Agences sont ainsi chargées, depuis 1992, d'élaborer des SDAGE qui peuvent ensuite faire l'objet d'une déclinaison territoriale (les SAGE). Par ailleurs, elles partagent avec les Conseils Généraux la gestion/distribution du Fonds de Solidarité Urbain-Rural, celui-ci ayant remplacé en 2006 le FNDAE.

Enfin, ce sont les Agences de l'eau qui collectent les redevances des usagers de la ressource. Grâce à leur autonomie de trésorerie et à la manne financière ainsi créée, les Agences de l'eau semblent jouir d'«une grande souplesse d'intervention»<sup>278</sup>. En effet, elles ne sont ni dépendantes des (allocations de) ressources financières de l'État, ni contraintes à respecter un cahier des charges ou un programme d'action défini d'en haut. Deux limites apparaissent cependant : d'une part, les grandes priorités et le plafond des dépenses sont fixés par le parlement ; d'autre part, les Agences de l'eau ne peuvent être maîtres d'ouvrage des opérations, ce qui les oblige à mobiliser les acteurs territoriaux, et notamment les Conseils Généraux.

### *Les commissions locales de l'eau*

Création de la loi sur l'eau de 1992, les commissions locales de l'eau (CLE) sont des commissions administratives *ad hoc*, entre acteurs d'un même territoire, pour lequel une problématique « eau » a été mise en évidence (problème quantitatif, qualitatif, gestion du milieu, inondations...). Ces commissions peuvent être prévues par les SDAGE, ou relever d'une initiative locale. Les CLE élaborent ainsi un SAGE, déclinaison locale du SDAGE.

---

<sup>277</sup> Dans son article de 1995, « Les politiques de l'eau en Europe », Bernard Barraqué retrace l'histoire des Agences de l'eau françaises. Il apparaît ainsi que ces agences ont été, dans un premier temps, conçues à partir d'une logique « plus politique que technique ». La délimitation des six périmètres hydrographiques aurait procédé d'une appréhension corporatiste de l'administration d'État, en fonction des besoins de l'époque en matière d'aménagement. « La composition des comités [de bassin], et la grande taille de ces 'bassins', [...] avaient [alors] pour but de trouver un compromis entre efficacité environnementale et égalité de traitement des usagers-citoyens-redevables entre eux. » (p443) C'est pourquoi, à l'origine, les représentants des usagers, des collectivités locales et de l'État bénéficiaient d'un nombre de sièges sensiblement égal. Ce n'est qu'au moment où « l'État central s'est désengagé du financement des politiques de l'eau », que fut réajustée la répartition des sièges entre les différents collèges de représentants au sein des comités de bassin. Cela fut ainsi profitable au collège des usagers, leur représentation passant alors à 50%, ce qui contribua à faire des Agences de l'eau « des organismes décentralisés ». BARRAQUE B., 1995, *op. cit.*

<sup>278</sup> *Ibid.*

Les CLE se composent de représentants des collectivités territoriales, de l'État, des usagers et des associations environnementales. « [S]upposées indépendantes politiquement »<sup>279</sup>, ces commissions nécessitent d'être portées par une structure institutionnelle, du fait de leur absence d'autonomie financière. Selon Éric Grujard, « le choix de la structure porteuse [...] qui sera prête à supporter [l]es coûts [de fonctionnement] n'est donc jamais anodin »<sup>280</sup>.

La difficulté paraît résider dans l'appropriation du processus de négociation par et entre les acteurs. En effet, l'enjeu de ces arènes territoriales est de parvenir à faire la synthèse des différents intérêts et des logiques d'acteurs, c'est-à-dire à s'accorder sur l'énonciation des problématiques en jeu et des mesures à mettre en œuvre<sup>281</sup>. Il s'agit d'une tâche d'autant plus difficile que les CLE semblent souvent marquées par l'influence des lobbies, notamment agricoles. Par ailleurs, les Conseils Généraux paraissent eux aussi souvent jouer un rôle important au sein des SAGE, en portant et en animant directement les CLE. L'exemple rhodanien du SAGE de la plaine de l'Est Lyonnais en est l'illustration. Les membres de la commission ne parvenant pas à s'accorder sur la structure porteuse du SAGE pour des raisons de tensions et de rivalités socio-politiques entre acteurs, le choix s'est finalement porté sur le Conseil Général, considérant qu'il était l'acteur le plus neutre – et ainsi le plus impartial – pour animer les débats au sein de la CLE.

### *Les Établissements Publics Territoriaux de Bassin*

Entités politico-administratives, les Établissements Publics Territoriaux de Bassin ont pour périmètre d'action le bassin hydrographique d'un fleuve ou d'une rivière, ce qui leur confère le plus souvent un caractère interdépartemental.

Créés par la loi sur l'eau de 1964, ces établissements se sont vus confirmés dans le rôle de structure de gestion des fleuves et des rivières, et de prévention des inondations, suite à la loi du 30 juillet 2003. Ils sont ainsi habilités à se porter maîtres d'ouvrage sur des opérations territoriales. Ils ont par la suite vu leurs missions précisées, notamment en matière de préservation et de gestion des zones humides (loi du 23 février 2005), et de participation aux SAGE (loi Grenelle 2 n°2010-788, 12 juillet 2010). La loi Grenelle 1 n°2009-967 (3 août

<sup>279</sup> GRUJARD E., « La gestion de l'eau à l'épreuve des territoires », *Hérodote*, n°110, La Découverte, 2003, pp. 47-69.

<sup>280</sup> GRUJARD E., 2006, *op. cit.*, (p115).

<sup>281</sup> Éric Grujard écrit ainsi : « On comprend dès lors toute la difficulté pour cette méthode à fédérer les acteurs de la CLE, à inventer un intérêt qui serait 'général' et à développer un enjeu commun. Ainsi, tel enjeu reconnu et partagé par les habitants à l'échelle du territoire 'naturel' du bassin versant pourrait se révéler contraire aux intérêts d'autres habitants en dehors du périmètre du SAGE, tandis que tel autre enjeu crucial en dehors de ce périmètre pourrait ne pas se montrer très mobilisateur en son sein. » (*ibid.*, p116-117)

2009) incite également à engager une action concertée avec les collectivités locales et les Agences de l'eau. En d'autres termes, les Établissements Publics Territoriaux de Bassin interviennent en premier lieu au travers des contrats de rivière.

### *Les syndicats de moyens*

Par syndicats de moyens, on entend des regroupements intercommunaux destinés à mutualiser des ressources humaines et financières, en vue d'engager des actions, souvent onéreuses, relatives à la gestion et à l'aménagement du milieu naturel ; cela diffère donc des syndicats de gestion du service public, qui, eux, poursuivent un enjeu de pérennité et d'accès universel au service public pour les habitants. Les syndicats de moyens renvoient donc, par exemple, aux intercommunalités d'aménagement et d'entretien des rivières, des zones humides, de la biodiversité.

Apparus dès le 19<sup>e</sup> siècle, ces syndicats ont connu un essor particulier à partir des années 1960-1970<sup>282</sup>. L'objectif des syndicats de rivières est d'optimiser l'écoulement des flux hydrauliques, afin de prévenir les risques d'inondations, par le biais d'actions d'aménagement et de transformation des cours d'eau. À l'origine, la réglementation fait porter l'obligation d'entretien des rivières non domaniales aux seuls riverains ; « cadre réglementaire [jugé] caduc », ce sont principalement les syndicats de rivières qui se sont substitués à l'action citoyenne, à partir des années 1970.

### 3.3.2. Des organismes de soutien-conseil dans la gestion des déchets

La gestion des déchets fait quant à elle intervenir moins d'acteurs satellites. Il convient toutefois d'en présenter deux : l'ADEME et Éco-emballage. Ces organismes sont progressivement apparus dans les jeux territoriaux, en position de soutien aux collectivités territoriales.

### *L'ADEME*

Apparue sous le nom d'Agence Nationale pour la Récupération et l'Élimination des Déchets, en 1976, cette agence fut refondée en 1992, créant ainsi l'Agence De l'Environnement et de Maîtrise de l'Énergie (ADEME). Destiné à l'origine à mener des recherches sur l'élimination

---

<sup>282</sup> LE BOURHIS J.-P., 2004, *op. cit.*

et le recyclage des déchets, comme le rappelle Laurence Rocher<sup>283</sup>, cet organisme public à caractère industriel et commercial s'est progressivement imposé à l'échelle nationale en expert technique de ce domaine.

Aujourd'hui, l'ADEME est certes reconnue pour son expertise technique et socio-politique, mais elle intervient également concrètement dans la gestion territoriale des déchets, par le biais de financements aux collectivités et d'aides à la décision/organisation. Par exemple, au cours des années 1990-2000, l'agence a accompagné les collectivités locales dans le développement des collectes sélectives. Suite aux lois Grenelle de l'environnement, l'agence met désormais l'accent sur la prévention à la source des déchets : aide à la mise en place de la tarification incitative, campagne de promotion des composteurs individuels auprès des foyers, campagne de sensibilisation citoyenne...

Les agents de l'ADEME participent également au pilotage départemental de la gestion des déchets. Formalisé le plus souvent par le biais d'une convention cadre, un partenariat Conseil Général-ADEME existe dans la plupart des départements<sup>284</sup>. D'une part, l'agence et le Département s'accordent sur les modalités de soutien aux collectivités (taux de subventions, hiérarchisation des actions à financer...), d'autre part elle accompagne le Conseil Général dans sa mission planificatrice, par le biais de son expertise.

### *Éco-emballage*

L'organisme Éco-emballage fait son apparition en 1992. Cette entreprise de droit privé, créée par des industriels de la grande consommation, a pour objectif d'accompagner les collectivités locales dans la mise en place de la collecte sélective. Par le biais de contrats d'objectifs, l'éco-organisme apporte un financement aux collectivités, au *prorata* des taux de tri-recyclage dont font preuve leurs services publics.

La mise en place des collectes sélectives s'est ainsi développée puis généralisée grâce à cette démarche « volontaire » et « originale » des industriels. L'entreprise apparaît aujourd'hui tenir une position centrale en matière de prévention et d'organisation du traitement/recyclage des déchets d'emballage<sup>285</sup>.

<sup>283</sup> ROCHER L., 2006, *op. cit.*

<sup>284</sup> Suite à l'évolution des missions de l'ADEME, du budget alloué au secteur des déchets, et en raison de facteurs internes aux antennes régionales (notamment des mouvements de personnel, la sensibilité des directeurs régionaux et les priorités des préfets de région), la participation de l'ADEME à la gestion stratégique des déchets peut différer d'un département à l'autre. Certains départements peuvent même être dénués (au moins temporairement) de référents ADEME sur les déchets, comme c'était le cas en Gironde en novembre 2011.

<sup>285</sup> ROCHER L., 2006, *op. cit.*

### 3.3.3. La place des Régions dans la gestion de l'eau et des déchets

Il convient enfin d'évoquer la place des Régions au plan de la gestion territoriale de l'eau et des déchets.

Devenue un véritable échelon politico-administratif en 1972<sup>286</sup>, la Région a pour mission « de contribuer au développement économique et social »<sup>287</sup> de son territoire. Les Régions sont alors, *a priori*, extérieures à la gestion de l'eau DCH et des déchets municipaux. Elles resteront d'ailleurs assez inconsistantes jusqu'au début des années 1980<sup>288</sup>. L'essor des Régions débute réellement suite à la réforme territoriale de 1982. Elles développent ainsi leurs propres technstructures et leurs politiques publiques.

Un peu à l'instar de la concurrence entre villes-centres et Départements, un jeu similaire s'instaure entre Conseils Généraux et Régionaux, pour la maîtrise des territoires. Toutefois, cette lutte d'accession/intégration des territoires locaux semble s'inscrire davantage dans le secteur du développement local et économique, qu'au plan des enjeux environnementaux.

Dans le domaine environnemental, les Régions paraissent en premier lieu se saisir des questions d'aménagement des cours d'eau et des espaces naturels. Les Régions contribuaient ainsi, en 2002, à hauteur de 3% des dépenses environnementales globales, au plan des collectivités territoriales<sup>289</sup>. Par ailleurs, l'enquête de 2006, menée auprès des Conseils Généraux, révélait l'existence de partenariats, *a minima* techniques, entre Départements et Régions. Cela concernait 24% des Conseils Généraux répondant au questionnaire<sup>290</sup>. Dans le secteur particulier des déchets, la Région est l'échelon compétent en matière de planification des déchets uniquement considérés comme « dangereux ». Un représentant Régional participe toutefois à la commission consultative du PDEDMA, afin que le plan tienne compte d'éventuelles singularités extra départementales. Enfin, certaines Régions mettent toutefois en place des politiques actives en matière de gestion de l'eau, comme ce fut le cas de la Bretagne de 1990 à 2006 avec les programmes Bretagne Eau Pure, en région Provence-Alpes-Côte-d'Azur avec le programme Source (Schéma d'Orientations pour une Utilisation Raisonnée et

---

<sup>286</sup> Jusqu'à cette date, la région n'était qu'un découpage administratif au sein duquel intervenaient les services déconcentrés de l'État.

<sup>287</sup> Article 4 de la loi n°72-619, du 5 juillet 1972. <http://www.senat.fr/actu/72-619.html>

<sup>288</sup> L'Île-de-France n'est pas ici concernée du fait de son organisation interdépartementale.

<sup>289</sup> IFEN, « Le rôle majeur de l'intercommunalité dans la gestion publique de l'environnement », *Les données de l'environnement, économie*, n°100, 2005b, 4p.

<sup>290</sup> ADF, Cercle Français de l'Eau, 2006, *op. cit.*

Solidaire de la ressource en Eau), ou encore en Languedoc-Roussillon avec l'adoption en 2005 d'une politique de l'eau proposant une « gestion durable et solidaire ». D'autres Régions investissent quant à elle des politiques de soutien au retour en régie, ou tout au moins d'aide à la décision quant aux modes de gestion existants. C'est par exemple le cas de la Région Île-de-France qui a voté un amendement permettant de soutenir financièrement des collectivités désireuses d'engager des études quant aux coûts/avantages entre un service en délégation ou en régie. La Région Provence-Alpes-Côtes-d'Azur propose elle aussi un soutien à la remunicipalisation des services.

Suite aux différentes lois de décentralisation et aux injonctions relatives à la transparence et à la participation de l'ensemble des catégories d'acteurs territoriaux en matière de gestion de l'eau et des déchets, le pouvoir territorial fut considérablement redistribué. L'action publique territoriale apparaît désormais davantage a-centrique et multipartenariale, ce qui diffère des modalités d'exercice de l'action publique que l'on a connu durant la période des Trente Glorieuses. Ce constat a conduit la communauté scientifique à s'interroger sur ces nouvelles formes d'action publique territoriale, à partir de deux entrées : (i) qu'entend-on par territorialisation de l'action publique ? (ii) Comment interpréter et qualifier ces nouvelles modalités d'exercice de l'action publique territoriale ? Ce double débat est l'objet de la section suivante.

#### **4. Bilan : entre local et territorial, gouvernement et gouvernance**

L'évolution des systèmes d'acteurs départementaux et du pilotage de l'action publique conduit inévitablement à s'interroger sur les questions de territorialisation de l'action publique, et, par conséquent, sur les modalités d'exercice de cette dernière.

On l'a vu, les systèmes d'acteurs territoriaux ont considérablement évolué en l'espace de quarante ans, modifiant de manière concomitante les codes de l'action publique. Contrairement à la période des Trente Glorieuses, le pilotage stratégique des politiques publiques territoriales n'est plus le monopole de l'administration républicaine des territoires. L'action publique fait aujourd'hui intervenir davantage d'acteurs, en les plaçant en situation de partenaires, co-décideurs et co-responsables.

Autrement dit, il s'agit, d'une part, de réinterroger le sens de la territorialisation de l'action publique, et d'autre part, de se demander comment s'élaborent et se mettent en œuvre les politiques publiques territoriales, c'est-à-dire si l'action relèverait d'un fonctionnement de type gouvernemental ou gouvernancier.

#### 4.1. La territorialisation de l'action publique

Beaucoup d'encre a coulé sous la question de la territorialisation de l'action publique<sup>291</sup>. Mais que signifie ce terme de « territorialisation » ? À quoi renvoie-t-il ? Sans avoir la prétention d'en faire le tour, il s'agit ici d'apporter un rapide éclairage de la question.

En lisant les articles d'Anne Cécile Douillet<sup>292</sup> et de Jean-Marc Offner<sup>293</sup>, on s'aperçoit que l'idée de territorialisation de l'action publique peut renvoyer à trois sens bien différents :

- Une première signification conduit à faire du territoire une catégorie d'action à part entière, comme l'étaient auparavant les secteurs (d'où par exemple des interventions de type agrico-centré) et les publics cibles (d'où des actions ciblées sur la jeunesse, les personnes handicapées...).
- Dans un second sens, la territorialisation est synonyme de décentralisation ou de déconcentration de l'action. Territorialiser signifierait alors « déléguer » certaines compétences à un échelon infranational, afin de suivre et de gérer les besoins d'un territoire particulier.
- Enfin, dans sa troisième acception, la territorialisation renvoie aux modalités d'exercice de l'action publique et d'élaboration des politiques publiques. Selon une approche « normative », territorialiser consiste à ajuster les politiques publiques supra-locales aux problèmes/enjeux spécifiques au territoire

---

<sup>291</sup> Une rapide recherche sur le moteur « *Google scholar* » fait immédiatement apparaître nombre d'articles, d'ouvrages et d'actes de colloque dédiés à la question de la territorialisation de l'action publique. Pour ne citer que ceux se trouvant en première page, étant ainsi les plus référencés, on trouve : « Territoires, territorialité, territorialisation : controverses et perspectives » de Martin Vanier ; « Les élus ruraux face à la territorialisation de l'action publique » de Anne-Cécile Douillet ; « Les politiques publiques à l'épreuve de l'action locale : critiques de la territorialisation » sous la direction de Alain Faure et d'Emmanuel Négrier ; « Gouvernance, régulation et territorialisation des espaces urbanisés » de Alain Dubresson et Sylvie Jaglin ; « *Think social, act local* – La territorialisation comme réponse à la crise de l'État Providence » de Patrick Hassenteufel ; « Territoires/Territorialisation » de Alain Faure ou encore « Conflit et territorialisation » de Marc Mormont. Ce simple constat témoigne d'un champ de recherche extrêmement important.

<sup>292</sup> DOUILLET A.-C., 2003, *op. cit.*

<sup>293</sup> OFFNER J.-M., 2006, *op. cit.*

d'intervention. Selon une approche davantage « pragmatique », la territorialisation renvoie à l'appropriation des enjeux et des besoins par les acteurs territoriaux, qui définissent ainsi les contours du problème à gérer, et élaborent des programmes d'action en conséquence.

Dans tous les cas, la territorialisation semble marquer une volonté d'améliorer l'efficacité des politiques publiques, en tenant compte des particularités internes aux territoires d'intervention. Il s'agirait ainsi d'un processus articulant deux logiques complémentaires : « une différenciation qualitative des mesures en fonction des contextes, et une différenciation plus quantitative, priorisant des moyens sur des territoires ciblés. »<sup>294</sup>

Une fois ceci éclairci, sous quel angle peut-on appréhender la distribution des rôles et des responsabilités, et les jeux d'acteurs s'effectuant à l'échelle infranationale ? En d'autres termes, et pour reprendre les deux principales catégories d'analyse, l'organisation territoriale de l'action publique relève-t-elle d'un mode de gouvernement ou de gouvernance ?

#### 4.2. Le gouvernement local/urbain

Suite aux premiers mouvements de recomposition engendrés par les lois de décentralisation, nombre de chercheurs ont interprété l'émancipation des grandes collectivités urbaines sous le prisme du « gouvernement urbain », par analogie au gouvernement central<sup>295</sup>. Ce concept s'inscrit dans la lignée des analyses anglo-saxonnes évoquant un *local government*.

Le gouvernement local, urbain, désigne « 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. [...] Le gouvernement des villes évoque un mode d'action publique centralisé et autoritaire, fondé sur le mécanisme de la représentation et sur la suprématie de l'intérêt public sur les intérêts privés. »<sup>296</sup> Patrick Le Galès insiste

<sup>294</sup> EPSTEIN R., « Après la territorialisation, la différenciation territoriale ? », *Pouvoirs locaux*, 4/2004, n°63, pp. 35-42. (p38)

<sup>295</sup> Les écrits d'Albert Mabileau, 1994, *op. cit.*, de Patrick Le Galès, 1995, *op. cit.* ou du même auteur, *Le retour des villes européennes. Sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*, Presses de Science Po, Paris, 2003 ou encore de François Rangeon, « Le gouvernement local », in CURAPP, *La gouvernabilité*, Paris PUF, 1996, pp. 166-173, proposent une analyse détaillée et une réflexion intéressante relative au contenu et à la valeur à accorder au concept de gouvernement local/urbain.

<sup>296</sup> RANGEON F., 1996, *op. cit.*, pp. 166-167.

quant à lui sur la vision politico-administrative induite par ce concept : il s'agit d'« une forme organisée, rationnelle, cohérente, où l'autorité locale est le lieu naturel et légitime du pouvoir local et des politiques. [... il] suggère une lecture institutionnelle. L'accent est mis par nature sur l'étude des élus et de la bureaucratie locale en lien avec le gouvernement central. »<sup>297</sup>.

Le caractère stimulant et séduisant de ce concept provient à la fois de l'analogie forte à l'égard du gouvernement central, et de sa distinction par rapport à ce dernier. En effet, il convient de reconnaître, à la suite d'Albert Mabileau, de Patrick Le Galès ou encore de François Rangeon, que cette expression souligne la distanciation de l'autorité locale vis-à-vis de la tutelle de l'État central. En s'en affranchissant, les élus locaux gagnent en marges de manœuvre et, combiné à leur mandat d'autorité conféré par leur mode d'élection, ils deviennent légitimes à gérer les affaires locales. Suite aux lois décentralisatrices, ce sont eux qui ont le pouvoir d'élaborer et de mettre en œuvre tout un ensemble de politiques et d'actions publiques (notamment grâce à la clause générale de compétences), et ce, dans un souci de cohérence territoriale. Enfin, un dernier élément d'analogie réside dans la constitution d'équipes de conseillers-experts, véritables « États majors »<sup>298</sup> territoriaux. Ceux-ci accompagnent les décideurs territoriaux et les aident à prendre des décisions éclairées en matière d'action publique. C'est pourquoi les anglo-saxons parlent également de *self-government*.

Ces équipes territoriales s'apparentent ainsi au gouvernement central car elles « doivent constamment combiner diverses formes d'action, arbitrer entre de nombreuses demandes et fixer des priorités entre des projets concurrents [... ce qui fait que] la mairie des grandes villes constitue un point de repère stable, un lieu où s'élabore un discours cohérent et modernisateur. »<sup>299</sup> Le gouvernement local « devient [ainsi] un instrument de régulation et de stabilisation du système politique »<sup>300</sup>.

Cependant, plusieurs critiques peuvent être formulées à l'encontre de ce concept, ce qui vient considérablement limiter son usage et sa pertinence.

En premier lieu, le concept de « gouvernement local/urbain », tel qu'il est utilisé en France, est fortement centré sur une approche politico-administrative, au détriment d'une observation

---

<sup>297</sup> LE GALES P., 1995, *op. cit.*, pp. 58-59

<sup>298</sup> FAURE A., 1989, *op. cit.*

<sup>299</sup> RANGEON F., 1996, *op. cit.*, p169.

<sup>300</sup> MABILEAU A., 1991, *op. cit.*

détaillée de ses attributs empiriques. On constate ainsi un pouvoir local/territorial limité en matière de police et de réglementation qui demeurent l'apanage du gouvernement central. Par ailleurs, l'action publique territoriale apparaît fortement dépendante de réseaux et d'acteurs publics et privés<sup>301</sup>, afin de rendre effectives les décisions politiques (dépendance à l'égard de financements, de compétences, de ressources...). Cela conduit notamment à reconnaître une prégnance étatique – certes amoindrie, mais encore d'actualité – à l'échelle territoriale. En témoignent les activités d'arbitrage, de contrôle et de sanction qu'exercent le préfet et les services déconcentrés de l'État.

Enfin, la généralisation du concept de gouvernement local tend à masquer la différenciation entre les systèmes urbains et ruraux. Dépourvues de ressources suffisantes pour assumer pleinement la gestion des affaires locales, les municipalités rurales sont d'autant plus dépendantes des réseaux d'acteurs tiers, et notamment d'un soutien du Conseil Général. À l'inverse, les villes apparaissent davantage armées pour intervenir de manière (relativement) autonome.

Se saisissant de ces critiques, François Rangeon parle alors du gouvernement local comme d'un « gouvernement inachevé »<sup>302</sup>. Malgré le caractère séduisant de ce concept, l'analogie avec le gouvernement central paraît, en partie, battue en brèche. Cela suppose alors de manier ce concept avec prudence.

Une deuxième notion est apparue progressivement, notamment en réponse aux critiques relatives au gouvernement local/urbain. Il s'agit de la notion de gouvernance.

#### 4.3. La gouvernance

Face à ces critiques et constatant une évolution de l'action publique territoriale vers davantage d'ouverture des arènes de décision et la généralisation des approches participatives et concertées (principe de co-construction des politiques publiques entre une diversité d'acteurs territoriaux) lors de la décennie 1990, le concept de gouvernement local/urbain fut délaissé au profit des approches en termes de gouvernance.

<sup>301</sup> LORRAIN D., 1993, *op. cit.*

<sup>302</sup> RANGEON F., 1996, *op. cit.*

La notion de gouvernance n'est cependant pas nouvelle en soi. Elle serait apparue à l'époque de la renaissance pour qualifier les relations entre l'État royal et ses duchés<sup>303</sup>. Elle fut néanmoins remobilisée à partir du milieu des années 1970, d'abord dans les travaux anglo-saxons, avant d'être reprise dans les travaux de sociologie de l'action publique et de science politique français lors des années 1990.

Deux domaines particuliers sont à l'origine du regain d'intérêt pour cette notion : « l'économie d'entreprise » et « l'analyse de la décision publique »<sup>304</sup>. Concernant ce dernier, il s'agissait de comprendre le pilotage de l'action publique, tant au plan national que territorial, dans un contexte de complexification des systèmes d'acteurs locaux et de brouillage des repères traditionnels de l'action<sup>305</sup>, comme on l'a préalablement vu. L'usage du terme « gouvernance » vint alors supplanter celui de « gouvernement local/urbain », considéré comme inadéquat pour rendre compte des situations d'action publique territoriale.

Cela donna lieu à un développement exponentiel des thèses gouvernancielles, au point de rendre cette notion extrêmement polysémique, voire nébuleuse. C'est ainsi qu'on parle de : gouvernance, bonne gouvernance, gouvernance locale, urbaine, territoriale, mondiale, environnementale, d'entreprise, multi-niveaux, instrumentale...

Parmi l'ensemble des définitions existantes, celle de Patrick Le Galès semble proposer une base de réflexion relativement consensuelle au plan académique. Selon lui, la gouvernance consiste en un « processus de coordination d'acteurs, de groupes sociaux, d'institutions pour atteindre des buts discutés et définis collectivement. La gouvernance renvoie alors à l'ensemble d'institutions, de réseaux, de directives, de réglementations, de normes, d'usages politiques et sociaux, d'acteurs publics et privés qui contribuent à la stabilité d'une société et d'un régime politique, à son orientation, à la capacité de diriger, de fournir des services et à assurer sa légitimité. »<sup>306</sup>

---

<sup>303</sup> Il semble bien difficile de retracer de manière certaine la généalogie du terme « gouvernance », tant les sources, les dates et les usages diffèrent. Cependant, dans un article, Olivier Paye reprend comme point de départ une notice de la commission européenne évoquant une terminologie apparue dès le 13<sup>e</sup> siècle, ce qui fait écho avec d'autres articles et ouvrages consultés. PAYE O., « La gouvernance : d'une notion polysémique à un concept politologique », *Études internationales*, vol. 36, n°1, 2005, pp. 13-40

<sup>304</sup> GAUDIN J.-P., *Pourquoi la gouvernance ?*, Presses de Sciences Po, 2002.

<sup>305</sup> Jean-Pierre Gaudin pose la problématique relative à la gouvernance de la sorte : « On expérimente des coopérations entre différents échelons politiques, des partenariats entre acteurs publics et privés. À quelle aune mesurer la valeur de ces partenariats nouveaux, de ces coopérations plus ou moins obligées, de ces règles collectives qui semblent s'inventer au jour le jour ? C'est dans ce contexte qu'émerge la question de la gouvernance. » GAUDIN J.-P., 2002, *op. cit.* (pp. 22-23)

<sup>306</sup> LE GALES P., « Gouvernement et gouvernance des territoires », *Problèmes politiques et sociaux*, n°922, mars 2006, pp. 5-6.

Derrière son caractère à prime abord « fourre-tout », cette définition a le mérite de faire ressortir plusieurs éléments essentiels et caractéristiques des situations contemporaines, mais nécessite cependant d'être complétée. Tout d'abord, cette conceptualisation souligne une action publique co-construite entre une multiplicité d'acteurs concernés, de divers statuts (institutionnels, élus/agents, associatifs, professionnels privés...). Néanmoins, il est important de préciser qu'aucune autorité n'apparaît en position prééminente au sein du système d'acteurs ; au contraire, chaque acteur posséderait « à des degrés divers et de façon plus ou moins formelle, [un] pouvoir de décision. »<sup>307</sup> La définition de Patrick Le Galès réintègre également une dimension dynamique, c'est-à-dire une élaboration processuelle de l'action publique devant, *in fine*, stabiliser le système. Cependant, le caractère incertain de cette dynamique d'acteurs mériterait d'être davantage marqué dans la définition. Autrement dit, une situation de gouvernance semble soumise à de l'instabilité et de possibles réversibilités tant au plan décisionnel que des interrelations/positions d'acteurs. Cette situation de co-construction de l'action qu'implique la gouvernance, induit inévitablement une dimension dialogique entre acteurs. C'est par le dialogue, les échanges répétés et argumentés, que les protagonistes indiquent s'accorder sur le diagnostic initial et les mesures à adopter, l'enjeu final étant de stabiliser et de partager une vision commune de l'état du monde et de l'avenir, ce qui serait gage de légitimité de l'action. Cependant, cette acception relève davantage du sens commun, souvent utilisé par les acteurs de terrain, pour donner sens à leurs actions. Par ailleurs, cette notion, utilisée en l'état, ne donne pas à voir la richesse et les différences entre différentes formes d'organisation et de pilotage de l'action publique territoriale.

Pour résumer, la notion de gouvernance met classiquement l'accent sur la pluralité et la diversité des acteurs impliqués dans l'action, l'a-centrisme des relations socio-politiques, la dynamique de l'action et les jeux d'expérimentation/prescription, ainsi que l'élargissement des dispositifs de régulation (dont les instruments d'action publique sont parties prenantes)<sup>308</sup>.

La littérature sur la « gouvernance territoriale », ces dernières années, permet de comprendre plus en profondeur cette notion.

<sup>307</sup> BARON C., « La gouvernance : débats autour d'un concept polysémique », *Droits et Société*, 54/2003, pp. 329-351.

<sup>308</sup> Parmi l'ensemble des travaux consultés, cherchant à clarifier la notion de gouvernance, son contenu, son utilisation, on peut se référer aux suivants : LE GALES P., 1995, 2006, *op. cit.* ; GAUDIN J.-P., 2002, *op. cit.* ; BARON C., 2003, *op. cit.* ; PAYE O., 2005, *op. cit.* ; HUFTY M., DORMEIER FREIRE A., PLAGNAT P., NEUMANN V. (eds.), *Jeux de gouvernance. Regards et réflexions sur un concept*, Éditions Karthala et IUED, 2007.

#### 4.4. La gouvernance territoriale

Longtemps mobilisée pour interroger les modalités d'exercice de l'action publique locale/urbaine, la notion de gouvernance fut progressivement testée à d'autres échelles : européenne, internationale, territoriale. Par territorial, on entend un périmètre d'organisation et d'intervention socio-politique d'échelon *méso*, c'est-à-dire une échelle intermédiaire entre le local et le national (départements, régions, Pays, bassins de vie...).

Qu'est-ce alors que l'idée de gouvernance territoriale ? Que contient cette notion ?

Suite à de nombreuses critiques adressées aux analyses relatives à la gouvernance au début des années 2000<sup>309</sup>, les travaux se sont progressivement enrichis et ont approfondi la compréhension des situations de gouvernance territoriale. Mais tout d'abord, une petite précision s'impose. La notion de gouvernance territoriale semble renvoyer à deux choses : (i) la prise en charge collective d'un enjeu/problème décliné à l'échelon d'un territoire ; (ii) le pilotage du développement d'un territoire.

Applicable aux deux cas, Jean-Pierre Gaudin prévient : il s'agit bien plus qu'un simple « processus de coordination multi-niveaux et multipolaires »<sup>310</sup>.

Pour Vincent Simoulin et ses co-auteurs, la gouvernance territoriale décrit une double situation : « celle d'une coopération non purement hiérarchique et celle d'une situation de brouillage des frontières traditionnelles et de porosité croissante entre les secteurs, les niveaux territoriaux et les différents espaces de rattachement de l'activité professionnelle. »<sup>311</sup>

La gouvernance territoriale marque alors un changement à deux échelles dans la manière d'exercer l'action publique : au plan de « l'animation de[s] processus participatifs [...] en élargissant les partenariats à de nouvelles combinaisons entre acteurs publics et privés » ; au

---

<sup>309</sup> On peut citer : GAUDIN J.-P., 2002, *op. cit.* ; THEYS J., « Le gouvernance, entre innovation et impuissance », *Développement durable et territoires*, dossier n°2 Gouvernance locale et Développement Durable, 2003 ; PAYE O., 2005, *op. cit.* qui ont notamment révélé nombre de limites des analyses « classiques » relatives à la gouvernance, contribuant à amoindrir la portée heuristique et analytique de cette notion. Selon ces auteurs, l'écueil principal de nombreux travaux serait de présenter des modalités d'organisation et de co-réalisation de l'action publique sous un angle quelque peu enchanté, c'est-à-dire dénué de conflits et d'autorité au sein du collectif d'acteurs, contribuant à donner l'impression d'une dilution des responsabilités...

<sup>310</sup> GAUDIN J.-P., 2002, *op. cit.*

<sup>311</sup> PASQUIER R., SIMOULIN V., WEISBEIN J. (eds.), *La gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories*, LGDJ, Droits et société, 2007. (p17)

plan du « pilotage [... en raison] du caractère intégré et transversal des politiques publiques qu[e la gouvernance territoriale] doit faciliter »<sup>312</sup>.

La gouvernance territoriale semble par ailleurs évoquer un processus « d'appropriation des ressources et de construction de la territorialité [c'est-à-dire visant...] la définition d'un espace identitaire et l'élaboration d'actions, de productions communes. »<sup>313</sup> Dans leur définition, Hélène Rey-Valette et *al.*, insistent eux aussi sur l'importance des « enjeux territorialisés » en tant qu'axe majeur d'un processus fédérateur d'un collectif d'acteurs multipolaires ; ce processus est cependant marqué par « [...] de la] hiérarchie, [des] conflits, [de la] concertation »<sup>314</sup>. Autrement dit, l'élaboration collective du problème et de l'objectif d'action s'inscrit dans un jeu socio-politique sujet à la confrontation d'intérêts qu'il s'agit de hiérarchiser. Un processus gouvernanciel conduit à définir une stratégie d'action collective coordonnée, destinée à répondre aux problèmes identifiés conjointement. L'action s'appuie sur un ensemble de « dispositifs », compris comme un « agencement des procédures, des mesures, des connaissances, des savoir-faire et informations diversifiées »<sup>315</sup>.

Enfin, l'instauration d'une gouvernance territoriale semble nécessiter l'existence d'une certaine « proximité » (géographique et institutionnelle) entre acteurs, afin de s'accorder sur les enjeux, les actions et les transformations à apporter à l'ensemble territorial<sup>316</sup>. Le résultat de ce processus complexe de coordination contribue alors aux « reconfigurations / innovations institutionnelles et organisationnelles [...] des territoires »<sup>317</sup>, selon une logique « d'hybridation institutionnelle »<sup>318</sup>.

<sup>312</sup> REY-VALETTE H., et *al.*, *Guide pour la mise en œuvre de la gouvernance en appui au développement durable des territoires*, Cemagref, CNRS, Geyser, Inra, Supagro, Université Montpellier 1, diffusion Inra Montpellier, 2011, 155p. (p35 et 37)

<sup>313</sup> LELOUP F., MOYART L., PECQUEUR B., « La gouvernance territoriale comme nouveau mode de coordination territoriale ? », *Géographie économie société*, 2005/4, vol. 7, pp. 321-332. (p330)

<sup>314</sup> REY-VALETTE H., et *al.*, « Innovations et gouvernance territoriale : une analyse par les dispositifs », *Journées Innovation and Sustainable Development in Agriculture and Food*, Montpellier, 28-30 juin 2010.

<sup>315</sup> *Ibid.*

<sup>316</sup> On retrouve cette idée avec une certaine insistance chez LELOUP F., MOYART L., PECQUEUR B., 2005, *op. cit.* ou encore GILLY J.-P., WALLET F., « Enchevêtrement des espaces de régulation et gouvernance territoriale : les processus d'innovation institutionnelle dans la politique des Pays en France », *Revue d'économie régionale et urbaine*, 2005, n°5, pp. 699-722.

<sup>317</sup> REY-VALETTE H., et *al.*, 2010, *op.cit.*

<sup>318</sup> GILLY J.-P., WALLET F., 2005, *op. cit.*

#### 4.5. Le régime d'action publique territoriale

Au regard de la revue de littérature relative à l'évolution de l'action publique territoriale et des secteurs environnementaux, la thèse d'une gouvernance territoriale de la gestion de l'eau et des déchets paraît la plus plausible. On serait alors tenté de mobiliser cette notion de la sorte et d'affirmer, à tort ou à raison, qu'on est dans l'ère de la gouvernance territoriale généralisée, afin de mettre en évidence la complexité et le caractère a-centrique et multipartenarial de l'action publique qui se joue à l'échelle départementale. Cependant, l'usage courant de cette notion n'est pas sans poser un certain nombre d'interrogations, voire de problèmes.

En effet, la notion de gouvernance a fait l'objet d'importantes critiques depuis 15-20 ans, comme on a pu l'indiquer. Il fut par exemple reproché à nombre de thèses gouvernancielles d'être trop normatives, de confondre – au moins au plan de l'interprétation – entre un processus participatif et une démarche relevant de la démocratie représentative, ou encore de gommer certains traits relevant de l'organisation et des jeux d'acteurs. Par ailleurs, l'usage courant de la notion s'accompagne bien souvent de présupposés, comme par exemple ceux relatifs aux vertus de la gouvernance : une situation de gouvernance permettrait d'aboutir *in fine* à un consensus ; l'action serait plus efficace en situation de gouvernance puisque les acteurs se sont accordés sur les « coordonnées » du problème et des solutions à lui apporter ; la gestion gouvernancielles serait transparente puisqu'elle convoque un panel élargi d'acteurs territoriaux, représentant l'ensemble des intérêts concernés.

Raisonnement uniquement en termes de « gouvernance » semble ainsi souvent masquer des détails d'importance, comme par exemple en matière de distribution du pouvoir et des responsabilités, des jeux de concurrences/tensions et d'alliance, ou encore de négociation des marges de manœuvre. De la sorte, la « gouvernance territoriale de l'environnement » serait un mot-valise désignant tout et rien, voire plutôt rien que tout.

Toutefois, on ne peut totalement faire l'économie de cette notion, sous prétexte que son sens serait nébuleux, voire galvaudé. Comme on l'a indiqué, le contenu de la notion de « gouvernance territoriale », une fois approfondi, semble résonner avec le terrain.

Cette modalité d'action publique laissant par ailleurs place à d'importantes marges de manœuvre à l'échelle territoriale, il convient de s'interroger sur l'existence de formes contingentes de recomposition de la gestion publique territoriale de l'environnement. Ainsi,

quelle(s) forme(s) serai(en)t susceptible(s) de prendre ces reconfigurations ? Quels acteurs semblent particulièrement être « à la manœuvre » ? Quel serai(en)t leur(s) répertoire(s) de solutions, de modèles techniques et institutionnels ?

Comprendre ces phénomènes de reconfiguration de l'action publique territoriale, en embrassant leur complexité, présente ainsi un fort degré de difficulté. On est confronté à un véritable enjeu d'appréhension des situations territoriales au plan de l'analyse et de la représentation.

Afin de tenir compte des critiques précédemment évoquées, il semble intéressant d'avoir recours à un vocable *a priori* plus neutre. Cela permettrait d'appréhender et de rendre compte plus clairement de la situation empirique. Par ailleurs, la référence généralisée à la notion de gouvernance conduit à masquer toute autre modalité d'exercice de l'action publique. Or, est-il si insensé d'imaginer des configurations autres, des modalités différentes d'exercice de l'action publique territoriale française, au plan environnemental ? On a d'ailleurs déjà connu une autre forme de configuration, avec le régime de gouvernement déconcentré, que Dominique Lorrain appelait « l'administration républicaine des territoires »<sup>319</sup>. Cette modalité correspondait à un pilotage de l'action par les services déconcentrés de l'État. De même, l'existence de différents régimes politiques nationaux<sup>320</sup> invite à conserver l'hypothèse que puissent se structurer des régimes territoriaux de nature différente.

Ainsi, face aux nombreuses limites et au caractère polysémique de la notion de gouvernance, et compte tenu des capacités créatrices/innovantes des élus locaux/territoriaux et des évolutions encore insoupçonnées du système national français (notamment concernant la réglementation décentralisatrice et les prérogatives conférées aux collectivités territoriales), il apparaît préférable d'introduire le concept de régime d'action publique territoriale.

Tiré en partie du concept de « régime de politiques publiques » de Bruno Jobert<sup>321</sup>, le régime d'action publique territoriale entend prémunir le chercheur d'une trop stricte « vision

<sup>319</sup> LORRAIN D., 1991, *op. cit.*

<sup>320</sup> On pense notamment à l'opposition République/démocratie *versus* monarchie/autoritarisme, ou encore aux diverses formes d'organisations fédérales, comme en énonce les nuances Ronald L. Watts dans son article « Les modèles de partage fédéral des compétences », *Revue internationale des sciences sociales*, 2001/1, n°167, pp. 25-34.

<sup>321</sup> JOBERT B., « Chapitre 4. La régulation politique. le point de vue d'un politiste », in COMMAILLE J., JOBERT B. (dir.), *Les métamorphoses de la régulation politique*, LGDJ, coll. Droit et société, Paris, 1998, pp.119-145.

étatocentrique »<sup>322</sup>. Alors que le premier favoriserait une appréhension des « autorités politiques et administratives légitimes [en] position hégémonique, quand ce n'est pas un monopole, dans le traitement des problèmes publics au sein d'une société »<sup>323</sup>, le second paraît offrir davantage d'ouverture à l'appréhension de ce qui a trait à la gestion des affaires publiques en général<sup>324</sup>. Jean-Claude Thoenig insiste d'ailleurs sur le caractère de « co-construction liant la puissance publique à des groupes tiers et à des institutions privées », trouvant dès lors écho avec la notion de gouvernance.

Dans le cadre de la thèse, le régime d'action publique territoriale est défini comme un modèle d'arrangements politico-institutionnels stabilisés entre les acteurs concernés par un même enjeu d'action publique territoriale. Il renseigne la configuration territoriale du système d'acteurs, en mettant en lumière la dynamique socio-cognitive des parties prenantes, les modes de régulation du système territorial et la construction socio-politique du territoire d'intervention et des options techniques et politiques à mettre en œuvre.

De la sorte, ce concept souhaite dépasser les analyses se bornant à évoquer une situation de gouvernance (ou de gouvernement) territoriale ; il invite à détailler le fonctionnement du système d'acteurs pour en comprendre les rouages. Cela conduit alors à qualifier les régimes observés, en fonction de leurs caractéristiques politico-organisationnelles, et de mettre en lumière l'existence d'une diversité de configurations possibles, c'est-à-dire d'idéaux-types de régimes d'action publique territoriale.

Selon cette acception, la gouvernance territoriale consisterait en un régime d'action publique mettant en scène une pluralité d'acteurs (collectifs/institutionnels et individuels, publics/étatiques, privés, civiles), considérés comme légitimes et regroupés autour d'un problème partagé par l'ensemble. Le collectif ainsi constitué déborde des frontières traditionnelles, tant sectorielles qu'institutionnelles, pour s'inscrire dans un espace socialement construit et considéré par l'ensemble comme pertinent au regard des enjeux à traiter. Caractérisés par l'absence d'une autorité publique prééminente, les régimes gouvernanciers sont soumis à une régulation composite (arrangements formels et informels, réglementations, normes, instruments d'action publique, pouvoir des acteurs...) et laissent

---

<sup>322</sup> THOENIG J.-C., « Chapitre 1. L'usage analytique du concept de régulation », in COMMAILLE J., JOBERT B. (dir.), *Les métamorphoses de la régulation politique*, LGDJ, coll. Droit et société, 1998, pp. 35-53.

<sup>323</sup> *Ibid.*, p. 44.

<sup>324</sup> « L'action publique peut se définir comme la construction et la qualification des problèmes collectifs par une société, problèmes qu'elle délègue ou non à une ou plusieurs autorités publiques, en tout mais aussi en partie, ainsi que comme l'élaboration de réponses, de contenus et de processus pour les traiter. » *Ibid.*, p.47.

libre cours à une diversité de jeux/stratégies d'acteurs (coalitions, alliances, diversité de logiques d'action en confrontation), en vue d'orienter les décisions d'action. Marqué du sceau de la contingence, le régime de gouvernance territoriale autorise à la fois l'exploration et l'originalité des modes de prise en charge des problématiques considérées.

À l'inverse, le gouvernement territorial relèverait d'un régime d'action publique mettant en scène une autorité publique territoriale en position de supériorité hiérarchique (acteur prééminent) à l'égard des autres co-producteurs de l'action, et œuvrant à l'élaboration et à l'application de politiques/actions publiques territoriales. Pour ce faire, les élus – s'il s'agit d'un gouvernement territorial porté par une collectivité – mettent en place et s'appuient sur une structure administrative distincte de celle d'État. Le gouvernement ainsi créé possède des attributs rappelant ceux du pouvoir central : une doctrine d'intervention prédominante fondée sur l'articulation de logiques d'action et une capacité décisionnelle univoque notamment en matière d'édiction de normes territoriales (*e.g.* autoriser ou non certains prélèvements d'eau ou envoyer tel type de déchets en décharge ou à l'incinérateur) ; une véritable capacité d'expertise ; des leviers d'action, notamment financiers, et un pouvoir de sanction (tant positive – *e.g.* bonification des aides – que négative – restriction, voire refus de subventions, amende, obligation de fermeture). Un régime de gouvernement territorial favorise donc l'existence d'états de domination. La régulation du système relève ainsi majoritairement de l'activité des acteurs « gouvernementaux ».

A l'heure actuelle, aucun régime de gouvernement territorial décentralisé ne semble avoir été instauré en France, l'État et ses représentants territoriaux conservant *a minima* le pouvoir réglementaire et de police sur les questions clefs de gestion des ressources essentielles (l'eau, les exutoires), même si des évolutions sont en cours – par exemple, le règlement des SAGE peut s'imposer à la police de l'eau. On peut cependant trouver une illustration de ce type de régime avec le système danois de gestion de l'eau. En effet, la situation danoise paraît avoir glissé vers une organisation en régimes de gouvernements municipaux. En effet, les municipalités – dont les périmètres furent considérablement élargis suite à la réforme territoriale de 2007, en évinçant les *Amter*, échelon territorial proche du Département français – sont les autorités organisatrices des services d'eau potable. Ce sont elles qui, d'une part, planifient la gestion de l'eau (actions de protection de l'eau et autorisations de prélèvement

d'eau), et, d'autre part, assurent les missions de contrôle (de la qualité de la ressource brute et distribuée et des installations). Enfin, les municipalités valident les tarifs du service public<sup>325</sup>.

\*       \*

\*

## ***Conclusion du chapitre 2***

En l'espace de quarante ans, le paysage politico-administratif territorial s'est considérablement recomposé, les lois de décentralisation ayant contribué à opérer une redistribution du pouvoir territorial.

Cela a servi en premier lieu aux villes et aux Départements. Engagés dans une quête de légitimité et de territoires d'action, ces deux échelons ont investi la scène d'intervention souvent de manière volontaire et démultipliée. Élus (urbains et Départementaux) et fonctionnaires territoriaux se sont ainsi saisis de nombreux enjeux d'action publique, au-delà de leurs attributions officielles, au nom de la clause générale de compétence et du principe de subsidiarité. Le renforcement timide des Régions et la montée en puissance de l'intercommunalité ont également participé à faire « voler en éclats la répartition des compétences par blocs. »<sup>326</sup> Au nom d'un impératif de « modernisation », et dans le but de clarifier le « mille-feuilles » politico-administratif, le législateur a régulièrement recours au levier de la « rationalisation institutionnelle ». Dernier exemple en date, la loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010, destinée notamment à parachever la carte de l'intercommunalité.

Parallèlement à la montée en puissance du pouvoir territorial, les acteurs étatiques sur les territoires se sont repositionnés sur des missions davantage régaliennes d'autorisation et de contrôle. En effet, le redéploiement des services déconcentrés de l'État, en 2010, a profondément modifié l'ancienne organisation de l'administration républicaine sur les

---

<sup>325</sup> Lire la contribution au projet de recherche *Aquadep* de Guillem Canneva. Son étude porte sur la gestion de l'eau DCH au Danemark. CANNEVA G., « Tâche 3 : Mise en perspective internationale de la gouvernance territoriale de l'eau destinée à la consommation humaine », in BARBIER R. (dir.), *Projet de recherche Aquadep*, 2012.

<sup>326</sup> GHIOTTI S., 2006, *op. cit.*, (p16)

territoires. Les services ont été fusionnés et certaines directions ont vu leur personnel fortement décroître. Par ailleurs, certaines missions ont été supprimées. L'exemple le plus emblématique, et parfois problématique pour les petites collectivités rurales, est l'arrêt de l'ingénierie publique concurrentielle qu'exerçaient feu les DDAF et les DDE. Désormais, l'action des services déconcentrés de l'État relève du contrôle technique réglementaire et du contrôle de légalité. L'implication du préfet de département, garant de l'ordre public et du bien commun territorial, évolua ainsi, passant d'une posture d'« arrangeur » (années 1970), à une posture d'« animateur » (années 1980-1990) puis d'« ajusteur » (fin des années 1990-2000).

Un autre facteur de complexification est l'apparition de nouveaux acteurs dans la gestion de l'eau et des déchets, ou le renforcement de certains comme les entreprises délégataires.

Modalité historique de gestion du service public local, l'exercice de délégation privée apparaît contrasté. Tandis que les grandes entreprises de services urbains se sont vues confirmées dans un premier temps dans leur activité d'exploitation des services en réseaux, elles ont ensuite fait l'objet d'un encadrement renforcé de leur intervention, par le biais de lois et de dispositifs de surveillance et de contrôle, afin de limiter les dérives liées à une régulation marchande incontrôlée de ces services. La Cour des Comptes reconnaît ainsi la qualité de leurs interventions, mais elle met aussi en lumière un certain nombre de dysfonctionnements de la part des délégataires privés, notamment une hausse parfois injustifiée du prix des services d'eau et de déchets<sup>327</sup>. Dans le secteur de l'eau, on assiste d'ailleurs à une remise en question de la délégation de service public, conduisant à des retours en régie municipale.

Sont aussi apparus au panthéon des participants à la gestion territoriale de l'eau et des déchets, la société civile et diverses structures politico-administratives en appui aux collectivités. Progressivement, les associations d'usagers (professionnels et civiles) ont été intégrées à l'élaboration, à la mise en œuvre et au suivi des opérations. On observe cependant une influence différente de ces représentants sur les politiques publiques territoriales, au profit des lobbies professionnels. Dans le secteur de l'eau, le milieu agricole semble fortement peser dans les débats ; dans la gestion des déchets, le secteur marchand est potentiellement source de déstabilisation et d'influence dans les choix politiques, du fait du principe de libre marché des déchets industriels banals. Quant aux « nouvelles » structures d'appui aux collectivités, certaines interviennent en qualité de financeurs (Éco-emballage) et/ou de programmeurs (les

<sup>327</sup> Cour des Comptes, 2011a et b, *op. cit.*

institutions de bassin), quand d'autres apparaissent davantage comme des agences de moyens et d'expertise (les syndicats de rivière, l'ADEME).

Cette complexification des systèmes territoriaux, et l'interdépendance entre parties prenantes qui en découle, conduit à placer ces acteurs en situation d'« associés-rivaux », pour reprendre l'expression de François Bourricaud<sup>328</sup>. Autrement dit, on assiste à des jeux socio-politiques tiraillés entre des oppositions, des conflits d'usage, des luttes d'influence relatifs aux secteurs de l'eau et des déchets, et une coopération rendue nécessaire pour garantir une gestion jugée satisfaisante pour l'ensemble des acteurs départementaux.

L'évolution des systèmes d'acteurs territoriaux invite alors à s'interroger sur les modalités d'exercice de l'action publique territoriale, en lien avec la question de la territorialisation de l'action. Pour résumer, il s'agit de comprendre comment se partagent les responsabilités et les modes de régulation territoriale, et ainsi d'éclairer les rapports de pouvoir et de domination. En effet, suite au rééquilibrage des responsabilités entre acteurs étatiques et territoriaux, et à la généralisation de l'action coopérative, il devient difficile de discerner le rôle et les responsabilités des différents acteurs, le partage des tâches, s'il existe un pilote territorial de l'action, etc. Après avoir longtemps interprété la redistribution du pouvoir territorial et l'essor des grands élus locaux sous l'angle gouvernemental – supposant ainsi l'existence de relations hiérarchiques et une position prééminente de ces élus au plan de l'échiquier politico-administratif territorial – sociologues et politologues ont révisé leurs analyses ; la gestion des problématiques territoriales serait finalement davantage organisée sur un mode a-centrique et multipartenariale, conduisant à parler de gouvernance (locale, territoriale). Cela fait alors émerger (ou actualise) divers enjeux analytiques relatifs à la construction du problème public et des solutions, au rapport à la décision, aux modes de coordination entre acteurs, etc.

Cependant, afin d'ouvrir le champ des possibles concernant les formes de restructuration territoriale, il semble préférable d'user d'un concept plus neutre que ceux de gouvernement et de gouvernance. Réfléchir en termes de régime d'action publique territoriale invite ainsi le chercheur à appréhender et à rendre compte de la complexité et de la possible singularité des modalités d'organisation territoriale et des processus de recomposition de l'action. En effet, on a déjà connu, lors des Trente Glorieuses, un régime de gouvernement déconcentré des territoires, mettant en scène une prééminence du préfet et des services déconcentrés de l'État

---

<sup>328</sup> BOURRICAUD F., 1961, *op. cit.*

dans la gestion départementale de l'eau et des déchets. Aujourd'hui, on semble davantage faire face à des régimes différenciés de gouvernance. Par ailleurs, la variété des régimes politiques existant dans le monde invite à rester attentif et ouvert à d'éventuelles formes hybrides et novatrices en matière d'organisation politico-institutionnelle. L'enjeu est alors d'analyser ces régimes en détail et de les qualifier. La partie 2, dédiée aux études de cas, permettra ainsi de mettre en évidence l'existence d'au moins trois régimes de gouvernance territoriale.

Mais la recomposition de la gestion territoriale de l'environnement ne s'arrête pas aux deux dimensions jusqu'à présent évoquées (le référentiel gestionnaire et le pouvoir territorial). Les instruments d'action publique eux aussi ont évolué, ce qui sera l'objet du chapitre suivant.



### CHAPITRE 3 : LE RENOUVELLEMENT DES INSTRUMENTS DE L'ACTION

Tel qu'il est apparu au cours des deux premiers chapitres, la gestion territoriale de l'eau et des déchets a connu, d'une part, un glissement du référentiel gestionnaire vers une approche en termes de durabilité, et d'autre part, une redistribution du pouvoir territorial et une reconfiguration des systèmes d'acteurs départementaux. D'une gestion principalement sectorielle, descendante et locale, on est passé à une approche davantage transversale, acentrique, territoriale, sans oublier l'introduction de nouveaux acteurs. Ce mouvement de recomposition s'inscrit dans une optique de gérer l'eau et les déchets en tenant compte de la complexité des problématiques affectant ces secteurs d'intervention, notamment à l'égard des interactions et des effets de réciprocité entre acteurs, activités socio-économiques et ressource environnementale. L'objectif sous-jacent est d'assurer la santé humaine et environnementale. Pour ce faire, le périmètre départemental s'est « imposé » en tant qu'échelon géographique satisfaisant pour engager une gestion stratégique et « intégrée », et le Conseil Général a montré, dans de nombreux cas, des velléités à s'ériger en position de pilote territorial.

En complément de cette recomposition des cadres de gestion, les instruments d'action publique se sont renouvelés. Cela constitue la troisième dimension de la recomposition de la gestion territoriale de l'environnement, ce qui est l'objet de ce chapitre.

En effet, il n'est plus guère possible d'organiser l'action publique territoriale et d'inciter les acteurs territoriaux à agir uniquement à partir des mêmes instruments, des mêmes « codes », que ceux ayant prévalu au cours des Trente Glorieuses. Comme cela fut évoqué précédemment, l'État n'a pas disparu de la scène territoriale ; il s'est repositionné sur des missions régaliennes. Subsiste donc une régulation de contrôle<sup>329</sup>. De même, le recours aux instruments économiques demeure : des subventions sont accordées aux acteurs territoriaux et des sanctions financières leur sont infligées en cas de manquement à la loi.

<sup>329</sup> REYNAUD J.-D., « Les régulations dans les organisation : régulation de contrôle et régulation autonome », *Revue française de sociologie*, 1988, 29-1, pp. 5-18.

Les changements concernent davantage les instruments disponibles et nécessaires au pilotage de l'action territoriale, dans un contexte de libre administration des collectivités, d'interdépendances et de partenariats multiples. Comprendre et s'accorder sur la définition d'une problématique, programmer, enrôler et coordonner deviennent les maîtres mots de la gestion territoriale de l'environnement.

Tel que l'indique Patrice Duran, le grand changement dans la gestion publique territoriale, entre le système de régulation croisée et le contexte contemporain multi partenarial, relève du passage d'arrangements et de logiques cachés à l'avènement de l'action collective procédurale, gage de légitimité, d'efficacité et de stabilité politique : « La légitimité légale rationnelle est ainsi l'instauration de procédures de formation de la volonté politique, puisqu'elle met les participants en position de régler leurs affaires selon des modalités d'échange stables », ce que le droit ne serait pas en mesure de faire à lui tout seul<sup>330</sup>. En d'autres termes, le recours généralisé aux procédures de tout ordre formaliserait et stabiliserait un cadre d'action collective ne pouvant (ou très difficilement) être remis en cause par les acteurs territoriaux engagés dans l'action.

L'implication des Départements fut d'ailleurs soutenue, voire renforcée, par la montée en puissance, dans les années 1980-1990, de ces « nouveaux »<sup>331</sup> instruments d'action publique dédiés au pilotage et à la coordination des opérations territoriales. Parfois initiés par les Conseils Généraux, parfois imposés d'en haut, ces dispositifs sont de quatre ordres : programmatique ; contractuel ; économique ; informationnel et de redevabilité.

Ce chapitre se déroulera en quatre étapes, chacune s'intéressant à une catégorie d'instrument en particulier. Il s'agira à chaque fois d'en comprendre le fonctionnement, les logiques à l'œuvre, les « théories de l'action » qu'ils véhiculent<sup>332</sup>, et leurs effets.

La première section concernera les instruments à visée programmatique. La priorité sera accordée à la présentation des PDEDMA et des SDAEP. Outre l'élaboration d'une « feuille de route » opérationnelle, ces instruments fonctionnent comme un levier de légitimation de l'action, du fait de leur caractère co-construit avec l'ensemble des acteurs parties prenantes.

---

<sup>330</sup> DURAN P., 2010, *op. cit.* p92.

<sup>331</sup> Afin d'éviter les interprétations trompeuses, le terme « nouveau » renvoie davantage à un renouvellement, à un réaménagement des instruments préexistants, qu'à la création d'outils véritablement inédits.

<sup>332</sup> LASCOUTES P., LE GALES P. (dir.), *Gouverner par les instruments*, Les Presses Sciences Po, 2005.

Cependant, ils peuvent aussi devenir le théâtre des tensions et des jeux d'influence entre acteurs, ce qui se traduit ensuite par une perte d'efficacité et d'application des préconisations.

Les instruments contractuels feront l'objet de la seconde section. On verra ainsi à quel point l'approche par le contrat peut, en théorie, se révéler un excellent moyen de contrôle et d'orientation des acteurs territoriaux. Cependant, ses effets semblent plus mitigés qu'on ne pourrait l'imaginer.

L'action publique étant indissociable du rapport au domaine économique, on s'intéressera dans un troisième temps aux questions financières et de subventionnement. Plus particulièrement, l'accent sera mis, d'une part, sur l'important soutien financier aux collectivités locales qu'assurent les Conseils Généraux, et d'autre part, sur le développement de la conditionnalité des aides par le biais de règlements, qui constituent de véritables leviers d'orientation de l'action publique.

Enfin, la dernière section sera consacrée aux instruments cognitifs, c'est-à-dire dédiés à l'information, la transparence et la redevabilité des acteurs territoriaux. Cette dernière catégorie renvoie aux structures et aux arènes institutionnelles de production de connaissance et de mise en œuvre de l'action. Sont notamment concernés les observatoires des services publics et les systèmes d'information, ainsi que les diverses commissions d'échange, d'information et de contrôle. Tandis que les premiers réalisent un travail d'expertise et de transfert de connaissance, voire d'enrôlement cognitif, en direction du Conseil Général et des acteurs territoriaux, les seconds fonctionnent comme des leviers de contrôle et de redevabilité au service d'une action qui se voudrait transparente.

### **1. Les instruments programmatiques : une « feuille de route » au service d'un « bien commun » territorial ?**

La première catégorie d'instruments, à visée programmatique, poursuit un objectif de planification-coordination de l'action territoriale. Cela renvoie à l'ensemble des plans et des schémas d'organisation et de gestion établis à l'échelle territoriale.

Cette catégorie d'instruments a été déclinée sous de nombreuses formes. On peut citer, à titre d'exemple, les plans climats, les schémas régionaux, les plans d'urbanisme, les SDAGE et les SAGE. Concernant la gestion territoriale de l'eau et des déchets, on s'intéressera plus

particulièrement aux SDAEP et aux PDEDMA, du fait de l'importance de leur couverture territoriale : 80% des Départements répondants à l'enquête *Aquadep* ont affirmé posséder un schéma d'alimentation en eau potable<sup>333</sup> ; seuls quatre départements n'étaient pas dotés en 2010 de plans d'élimination des déchets, du fait d'annulations par les tribunaux administratifs<sup>334</sup>. Par ailleurs, les Conseils Généraux jouent un rôle important dans ces processus de planification. Tandis que les premiers sont volontairement assurés dans la majeure partie des cas par les Conseils Généraux, les seconds ont réglementairement été imposés d'abord aux préfets (1992) puis aux présidents de Département (à partir de 2005).

### 1.1. Les principes fondamentaux de la planification territoriale

La planification territoriale en matière de gestion de l'eau et des déchets met en scène un processus articulant un exercice d'apprentissage et de projection à une démarche participative. Cette dernière est destinée, d'un côté, à définir une stratégie pertinente et robuste pour répondre aux enjeux territoriaux, de l'autre, à renforcer sa légitimité et ainsi, à favoriser l'application du plan ou du schéma. Cependant, au-delà de ces principes théoriques, l'application collective d'un tel processus n'est pas sans poser un certain nombre de difficultés.

#### 1.1.1. Un exercice d'apprentissage et de projection au service d'une gestion territoriale renouvelée

La montée en puissance des instruments programmatiques, au début des années 1990, renouvelle la vieille logique jacobine s'étant illustrée au sortir de la seconde guerre mondiale, avec la création du Commissariat Général au Plan. À l'époque, il s'agissait de reconstruire et de moderniser le pays en opérant un développement uniforme des territoires.

Aujourd'hui, la planification relative à la gestion territoriale de l'environnement ne s'inscrit plus exactement dans cette logique de modernisation uniforme des territoires. Cependant, elle semble toujours correspondre à ce qu'en disait Michel Crozier en 1965 : la planification s'apparente à « un processus d'apprentissage, c'est-à-dire comme un moyen, pour la société,

---

<sup>333</sup> BARBIER R., MICHON S., 2012, *op. cit.*

<sup>334</sup> Cour des Comptes, 2011a, *op. cit.*

de découvrir, de poser et de résoudre de nouveaux problèmes. »<sup>335</sup> Formulé d'une autre manière, Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès indiquent ceci : « Gouverner, c'est hériter »<sup>336</sup>. Il s'agit donc de connaître et de comprendre l'existant (l'état de la situation, ses enjeux, ses forces et ses faiblesses), afin d'engager des actions destinées à répondre aux problèmes émergents, et ainsi garantir le « bien commun » territorial<sup>337</sup>.

La planification territoriale de la gestion de l'eau et des déchets relève bien de cette démarche. Dans un premier temps, un diagnostic initial de l'état du territoire et de ses enjeux est établi, conduisant ensuite à opérer une réflexion relative à l'évolution du territoire et du service public, en articulant les dimensions environnementale, démographique, socio-économique, technique et politique. Formulé d'une autre manière, l'objectif de la planification est d'élaborer un diagnostic des enjeux territoriaux, destiné à définir une stratégie départementale susceptible d'y répondre et, de la sorte, d'anticiper d'hypothétiques difficultés à venir.

Les PDEDMA et les SDAEP ont donc une visée programmatique, en cela qu'ils circonscrivent un certain nombre de directions et d'opérations jugées nécessaires pour résoudre les enjeux soulevés.

Ces documents constituent une projection à plus ou moins long terme. Leur cycle de vie (cf. Encadré n°11) s'étale en moyenne sur une dizaine d'années, mais ils peuvent faire l'objet d'une révision anticipée en cas de nécessité (nouveau problème rendant caduc le plan/schéma, exigence préfectorale...). De même, dans le cas des déchets, la réglementation impose d'engager un processus de révision au bout de cinq ans de mise en œuvre du plan.

#### **Encadré n°11 : Le cycle de vie de la planification**

Qu'il s'agisse d'un PDEDMA, d'un SDAEP, ou même d'autres documents programmatiques tels que les SAGE, le cycle de vie de la planification reste sensiblement le même. Ces plans s'inscrivent dans un processus circulaire composé de trois étapes :

- une phase d'élaboration : il s'agit tout d'abord d'établir le diagnostic de la situation

<sup>335</sup> CROZIER M., « Pour une analyse sociologique de la planification française », *Revue française de sociologie*, 1965, vol. 6, n°2, pp. 147-163. (p164)

<sup>336</sup> LASCOUMES P., LE GALES P., *Sociologie de l'action publique*, Armand Colin, coll. 128, 2009 [2007].

<sup>337</sup> LASCOUMES P., LE BOURHIS J.-P., 1998, *op. cit.*

(nombre de collectivités compétentes, infrastructures existantes, gisement de déchets, état de la ressource en eau...). De ce diagnostic émergent des problématiques particulières qu'il convient de résoudre (pollution de certaines masses d'eau, équipements obsolètes à rénover, risques de rupture d'AEP pour certaines localités, risque de pénurie d'exutoire...). Sur cette base, les participants à la planification s'accordent sur les grandes orientations à mettre en œuvre (interconnecter les réseaux d'eau potable, protéger les captages, construire un nouvel incinérateur, mettre en place une collecte sélective dédiée aux biodéchets...). Pour être opérationnelles et atteindre leurs objectifs, ces orientations doivent être déclinées en un programme d'action relativement détaillé. Ce document liste l'ensemble des mesures, des rôles et des responsabilités de chacun des acteurs concernés ; le plan est aussi l'occasion de définir un certain nombre de normes de gestion territoriale destinées à agir comme un guide de « bonne gestion »<sup>338</sup> en direction de l'ensemble des acteurs territoriaux. L'ensemble du plan (diagnostic et préconisations) doit proposer *in fine* un programme jugé cohérent et pertinent, lequel doit ensuite être approuvé par les acteurs concernés, voire par la société civile, et, en dernier ressort, par le préfet. Il n'est pas rare que la phase d'élaboration dure plusieurs années, notamment du fait de la difficulté à recueillir certaines données (gisement des déchets industriels banals, état des réseaux d'eau...) et à s'accorder sur les enjeux et les solutions à mettre en œuvre.

- une phase de mise en œuvre : une fois le programme d'action approuvé par le préfet, il s'agit de le mettre en application. Cela suppose qu'il soit approprié par les collectivités locales, premières concernées et chevilles ouvrières de la mise en œuvre des opérations. Les collectivités sont alors accompagnées par l'autorité garante du plan, c'est-à-dire (le plus souvent) le Conseil Général et/ou les services déconcentrés de l'État.
- une phase de suivi-bilan et de révision : une fois le programme d'action engagé, il convient de suivre son application et d'en observer les effets. Cela relève du travail du planificateur. Il bénéficie toutefois du soutien d'acteurs administratifs (services déconcentrés de l'État, ADEME, Agences de l'eau) qui, par leur mission de contrôle et d'accompagnement des acteurs territoriaux, lui fournissent des renseignements utiles au suivi des opérations. De même, diverses structures (les observatoires, les bureaux d'étude, etc.) peuvent contribuer au suivi du plan. Une fois l'échéance finale

<sup>338</sup> Par « bonne gestion », on entend l'ensemble des pratiques gestionnaires préconisées par les garants de la planification, pratiques considérées par ces acteurs comme étant essentielles à une gestion viable et durable du service.

du programme approchant, un bilan des actions réalisées et des effets est dressé. Celui-ci sert de base à l'élaboration d'un nouveau diagnostic et, par conséquent, à un nouveau plan, c'est-à-dire un nouveau programme d'action.

Bien qu'une entité politico-institutionnelle – par exemple le Conseil Général – soit responsable de la planification, il convient d'insister sur le travail partenarial, collectif, de la planification. La qualité et les retombées du programme sont ainsi conditionnées par le degré de mobilisation des acteurs territoriaux concernés par la gestion de l'eau et des déchets. Le planificateur est au centre du processus mais il n'en assume pas toutes les tâches. Le cœur de son activité est de mobiliser, de coordonner et d'accompagner les acteurs.

En d'autres termes, l'exercice de planification exige des acteurs territoriaux d'investir une posture de vigilance à l'égard d'éventuels problèmes émergents. Par conséquent, cela devrait limiter l'inertie de la gestion publique territoriale, pour, au contraire, tenter de l'inscrire dans un processus itératif de révision/remise en question.

Les plans et les schémas servent ainsi de « feuille de route », d'une part, au Conseil Général/pilote territorial qui suit, contrôle et dresse le bilan des effets du « plan », et d'autre part, aux acteurs territoriaux qui sont censés suivre les préconisations du document et (ré)orienter leurs actions en conséquence.

#### 1.1.2. Un exercice de décision participative...

On l'a dit, la planification n'est pas l'exercice d'un acteur isolé, autonome. Il s'agit d'un dispositif relevant de l'action collective. Compris comme un « mécanisme de prise de décision », Michel Crozier considère la planification également comme un moyen d'« influencer les responsables de l'Administration et du secteur privé pour qu'ils ne s'écartent pas trop du rôle qui leur a été assigné »<sup>339</sup>.

Cependant, à la différence des Trente Glorieuses où la planification « permettait aux élites de construire leur rapport au monde sur des bases à la fois corporatistes et symboliques », cela illustrerait davantage aujourd'hui un « processus de diversification des façons de concevoir la

<sup>339</sup> CROZIER M., 1965, *op. cit.* (p155)

démocratie locale »<sup>340</sup>. Autrement dit, tandis que la période des Trente Glorieuses se caractérisait par un exercice de planification centralisé en grande partie dans les mains des acteurs étatiques, la démarche relèverait davantage aujourd'hui de ce que Pierre Lascoumes et Jean-Pierre Le Bourhis appellent la « planification territoriale négociée ». Celle-ci consiste à substituer à « l'acteur régalien exerçant unilatéralement une autorité administrative et technique [...] un jeu d'interactions entre acteurs hétérogènes mis en réseau par une structure cognitive et normative ayant capacité décisionnelle »<sup>341</sup>.

En effet, l'élaboration des PDEDMA et des SDAEP est censée être collaborative, partenariale ; cependant les procédures offrent certaines marges de manœuvre à l'autorité publique responsable de la planification. Bien que l'impératif de concertation puisse être, dans le cas des PDEDMA, officiel et réglementé (*cf.* Encadré n°12), ou, pour ce qui est des schémas d'AEP, officieux et conseillé, le planificateur bénéficie en pratique de marges de manœuvres pour procéder plus ou moins comme il l'entend. Il n'est d'ailleurs pas rare que l'élaboration des SDAEP se limite à un travail coopératif entre le Conseil Général, les services déconcentrés de l'État et les Agences de l'eau ; les collectivités locales sont alors simplement invitées à partager leurs données territoriales (notamment par le biais des rapports sur le prix et la qualité du service public), voire, au mieux, à donner leur avis sur le diagnostic de la situation et sur les préconisations d'action.

#### **Encadré n°12 : La commission consultative du PDEDMA**

Du fait de son inscription dans la loi, le cycle de vie du PDEDMA est soumis à une procédure réglementée. Le Conseil Général, en tant qu'autorité responsable du plan, ne peut se soustraire à certaines obligations, dont celle d'engager une démarche concertée pour élaborer le plan. Cette concertation s'illustre en majeure partie dans le travail de la commission consultative du plan. Cette commission réunit, sur invitation du président de

<sup>340</sup> FAURE A., « Planification territoriale : de nouveaux récits sur le bien commun ? », in ZEPF M., ANDRES L. (Eds), *Enjeux de la planification territoriale en Europe*, Presses polytechniques et universitaires romandes, 2011, pp. 69-76. (p73)

<sup>341</sup> LASCOUMES P., LE BOURHIS J.-P., « Gérer le long terme par l'action procédurale. Les dispositifs de planification territoriale entre modèle technico-administratif et modèle décisionniste », Conférence *Quel environnement au 21<sup>e</sup> siècle ? Environnement, maîtrise du long terme et démocratie*, Abbaye de Fontevraud, France, 1996.

Département, les représentants des divers intérêts concernés par la gestion des déchets. La composition de la commission consultative ne relève toutefois pas d'un choix arbitraire ; elle est préfigurée par la loi, tel qu'en témoigne l'extrait suivant tiré d'un guide méthodologique réalisé par l'ADEME :

« La Commission doit réunir obligatoirement : le préfet ou son représentant, ou le président du Conseil Général ou son représentant [un représentant de l'autorité responsable de la planification, ndlr] ; des représentants du ou des Conseils Généraux désignés par celui-ci ou ceux-ci ; des représentants de communes désignés par les associations départementales des maires, ou à défaut par le Collège des maires du ou des départements intéressés, dont au moins deux représentants au titre des établissements publics créés en application des articles L.5213-1, L.5214-1, et L.5216-1 du Code Général des Collectivités Territoriales ; des chefs des services déconcentrés de l'État concernés ; d'un représentant de l'ADEME ; des représentants des Chambres de Commerce et d'Industrie, des Chambres d'Agriculture, des Chambres de Métiers ; des représentants des organisations professionnelles concourant à la production et à l'élimination des déchets, ainsi que des représentants d'organismes agréés en application du décret 92-377 du 1er avril 1992 sur les emballages des ménages ; des représentants d'associations agréées de protection de l'environnement concernées.

Seuls ces membres peuvent prendre part à un éventuel vote.

La Commission peut s'ouvrir facultativement afin d'élargir la concertation : à d'autres représentants éventuellement constitués en groupes de travail en fonction du sujet traité (Conseil Régional, autres associations telles que les associations de consommateurs, organismes représentant les entreprises, ...) ; à d'autres communes et groupements intercommunaux. »<sup>342</sup>

À partir de cette préfiguration, les agents du Conseil Général doivent passer par l'intermédiaire de structures de représentation pour désigner les personnes physiques qui participeront à la Commission. Ces relais sont par exemple la FNADE et FEDEREC<sup>343</sup> pour les professionnels du déchet, ou encore l'Association des Maires de France pour les représentants des élus locaux. Les acteurs Départementaux peuvent toutefois ponctuer de critères (notamment la localisation géographique) les modalités de désignation des représentants qu'ils souhaitent voir siéger au sein de la Commission.

Enfin, c'est la Commission consultative qui est chargée de discuter de la pertinence du

<sup>342</sup> ADEME, *Guide méthodologique « Gestion des déchets ménagers : les plans départementaux »*, [URL : <http://www2.ademe.fr/servlet/KBaseShow?sort=-1&cid=96&m=3&catid=15247>] (p8)

<sup>343</sup> La FNADE et FEDEREC sont des fédérations de professionnels de la gestion des déchets.

diagnostic et des actions à engager. Une fois les débats terminés et les propositions formulées, le travail de synthèse, d'écriture et de mise en forme du plan revient aux agents du Conseil Général, avant de solliciter à nouveau la Commission pour approuver ou non le document. En cas d'accueil favorable, le plan est soumis à enquête publique puis à la signature finale du préfet.

Ainsi, en fonction de l'urgence de la situation, de la « doctrine » politique de l'autorité publique (au sens d'une conception politique de la planification portée par les élus locaux) ou encore des expériences en matière de gestion participative (démarche, organisation, avantages, inconvénients), l'étendue et la forme de la concertation/consultation peuvent varier.

Au cours des études départementales réalisées dans le cadre de la thèse, on a pu constater au moins quatre manières différentes de mener la concertation relative à la planification :

- inclusive-ouverte (cas de la gestion des déchets en Gironde et en Mayenne) : les participants sont choisis de manière large. Leur voix semble avoir autant valeur consultative que délibérative, puisqu'ils siègent au sein de la Commission à la fois pour partager leur connaissance fine des problématiques locales, proposer des solutions opérationnelles et valider les orientations techniques du plan ;
- restrictive-ouverte (cas de la gestion de l'eau en Ile-et-Vilaine) : seuls quelques participants (en l'occurrence ici les membres du collège fédéral) sont invités à se prononcer et leur voix a valeur délibérative ;
- autonome, voire autoritaire (cas de la gestion de l'eau dans le Rhône) : la « concertation » se limite à recueillir (voire exiger) les informations essentielles auprès des acteurs locaux ;
- directive/verrouillée (cas de la gestion des déchets dans le Haut Rhin, dans le cadre de la révision du plan en 2010) : l'autorité responsable du plan préfigure le diagnostic initial, les thèmes, voire les préconisations, qui seront ensuite soumis à l'approbation des participants.

## 1.1.3. ... soumis aux jeux de pouvoir et de domination

La procédure de planification s'inscrit donc dans une démarche de co-construction de l'action censée favoriser la pertinence et la légitimité des décisions politiques et techniques. Cependant, comme c'est le cas d'autres instances participatives telles que les commissions consultatives sur les services publics locaux ou les commissions locales d'information et de surveillance, les arènes de co-construction de l'action sont souvent le théâtre de jeux de pouvoir et de domination. Autrement dit, l'institutionnalisation de la participation ne s'accompagne pas forcément en retour d'une même capacité d'influence entre tous les participants.

Le premier facteur structurant la prise en compte des divers intérêts relève du mode de concertation/consultation privilégié par l'autorité publique responsable de la planification. Comme cela fut évoqué auparavant en filigrane, selon que la démarche est ouverte ou autoritaire, inclusive ou restrictive, les acteurs territoriaux ont plus ou moins voix au chapitre et sont, par conséquent, pris en compte à des degrés différents.

Un second facteur conditionnant la capacité des participants à influencer les décisions provient de leurs propres ressources à disposition et de leurs dispositions à intégrer les codes d'une démarche institutionnalisée, tel qu'on a pu l'indiquer avec l'ouverture des arènes de décision à la société civile (*cf.* chapitre 2).

Ces critiques semblent valoir pour toute instance dès lors qu'elle est soumise à un processus d'institutionnalisation. En effet, un tel processus « contribue à privilégier certains acteurs, certains intérêts. [...] les institutions déterminent ainsi quelles sont les ressources utilisables, où, quand, comment et par qui, contribuant à la structuration des relations de pouvoir. »<sup>344</sup> C'est principalement autour de la définition des normes et des règles que semblent se cristalliser ces joutes d'intérêt et de pouvoir, les acteurs « puissants » – au sens wébérien<sup>345</sup> – étant avantagés dans ces jeux. En un sens, les participants ont tendance à investir ces instances afin de faire valoir leur intérêt, l'objectif étant de dominer les débats pour orienter la

<sup>344</sup> LASCOUTES P., LE GALES P., 2009, *op. cit.* (p99)

<sup>345</sup> Max Weber définit son concept de « puissance » de la sorte : « Puissance [*Macht*] signifie toute chance de faire triompher au sein d'une relation sociale sa propre volonté, même contre des résistances, peu importe sur quoi repose cette chance. » WEBER M., *Économie et société. 1. Les catégories de la sociologie*, Agora, Pocket, 1995 [1<sup>e</sup> édition allemande, 1921] (p95).

décision/action vers ce qui correspondrait le plus à leurs desseins. Cela n'empêche toutefois pas une utilisation « inattendue et créative » de ces instances de coopération, ni même qu'en émergent des résultats et/ou des effets nouveaux<sup>346</sup>.

Inscrit dans un processus souvent ritualisé et participatif, il n'est pas rare que l'établissement des SDAEP et des PDEDMA suive une voie similaire. Le document programmatique ainsi formalisé est, pour partie, le résultat des jeux de pouvoir et d'intérêt entre acteurs territoriaux, à la nuance près – mais pas des moindres – que la poursuite du « bien commun » territorial semble être un critère déterminant à l'élaboration d'un programme d'action considéré comme cohérent dans son ensemble.

## 1.2. État des lieux et bilans des schémas départementaux d'alimentation en eau potable et des plans d'élimination des déchets ménagers et assimilés

Concrètement, que montre l'étude des PDEDMA et des SDAEP ? Quel bilan peut-on en tirer ?

Comme on l'a déjà indiqué, une importante majorité des départements est dotée de plans et de schémas départementaux de gestion de l'eau et des déchets. Cependant, l'appropriation territoriale de cet outil semble avoir été quelque peu difficile, et encore aujourd'hui inachevée, comme en témoignent, d'une part, le lent développement – qui plus est incomplet – de la couverture départementale des plans et des schémas, et d'autre part, la très faible qualité, parfois, des documents.

Bien que la loi de 1992 ait exigé que l'ensemble des départements soit doté d'un PDEDMA à l'horizon 1996, le rapport du député Émile Blessig<sup>347</sup>, publié en 2003, fait part d'un échec en la matière : « Ce délai n'a pas été respecté ». La généralisation des plans départementaux fut davantage progressive, couvrant toutefois, à date du rapport du député, la quasi-totalité des départements et ce, jusqu'à aujourd'hui. Dans son rapport 2011, la Cour des Comptes estime ce taux de couverture « globalement satisfaisant ».

Par ailleurs, la difficile appropriation de la démarche de planification en matière de gestion des déchets s'observe au plan du processus participatif. Jusqu'en 2003, l'élaboration des plans départementaux paraissait concentrée dans les mains des acteurs étatiques. Le rapport Blessig

---

<sup>346</sup> LASCOUMES P., LE GALES P., 2009, *op. cit.*

<sup>347</sup> BLESSIG E., 2003, *op. cit.*

évoque ainsi un déficit de concertation entre les services déconcentrés de l'État et les élus locaux, et l'existence de désaccords de la part de certains Départements à l'endroit des préconisations du plan. De manière générale, c'est un « manque de dialogue (volontaire) entre l'État et les collectivités locales »<sup>348</sup> qui était pointé du doigt en 2003. À en juger par le rapport de la Cour des Comptes en 2011<sup>349</sup>, les procédures de planification engagées durant la décennie 2000 semblent avoir remédié à cela.

Enfin, la qualité même des plans fait également l'objet de nombreuses critiques, se traduisant par des difficultés d'application. L'absence de dialogue entre services déconcentrés de l'État et collectivités locales, lors de la première génération de plans, s'est accompagnée d'un déficit de « vision globale »<sup>350</sup>. Cela s'est alors traduit par des préconisations jugées incohérentes, limitant la mise en œuvre des plans. Certains contenus apparaissaient même « vide de sens ». De nombreux plans départementaux de première génération ont ainsi été cassés par décision du tribunal administratif. À cela, s'ajoutait également une absence de délais d'application, de sanctions et d'incitations à mettre en œuvre les préconisations. Échec technocratique, les premiers plans ont alors été suivis de peu d'effets.

La seconde génération de plans, celle des années 2000, semble de meilleure facture, mais le bilan qu'en dresse la Cour des Comptes n'en demeure pas moins cinglant<sup>351</sup>. Tout d'abord, l'amélioration du contenu des plans aurait été réalisée au prix de nombreux contentieux juridiques : « Au cours des dix dernières années, une vingtaine de plans départementaux ont été annulés. » Ces annulations seraient notamment dues à l'absence de localisation des installations de traitement préconisées, principalement des centres de stockage. Par ailleurs, la Cour des Comptes fustige la faible opérationnalité des plans, le suivi insuffisant dont ils font l'objet et l'absence de moyen de coercition pour les faire appliquer. De la sorte, la Cour des Comptes regrette un manque de responsabilisation de la part des collectivités locales et de leurs élus, chargés de mettre en œuvre les préconisations du plan. La Cour met ainsi en lumière l'existence de « comportements de 'passagers clandestins' de la part de certaines collectivités ». Autrement dit, vingt ans après leur création, les plans départementaux ne semblent toujours pas pleinement appropriés, ce qui expliquerait non seulement leur faible contribution à la rationalisation territoriale des services publics, mais aussi leur capacité limitée à sécuriser l'élimination des déchets ; selon la Cour des Comptes, deux tiers des

<sup>348</sup> *Ibid.*

<sup>349</sup> Cour des Comptes, 2011a, *op. cit.*

<sup>350</sup> BLESSIG E., 2003, *op. cit.*

<sup>351</sup> Cour des Comptes, 2011a, *op. cit.*

départements seraient toujours soumis à un risque de pénurie d'exutoire, notamment en matière d'enfouissement.

Les SDAEP sont quant eux réalisés sur une base volontaire. L'important taux de couverture révélé par l'enquête *Aquadep* témoigne d'un certain intérêt de la part des acteurs départementaux de la gestion de l'eau à l'égard de cet outil programmatique. Cependant, il convient de nuancer cet engouement ; l'intérêt pour une telle démarche serait, par moment, soufflé par des acteurs institutionnels autres que le Département lui-même, notamment par les Agences de l'eau<sup>352</sup>. Le cas du Bassin Adour-Garonne en fournit une bonne illustration<sup>353</sup>. Sur ce bassin, la mise en place des démarches de planification départementale a été vivement insufflée par l'Agence de l'eau. Celle-ci considère nécessaire d'engager une réflexion départementale sur l'organisation de l'AEP, afin de la sécuriser. De ces réflexions, doit émerger une « stratégie départementale bien définie »<sup>354</sup>, formalisée par le biais d'un schéma. Les Conseils Généraux étant à l'origine réticents à s'engager dans une telle démarche, l'Agence de l'eau Adour-Garonne semble avoir réussi à les enrôler grâce à des incitations financières.

Instruments facultatifs et volontaires, le contenu des SDAEP n'est pas préfiguré par la réglementation, comme le sont les PDEDMA. Toute latitude en la matière est alors permise, ouvrant la voie à une diversité de stratégies départementales de sécurisation de l'eau DCH. Dans ce cadre là, l'orientation politique du garant de la planification, souvent en l'occurrence le Conseil Général, constitue un facteur déterminant du SDAEP. En Adour-Garonne, les Départements semblent ainsi s'être « appuyés prioritairement sur des critères basés sur leur intérêt et sur leur représentation du service public de l'eau potable pour conduire ces schémas. »<sup>355</sup>

Les monographies réalisées dans le cadre du projet de recherche *Aquadep* corroborent cette idée. Tandis qu'en Ille-et-Vilaine<sup>356</sup> et dans le Cantal<sup>357</sup> l'élaboration d'un SDAEP a conduit à

<sup>352</sup> BARBIER R., MICHON S., 2012, *op. cit.*

<sup>353</sup> ROUSSARY A., 2010, *op. cit.*

<sup>354</sup> Agence de l'Eau Adour-Garonne, « Objectif : de l'eau potable de qualité », in *Revue de l'Agence de l'eau Adour-Garonne*, n°106, juin 2009, extrait de ROUSSARY A., 2010, *op. cit.*

<sup>355</sup> ROUSSARY A., 2010, *op. cit.* (p208)

<sup>356</sup> CAILLAUD K., SALLES D., « La gouvernance départementale de l'eau DCH en Ille-et-Vilaine », in BARBIER R. (dir.), *Projet de recherche Aquadep*, février 2012.

<sup>357</sup> CANNEVA G., SALLES D., « La gouvernance départementale de l'eau DCH dans le Cantal », in BARBIER R. (dir.), *Projet de recherche Aquadep*, février 2012.

engager une importante restructuration du système d'acteurs, celui du Rhône<sup>358</sup> s'est consacré à prendre en charge le patrimoine équipementier afin d'améliorer la performance des services publics, et à programmer des interconnexions entre l'ensemble des réseaux locaux d'eau potable. Dans la Manche<sup>359</sup>, la stratégie préconisée dans le SDAEP consiste également à développer l'interconnexion de sécurité, et à rechercher de potentielles nouvelles sources d'approvisionnement. Le schéma des Deux-Sèvres<sup>360</sup> investit quant à lui davantage de dimensions de la sécurisation : protection et multiplication des sources d'approvisionnement, développement des interconnexions, mais aussi clarification des compétences et rationalisation territoriale des services. Quant à la situation auboise<sup>361</sup>, elle se caractérise par l'absence de planification.

*In fine*, et malgré un caractère d'opposabilité aux tiers pour les PDEDMA, ces plans et ces schémas s'inscrivent dans une logique de responsabilisation territoriale<sup>362</sup>. Le réel bénéfice de ces documents semble résider dans le diagnostic départemental et les préconisations d'actions locales – plus ou moins innovantes. Leurs faiblesses relèvent de l'absence de moyens coercitifs (et parfois de temporalité), d'un manque d'opérationnalisation des mesures<sup>363</sup>, voire d'une « instrumentalisation partisane »<sup>364</sup> de ces documents.

## 2. Les instruments contractuels : un puissant levier d'engagement ?

La seconde catégorie d'instruments illustrant l'évolution des modalités d'action publique est d'ordre contractuel. Elle fait explicitement référence aux contrats territoriaux. Le seul titre d'un article de Jean-Pierre Gaudin indique l'importance jouée par cet instrument dans la nouvelle manière d'appréhender l'action publique : « La contractualisation des politiques et la

<sup>358</sup> CAILLAUD K., ROUSSARY A., « La gouvernance départementale de l'eau DCH dans le Rhône », in BARBIER R. (dir.), *Projet de recherche Aquadep*, février 2012.

<sup>359</sup> ROUSSARY A., RENAUD E., LARGE A., « La gouvernance départementale de l'eau DCH dans la Manche », in BARBIER R. (dir.), *Projet de recherche Aquadep*, février 2012.

<sup>360</sup> ROUSSARY A., GHIOTTI S., « La gouvernance départementale de l'eau DCH en Deux-Sèvres », in BARBIER R. (dir.), *Projet de recherche Aquadep*, février 2012.

<sup>361</sup> GHIOTTI S., ROUSSARY A., « La gouvernance départementale de l'eau DCH dans l'Aube », in BARBIER R. (dir.), *Projet de recherche Aquadep*, mars 2012.

<sup>362</sup> Aurélie Roussary, (2010, *op. cit.*) parle du SDAEP comme d'un « outil pédagogique », « d'aide à la décision ».

<sup>363</sup> BLESSIG E., 2003, *op. cit.* ; Cour des Comptes, 2011a, *op. cit.*

<sup>364</sup> ROUSSARY A., 2010, *op. cit.*

nouvelle action publique »<sup>365</sup>. On verra ainsi à quel point les collectivités territoriales et l'État ont systématisé depuis une trentaine d'années l'idée de « gouverner par contrat »<sup>366</sup>, ce que cela induit et quels en sont ses effets. Cette section se concentrera cependant davantage sur les contrats passés entre les Départements et les collectivités locales.

## 2.1. Le contrat, un instrument multiforme formalisant les partenariats territoriaux

Comme son nom l'indique, l'instrument contractuel consiste à formaliser dans un document officiel, dûment signé et daté et ayant valeur d'engagement moral et juridique entre les co-contractants, un ensemble d'opérations à engager et d'objectifs à atteindre pour l'un (la collectivité bénéficiaire du contrat) et un degré de service-assistance (technique, financier, d'accompagnement) pour l'autre (en l'occurrence ici, le Conseil Général).

Il s'agit ainsi d'une « formule de partenariat » traduite par des « procédures d'accord formalisées sur des objectifs à moyen terme qui impliquent des contributions conjointes à leur réalisation »<sup>367</sup>.

Les contrats se répartissent en deux grands groupes, en fonction de la nature des acteurs signataires. Certains servent « à formaliser des partenariats publics-privés » – il s'agit de la forme traditionnelle du contrat d'action publique s'étant illustrée dans le cadre des délégations de service public –, quand d'autres s'attachent à organiser la relation entre des autorités publiques diverses<sup>368</sup>. Pour cette dernière famille de contrats, trois catégories génériques apparaissent : les « documents d'orientation générale », les « contrats de projets », les « contrats de plan »<sup>369</sup>. Les contraintes et les implications diffèrent d'une catégorie à l'autre ; leur durée s'étend sur plusieurs années ; même au sein d'une même catégorie, des différences d'application peuvent exister en raison du caractère juridiquement libre de ces contrats d'action publique.

Les documents d'orientation générale relèvent davantage d'un affichage politique global. Souvent sous la forme de chartes, ces documents présentent en grande partie l'orientation de l'action et non son contenu détaillé. Par exemple, depuis 1996, le Conseil Général d'Eure-et-

---

<sup>365</sup> GAUDIN J.-P., « La contractualisation des politiques et la nouvelle action publique », in LUCHAIRE Y. (dir.), *Collectivités territoriales et gouvernance contractuelle*, L'Harmattan, Logiques juridiques, 2006, pp. 15-35.

<sup>366</sup> GAUDIN J.-P., *Gouverner par contrat, l'action publique en question*, Presses de Sciences Po, 1999.

<sup>367</sup> GAUDIN J.-P., « La contractualisation des rapports entre l'État et les collectivités territoriales », *Annuaire des collectivités locales*, Tome 24, 2004, pp. 215-234. (p216)

<sup>368</sup> *Ibid.*

<sup>369</sup> GAUDIN J.-P., 1999, *op. cit.*

Loir et le préfet de département se sont engagés dans une démarche d'orientation générale, donnant lieu à la signature en 1999 de la première « charte départementale pour l'environnement » de la région Centre. Une seconde charte a été signée en 2005. Ce document propose un projet d'orientation globale devant conduire « Vers un développement durable ». Cinq articles formalisent l'équivalent d'une profession de foi en matière de gestion de l'environnement. Ce bref document expose quatre objectifs globaux décomposés en quinze projets dits « opérationnels ». Concernant le secteur de l'eau, la charte présente l'objectif de « Mettre en œuvre une politique de qualité pour la gestion de l'eau ». Pour ce faire, il convient de « Connaître et gérer les ressources en eau souterraine et assurer à tous une AEP de bonne qualité », d'« Assurer un traitement des eaux usées respectueux de l'environnement » et de « Développer une gestion intégrée des rivières et de leur bassin versant »<sup>370</sup>. Dans cette charte, le secteur des déchets fait l'objet d'un « projet opérationnel » visant à « Réduire les déchets et améliorer les filières de traitement ». On l'a compris, c'est mince... Le document se poursuit par un rapide inventaire des engagements de l'État et du Conseil Général destinés à faire appliquer ces orientations. Celles-ci sont ensuite mises en œuvre par divers acteurs territoriaux : chambres consulaires, Agence de l'eau, ADEME, associations, collectivités locales, etc.

Les contrats de projets sont nettement plus contraignants, mais aussi plus opérationnels. Dans ce cadre là, « des projets précis ont été formulés et même déjà esquissés [...] avant que la procédure de contrat ne soit formalisée »<sup>371</sup>, et le calendrier et les opérations y sont détaillés. Le non respect des termes du contrat est sanctionné par un arrêt du financement.

Enfin, les contrats de plan sont des documents de « programmation budgétaire » permettant de planifier et de coordonner les grands investissements publics à l'échelle territoriale. Les premiers à avoir été initiés sont les contrats de plan État-Région, au début des années 1980. Ils ont depuis été ouverts à d'autres collectivités, dont les Départements et les grandes villes.

Expérimentés dans les années 1970 pour des projets d'aménagement urbain, d'habitat, le recours aux instruments contractuels s'est généralisé suite à la décentralisation ; les contrats de plan État-Région en sont l'illustration. Ces contrats s'étendaient notamment aux politiques environnementales et ont progressivement inclus les Conseils Généraux. Les programmes Bretagne Eau Pure sont un exemple de contrats de plan État-Région ouverts aux

<sup>370</sup> État, Conseil Général d'Eure-et-Loir, 2<sup>e</sup> charte départementale pour l'environnement, vers un développement durable, Chartres, 28 juin 2005.

<sup>371</sup> GAUDIN J.-P., 2006, *op. cit.* (p17)

Départements. C'est au cours des années 1990 que furent systématisées les procédures contractuelles, et ce, à l'ensemble des politiques publiques territoriales.

C'est ainsi que se sont progressivement multipliés les contrats de ville, de Pays, d'agglomération, de parcs naturels régionaux, etc. Les Départements proposent eux aussi (et/ou se sont engagés dans) des procédures contractuelles ouvertes aux collectivités locales, afin de leur venir en aide et d'accompagner la mise en place de leurs projets. Ceux-ci peuvent être circonscrits à une problématique particulière (exemple, la reconquête de la qualité des eaux brutes) ou, au contraire, relever d'un projet global de territoire, comme l'illustrent les propos de fonctionnaires territoriaux suivant.

*« Le Conseil Général finance des actions spécifiques dans le cadre de contrats de bassin versant. Comme le syndicat départemental ne finance que la protection de la nature [...] nous on finance à la marge des actions de reconquête de la qualité de l'eau »* (agent territorial du service eau, direction de l'environnement du Conseil Général, Ille-et-Vilaine)

*« ce qui est mis en place ce sont les Contrats de Territoire de Vie [...] qui sont des contrats sur quatre ans dans lesquels les élus disent 'voilà les projets que nous souhaitons faire, et voici la priorisation de nos projets'. [...] Ce sont des contrats sur toutes les compétences que peut avoir le Conseil Général, ou toutes les aides qu'il peut apporter. Ce sont donc tous les domaines comme par exemple l'eau, les déchets, ce qui est agricole, etc. Et ces contrats vont regrouper l'ensemble des aides que pourra donner le Département, sur toutes ses compétences. C'est vraiment un contrat avec des objectifs mais ce n'est pas une planification. »* (agent territorial, direction de l'environnement du Conseil Général, Haut-Rhin)

## 2.2. Des effets finalement mitigés

Après avoir introduit la diversité possible des relations contractuelles et leurs principes généraux, il convient de s'intéresser aux effets produits par ces dispositifs.

## 2.2.1. Enrôler, coordonner et réguler...

À partir de l'analyse proposée par Jean-Pierre Gaudin<sup>372</sup>, et en se concentrant sur les contrats de projets et de plan, on peut reconnaître trois fonctions principales jouées par les procédures contractuelles : enrôler, coordonner, réguler.

Quel que soit le contrat, celui-ci constitue un levier d'enrôlement relativement souple en direction des acteurs territoriaux. La flexibilité juridique entourant cet instrument lui confère un caractère malléable tant dans sa forme que dans son contenu. Le contrat devient alors un cadre partenarial intéressant et multiforme, soumis à la négociation. Celle-ci permet aux acteurs co-contractants de s'accorder sur le contenu, les moyens et les responsabilités de chacun au cours de l'action.

Le contrat sert ensuite à coordonner les interventions et les financements. L'opérationnalisation et le calendrier inscrits dans le document permettent à l'autorité en position de pilote stratégique de connaître l'avancée des opérations à l'échelle de son territoire d'intervention, et d'en évaluer progressivement les retombées. Cela lui permet également de maîtriser son budget en connaissant à l'avance le montant des dépenses à engager ; dans le cas de financements croisés, cela favorise aussi une coordination entre les financeurs impliqués.

Enfin, le contenu et les obligations respectives – adossées à des mesures de sanction en cas de non respect – du partenariat étant formalisés dans un contrat juridique, cela constitue un cadre de régulation auquel est soumis chacun des acteurs co-contractants. Des règles et des normes sont ainsi créées et doivent être respectées. Elles font l'objet de contrôles et de procédures d'évaluation. En cas de manquement au contrat, le partenaire lésé peut faire valoir son droit et exiger de l'autre partie son dû, par un recours au tribunal administratif.

On comprend ainsi combien le contrat est un instrument intéressant pour le Conseil Général (ou pour toute autorité publique territoriale responsable de la gestion stratégique de l'environnement). Cela lui permet d'orienter, voire d'obliger, les collectivités contractantes à engager telle ou telle opération, tout en s'assurant *a priori* d'une certaine efficacité de l'action publique locale en raison des obligations de moyens qui y sont inventoriées.

<sup>372</sup> GAUDIN J.-P., 1999, 2004, 2006, *op. cit.*

### 2.2.2. ... non sans quelques risques et limites

Fortement plébiscité par les acteurs territoriaux, « Gouverner par contrat » semble pour le moins offrir un cadre d'action partenariale intéressant en premier lieu pour le pilote de l'action publique territoriale (enrôlement des acteurs, coordination des opérations et maîtrise du budget, outil de régulation), mais aussi pour le co-contractant (négociation des règles dans la limite du possible, feuille de route et marges de manœuvre, soutien du partenaire). Cependant, derrière cette présentation idyllique de la relation contractuelle, se cache un certain nombre de limites et de risques pesant finalement sur l'action.

La première limite d'une relation contractuelle relève de son inscription dans un temps relativement long, en raison des différentes étapes du contrat (préparation, mise en œuvre et évaluation finale). Entre le début et la fin du contrat, la législation peut avoir évolué, modifiant le contenu du contrat. Les actions programmées peuvent alors devenir obsolètes et/ou renforcées par de nombreuses mesures opératoires qui n'existaient pourtant pas au moment de la signature du contrat. De même, indique Jean-Pierre Gaudin<sup>373</sup>, la préparation d'un contrat s'accompagne souvent d'une déclaration d'intention, qui n'est qu'un simple effet d'annonce. Les orientations exprimées au début peuvent donc être considérablement modifiées en cours de route, voire tout simplement abandonnées.

Autre limite d'une action partenariale censée optimale par le recours au contrat : l'asymétrie de la relation entre co-contractants. Celle-ci semble intrinsèque à toute relation de coopération, ce que le contrat ne peut faire disparaître. Tout au long de la procédure contractuelle (de la négociation à la fin du contrat), la relation partenariale est déséquilibrée. Cette asymétrie concerne et combine le domaine de la connaissance/information (rétention ou exagération de certaines informations...), le partage des rôles et des responsabilités (financeur, opérateur, sous-traitant en bout de chaîne contractuelle...) et l'assujettissement aux mesures compensatoires (capacité à résilier le contrat, nature des sanctions, capacité à s'en extraire. Par exemple, l'État semble être le seul acteur autorisé à annuler un contrat sans devoir apporter une compensation au signataire lésé<sup>374</sup>).

---

<sup>373</sup> GAUDIN J.-P., 2006, *op. cit.*

<sup>374</sup> *Ibid.*

La fonction de régulation évoquée précédemment semble ainsi fortement amoindrie. Ceci s'explique entre autres par son inscription dans un champ juridique finalement vague.

Certes négocié en amont et inscrit dans des règles administratives faisant foi, le contrat n'en demeure pas moins fragile, vulnérable au plan juridique. D'une part, le contrat peut devenir caduc et hors la loi du fait de « la multiplication et de la sophistication croissantes des normes juridiques imposant le respect de règles de procédure et même de règles de fond »<sup>375</sup>. D'autre part, en cas de désaccords importants entre les partenaires, le juge administratif peut être saisi pour se prononcer sur la validité du contrat, l'interprétation des normes et des clauses, et l'arbitrage du conflit. Le contrat induit donc un risque contentieux auquel on peut difficilement se soustraire *a priori* tellement les règles juridiques peuvent être interprétées différemment en fonction des lectures faites par les juges administratifs.

La fonction de régulation apparaît d'autant plus fragile que l'émetteur du contrat semble avoir tendance à sous-investir l'activité de suivi des opérations, et ce malgré la montée en puissance des démarches d'évaluation au cours des années 1990-2000<sup>376</sup>.

Au total, l'ensemble de ces limites engendre un « risque de dilution des engagements et des responsabilités »<sup>377</sup>. En raison de l'incertitude entourant le respect du contrat, de l'évolution récurrente des règles juridiques et de la multiplication des contrats multi-niveaux, la gestion territoriale tend à devenir opaque et instable ; les initiatives et les démarches semblent morcelées, fragmentées et trop peu reconduites pour aboutir à une résolution pérenne des problématiques territoriales.

Contrairement à ce que laissait entrepercevoir les principes généraux des procédures contractuelles, notamment les fonctions d'enrôlement et de régulation des acteurs, le résultat final conduit à un bilan désabusé. Face à ces constats, Jean-Pierre Gaudin évoque l'existence d'une « gouvernance fonctionnelle », « pragmatique mais 'désenchantée' »<sup>378</sup> ou encore « mal régulée »<sup>379</sup>.

Les démarches contractuelles en matière de gestion de l'eau et des déchets semblent suivre la même voie. Alors que la délégation de service public est censée rendre optimale la gestion du

<sup>375</sup> HERMITTE G., « Les risques du contrat », in LUCHAIRE Y. (dir.), *Collectivités territoriales et gouvernance contractuelle*, L'Harmattan, Logiques juridiques, 2006, pp. 177-202. (p186)

<sup>376</sup> *Ibid.*

<sup>377</sup> GAUDIN J.-P., 2006, *op. cit.*

<sup>378</sup> GAUDIN J.-P., 2004, *op. cit.*

<sup>379</sup> GAUDIN J.-P., 2006, *op. cit.*

service, les prix augmentent parfois sans « vraies » justifications. Quant aux élus, ils ont tendance à sous-investir le suivi des opérations ; ils apparaissent également contraints de croire leur opérateur et semblent souvent impuissants face à eux<sup>380</sup>. On assiste aussi à une multiplication de contrats de bassin versant et de contrats territoriaux, faisant parfois penser à un saupoudrage de mesures ponctuelles et imparfaitement coordonnées entre elles. De même, des accords-cadres sont signés entre les Départements et les Agences de l'eau, ainsi qu'avec l'ADEME. Concernant les accords-cadres signés avec les Agences de l'eau, l'enquête *Aquadep* par questionnaire<sup>381</sup> indique qu'il s'agit d'une modalité partenariale largement répandue, les trois quarts des Conseils Généraux répondants à l'enquête affirmant être liés à une Agence par le biais de tels accords. Ce partenariat s'accompagne également, dans certains cas, d'une convention de délégation financière en direction des Départements. Enfin, et malgré l'existence de tels accords-cadres, les Conseils Généraux semblent disposer d'importantes marges de manœuvre dans la mise en application des orientations promues par les Agences, ce que corrobore l'analyse d'Aurélié Roussary dans sa thèse<sup>382</sup>.

Ainsi, ces documents contractuels s'avèrent finalement, dans bien des cas, peu contraignants et/ou dépendants de la volonté des élus Départementaux de suivre les orientations inscrites dedans ; leurs résultats sont donc *a priori* méconnus.

### **3. Les instruments économiques : orienter l'action par la conditionnalité des aides**

L'instrument économique, qu'il se matérialise par des aides financières, du budget, de l'investissement ou encore par l'établissement d'un règlement d'aides, a toujours été l'un des instruments fondamentaux de l'action publique territoriale. Cependant, il a lui aussi connu certaines évolutions, qu'il s'agit ici d'évoquer.

---

<sup>380</sup> Cour des Comptes, 2011a, *op. cit.*

<sup>381</sup> BARBIER R., MICHON S., 2012, *op. cit.*

<sup>382</sup> ROUSSARY A., 2010, *op. cit.*

### 3.1. Un engagement financier historique des collectivités territoriales

Aucune politique publique ne peut être menée sans un minimum d'engagement financier, et ce depuis tout temps. Dans le cadre des politiques environnementales, les collectivités territoriales, l'État et d'autres partenaires institutionnels (les Agences de l'eau, Éco-emballage, l'ADEME...) participent à cet effort, à des degrés divers, et en fonction des périodes.

Outre les aides étatiques et les budgets des collectivités territoriales, l'ADEME et les Agences de l'eau apparaissent, sans grande surprise, en position de premier financeur de la gestion territoriale des déchets et de l'eau. Ce soutien est complété par d'importants fonds mis à disposition par les Conseils Généraux.

Cet apport financier renvoie tout d'abord aux missions d'accompagnement des collectivités locales – en premier lieu rurales – et d'aménagement territoriale des Départements. L'implication grandissante des Conseils Généraux en matière de politiques environnementales au cours des années 1980, s'est alors traduite par un investissement financier accru. Ainsi, en 2002, 3,1% des dépenses Départementales concernaient le domaine environnemental, représentant un total de 1,325 milliards d'euros<sup>383</sup>. Comme on l'a déjà rapidement évoqué au cours du chapitre 2, l'eau (service et ressource) était, entre 1996 et 2002, le poste budgétaire le plus important, concentrant « près des deux tiers des dépenses », dont une grande majorité consacrée à de l'investissement<sup>384</sup>. Suite à la crise des finances publiques à partir de 2006, on remarque une baisse des investissements Départementaux relatifs à l'eau, voire un gèle des subventions comme en Ille-et-Vilaine, du fait du caractère facultatif et volontaire de ce domaine d'intervention. Les Conseils Généraux ont ainsi eu tendance à recentrer leurs dépenses sur leurs domaines de compétence obligatoire, afin de maîtriser davantage leurs budgets.

Quant au secteur des déchets, celui-ci apparaissait, entre 1996 et 2002, comme le quatrième poste de dépenses Départementales dédiées à l'environnement, mobilisant 6,5% de leurs dépenses<sup>385</sup>. Cela représentait 680 millions de francs (soit plus de 106 millions d'euros)

<sup>383</sup> IFEN, 2005a, *op. cit.*

<sup>384</sup> 89% des dépenses Départementales pour le secteur de l'eau concernaient l'investissement. ADF, CFE, 2006, *op. cit.*

<sup>385</sup> IFEN, 2005a, *op. cit.*

octroyées sous forme de subventions aux collectivités, pour l'année 2000<sup>386</sup>. Les projets territoriaux étaient alors soutenus, en moyenne, à hauteur de 20% à 30% ; dans certains cas, comme dans le Haut-Rhin, ces taux pouvaient atteindre un plafond s'élevant à 55% du coût d'investissement des équipements lourds, seuil aujourd'hui redescendu à hauteur de 30% en raison de la crise des finances publiques<sup>387</sup>. Suite au transfert obligatoire de la compétence planificatrice en direction des Conseils Généraux, il est vraisemblable que le poste budgétaire « déchets » ait augmenté, les Départements étant contraints d'engager un certain nombre de dépenses de fonctionnement (réalisation d'études, recrutement de personnel...) <sup>388</sup>.

Pour diverses raisons, dont un effet certain mais tardif de la crise des finances publiques, les Conseils Généraux ont tendance à encadrer leur politique économique par un règlement des aides, véritable instrument d'orientation et de maîtrise budgétaire.

### 3.2. Le règlement des aides, un principe de conditionnalité au service de l'orientation de l'action

L'usage de l'instrument économique a évolué au cours des ans. Il s'articule aujourd'hui souvent avec les procédures contractuelles.

D'une logique de guichet, consistant à octroyer des subventions de manière routinière, à la demande, et à partir de normes générales, les financeurs semblent davantage s'engager dans une logique de projet de territoire<sup>389</sup>. Ces projets sont par exemple ceux établis dans les documents programmatiques tels que les PDEDMA et les SDAEP.

Il s'agit donc d'inciter les collectivités soit à élaborer leurs propres projets de territoire, soit à mettre en application celui promu par le Conseil Général. Pour ce faire, les Départements ont tendance à utiliser leur politique économique en tant que levier d'enrôlement et de

---

<sup>386</sup> AMORCE, ADF, *Les politiques déchets des Départements*, DP07, mars 2002.

<sup>387</sup> « [le financement de notre incinérateur à hauteur de 55% par le Conseil Général] s'inscrivait dans une politique d'aides aux communes qui était vraiment importante. Il y avait beaucoup d'équipements qui étaient financés à ce fameux taux de 55%. Le Conseil Général disait toujours 'on est quasiment atypique par rapport à d'autres Départements qui ne financent absolument pas au même niveau'. Mais aujourd'hui, les problématiques budgétaires font qu'ils n'ont plus les moyens et les taux ont donc largement baissé. » (Agent territorial, SIVOM de Mulhouse, Haut-Rhin)

<sup>388</sup> L'augmentation des dépenses relatives à la gestion des déchets ne suppose cependant pas une hausse mécanique des subventions.

<sup>389</sup> ADF, CFE, 2006, *op. cit.*

mobilisation des collectivités locales. L'accès aux subventions peut alors être soumis à un règlement des aides plus ou moins strict. Celui-ci établit une liste d'opérations éligibles aux aides financières Départementales, pondérées par un ensemble de critères et d'indicateurs précis. Les collectivités locales voient alors leurs marges de manœuvre fortement encadrées, si tant est qu'elles souhaitent une aide Départementale pour réaliser leurs opérations. Le règlement des aides s'appuie ainsi sur un principe de conditionnalité destiné à baliser les projets territoriaux et à donner corps au projet politique Départemental.

L'enquête *Aquadep* par questionnaire<sup>390</sup> a révélé l'existence d'une importante « batterie de critères » d'attribution des subventions. Plus de 50% des Conseils Généraux répondants à l'enquête conditionnent notamment leurs financements à la réalisation d'opérations programmatiques (une étude et/ou un diagnostic de la situation) et/ou à des indicateurs de performance du service public (rendement des réseaux, indice linéaire de perte, degré de protection des captages). Le prix du service peut constituer un critère d'éligibilité, ce qui est le cas pour un tiers des Départements. Parmi les autres indicateurs évoqués par les répondants, on trouve de manière assez récurrente le souci d'une cohérence des opérations locales à l'égard du SDAEP, l'appartenance à une intercommunalité ou encore l'envoi des rapports sur le prix et la qualité du service.

Dans le cadre de la gestion des déchets, on retrouve également ce type de dispositif de conditionnalité. Du fait qu'aucune enquête ni aucun observatoire national n'apporte de renseignements globaux quant à l'étendue des guides d'aides Départementaux en matière de gestion des déchets, il n'est pas possible ici de les présenter de manière détaillée. Il apparaît cependant sur les sites internet des Conseils Généraux des règlements parfois spécifiques aux déchets ou, sinon, des guides généraux dans lesquels apparaît une rubrique déchets. Dans ce cas, on est le plus souvent face à un règlement de type « contrat de territoire de vie », pour lequel la collectivité requérante établit un dossier regroupant un certain nombre de projets locaux pouvant inclure un volet « déchets », ce qui est par exemple le cas du Haut-Rhin. Par ailleurs, le fonctionnement de ce Département illustre particulièrement bien ce principe de conditionnalité des aides et son possible pouvoir d' enrôlement. Le cas de la collecte des biodéchets, déjà évoqué précédemment, en témoigne. Afin de bénéficier de subventions du Conseil Général sur ce volet là, les collectivités locales semblent contraintes d'intégrer la

<sup>390</sup> BARBIER R., MICHON S., juillet 2012, *op. cit.*

totalité des exigences Départementales, sans quoi leur demande d'aides serait révoquée, comme ce fut le cas de l'agglomération colmarienne, raconte un agent territorial de Colmar.

*« leur cahier des charges [d'éligibilité aux subventions] c'est la totalité ou rien. C'est une vision qui ne laisse pas de place à d'autres systèmes que celui qu'ils ont imaginé à un moment donné. [...] Par exemple] le Conseil Général développe énormément les biodéchets et il soutient financièrement les collectivités pour autant qu'elles proposent une collecte en porte-à-porte qui s'adresse à l'utilisateur. [...] Donc là où ça cadre parfaitement avec leur politique, on n'est pas écarté des subventions. Mais là, pour notre collecte de biodéchets auprès des gros producteurs, il y a un problème. Pourtant c'est fondamental. Et on est dans un contexte urbain. Rares sont les communautés d'agglomération qui se lancent dans la collecte des biodéchets. Et ce qu'on fait c'est plutôt expérimental. Donc ça aurait été intéressant pour eux de suivre notre démarche à nous [...] mais on n'a rien, pas un sou... »* (agent de collectivité territoriale, Communauté d'agglomération de Colmar, Haut-Rhin)

Il convient aussi de préciser que ces règlements d'aides ne sont pas spécifiques aux subventions Départementales. Il s'agit davantage d'un dispositif progressivement développé par l'ensemble des financeurs, à la fois pour inciter et orienter l'action locale, et pour maîtriser les dépenses, dans un contexte de crise des finances publiques. Ainsi, les Agences de l'eau, l'ADEME ou encore Éco-emballage ont eux aussi leurs propres règlements des aides, c'est-à-dire leurs propres critères d'éligibilité et leurs barèmes de subventionnement.

De même, ces guides des aides évoluent dans le temps, en fonction des enjeux émergents, des budgets existants ou encore de la coordination avec les autres financeurs.

Ce dispositif semble, si ce n'est au service, au moins être articulé avec les contrats de projet. En effet, pour définir le montant de la subvention au regard des critères du règlement, il est nécessaire de détailler le projet de la collectivité, en négociation avec le Conseil Général, et de l'inscrire dans un document administratif faisant foi.

#### **4. Les instruments d'information et de redevabilité au service d'une gestion transparente de l'eau et des déchets ?**

Les instruments que l'on qualifie ici d'information et de redevabilité sont pour beaucoup des structures institutionnelles de mutualisation de la connaissance, au moins entre les acteurs

publics territoriaux. On s'intéressera principalement aux observatoires des services publics et aux systèmes d'information d'une part, et aux commissions d'information et de redevabilité d'autre part.

#### 4.1. Les observatoires des services publics et les systèmes d'information

Luc Bossuet distingue trois idéaux-types d'« observatoires opérationnels de l'environnement »<sup>391</sup>. Certains se concentrent sur l'ensemble d'un territoire administratif – un observatoire régional, départemental – (type 1), quand d'autres ont pour finalité de résoudre un problème spécifique – la pollution de tel fleuve – (type 2) et que des derniers sont à l'échelle d'un objet en particulier – l'observatoire de la qualité de la nappe d'Alsace – (type 3). Chacun de ces idéaux-types répond à une logique particulière, un type d'action, une modalité de partenariat et une production singulière de résultats.

S'agissant d'idéaux-types, ces observatoires apparaissent, en réalité, s'inscrire à des degrés divers dans plusieurs de ces types ; la thématique d'expertise peut alors être plus ou moins vaste (d'une seule thématique sectorielle telle que l'eau à plusieurs domaines environnementaux) ; par ailleurs, l'observatoire peut ne s'intéresser qu'à la ressource naturelle ou aussi s'intéresser aux services publics : autorités organisatrices, infrastructures réseau, tarification...

Dans le cas des observatoires départementaux de l'environnement, ces structures sont, dans de nombreux cas, directement rattachés aux Conseils Généraux qui les animent<sup>392</sup>.

Parmi l'ensemble des observatoires de l'environnement, les premiers à s'être intéressés spécifiquement à l'eau remonteraient au début des années 1990. Selon Agnès Grandgirard, ils « constituent généralement une occasion de rassembler les différents acteurs de l'eau »<sup>393</sup> : les partenaires institutionnels de la gestion de l'eau, les gestionnaires, les acteurs « tiers » (société civile, chercheurs, chambres consulaires...).

<sup>391</sup> BOSSUET L., « Les observatoires opérationnels sur l'environnement et leur rôle dans les démarches de développement durable. Compte rendu de colloque », *Natures Sciences Sociétés*, vol. 11, n°2, pp. 202-205.

<sup>392</sup> GRANGIRARD A., 2007, *op. cit.* ; LE ROY E., « Le plan départemental de prévention : un lien entre PEDMA et programmes locaux », in ADEME, *Journées techniques nationales, Planification déchets : nouveaux cadres juridiques et conséquences pratiques*, 16 et 17 novembre 2010, pp. 17-22.

<sup>393</sup> GRANDGIRARD A., 2007, *op. cit.* (p236)

Par le biais de ces échanges et de l'élaboration conjointe d'un diagnostic de la situation, les participants s'accordent sur une vision partagée de l'état du monde, c'est-à-dire sur les « coordonnées » des problématiques territoriales : un déficit hydrique, une pollution de la ressource brute, des services publics d'eau et/ou des déchets peu performants...

Concrètement, les observatoires réalisent un travail de collecte, d'analyse et de mise en forme des données territoriales.

Cela permet, d'une part, aux Conseils Généraux de développer une expertise quant à la réalité empirique du terrain (fonctionnement des services publics, efficacité de l'action, taux de ruptures de canalisation, de perte d'eau et de rendement, quantités et nature des déchets, flux et transferts d'eau et de déchets entre collectivités/équipements...).

D'autre part, le travail des observatoires sert à nourrir non seulement la réflexion et l'action des collectivités locales, mais aussi de l'ensemble des acteurs territoriaux concernés par l'objet observé. Concernant plus particulièrement les collectivités locales, les élus locaux et leurs agents territoriaux peuvent se saisir de ces résultats (et de la comparaison avec les autres collectivités recensées) pour modifier, réajuster leurs pratiques, et éventuellement s'inspirer de « modèles » voisins.

*« [les bilans fournis par l'observatoire] ce sont surtout des éléments intéressants en termes de comparaison. [...] J'essaie de voir un peu quelles sont les performances chez nos collègues ou collectivités voisines, ce qui marche ou pas. Quand on voit nos résultats pour l'instant, j'espère que ça ne peut qu'encourager d'autres collectivités à franchir le pas de la redevance et de la collecte des biodéchets. [...] Ça permet aussi, que ce soit par le Conseil Général ou par les réunions de l'Agence Départementale de Maîtrise des Déchets, d'avoir un bilan sur ce genre d'expérience en disant 'stop, arrêtez', 'ne vous lancez pas là dedans !' ou 'allez-y'. » (Agent territorial, service de collecte des déchets, communauté de communes, Haut-Rhin)*

Autrement dit, l'observatoire départemental de l'environnement constitue un instrument privilégié contribuant au suivi-évaluation des plans et des schémas départementaux, et de l'évolution de la situation locale, ceci souvent dans l'optique d'optimiser la gestion locale<sup>394</sup>.

---

<sup>394</sup> GRANDGIRARD A., BARBIER R., « Les observatoires de l'eau, des outils au service de l'évaluation ? », *Développement durable et territoires*, Dossier 8 : Méthodologie et pratiques territoriales de l'évaluation en matière de développement durable, mis en ligne le 13 décembre 2006. [URL : <http://developpementdurable.revues.org/document3308.html>. Consulté le 25 mars 2009.]

Ces observatoires s'inscrivent dans un dispositif plus global, appelé « système d'information », dont ils bénéficient des apports. Les systèmes d'information correspondent non seulement aux logiciels/programmes de recueil de données, mais aussi aux circuits d'échange d'information entre les différents intervenants/acteurs impliqués dans la gestion de l'eau et des déchets.

Par exemple, concernant la gestion de l'eau, plusieurs outils de recueil de données existent, outils qui sont distribués entre divers acteurs territoriaux. SISE-Eaux (Système d'information des services santé-environnement sur les eaux) est un outil créé en 1995, relevant de l'ARS. Créé en 1999 par le BRGM (Bureau de Recherche Géologique et Minière), ADES est une base d'accès aux données relatives aux eaux souterraines ; elle répertorie entre autres les informations relatives à la protection des captages. Le BRGM continue aujourd'hui de renseigner cette base de données. Les « systèmes d'information sur l'eau de bassin » sont quant à eux le fruit d'une circulaire du ministère de l'environnement de 2002 ; ils sont gérés par les Agences de l'eau. Enfin, SISPEA (système d'information sur les services publics d'eau et d'assainissement), remonte à 2009. Cette base de données est sous la responsabilité de l'ONEMA<sup>395</sup>.

En matière de gestion des déchets, l'ADEME a mis en place depuis plus de dix ans une base de données dénommée Sinoe. Celle-ci est renseignée directement par les acteurs de la gestion des déchets, notamment les collectivités locales, sur la base du volontariat. Y sont répertoriées tout un ensemble de données quantitatives, tant sur le fonctionnement des services publics locaux que sur la nature, la quantité et le circuit des déchets. Par ailleurs, d'autres bases de données existent, notamment celles relatives aux ICPE et à la pollution des sols. Ces bases sont gérées par les services d'État.

Les systèmes d'information relatifs à la gestion de l'eau ou des déchets convoquent donc tout un ensemble d'outils de connaissance, mobilisant différents acteurs territoriaux, destinés à développer une expertise relative à la situation territoriale de ces secteurs environnementaux et des services publics concernés. Cependant, la distribution des tâches entre acteurs et l'harmonisation des données et des temporalités de collecte de l'information ne semblent pas toujours aisées, tels que l'indiquent Aurore Large et *al.*<sup>396</sup> dans le cas de la gestion de l'eau.

<sup>395</sup> LARGE A., RENAUD E., WEREY C., Tâche 5: Système d'information et d'indicateurs. Caractérisation, évaluation et accompagnement des politiques départementales de l'eau destinée à la consommation humaine », in BARBIER R. (dir.), *Projet de recherche AQUADEP*, 2012.

<sup>396</sup> *Ibid.*

Certaines données vont être recueillies par plusieurs acteurs différents, quand d'autres données vont totalement être oubliées. Certains procèdent à des recensements annuels et exhaustifs, quand d'autres ont des méthodes de collecte davantage ponctuelles et sur échantillonnage (par exemple, des informations sur des morceaux de réseaux tous les cinq ans).

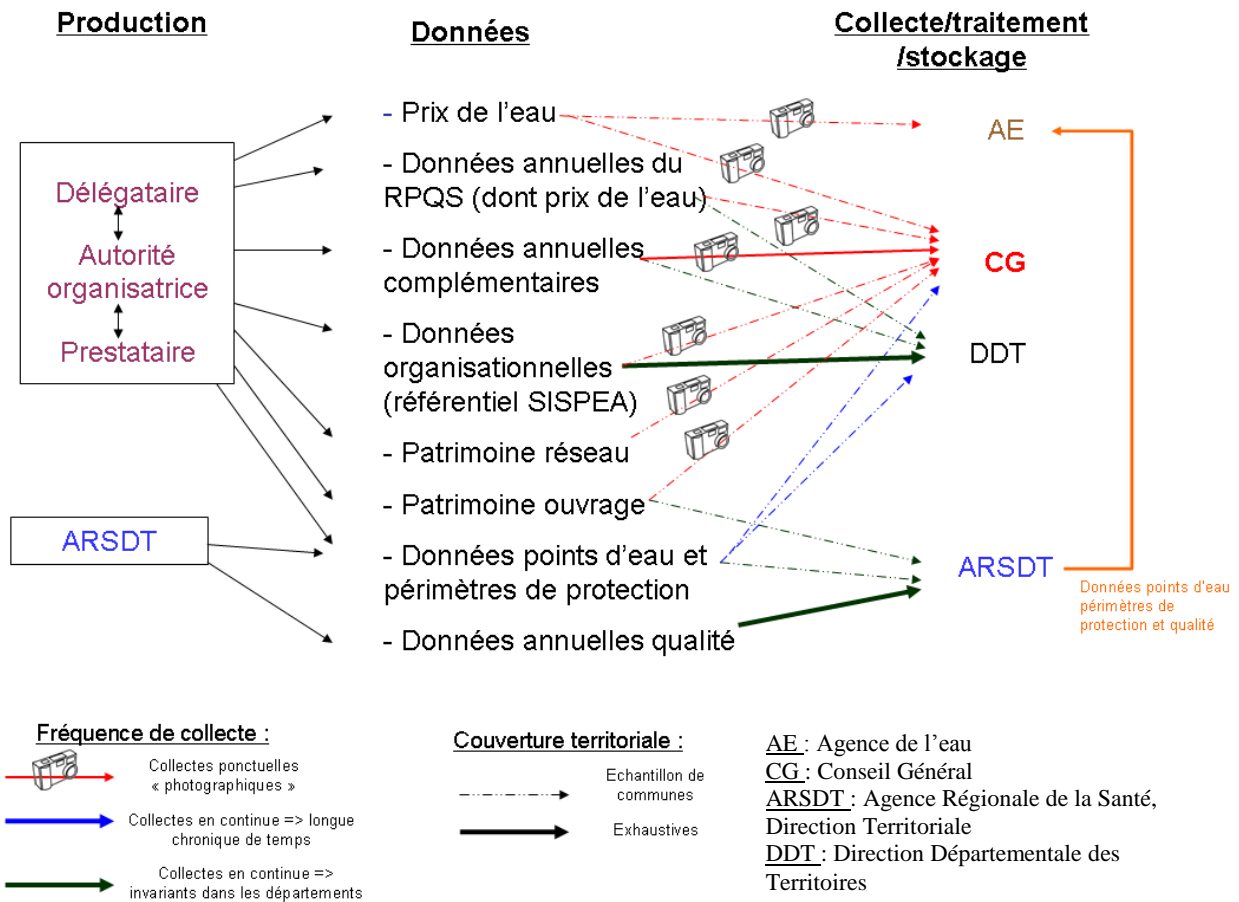
Les dysfonctionnements au sein des systèmes d'information constituent alors un frein au développement d'une réelle expertise territoriale. La figure n°8 ci-après propose une représentation du système d'information relatif à la gestion de l'eau dans le Cantal en 2010-2011. La colonne de gauche présente les acteurs producteurs/détenteurs de données territoriales sur la gestion de l'eau ; au centre, sont indiqués la nature des informations ; la colonne de droite dresse la liste des acteurs « collecteurs » des informations. On y voit ainsi les limites, c'est-à-dire les redondances et les incomplétudes de l'exercice<sup>397</sup>.

En effet, d'un côté, l'Agence de l'eau recueille ponctuellement des informations fragmentées sur le prix des services d'eau et bénéficie des informations transmises par l'ARS sur l'état des ouvrages productifs d'eau potable, sur la qualité de l'eau et la protection des captages. De l'autre, le Conseil Général recueille ponctuellement et partiellement des informations sur l'état général des services publics d'eau (dont le prix et l'état du patrimoine technique de production et de distribution). Enfin, on remarque à nouveau une redondance de la collecte de certaines informations par la DDT. Au final, seules les données annuelles sur la qualité de l'eau sont collectées par un seul acteur (l'ARS), de manière exhaustive et sur une chronique de temps long. De même, seul le Conseil Général cherche à centraliser les informations sur l'état des réseaux d'eau potable. Cependant, les données sont ponctuelles et fragmentées, ce qui limite la connaissance exacte du patrimoine enterré.

---

<sup>397</sup> *Ibid.*

**Figure n°8 : Représentation du système d'informations de l'eau DCH dans le Cantal**



Source : LARGE A., RENAUD E., WEREY C., 2012, *op. cit.*

#### 4.2. Les commissions territoriales d'information et de délibération : des outils de transparence et de redevabilité

Comme on l'a évoqué au cours du chapitre 2, plusieurs dispositifs dédiés à la participation et à la transparence en matière de gestion des services publics d'eau et de déchets existent en France. On pense notamment aux commissions locales d'information et de surveillance et aux commissions consultatives des services publics locaux. Comme on le verra ici, ces deux dispositifs constituent des arènes de décision, de participation et de contrôle ouvertes à la société civile. Elles poursuivent un objectif d'information et de transparence au plan de la gestion de l'eau potable et des déchets. Cependant, ces arènes apparaissent *in fine* poursuivre une fonction davantage informative, renforçant en premier lieu la légitimité de l'action des opérateurs et de l'autorité publique plutôt qu'un effet de régulation de l'action.

La création des Commissions Locales d'Information et de Surveillance remonte à 1992. Spécifiques aux ICPE, ces commissions sont destinées à informer le public riverain quant à l'activité de ces installations, et d'en surveiller les impacts sur l'environnement. Dans le domaine des déchets, la réglementation rend obligatoire la mise en place de telles commissions uniquement pour les centres de stockage de déchets ultimes ou industriels spécifiques. Toutefois, les préfets sont incités, par le biais de circulaires ministérielles, à en créer pour tout équipement. Les élus locaux peuvent également en faire la demande au préfet, ce dernier étant libre de refuser. Ainsi, la création et la composition de telles commissions se font sous l'égide du préfet. Dans sa thèse, Laurence Rocher met en lumière l'existence d'une diversité de pratiques et de stratégies départementales relatives à la mise en place de ces commissions locales. Tandis que dans certains cas la création de ces commissions respecte la seule obligation réglementaire, dans d'autres les acteurs territoriaux investissent ce dispositif dans une optique de régulation des conflits « avérés ou potentiels »<sup>398</sup>.

Cependant, ces commissions locales semblent davantage avoir une « fonction informative » que de contrôle et de surveillance. Elles seraient destinées en premier lieu à rassurer et à redonner confiance à la population riveraine à l'égard de ces installations, et à diffuser un discours de gestion/traitement modernisé des déchets. Laurence Rocher note ainsi la prédominance de la sphère des spécialistes, experts, sur celle des profanes, les professionnels industriels tendant alors à maîtriser l'information diffusée. Par ailleurs, ces commissions n'apparaissent pas non plus être un lieu fédérateur de l'action des associations riveraines et environnementales, c'est-à-dire être perçues et vécues comme un lieu de contre-pouvoir. Enfin, les commissions locales auraient finalement un effet assez limité sur la confiance collective mais participeraient tout de même à une « familiarisation envers les équipements mais également à l'égard des systèmes locaux de gestion des déchets »<sup>399</sup>.

S'intéressant aux commissions consultatives sur les services publics d'eau, Clémence Bedu et Rémi Barbier offrent eux aussi une analyse quelque peu désenchantée de la participation des acteurs au sein de ce dispositif, ce qui corrobore d'une certaine manière les limites mises en lumière dans le cadre des commissions locales d'information et de surveillance.

Ces commissions consultatives sont destinées à informer les usagers quant à la gestion du service (rapport annuel du délégataire et rapport sur le prix et la qualité du service), et de

---

<sup>398</sup> ROCHER L., 2006, *op. cit.*

<sup>399</sup> *Ibid.* (p372)

recueillir leurs avis en matière d'organisation et d'amélioration du service (notamment le choix du mode de gestion – régie *versus* délégation). Elles sont obligatoires au-delà de 10 000 habitants.

L'intérêt premier de ces commissions semble d'avoir « ritualisé la participation dans l'élaboration locale des projets urbains, qui ne peut plus s'effectuer dans le confinement du bureau »<sup>400</sup>. Cependant, ces commissions consultatives font l'objet de vives critiques : « la portée de l'action [...] est jugée généralement insuffisante, et leur bilan souvent décevant » ; quant aux avis citoyens, ils seraient finalement peu pris en compte. Ces commissions apparaissent *in fine*, demeurer des « cadres formels », « tributaires de ce que les élus veulent bien en faire. »<sup>401</sup> Le cas de la Commission consultative des services publics de Nantes Métropole illustre cet échec démocratique et participatif. En effet, voici le constat que font Clémence Bedu et Rémi Barbier à son égard : « Cette commission ne semble pas capable d'atteindre un objectif de mise en débat démocratique des finalités et des choix structurants du service de l'eau potable. D'ailleurs, les réunions ne sont pas publiques et ne sont pas médiatisées. Enfin, la commission est marquée par un taux d'absentéisme très fort et qui tend à s'accroître. »<sup>402</sup>

Ainsi, l'action publique territoriale a aujourd'hui recours à de plus en plus de dispositifs et d'arènes de participation et de transparence. Cela s'inscrit, d'une part, dans un souci de rendre la société civile co-responsable de la gestion des services publics d'eau et de déchets, et d'autre part, dans une appréhension quelque peu mythifiée des vertus de la participation citoyenne dans la régulation de l'action publique. Que ce soit pour les commissions locales d'information et de surveillance, ou dans le cadre des commissions consultatives sur les services publics locaux, et compte tenu des limites mises en lumière quant à la capacité de la société civile à intégrer pleinement les codes et à jouer au sein des dispositifs d'action collective (chapitre 2), les usagers-représentants associatifs paraissent bien souvent dépossédés de leurs attributs d'expertise et de préconisation. Ainsi, ces cercles semblent monopolisés à la fois par les industriels/délégataires – qui diffusent une information ciblée et maîtrisée – et par l'autorité publique responsable (préfet et services déconcentrés de l'État ou

<sup>400</sup> BEDU C., *Quand une citadelle technique se (sou)met à l'épreuve de l'« impératif délibératif »*. Récit et analyse pragmatique d'une procédure de type « mini public » dans le domaine de l'eau potable, Thèse de doctorat, mention Sciences, Techniques et Sociétés, Strasbourg, septembre 2010. (p52)

<sup>401</sup> *Ibid.* (p52)

<sup>402</sup> BEDU C., BARBIER R., « Le jury citoyen : l'atelier citoyen Dem'Eau à Nantes Métropole », in SINTOMER Y., HERZBERG C., HOUDRET A. (dir.), *La participation des usagers dans la gestion de l'eau*, Centre Marc-Bloch, Ville de Paris, vol. 1, avril 2012. (p53)

élus locaux) qui investissent ces dispositifs afin d'asseoir leur légitimité et s'assurer une certaine paix sociale en désamorçant les (hypothétiques) conflits.

\*       \*

\*

### ***Conclusion du chapitre 3***

L'évolution du référentiel gestionnaire et la redistribution du pouvoir territorial ont été accompagnés par un renouvellement de l'instrumentation de la gestion territoriale de l'eau et des déchets. Le nouvel « appareillage » n'apparaît toutefois pas révolutionnaire ; il s'agit davantage d'un recyclage et d'un réajustement d'instruments, d'outils préexistants. La planification mise en œuvre s'inspire de la logique jacobine des années 1950. La contractualisation n'est qu'un développement généralisé des relations contractuelles prévalents auparavant entre collectivités locales et entreprises de services urbains, qui plus est aujourd'hui étendu à davantage d'acteurs, notamment entre partenaires institutionnels (Agences de l'eau, ADEME) et collectivités territoriales (Conseils Généraux, collectivités compétentes en matière de gestion de l'eau et des déchets) et entre ces dernières. Les aides financières ont toujours existé ; ce qui est davantage nouveau est l'implication croissante, à partir des années 1980, des Conseils Généraux dans l'accompagnement des politiques territoriales d'environnement, et le développement des logiques d'orientation par l'incitation économique. Enfin, on observe une montée en puissance des instances de production et de diffusion de connaissance, dans une optique de transparence, à l'échelle départementale.

Au-delà de ce constat, que donne à voir le développement de ces « nouveaux » instruments ? Trois enseignements peuvent être tirés de ce chapitre.

Le premier soulève la question de l'organisation et de la régulation de l'action collective, dans un contexte de complexification territoriale. La gestion départementale de l'eau et des déchets apparaissant aujourd'hui davantage a-centrique, transversale et multipartenariale, l'enjeu de coordination et de régulation du système d'acteurs devient crucial. Les instruments présentés dans ce chapitre jouent tous, à un degré ou à un autre, et avec plus ou moins de succès, ces fonctions de coordination et de régulation. En présentant les programmes d'action à mettre en

œuvre, les documents de planification indiquent aux acteurs le rôle et les responsabilités qu'ils sont censés assumer, et les projets à développer dans les années à suivre. Les procédures contractuelles servent ensuite, *a priori*, à stabiliser les identités et les interventions à mener. Le recours à la conditionnalité des aides financières fonctionne quant à elle sur le principe de « la carotte et du bâton », ce qui permet d'inciter les collectivités à engager certaines actions en contrepartie d'une subvention dont le montant est relatif au respect de divers critères. Enfin, les observatoires permettent de suivre l'action territoriale, la mise en œuvre des plans et des schémas lorsqu'ils existent, et l'évolution du territoire et du secteur environnemental. Cette expertise sert alors à évaluer la situation et à ajuster l'action en conséquence. Les arènes locales d'information et de décision poursuivent elles aussi à la fois un enjeu d'évaluation et de régulation, en s'efforçant de rendre transparente la gestion des services publics et des exutoires de traitement des déchets, quand bien même leurs effets, dans la pratique, semblent assez mitigés.

Le développement de ces instruments témoigne ensuite d'un changement de logique d'action. On est passé d'une logique prédominante du « coup par coup » et de guichet, qui consistait à recevoir une subvention quasiment sur simple demande, à une logique de projet. L'accession aux aides financières est de plus en plus conditionnée à l'élaboration de projets de territoires détaillés, eux-mêmes souvent prédéfinis par les documents de planification, et formalisés par le biais de contrats territoriaux. L'objectif n'est plus d'engager une gestion au quotidien, à l'échelon local, sans projection temporelle ni territoriale. Il s'agit davantage de réfléchir à un projet de développement, s'intégrant dans une stratégie territoriale, voire départementale.

Enfin, le bilan contrasté de chacun de ces instruments laisse entrevoir une action publique territoriale réaménagée, et finalement, trente ans après, encore « en gestation ». Le processus d'appropriation des nouveaux cadres de l'action, par les acteurs territoriaux, apparaît inachevé. Les plans et les schémas, vingt ans après leur introduction, sont encore perfectibles en termes de contenu, et leur couverture territoriale peut être améliorée. De plus, la mise en œuvre compliquée et lacunaire des documents de planification, l'existence de dérives contractuelles et la nécessité de recourir à la conditionnalité des aides, ou encore la maîtrise de l'information au sein des commissions locales par un petit groupe d'acteurs spécialistes ou la désertion de la société civile de ces instances, sont révélateurs d'une prise de conscience inachevée, partielle, des relations de réciprocité et d'interdépendance entre acteurs, ressources et usages. Autrement dit, la poursuite de l'intérêt local semble encore, par moment et par endroit, primer sur la sécurisation du bien commun territorial.

Ainsi, la gestion publique territoriale de l'environnement a entamé, depuis une quarantaine d'années, un processus de recomposition. Celui-ci se caractérise par une évolution du paradigme gestionnaire, une redistribution du pouvoir territorial et un renouvellement des instruments d'action publique.

Une fois ce bilan global dressé, à quoi assiste-t-on concrètement à l'échelle départementale ? Comment les acteurs territoriaux se saisissent-ils de ces nouveaux cadres de l'action ? Et comment est-il possible d'appréhender ce phénomène au plan empirique ? Autrement dit, quelles sont les trajectoires et les configurations qu'elles font émerger, dans un contexte de différenciation territoriale de l'action publique ?

La partie suivante propose une plongée empirique dans la recomposition des systèmes départementaux de gestion de l'eau et des déchets. Fondée autour de quatre monographies départementales, objets de quatre chapitres, cette partie permettra de rendre compte d'une diversité des processus et des configurations de la gestion territoriale de l'eau et des déchets.

**PARTIE 2 : PERSPECTIVES EMPIRIQUES DE LA  
RECOMPOSITION DE LA GESTION  
DÉPARTEMENTALE DE L'EAU DCH ET DES  
DÉCHETS NON DANGEREUX**



**PROLÉGOMÈNES À UNE LECTURE  
EMPIRIQUE DES RECOMPOSITIONS DE LA  
GESTION DÉPARTEMENTALE DE L'EAU DCH  
ET DES DÉCHETS NON DANGEREUX**

S'intéresser à la gestion territoriale de l'environnement s'inscrit ainsi dans une problématique plus générale de recomposition de l'action publique territoriale et de reconfiguration des systèmes d'acteurs. En effet, la gestion départementale de l'eau et des déchets s'est considérablement transformée en l'espace de quarante ans. On a pu constater une évolution du cadre de l'action vers l'instauration d'un référentiel gestionnaire relatif à la durabilité (de l'environnement, des services et de la santé humaine) se traduisant par le développement des approches « intégrées » (chapitre 1), une complexification des systèmes d'acteurs territoriaux, l'évolution des postures de certains acteurs et l'affirmation du cadre départemental en tant qu'espace et entité « satisfaisants » au plan du pilotage de l'action (chapitre 2), et un renouvellement des instruments de coordination et de régulation (chapitre 3).

Partant de ce constat, il s'agit maintenant de résumer la problématique sous-jacente de la thèse et de présenter la grille d'analyse utilisée dans ce travail de recherche. Cela permettra ensuite de confronter ces résultats à une lecture empirique des recompositions départementales en matière de gestion de l'eau et des déchets, et de mettre en lumière une variété de trajectoires et de configurations territoriales.

**1. Vers une gouvernance territoriale de l'environnement ? Problématique, hypothèses et cadre d'analyse**

Les précédents développements l'ont montré. On ne gère plus aujourd'hui l'eau et les déchets de la même manière qu'au début des années 1970. Que ce soit au plan du référentiel

gestionnaire, de l'organisation socio-politique ou encore des instruments d'intervention, la gestion territoriale de ces secteurs environnementaux s'est considérablement recomposée.

Confrontée à ces changements, la communauté académique s'est doublement interrogée : quelles sont les logiques de territorialisation de l'action publique et comment doit-on interpréter les modalités d'organisation et d'action collective à l'échelle territoriale, en l'occurrence ici départementale ? Serait-on face à des reconfigurations relevant de logiques gouvernementales ou, comme semble l'indiquer la quasi-totalité des chercheurs, serait-on entré dans l'ère de la gouvernance généralisée ? Afin de se départir d'un prisme *a priori* « gouvernanciel » pouvant gêner une lecture attentive et détaillée des formes de reconfiguration territoriale, on a introduit au cours du chapitre 2 la notion de régime d'action publique territoriale. Celle-ci paraît *a priori* plus neutre et laisse ouverte la possibilité de voir émerger des configurations novatrices, originales. Par ailleurs, seul un important travail d'analyse fine de ces structurations d'acteurs permet de qualifier et de donner du sens aux régimes d'action publique observés.

### 1.1. Problématique et hypothèses

La problématique ici travaillée consiste à interroger l'émergence de formes variées de gouvernances territoriales/départementales de l'environnement, dans lesquelles les Conseils Généraux jouent divers rôles, adoptent différentes postures.

En effet, le phénomène de recomposition tel qu'énoncé *supra* s'inscrit dans une trajectoire de rationalisation (territoriale et des compétences) dans laquelle s'invite, à un degré ou à un autre, les Conseil Généraux. Cependant, et malgré le panorama général exposé lors des trois premiers chapitres, rien (ou très peu) n'est dit de l'appropriation territoriale de tels bouleversements. La réelle question est alors de comprendre comment cette « gouvernance territoriale de l'environnement » s'adapte réellement sur le terrain, eu égard aux transformations du cadre de l'action, à la redistribution des compétences, à l'apparition de nouveaux acteurs et à la reformulation des problèmes à traiter. Cette méconnaissance incite alors à interroger directement la réalité du terrain, afin de saisir sur le vif l'appropriation territoriale qu'en font les acteurs concernés.

Cela conduit à faire l'hypothèse qu'émergent des formes différenciées de régimes de gouvernance territoriale en matière de gestion de l'eau DCH et des déchets non dangereux. Ces configurations différenciées s'expliqueraient notamment par des contextes territoriaux

particuliers, l'articulation/confrontation entre diverses logiques d'action, des jeux d'acteurs et des modes de régulation. Il s'agit alors, et c'est l'enjeu de la thèse, de qualifier ces formes d'organisation, c'est-à-dire ces régimes d'action publique territoriale.

La problématique de recherche étant résumée, il convient d'exposer le cadre d'analyse utilisé pour répondre à ces interrogations.

## 1.2. Appréhender les régimes d'action publique territoriale, un cadre d'analyse structuré autour de trois dimensions

La gestion territoriale de l'environnement s'inscrivant dans un large phénomène de recomposition, cela renvoie *de facto* à la question de la (re)structuration des systèmes d'acteurs territoriaux, des logiques sous-jacentes et des modalités d'action collective pour répondre aux enjeux territoriaux. Ainsi, comme on l'a rapidement indiqué en introduisant le concept de régime d'action publique territoriale, celui-ci se fonde sur trois dimensions : les jeux d'acteurs territoriaux ; les modes de régulation et les instruments d'action publique y participant ; les arrangements territoriaux. Ces trois dimensions forment ainsi la grille d'analyse permettant *in fine* de comprendre et de qualifier un régime d'action publique territoriale, c'est-à-dire un modèle d'arrangements politico-institutionnels suffisamment cristallisé pour demeurer relativement stable durant un temps donné.

### 1.2.1. Les systèmes d'acteurs et leurs jeux

La première dimension d'analyse s'ancre autour des jeux d'acteurs socio-politiques.

Mais tout d'abord, il convient de préciser ce qui est sous-entendu par « acteurs socio-politiques ». Il s'agit certes d'acteurs collectifs, entités plus ou moins institutionnalisées, mais aussi des individus qui les représentent et les font vivre. Une rapidité langagière inviterait à conférer un caractère anthropomorphique aux acteurs collectifs, en parlant du positionnement du Conseil Général, de l'action de tel ou tel service déconcentré de l'État, des revendications de l'association X ou Y de défense de l'environnement, etc.

Cela conduit à effacer les acteurs sociaux, au profit d'une mise en scène des acteurs institutionnels, sans distinction des caractéristiques sociologiques des individus participant à

la gestion territoriale (dépositaire de l'autorité, du mandat de représentation, de la responsabilité des opérations, culture professionnelle...). Il convient ainsi de reconnaître que ces positionnements politico-institutionnels sont corrélatifs du système de représentations socio-cognitives porté par les acteurs sociaux (élus, fonctionnaires, représentants civils et privés) desdites entités. Cette introduction étant faite, quels seraient – en partie – les déterminants de ces positions d'acteurs et des jeux socio-politiques ?

Pour ce faire, il semble important de resituer l'approche de cette recherche en partant du début, c'est-à-dire en s'interrogeant sur les relations entretenues entre individus et société. Classiquement, on a tendance à présenter la sociologie comme étant structurée autour d'un débat heuristique visant à comprendre qui de l'individu ou de la société « formate » l'autre, afin de comprendre l'évolution de la structure sociale, des individus, des pratiques. C'est le débat opposant – au moins sur le papier – les tenants de l'individualisme méthodologique aux partisans du holisme.

Cette présentation est on ne peut plus simpliste et réductrice des thèses diffusées depuis Émile Durkheim et Max Weber. À leur époque, ces auteurs reconnaissaient déjà le caractère artificiel de cette dichotomie, et les relations de réciprocité entre individu et société. Ce qui explique la dissociation de ces deux courants est finalement l'angle d'approche privilégié. Dans le cas du holisme, on met l'accent sur l'influence du collectif humain sur les individus ; dans le cas de l'individualisme, les chercheurs mettent en avant le pouvoir créateur des personnes. Mais l'un l'autre ne s'ignorent aucunement. L'opposition entre individualisme méthodologique et holisme relève donc davantage d'un effort pédagogique, souvent dirigé vers le milieu étudiant, que d'une réalité sociologique.

D'autres approches ont également été développées pour concevoir et comprendre le rapport entre individus et société. Parmi celles-ci, on retiendra plus particulièrement la vision de Norbert Elias, que l'on va maintenant résumer. Il s'agira par ailleurs, tout au long de la section, de montrer le caractère opératoire de la sociologie éliassienne pour l'objet de la thèse ici présentée.

### *Une sociologie de l'expérience plutôt que du social*

Norbert Elias regrettait un effet de réification du fait social, au travers, d'une part, des approches individualistes et holistes, et, d'autre part, des concepts facilement véhiculés par la sociologie « classique ». Selon lui, « nos moyens linguistiques et nos modes de pensée sont en

grande partie ainsi faits que tout, en dehors de l'individu, semble avoir le caractère d'objets et de surcroît d'objets immobiles. »<sup>403</sup> Il prenait ainsi l'exemple du terme de « société », pour montrer combien ce vocable empêche de penser l'homme et la structure sociale comme intimement liés, interdépendants : « La société qu'on oppose si souvent à 'l'individu' est entièrement composée d'individus, et l'on est soi-même l'un d'entre eux. [...] ces concepts renforcent l'impression que la 'société' se compose de formations situées hors du moi, de l'individu, et que celui-ci est à la fois entouré par la 'société' et séparé d'elle par un mur invisible. »<sup>404</sup> Autrement dit, l'un ne peut se comprendre sans l'autre, et tous deux évoluent au rythme de leurs relations. L'objet de la sociologie de Norbert Elias était donc de comprendre cette articulation.

Ainsi, pour comprendre l'évolution des structures sociales, le projet de Norbert Elias consistait à développer une sociologie fondée sur une approche socio-historique du fait social. Selon lui, le fait social, ou la structure sociale dans laquelle on évolue (qu'elle prenne la forme d'un match de football, de la structuration d'un groupe professionnel ou encore pour gérer l'eau et les déchets à l'échelle départementale), serait l'expression d'un « *continuum* évolutif », c'est-à-dire le résultat d'une « continuité par laquelle une certaine transformation procède d'une autre par une succession ininterrompue »<sup>405</sup> d'étapes. Cela conduit alors à engendrer, progressivement, un phénomène d'irréversibilité. Par exemple, au 21<sup>e</sup> siècle, on ne peut désormais plus gérer l'eau et les déchets comme cela se faisait au 19<sup>e</sup> siècle : peu ou pas de desserte en eau potable à domicile, élimination individuelle et autonome des ordures ménagères, etc. Entre temps, de nouvelles règles, lois et pratiques sont apparues, des équipements ont été créés et le service public s'est structuré, rendant impossible de revenir deux siècles auparavant. C'est ce type de trajectoire que Norbert Elias souhaite mettre en lumière et comprendre, dans le cadre de sa démarche.

Sa sociologie se fonde ainsi sur une conception relationnelle du fait social encadré dans des réseaux d'interdépendances réciproques. L'auteur insiste d'ailleurs beaucoup sur les notions/concepts d'interdépendance, d'interpénétration, de dynamique et, par conséquent, de processus. Par processus, Norbert Elias entend une succession d'événements non déterminée

<sup>403</sup> ELIAS N., *Qu'est-ce que la sociologie ?*, Éditions de l'Aube, 1991 [édition Juventa Verlag, 1970]. (p7)

<sup>404</sup> *Ibid.*, pp1-10

<sup>405</sup> ELIAS N., *Du temps*, Paris, Fayard, 1996, tiré de CORNU R., « Évolution et processus configurationnel chez Norbert Elias », *Philosophiques*, vol. 25, n°2, 1998, pp. 239-256.

*a priori*, provoquant une réaction en chaîne, un « ordre de filiation »<sup>406</sup>, et qui va durablement forger des traits de la structure sociale et des individus, c'est-à-dire des orientations sociales difficilement réversibles<sup>407</sup>.

« Chacun des êtres qui se croisent ainsi dans la rue, apparemment étrangers et sans relation les uns avec les autres, est, ainsi, lié par une foule de chaînes invisibles à d'autres êtres, que ce soit par des liens de travail ou de propriétés, des liens instinctifs ou affectifs. Des fonctions de l'ordre le plus divers le rendent, ou l'ont rendu, dépendant des autres et rendent, ou ont rendu, les autres dépendants de lui [...]. Et c'est là le véritable problème : cette interdépendance fonctionnelle revêt dans chaque groupe humain une structure très spécifique » (extrait de ELIAS N., *La société des individus*, Paris, Fayard, 1987, pp. 49-50)<sup>408</sup>

On est ainsi dans une approche mêlant tout à la fois du relationnel, une conception de l'individu bénéficiant d'une « autonomie relative »<sup>409</sup> – c'est-à-dire des marges de manœuvre, par opposition à une conception holistique de l'agent social déterminé par sa société – et un système de contraintes par les règles<sup>410</sup> et par l'héritage d'une histoire passée. C'est de cet assemblage que Norbert Elias souhaite rendre compte. De la sorte, il cherche à montrer la détermination réciproque entre individu et structure sociale, en mettant en avant les arrangements sociaux – compris comme un « équilibre des tensions », pour reprendre l'expression de Norbert Elias – réalisés dans le temps long au sein de cette structure sociale<sup>411</sup>.

Sa sociologie apparaît donc être une « sociologie de l'expérience » (ou de l'action collective), comme l'explique Nathalie Heinich, dans laquelle une place majeure est accordée au contexte

---

<sup>406</sup> Il s'agit de la traduction du terme allemand « *Abstammungsordnung* » utilisé par Norbert Elias.

<sup>407</sup> DELZESCAUX S., *Norbert Elias. Une sociologie des processus*, L'Harmattan, coll. Logiques sociales, 2001.

<sup>408</sup> Cet extrait est lui-même tiré de CORNU R., 1998, *op. cit.*

<sup>409</sup> Il s'agit d'une expression de Norbert Elias, tiré de DELZESCAUX S., 2001, *op. cit.*

<sup>410</sup> Dans son article « Le concept de configuration et ses implications empiriques : Elias avec et contre Weber », *SociologieS* [en ligne], dossier Expériences de recherche, Régimes d'explication en sociologie, mis en ligne le 11 avril 2011, consulté le 35 novembre 2012, [URL : <http://sociologies.revues.org/3459>], André Ducret insiste sur l'importance des règles du jeu, offrant, par exemple, aux joueurs de football un cadre d'action à partir duquel ils vont créer des stratégies.

<sup>411</sup> Jean-Hugues Déchaux résume cela de la sorte : « Toute action, celle des faibles comme celle des puissants, se trouve contrainte par le réseau d'interdépendance dans lequel se trouvent les acteurs. Le modèle du jeu ajoute à la notion de dépendance réciproque celles de compétition et d'évolution : épreuve de force mettant aux prises des individus ou des groupes, il engendre avec le temps un 'équilibre des tensions' tantôt stable tantôt instable. La société est vue comme un champ de force, un équilibre plus ou moins fluctuant de tensions. Pas plus que l'individu, elle n'existe comme une entité séparée. » DECHAUX J.-H., « Heinich (Nathalie) – La sociologie de Norbert Elias », *Revue française de sociologie*, 1999, vol. 40, n°1, pp.176-178. (p177)

et à « la façon dont les acteurs agissent et rendent compte de leur raison d’agir »<sup>412</sup>. Cette démarche compréhensive semble particulièrement intéressante pour retracer les recompositions territoriales en matière de gestion de l’eau et des déchets. En effet, cela permet de mettre en évidence la manière dont les acteurs territoriaux se saisissent des enjeux territoriaux, élaborent des stratégies, les modifient, etc., et de comprendre la diversité des trajectoires territoriales.

### *Des acteurs pluriels : logiques d’action et positionnements institutionnels*

Longtemps oubliés, les travaux de Norbert Elias ont finalement été (re)découverts en France, à partir des années 1990, inspirant fortement les nouvelles approches sociologiques françaises<sup>413</sup>. En prenant pour appui ces avancées, on considère ici les acteurs sociaux comme porteurs d’une diversité de logiques d’action provenant de leurs expériences personnelles, des apprentissages qu’ils en tirent, et des situations auxquelles ils se confrontent.

De la sorte, leur positionnement et leurs comportements s’adaptent au gré des situations, selon ce qu’ils considèrent comme réel, nécessaire, pertinent, cohérent, pour aboutir à leur fin. Leurs actions sont donc en parties déterminées par eux-mêmes, et réciproquement, par l’organisation à laquelle ils appartiennent (une collectivité territoriale, une association civile, un service déconcentré de l’État...) ; cela conduit à reconnaître une certaine détermination des logiques d’action des individus en fonction des missions et des buts poursuivis par leur entité de rattachement. Autrement dit, ils sont à la fois conditionnés par l’organisation et, inversement, conditionnent celle-ci en termes de positionnement et d’orientation doctrinale.

Dès lors, le positionnement institutionnel d’un acteur collectif est, en partie, dépendant du système de représentations et des référentiels et logiques d’action (*cf.* Encadré n°13) des individus qui le composent. Par exemple, l’intervention du Conseil Général sera consubstantielle, outre de ses prérogatives réglementaires, du système cognitif tant des élus territoriaux (en position de dépositaires de l’autorité et de décideurs politiques) que des fonctionnaires Départementaux (en position d’experts-conseillers en charge de la préparation des dossiers et de la formation desdits élus).

<sup>412</sup> HEINICH N., « Vers une science sociale de l’expérience », *Revue du MAUSS*, vol. 2, n°28, 2006, pp. 403-413 (p408)

<sup>413</sup> Par exemple, les travaux de Bernard Lahire, de François Dubet ou encore ceux de Luc Boltanski et de Laurent Thévenot se sont pour partie appuyés sur les écrits de Norbert Elias. Cela a donné lieu à une sociologie de l’action plurielle, orientée au gré des expériences et des diverses socialisations des individus.

### Encadré n°13 : Le référentiel d'action

Il convient de revenir sur le concept de « référentiel d'action » proposé par Bruno Jobert et Pierre Muller<sup>414</sup>, et d'en expliciter son contenu, son sens. Il s'agit d'un système de représentations encadrant la conception de l'action publique, basé sur une perception singulière de la place et du rôle du secteur d'intervention dans la société, sur le territoire. Le référentiel procède d'un double processus d'ordre « cognitif » et « prescriptif ». Par ailleurs, un référentiel se décline sur l'ensemble des dimensions du secteur concerné.

L'exemple de la gestion de l'eau DCH et des déchets permet d'illustrer ce propos. Comme on l'a vu au cours du chapitre 1, on est passé d'un référentiel hygiéniste à un référentiel de la durabilité. Pour faciliter la compréhension de ce concept, on ne va s'intéresser ici qu'à la structuration du système politico-administratif territorial français. Celui-ci s'est considérablement complexifié au fil des années. Aujourd'hui, le mot d'ordre est à la rationalisation, c'est-à-dire aux regroupements intercommunaux, en vue de réduire le nombre d'entités compétentes en matière de gestion de l'eau potable et des déchets municipaux, afin de constituer des collectivités de taille suffisamment conséquente pour optimiser et pérenniser la gestion de ces services et des ressources (eau et exutoire de traitement des déchets). La dimension du référentiel de la durabilité à laquelle on s'intéresse ici peut être qualifiée de « modernisation » de l'action publique territoriale.

Un référentiel est constitué de quatre éléments :

- des « valeurs » : ce sont les représentations les plus fondamentales. Elles forment le cadre global de l'action. Dans le cas auquel on s'intéresse, ces valeurs sont notamment celles de la clarification du système politico-administratif, de l'homogénéisation et de la solidarité territoriale.
- des « normes » : ce sont les principes d'action. Par exemple, il s'agit de procéder à des regroupements intercommunaux et de clarifier la répartition des compétences. Une maille minimale standard des collectivités est définie à partir du critère du nombre d'habitants (les communautés urbaines doivent faire plus de 500 000 habitants). Les compétences transférées (ou transférables) se feront selon la nature de l'entité intercommunale créée (une communauté urbaine est obligatoirement compétente en production et distribution d'eau potable). Quant aux modalités de regroupement, le volontarisme local doit être favorisé jusqu'à un certain point.

<sup>414</sup> JOBERT B., MULLER P., 1987, *op. cit.*

- des « algorithmes » : il s'agit des relations causales, c'est-à-dire d'une « théorie de l'action ». La dimension de modernisation du référentiel de la durabilité se base sur l'idée que moins il existera d'entités politico-administratives à l'échelle territoriale, plus il sera aisé de définir le rôle et les missions de chaque échelon. Par ailleurs, la mutualisation des ressources entre collectivités renforce leur capacité à assumer pleinement leurs missions, notamment en développant une vision stratégique commune. Celle-ci sera d'autant plus robuste que l'entité politico-administrative régira un espace géographique relativement vaste, lui permettant d'appréhender la complexité territoriale.
- des « images » : celles-ci constituent des « raccourcis cognitifs porteurs de sens ». Elles font la synthèse des trois composantes précédentes et permettent d'exprimer rapidement le système de représentation. Par exemple, c'est l'idée souvent exprimée que le système actuel ressemble à un « mille-feuilles » au sein duquel les municipalités et les Départements sont des entités politico-administratives obsolètes, archaïques et inadéquates au plan de l'action publique territoriale. La modernisation des services, dans un souci de durabilité, doit se faire de plus en plus à l'échelle de grandes métropoles ou des Régions, aptes à s'intégrer dans le système de concurrence institutionnelle internationale.

S'intéresser aux référentiels d'action permet ainsi de comprendre la position des différents acteurs amenés à co-construire l'action publique. Et, inversement, cela permet de comprendre également la (les) logique(s) ayant sous-tendu l'élaboration de telle ou telle action/politique publique.

L'appréhension des jeux socio-politiques ne peut donc se faire sans un travail, de la part de l'analyste, de clarification de l'activité cognitive des acteurs. Il s'agit de repérer et de décrypter comment ces acteurs appréhendent la réalité sociale et ses enjeux, et comment il convient d'intervenir pour y répondre. C'est donc mettre en lumière les référentiels gestionnaires des acteurs territoriaux, traduits en logiques d'action spécifiques pour parvenir à leurs fins. De plus, dans une optique éliásienne, c'est-à-dire fondée sur l'expérience relationnelle et les jeux réciproques entre acteurs, il s'agit de comprendre comment ces interrelations font évoluer tant la structure de pensée des individus, que les formes mêmes de l'organisation et les choix d'action.

### *Les configurations/organisations : l'espace de jeux des acteurs*

L'action collective met ainsi en confrontation un ensemble d'acteurs, porteurs de logiques diverses et variées, tantôt convergentes, tantôt opposées. Dans tous les cas, les individus sont amenés à interagir entre eux, afin de créer quelque chose (réaliser un match de football, construire et commercialiser des automobiles, faire fonctionner une administration, gérer l'eau et les déchets).

À nouveau, la sociologie de Norbert Elias semble intéressante. Ses travaux l'ont amené à proposer le concept de « configuration », concept d'importance dans sa théorie. Il s'agit d'une manière de concevoir et de désigner un collectif d'acteurs structuré et oeuvrant ensemble en vue de former un ensemble social, en l'occurrence pour cette thèse : un collectif ordonné et organisé à l'échelle départementale, destiné à gérer l'eau et les déchets.

La configuration constitue une « figure globale » particulière du jeu entre acteurs, ces derniers étant en situation d'interdépendances réciproques. Le modèle constitué « forme un ensemble de tensions. L'interdépendance des [acteurs], condition nécessaire à l'existence d'une configuration spécifique, est une interdépendance en tant qu'alliés mais aussi en tant qu'adversaires. »<sup>415</sup> Du fait de ces particularités, une « configuration » semble « toujours changeante » ; c'est pourquoi il convient de s'intéresser aux « processus » de structuration des jeux d'acteurs, afin de dégager les facteurs socio-structurels et cognitifs orientant l'action, selon une démarche de recherche diachronique.

On pourrait objecter, face au recours qu'on fait ici du concept de configuration, qu'il existe déjà nombre de concepts ayant fait leurs preuves pour désigner et expliquer une structuration sociale, un ordre organisé complexe, un système d'arrangements territoriaux. Cependant, le concept de Norbert Elias semble ouvrir d'autres perspectives, que, par exemple, les concepts de « système » et d'« organisation »<sup>416</sup> (ou « système d'action concret », pour reprendre l'expression de Michel Crozier et Erhard Friedberg) n'offrent pas de cette manière.

Tandis que le premier marque une forme de structuration relativement instable dans la durée, c'est-à-dire un ensemble social en « effervescence », les seconds laissent entrevoir une structuration davantage figée et rigide du collectif, avec une distribution des rôles et des

---

<sup>415</sup> ELIAS N., 1991, *op. cit.*, p157. On a volontairement substitué le terme [acteur] à celui de « joueurs », présent dans l'ouvrage de Norbert Elias, afin d'éviter toute confusion chez le lecteur. Norbert Elias utilisait ce vocable dans le cadre d'une métaphore d'un jeu de cartes entre quatre personnes, métaphore destinée à donner sens au concept de configuration.

<sup>416</sup> CROZIER M., FRIEDBERG E., *L'acteur et le système*, Éditions du Seuil, 1977.

relations entre acteurs davantage « contraints », et ce malgré l'analyse et les nuances qu'en proposent leurs auteurs : existence de marges de manœuvre, importance des réseaux, présence de jeux individuels, etc.

Cependant, il ne faudrait pas y voir un antagonisme radical entre ces concepts. Au contraire, ils apparaissent finalement assez proches, et, comme on le verra, on puisera aussi, en partie, dans l'apport de la sociologie des organisations de Michel Crozier et de Erhard Friedberg. La différence entre la configuration et l'organisation, c'est-à-dire entre la vision eliasienne et crozérienne, semble se situer sur les dimensions, d'une part, de robustesse/cristallisation de la structure sociale, et, d'autre part, du rapport au temps. La configuration serait ainsi un stade transitoire du processus de structuration départementale, jusqu'à sa cristallisation. Une fois stabilisée, cette structuration semble en capacité de se perpétuer sous cette forme, durant une période plus ou moins longue, sans être trop ébranlée par des modifications, des évolutions, voire des tensions en son sein. La forme finale relèverait alors davantage de ce qu'on pourrait appeler l'« organisation ».

Par exemple, le modèle français de gestion de l'eau des années 1970 peut être considéré comme une forme d'organisation. Cependant, entre le début de sa structuration (19<sup>e</sup> siècle) et sa forme aboutie (années 1970), il a connu plusieurs états transitoires dont on peut retracer quelques configurations : d'une absence de services public local d'eau potable, on a d'abord vu se développer des services urbains à la fin du 19<sup>e</sup> siècle ; puis, au début du 20<sup>e</sup> siècle, ces services se sont étendus à l'espace rural, des regroupements intercommunaux ont été progressivement initiés et les délégataires privés ont largement développé leur marché ; après la seconde guerre mondiale, la gestion stratégique de l'eau à l'échelle départementale fut clairement placée sous l'égide des services déconcentrés de l'État, les services publics ont continué à se regrouper et la gestion déléguée s'est imposée comme modalité prédominante. Cette dernière configuration peut être considérée sous le statut d'organisation puisqu'il faudra attendre les années 1990 pour que ce modèle commence à être sérieusement modifié.

Ainsi, il ne faudrait pas interpréter à l'extrême la conception eliasienne et ne voir ni début ni fin à toute forme de structure, ni même une dilution de celle-ci en une succession permanente de configurations changeantes, mouvantes. D'ailleurs, Norbert Elias lui-même indique un début et une fin à l'évolution de la société de Cour, étude majeure de son œuvre. Ses prémices remonteraient au 12<sup>e</sup> siècle, aboutissant à sa forme finale au 18<sup>e</sup> siècle, avant tout simplement de disparaître.

Afin de clarifier le statut de ce que serait un régime d'action publique territoriale, il convient de replacer ce concept au sein du débat entre configuration et organisation. Étant défini comme un modèle d'arrangements territoriaux stabilisés, on comprend que le régime représente la forme finale, aboutie, du processus configurationnel. Autrement dit, cela désigne l'organisation à laquelle sont parvenus les acteurs territoriaux, après maintes étapes, c'est-à-dire obtenue par le concours des jeux d'acteurs. Le régime d'action publique ainsi constitué sera alors suffisamment robuste pour perdurer si ce n'est totalement en l'état, au moins dans ses dimensions principales, durant une période relativement longue.

### *Pouvoir et états de domination au sein des jeux d'acteurs*

Une fois cette distinction faite entre configuration et organisation (ou système d'action concret), il convient de voir comment ces approches peuvent s'articuler. Pour ce faire, on va s'appuyer sur les points de convergence entre ces auteurs.

Ainsi, qu'on les nomme « système », « organisation » ou « configuration », ces situations d'action collective imposent aux participants d'intégrer un ensemble de conditions qui cadrent les échanges et l'action. Dans cet espace relationnel, les acteurs développent des stratégies destinées à se dégager des marges de manœuvre – Norbert Elias parle d'« autonomie relative » mais cela désigne la même idée – et à influencer sur l'action/décision, c'est-à-dire à exercer un certain pouvoir sur les autres<sup>417</sup>. Pour reprendre la métaphore du match de football de Norbert Elias, on peut dire que « Le groupe mobile des joueurs d'une équipe ne peut se comprendre que par rapport à celui de l'autre équipe. »<sup>418</sup> En effet, le déplacement d'un des joueurs pour contrer son adversaire et reprendre possession de la balle – et ainsi être en situation de pouvoir marquer un but contre le camp adverse –, va nécessairement s'accompagner d'une réaction de la part de l'ensemble des autres joueurs, notamment des adversaires qui vont défendre leur possession du ballon.

Le pouvoir des acteurs, selon Michel Crozier et Ehrard Friedberg, n'est pas un « attribut » *a priori* ; il proviendrait de leurs atouts, de leurs ressources et de leur maîtrise des « zones d'incertitude » – ces capacités étant en partie obtenues par le biais de leur position (institutionnelle, médiatique, politique...) au sein du système d'acteurs – le tout savamment orchestré au cours des relations entre acteurs. On retrouve ici la distinction opérée par Michel Foucault, entre le pouvoir propre des acteurs et la manière dont ils le mobilisent au sein des

---

<sup>417</sup> CROZIER M., FRIEDBERG E., 1977, *op. cit.*

<sup>418</sup> ELIAS N., 1991, *op. cit.*, p158

jeux d'acteurs. C'est de ce différentiel que proviendraient des « états de domination » : « il faut distinguer les relations de pouvoir comme jeux stratégiques entre des libertés [...] et les états de domination, qui sont ce qu'on appelle d'ordinaire le pouvoir. »<sup>419</sup> Les états de domination seraient alors le résultat d'une stabilisation, voire d'une institutionnalisation, des rapports asymétriques entre acteurs, limitant la liberté et les capacités d'action/modification des relations stratégiques et du cours de l'action des individus en position dominée<sup>420</sup>. Ces états de dominations sont lisibles dans les distributions de compétences et les asymétries de ressources (par exemple financières).

La sociologie de Norbert Elias, celle des organisations ou encore la philosophie du pouvoir de Michel Foucault offrent à voir des jeux mouvants, incertains, faits de stratégies et de relations. Afin de réintégrer une dimension dynamique nécessaire à la compréhension de l'action publique territoriale, il convient donc de s'interroger sur les jeux relationnels et d'influence entre acteurs. Cela permet d'appréhender la puissance des divers acteurs, les possibles états de domination et l'orientation de l'action, celle-ci étant soumise au principe contemporain de co-construction multipartenariale.

### *Jeux relationnels et influence : l'apport des coalitions*

Pour appréhender la puissance des acteurs et les jeux relationnels, le concept de « coalition » d'acteurs<sup>421</sup> (ou de causes, d'intérêts, de préconisations) semble porteur de sens. Celui-ci provient de Paul A. Sabatier, à la fin des années 1980<sup>422</sup>. Cet auteur américain cherchait à développer un nouveau cadre d'analyse du changement de l'action publique, fondé sur l'idée que toute politique publique est « le produit d'un système de croyances spécifique, issu de la confrontation continue et des compromis successifs passés entre les systèmes de croyances propres à chaque coalition en présence dans un sous-système donné. »<sup>423</sup>

<sup>419</sup> FOUCAULT M., « L'éthique de soi comme pratique de la liberté », *Dits et écrits, tome 2, 1976-1988*, Gallimard, 2001, pp. 1527-1548. (p1547)

<sup>420</sup> LAZZARATO M., « Du biopouvoir à la biopolitique », *Multitudes*, dossier « Majeure : biopolitique et biopouvoir », n°1, 2000, consulté sur <http://multitudes.samizdat.net/Du-biopouvoir-a-la-biopolitique>, le 15 mai 2012.

<sup>421</sup> SABATIER P.A., JENKINS-SMITH H. (dir.), 1993, *Policy change and learning: an advocacy coalition approach*, Westview Press, Boulder, 290p.

<sup>422</sup> SABATIER P.A., « An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein », *Policy Sciences*, n°21, 1988, pp. 129 – 168 (pp. 202-203).

<sup>423</sup> BERGERON H., SUREL Y., VALLUY J., « L'advocacy Coalition Framework. Une contribution au renouvellement des études de politiques publiques ? », *Politix*, vol. 11n n°41, 1998, pp. 195-223 (p202-203).

La coalition évoque ainsi un groupe d'acteurs coordonnés, partageant un même référentiel et une même stratégie d'action, visant à représenter et à défendre des intérêts socio-politiques particuliers partagés par l'ensemble des acteurs de la coalition. L'objectif de la coalition est d'opérer un renversement de la dynamique socio-politique en cours, en vue d'influencer, voire d'imposer, l'orientation promue par le groupe constitué. Les lobbies agricoles, environnementalistes ou encore les associations d'élus territoriaux (l'association des maires, des communautés, des Départements de France) peuvent être considérés en certains cas comme des coalitions d'acteurs lorsqu'ils se retrouvent pour porter et défendre un même projet politique. Les acteurs parties prenantes de ces collectifs peuvent provenir de diverses sphères socio-politiques (*e.g.* milieu professionnel concerné, sphère électorale, scientifique, société civile...). Partageant un même diagnostic et une conception de l'action à mettre en place, ils diffusent leur vision – en recourant à divers médias (presse, ouvrages, communiqués, rencontres...) – dans l'optique de convaincre et d'influencer l'orientation politique.

Ce concept permet de mettre en lumière des stratégies et des logiques d'action portées par des systèmes de représentations et de valeurs incorporés par les acteurs. Cela éclaire également le degré de constitution et la robustesse des groupes coalisés.

On peut ainsi distinguer deux niveaux possibles de groupes « porteurs d'intérêt ». La coalition renvoie à un collectif fortement constitué autour d'un projet/objectif ponctuel, et qui vise à impulser un changement. L'alliance caractérise quant à elle davantage un rapprochement partiel entre acteurs, autour d'un enjeu spécifique régulièrement réactualisé, sans pour autant chercher à changer l'ordre des choses<sup>424</sup>.

Enfin, ce concept réintègre une dimension dynamique au sein de l'analyse des configurations territoriales, puisqu'il informe l'observateur du positionnement des acteurs et de leurs évolutions (rapprochement, distanciation, changements cognitifs...). Développé à l'origine pour interroger les changements en matière de politique publique – et ainsi chercher des explications à ce qui ne cadrerait pas avec la séquentialité de l'analyse des politiques publiques selon Charles Jones<sup>425</sup> –, Paul A. Sabatier insiste sur la dimension dynamique, processuelle de

---

<sup>424</sup> L'OTAN en est l'illustration : il s'agit d'un groupement de forces politico-militaires destiné à se prémunir contre d'éventuelles attaques extérieures et à assurer la stabilité du continent européen, et non à provoquer des guerres pour annexer un territoire ou destituer un président quel qu'il soit.

<sup>425</sup> Selon Charles Jones, cinq étapes principales sont nécessaires à l'élaboration et à l'application des politiques publiques : 1/ l'identification d'un problème et sa mise en agenda politique ; 2/ l'élaboration d'un programme d'actions ; 3/ sa mise en œuvre ; 4/ l'évaluation des effets ; 5/ la fin du programme, correspondant à la fin du

ces modifications. Selon lui, observer ces changements et les comprendre nécessite de prendre en considération une échelle temporelle pluridécennale (« *a time perspective of a decade or more* »<sup>426</sup>) – Olivier Borraz et Virginie Guiraudon évoquent un pas de temps s'étendant de vingt à quarante ans<sup>427</sup>. Paul A. Sabatier justifie sa position en évoquant une certaine forme d'inertie au plan de l'évolution cognitive exigée par ces changements, et de la confrontation entre groupes coalisés. Il n'existerait donc pas de changements radicaux en matière de recomposition de l'action publique, mais davantage des modifications progressives, obtenues dans le temps long<sup>428</sup> et l'apparition de nouvelles coalitions.

Autrement dit, s'intéresser aux coalitions d'acteurs permet d'éclairer la dynamique interne au système d'acteurs, les éléments de partage/divergence et les jeux de pouvoir ; par conséquent, cela renseigne les processus d'élaboration des politiques et de l'action publiques. Cette approche semble particulièrement bien adaptée à l'étude de la gestion territoriale de l'environnement, comme en témoigne l'article de Harriet Bulkeley<sup>429</sup>. Par ailleurs, cela invite à s'interroger sur le ou les acteurs porteurs, au sein des configurations territoriales, de la logique de rationalisation mise en lumière précédemment. Les changements en matière de politiques ou d'actions publiques étant souvent le résultat de l'intervention de coalitions, on peut faire la sous-hypothèse qu'il en soit de même au plan de la gestion territoriale de l'eau DCH et des déchets municipaux en France. Une coalition se constituerait, afin de se saisir des impératifs de modernisation et de sécurisation, en vue d'entraîner au moins les élus locaux et de répondre aux enjeux environnementaux émergents, en procédant notamment à une rationalisation institutionnelle et des ressources essentielles (l'eau, les exutoires).

---

problème visé. On peut se référer à son ouvrage *An introduction to the study of public policy*, Belmont, USA, Duxbury Press, 1970. On peut aussi trouver une présentation synthétique de l'analyse séquentielle dans MULLER P., *Les politiques publiques*, PUF, collection Que sais-je, 8<sup>e</sup> édition 2009 [1990] ou HASSENTEUFEL P., *Sociologie politique : l'action publique*, Armand Colin, Paris, 2008.

<sup>426</sup> SABATIER P.A., 1988, *op. cit.*

<sup>427</sup> BORRAZ O., GUIRAUDON V. (dir.), *Politiques publiques 1. La France dans la gouvernance européenne*, Les Presses de Sciences Po, 2008.

<sup>428</sup> Gille Zsuzsa évoque la même idée dans un article portant sur les réseaux d'acteurs, la production politique et l'évolution des « régimes des déchets ». ZSUZSA G., « Actor networks, modes of production, and waste regimes : reassembling the macro-social », *Environment and Planning, A*, vol. 42, 2010, pp. 1049-1064.

<sup>429</sup> Harriet Bulkeley applique ce type d'analyse notamment aux questions relatives au changement climatique et à la gestion des gaz à effets de serre. BULKELEY H., « Reconfiguring environmental governance : towards a politics of scales and networks », *Political geography*, 24 (8), pp. 875-902.

### 1.2.2. Les instruments et modes de régulation

Entendu notamment comme des « mécanismes d'organisation et de contrôle des [systèmes d'action] »<sup>430</sup>, le concept de régulation permet d'appréhender l'ensemble des règles, qu'elles soient « explicites ou officielles » ou « implicites », régissant le comportement des acteurs<sup>431</sup>.

La régulation se compose ainsi de « la réglementation [...] et d'une] activité plus large de définition et d'organisation du cadre d'action. »<sup>432</sup> Elle intervient sur trois dimensions – « le mode de coordination [...], l'allocation de ressources [...], la structuration des conflits » – et peut être déclinée sous diverses formes<sup>433</sup>. La « régulation étatique » renvoie à l'activité d'orientation et de contrôle exercée par l'État. Le rapport à l'autorité est à la base de ce type de régulation. Pour Patrick Le Galès, ce mode de régulation peut également valoir dans « certaines grandes organisations hiérarchisées où l'autorité est le principal ressort, même informelle. » La « régulation par le marché » correspond à un ajustement de l'action en fonction de l'offre et de la demande. La « régulation par la coopération/réciprocité » s'exprime dans un rapport de proximité entre acteurs. Le partage de valeurs et de normes, mais aussi l'interconnaissance entre acteurs, semblent au fondement de ce type de régulation qu'on pourrait également appeler « régulation communautaire ». Enfin, la « régulation par les groupes d'intérêt » renvoie aux accords passés entre les grands groupes d'intérêt et l'autorité politique. En d'autres termes, il s'agit du résultat de l'activité de lobbying. Cette typologie n'est toutefois pas supposée exhaustive.

La régulation rend ainsi compte d'un phénomène complexe d'organisation et de contrôle des relations entre acteurs, dépassant largement l'action des seules institutions pour garantir « l'ordre social »<sup>434</sup>. Il s'agit d'un concept éclairant les marges de manœuvre et (en partie) les déterminants de l'action, les rapports de force entre acteurs, ainsi que les systèmes de valeurs et de représentation véhiculés par le régime d'action publique territoriale.

---

<sup>430</sup> La définition de Dominique Lorrain, au départ centrée sur les marchés, est volontairement étendue à l'ensemble des systèmes d'action collective, afin d'insister explicitement sur les processus de cadrage et de stabilisation des organisations territoriales. LORRAIN D., « Administrer, gouverner, réguler », *Les annales de la recherche urbaine*, n°81-88, 1998b, pp. 85-92.

<sup>431</sup> REYNAUD J.-D., 1988, *op. cit.*

<sup>432</sup> LORRAIN D., 1998b, *op. cit.*

<sup>433</sup> LE GALES P., « Régulation, gouvernance et territoire », in COMMAILLE J., JOBERT B. (dir.), *Les métamorphoses de la régulation politique*, LGDJ, coll. Droit et société, Paris, 1998, pp. 203-240 (p210).

<sup>434</sup> THOENIG J.-C., 1998, *op. cit.*

La régulation apparaît comme ce qui permet de stabiliser les relations et de conserver une forme de cohérence au sein du système territorial. Il s'agit ainsi, selon Patrick Le Galès, d'un concept d'importance pour qui veut étudier l'action publique gouvernancielle, puisque « Le concept de gouvernance est construit afin de faire apparaître comment s'exercent différentes régulations dans les villes européennes [et pour toute situation gouvernancielle] et de faire apparaître le jeu des groupes sociaux, des mouvements sociaux, des intérêts, des entreprises de services urbains dans le cadre de la construction ou non, d'un acteur politique collectif. »<sup>435</sup> Et l'auteur de continuer : « Poser la question de la gouvernance suggère de comprendre l'articulation des différents types de régulation sur un territoire à la fois en termes d'intégration politique et sociale et en termes de capacité d'action »<sup>436</sup>.

Les instruments d'action publique sont également susceptibles de contribuer à la régulation de l'action collective. En effet, Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès considèrent ces instruments comme étant des dispositifs socio-techniques, multiformes et multidimensionnels, chargés d'encadrer l'action publique<sup>437</sup>.

À chaque catégorie d'instruments, correspondent une fonction, un levier d'action et des mesures. Destinés à réguler, coordonner et gérer les opérations, les instruments sont porteurs d'une conception de l'action, des rapports entre acteurs (notamment entre décideur et agissant), du degré et du type d'investissement attendu, etc. Ce sont alors des marqueurs idéologiques et des cadres structurants de l'action. L'émergence d'un « nouvel » instrument serait sous-tendue à la fois par « un geste politique », une « recherche d'efficacité » et l'introduction de nouvelles « valeurs » dans l'action publique. Mais bien souvent, l'innovation instrumentale semble uniquement relever d'un recyclage, d'un réaménagement ou d'une compilation d'instruments préexistants.

Comme souvent, plusieurs typologies ont été proposées. Dans leur ouvrage, Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès en élaborent une, en s'appuyant sur celle de Christopher Hood. Cette classification se structure en cinq catégories (*cf.* Tableau n°2), les trois dernières étant qualifiées de nouveauté par les auteurs.

<sup>435</sup> LE GALES P., 1998, *op. cit.*, p205.

<sup>436</sup> *Ibid.*, p230

<sup>437</sup> LASCOUMES P., LE GALES P., 2005, *op. cit.*

**Tableau n°2 : Typologie des instruments d'action publique, selon Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès**

Type d'instrument	Type de rapport politique	Type de légitimité
<b>Législatif et réglementaire</b>	État tuteur du social	Imposition d'un intérêt général par des représentants mandatés élus ou des hauts fonctionnaires
<b>Économique et fiscal</b>	État producteur de richesse, État redistributeur	Recherche d'une utilité collective Efficacité sociale et économique
<b>Conventionnel et incitatif</b>	État mobilisateur	Recherche d'un engagement direct
<b>Informatif et communicationnel</b>	Démocratie du public	Explicitation des décisions et responsabilisation des acteurs
<b>Normes et standards</b> <i>Best practices</i>	Ajustements au sein de la société civile Mécanismes de concurrence	Mixte : scientifico-technique et démocratiquement négociée, pression des mécanismes de marché

Dans sa thèse, Laurence Rocher<sup>438</sup> les présente de manière légèrement différente. Elle rajoute aux instruments informatifs un rôle explicite de persuasion, qu'elle identifie au travers des nombreuses campagnes d'information en direction de la société civile. De même, elle évacue la catégorie des normes et des standards, et ajoute par contre celle des infrastructures publiques (les équipements). Cependant, on préférera l'armature typologique proposée par Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès, considérant qu'il est important de conserver la catégorie des « Normes et des Standards ». Que ce soit avec l'article de Bernard Barraqué sur les normes sanitaires de l'eau, ou au travers des analyses de Didier Busca et de Denis Salles sur l'édiction de normes secondaires, territoriales, négociées avec les agriculteurs, l'action publique territoriale est en partie encadrée par ces références, ces « guides de bonne conduite ».

Toutefois, prenant bonne note de l'apport de Laurence Rocher, on adjoindra à la typologie la catégorie des infrastructures publiques qui fait sens par rapport à la thèse ici présentée. En

<sup>438</sup> ROCHER L., 2006, *op. cit.*

effet, les modalités opérationnelles et techniques, c'est-à-dire le patrimoine équipementier et l'offre technologique disponibles semblent conditionner l'action et les orientations territoriales.

La sélection du choix technique et technologique va dépendre certes de l'étendue des possibles et de son évolution, mais aussi des demandes socio-politiques territoriales. Alain Gras<sup>439</sup> parle ainsi de « trajectoire technologique » pour expliquer l'invention des techniques, leurs évolutions, voire leur abandon. Selon l'auteur, l'évolution d'une technologie poursuit un processus relativement verrouillé, ne pouvant réellement s'écarter d'un « chemin spécifique » (« *technological path* » et « phénomène de *lock in* »), notamment en raison des représentations socio-cognitives des acteurs. La rupture en matière d'évolution ou l'abandon de la technologie peut provenir certes d'une défaillance de la technique mais aussi du fait d'une modification des attentes sociales. Appliqué par exemple au secteur des déchets, le faible engouement actuel pour les techniques de pré-traitement mécano-biologique\* (PTMB) peut certes s'expliquer par l'efficacité limitée de ce type d'installation, mais aussi par une modification des attentes et des objectifs de gestion, en insistant désormais sur la réduction à la source des déchets. Dès lors, les installations de type PTMB risquent de trouver de plus en plus difficilement d'acquéreurs.

De même, ces choix techniques apparaissent indissociables d'une recherche de compatibilité entre « poids du passé » (c'est-à-dire les infrastructures préexistantes) et « options contemporaines ». À l'instar de la dépendance technologique aux attentes sociales, l'évolution du système territorial est dépendante des choix politiques opérés antérieurement. Héritant d'une situation particulière et pour laquelle des investissements politiques, économiques et techniques ont été réalisés, les acteurs territoriaux sont contraints de prendre en considération ces éléments préexistants, et de composer avec. Cela favorise alors un « processus d'autorenforcement » des choix antérieurs, tendant à rendre irréversible la décision initiale<sup>440</sup>.

Ce phénomène de verrouillage du choix politique proviendrait de plusieurs facteurs, dont une interdépendance extrêmement forte entre décisions politiques, inertie des institutions à réformer leurs systèmes de représentations socio-cognitives et souci de rentabilité des coûts d'investissement et d'apprentissage. En prenant bonne note des critiques à l'égard de ce type

<sup>439</sup> GRAS A., *Fragilité de la puissance. Se libérer de l'emprise technologique*, Fayard, 2003.

\* La technique du PTMB consiste à trier mécaniquement les déchets en mélange, en se servant de leurs propriétés physiques (matière, poids, forme...). Les différentes catégories sont ensuite dirigées vers les filières de valorisation appropriées.

<sup>440</sup> HASSENTEUFEL P., 2008, *op. cit.*

d'analyse<sup>441</sup> – notamment l'importance à donner au phénomène de verrouillage, par rapport à la capacité réformatrice des politiques –, les choix politiques apparaissent fortement contraints par le poids du passé.

Par exemple, et comme on l'a déjà montré dans un article<sup>442</sup>, les réseaux d'adduction en eau potable peuvent être considérés comme des instruments. Ainsi, en Ille-et-Vilaine, la sécurisation de l'AEP du département fut favorisée par la préexistence d'une architecture d'interconnexions, d'abord initiée par la ville de Rennes puis étendue par la suite, constituant aujourd'hui deux grands axes stratégiques de secours. Ces canalisations relèvent du statut d'instrument, en cela que les acteurs territoriaux leur ont prêté des propriétés particulières destinées à répondre à un enjeu, en l'occurrence assurer une alimentation en eau potable en continu.

De même, l'abandon de points de captage d'eau peu protégés renvoie à cette logique de dépendance. Le déficit de protection ayant favorisé la pollution de la ressource, il apparaît parfois plus coûteux (en temps et en argent) d'engager des opérations de reconquête de la qualité de l'eau brute ou de potabilisation en usine, que de les fermer et de se concentrer sur d'autres sites. Le degré de ressources essentielles disponibles (l'eau, les exutoires) influe aussi sur l'ouverture des possibles. Par exemple, le choix d'abandonner un captage ou de reconquérir la qualité de son eau s'inscrit également dans un rapport de dépendance/soumission à l'égard des ressources existantes auxquelles est soumise la collectivité concernée. Ainsi, plus la collectivité possèdera de sites de prélèvements d'eau relativement indépendants les uns des autres, moins l'abandon d'un captage (pour X ou Y raison) sera problématique. Le déficit quantitatif du site abandonné sera alors pallié par une utilisation accrue des autres points d'approvisionnement. À l'inverse, moins une collectivité aura de points de captage, plus ceux-ci auront une valeur stratégique pour l'AEP du service public, nécessitant de les protéger et/ou de reconquérir, le cas échéant, la qualité de l'eau brute.

L'histoire rennaise illustre à nouveau cela. L'approvisionnement en eau potable de la municipalité se limitant historiquement à quatre sites de prélèvement situés sur des territoires ruraux éloignés, qui plus est soumis à des pressions agricoles sur la ressource, il était

---

<sup>441</sup> KAY A., « A critic of the use of path dependency in policy studies », *Public administration*, vol. 83, n°3, 2005, pp. 553-571.

<sup>442</sup> CAILLAUD K., « La sécurisation territoriale de l'eau potable au confluent des formes de rationalités », *colloque international « Territoires et rationalités »*, organisé par le réseau Politiques et dynamiques des territoires, Strasbourg, 15 novembre 2012.

impératif pour Rennes de protéger ses points de captage. Du fait de ces tensions, l'AEP rennaise présentait des risques de rupture d'approvisionnement et, par conséquent, mettait en péril son autonomie. Ainsi, l'importante politique de protection des captages de la ville a été, d'une certaine manière, imposée par l'extrême dépendance de la municipalité à l'égard de ces quelques sites de prélèvement.

Les instruments d'action publique apparaissent ainsi à la fois porteurs de contraintes et de ressources pour intervenir. Par exemple, un contrat oblige le signataire contractant à réaliser les opérations pour lesquelles il s'est engagé, mais il reçoit en échange un certain nombre de ressources (un financement, un échéancier, d'éventuels conseils...). Une norme conduit à devoir modifier sa pratique pour la respecter, devant apporter par la suite davantage de sécurité et/ou de performance à l'action.

Du fait des propriétés idéologiques et normatives de l'instrument, son choix n'en est que plus stratégique. Par exemple, un Conseil Général peut préférer mettre en place un règlement des aides, plutôt que d'engager un bras de fer avec les collectivités locales, afin d'implanter un exutoire de traitement des déchets, considérant l'incitation économique plus efficace que le conflit. De même, la généralisation des dispositifs de concertation peut révéler une sociologie politique du consensus aux effets potentiellement redoutables : soit pour les acteurs locaux obligés de défendre telle orientation politique car ils ont contribué à son élaboration<sup>443</sup> ; soit pour l'action et l'ambition politique en elles-mêmes, un consensus « mou » pouvant aisément être adopté notamment sur des moyens à mettre à disposition, au détriment d'une réelle réflexion de fond<sup>444</sup>.

Analysés dans une perspective diachronique, ils permettent d'appréhender les facteurs socio-politiques et techniques structurants de l'action publique, notamment la position des acteurs, les ressources mobilisées et les conceptions de l'action. De la même manière, ils offrent une clef de compréhension supplémentaire des jeux de pouvoir et de domination entre acteurs<sup>445</sup>.

<sup>443</sup> La gestion des déchets en Gironde illustre parfaitement cet effet. Les acteurs associatifs de défense de l'environnement ont ainsi été obligés de soutenir, aux côtés du Conseil Général et des collectivités locales, et devant une population mécontente, un plan de gestion qui préconise entre autres la mise en place de décharges de petites tailles dans trois secteurs.

<sup>444</sup> Cela renvoie notamment aux critiques de la Cour des Comptes dans son rapport de 2011, *op. cit.*, à l'égard du contenu souvent décevant des PDEDMA, et de la réticence des élus locaux à se saisir des réels enjeux territoriaux.

<sup>445</sup> LASCOUTES P., « La gouvernementalité : de la critique de l'État aux technologies du pouvoir », *Le Portique*, n°13-14, 2004. Dans cet article, Pierre Lascoumes montre combien les instruments d'action publique

Cela éclaire, sous un jour nouveau, les orientations prises, qu'elles se fassent dans la continuité ou en rupture par rapport au passé. Ainsi, interroger les instruments d'action publique permet d'appréhender des recompositions territoriales, notamment sous l'angle des modes de régulation des configurations.

Porter attention aux instruments et aux modes de régulation apparaît particulièrement intéressant dans le cadre de l'analyse des recompositions de la gestion territoriale de l'environnement. En effet, et comme on l'a vu précédemment, on assiste depuis une vingtaine d'années à l'émergence et à la généralisation d'instruments dédiés à l'organisation, à la coordination, à l'enrôlement des acteurs territoriaux, que ce soit par exemple avec les instruments de planification et de concertation (SDAEP, PDEDMA, SAGE...), les subventions et leur cortège de règles, ou encore avec les contrats territoriaux. Ces dispositifs sont venus se rajouter et/ou se substituer à d'autres types d'instruments et de régulations, ceci indiquant une modification des « théories de l'action ». Dès lors, il apparaît intéressant d'appréhender leurs effets sur l'action départementale et les modalités d'appropriation de ces nouveaux cadres.

### 1.2.3. Les arrangements territoriaux

Enfin, les arrangements territoriaux constituent la troisième et dernière dimension de l'analyse des régimes d'action publique territoriale. L'arrangement territorial désigne la distribution spatiale des rôles et des responsabilités/compétences entre acteurs. Leur mise en place dépend notamment des objectifs que la coalition dominante estime prioritaires et des options techniques privilégiées. En d'autres termes, il s'agit de l'ensemble des dispositions socio-politiques discutées et obtenues entre les acteurs de la gestion territoriale de l'environnement. Ces arrangements ont trait à la structuration politico-institutionnelle du territoire d'intervention.

Partant du postulat qu'un territoire d'intervention est un construit socio-politique résultant d'une connaissance et d'une appropriation du cadre spatial, de ses usages et des enjeux

---

participent aux sciences camérales et donc à l'exercice du pouvoir, dans la lignée de la philosophie du pouvoir de Michel Foucault.

environnementaux distribués sur cet espace, l'arrangement territorial désigne donc les modalités d'organisation et de transformation de l'espace et de ses caractéristiques.

Suite au débat conceptuel relatif au territoire d'intervention, on retiendra la notion d'espace fonctionnel, en l'étendant toutefois aux périmètres institutionnels préétablis (communes, départements...). De la sorte, on préférera parler de territoire fonctionnel, désignant ainsi tout espace institutionnalisé, antérieurement ou de manière *ad hoc*, jugé satisfaisant par les acteurs pour gérer les enjeux environnementaux.

Définir la maille territoriale d'intervention est donc un premier type d'arrangement, du fait que les acteurs doivent s'accorder sur un ensemble de dimensions, de facteurs et de relations de causalité pour construire et partager à la fois le problème à traiter et l'espace sur lequel intervenir<sup>446</sup>.

Porter le regard sur ce type d'arrangement territorial permettra d'appréhender les différentes approches socio-cognitives des parties prenantes, les logiques d'action et la dynamique socio-politique à l'œuvre.

L'arrangement territorial renvoie donc aux variétés possibles de structuration des systèmes d'acteurs territoriaux et de distribution des compétences. Le lexique des régimes politiques se révèle particulièrement intéressant pour qualifier ces distributions spatiales et fonctionnelles des compétences, et notamment la différence entre régimes unitaire et fédéral, comme l'indique l'article de Ronald L. Watts sur la diversité des organisations de type fédéral. Pour cet auteur, les modalités fédérales se distinguent des formes d'organisations unitaires, par l'existence de « deux niveaux (ou plus) de gouvernement et qui conjuguent des éléments de partage des pouvoirs au niveau d'institutions communes et une autonomie régionale au niveau des composantes »<sup>447</sup>. Ronald L. Watts reconnaît ensuite l'existence d'au moins dix formes d'organisations fédérales, dont voici la liste : l'union, l'union constitutionnellement décentralisée, la fédération, la confédération, l'association de type fédéral, les États associés, le condominium, la ligue, les administrations fonctionnelles conjointes, les hybrides. Ces systèmes fédéraux se différencient les uns des autres notamment par le degré de partage du pouvoir et les marges de manœuvre/autonomie des institutions, eu égard au mode relationnel plus ou moins hiérarchisé entre institutions.

Ainsi, ce qui différencie, par exemple, la forme fédérale de celle confédérale, relève principalement du mode de constitution du gouvernement central, commun, et des

<sup>446</sup> NAHRATH S., VARONE F., GERBER J.-D., 2009, *op. cit.*

<sup>447</sup> WATTS R.L., 2001, *op. cit.* (p26)

prérogatives réglementaires qui lui sont accordées. À la différence de la fédération, le gouvernement confédéral est composé de représentants délégués des gouvernements territoriaux ; ils ne sont donc pas directement élus par les citoyens. De même, tandis que le gouvernement fédéral est compétent à traiter l'ensemble des secteurs d'action publique, le gouvernement confédéral voit son champ d'intervention limité à quelques secteurs (économique, défense, etc.). Ronald L. Watts indique par ailleurs que le gouvernement confédéral est soumis à une assiette fiscale indirecte, c'est-à-dire à une redistribution financière des gouvernements territoriaux vers le gouvernement commun. Les entités parties prenantes de la confédération apparaissent ainsi plus autonomes, souveraines, que dans le cas des fédérations. Enfin, pour expliquer l'existence de régimes hybrides de type fédéral, l'auteur reconnaît que « les dirigeants politiques [...] sont moins liés par les considérations de pureté théorique que par la recherche pragmatique de structures politiques susceptibles de fonctionner. »<sup>448</sup>

Porter le regard sur ces arrangements institutionnels semble d'autant plus important que les analyses gouvernancielles sont souvent critiquées pour ne pas mettre suffisamment en évidence la distribution des rôles et des responsabilités entre acteurs. Or, on l'a vu, la question du pilotage de l'action publique est un point clef de la gestion territoriale de l'environnement. Il s'agit donc de mettre en lumière l'ordonnancement des rôles de chacun des acteurs et leur appropriation, les possibles évolutions et les effets sur le système d'action.

S'intéresser aux arrangements territoriaux suppose donc d'interroger les logiques socio-politiques à l'œuvre, en les replaçant dans leur complexité (géographie du territoire, histoire socio-politique, architecture institutionnelle et équipementière préexistante...), afin d'appréhender les contraintes et les attentes influençant l'accord territorial.

Par ailleurs, on comprend une fois de plus comment la sociologie de Norbert Elias s'articule particulièrement bien avec les propos précédents, et leur donne un sens nouveau. Autant au plan des trajectoires technologiques que pour celles de l'action publique, on observe l'existence d'un processus séquentiel de construction/transformation, et régulièrement soumis à des phénomènes de verrouillage. Il s'agit donc d'arrangements construits dans le temps, par couches successives, en fonction du contexte et des jeux d'acteurs. Ainsi, avant d'aboutir à un arrangement final, stabilisé, celui-ci passe par différents stades. En d'autres termes, les arrangements territoriaux mis en lumière lors de l'analyse d'un régime d'action publique

---

<sup>448</sup> WATTS R.L., *Comparaison des régimes fédéraux*, Presses Universitaires Mc Gill-Queen's, 1998 [1990], p8.

territoriale ne sont autres que le résultat d'une succession de configurations, c'est-à-dire d'arrangements territoriaux portés/mis en place par des coalitions d'acteurs et régulés notamment par des instruments. La restructuration de la gestion de l'eau en Ile-et-Vilaine en offre un bon exemple. Aujourd'hui, la gestion de l'eau potable s'effectue selon un schéma pyramidal, séparant notamment les compétences « production » et « distribution » de l'eau. Pour ce faire, six syndicats mixtes ont été créés, afin de produire la totalité de l'eau potable du département, pour le compte d'une cinquantaine de collectivités locales. Or, celles-ci avaient le plus souvent la double compétence, ce qui suppose qu'elles acceptent de transférer le volet « production » à ces syndicats mixtes. Or, cela ne s'est pas fait sans difficultés ; d'ailleurs, un seul de ces syndicats est aujourd'hui entièrement compétent sur son territoire. Ainsi, avant que ce schéma pyramidal ne devienne totalement effectif, il est (et devra encore) passé par différentes configurations : mise en place d'une technostructure à l'échelle du syndicat mixte, prise en charge des nouveaux équipements productifs et appropriation progressive des infrastructures, transfert total de la compétence...

## **2. Une approche empirique des recompositions de la gestion territoriale de l'environnement : éléments de méthode**

Afin d'appréhender la gestion des services environnementaux en respectant la richesse et la complexité de cette problématique et les singularités territoriales, il apparaît essentiel d'engager une étude empirique. Celle-ci s'inscrit d'ailleurs particulièrement bien avec la démarche de recherche finalisée poursuivie par l'UMR GESTE, laboratoire d'accueil de la thèse ici présentée.

Cette section s'attachera à exposer et à expliciter les choix méthodologiques entourant ce travail.

Mais avant de se lancer dans une telle entreprise, quelques extraits d'un article de Bruno Latour<sup>449</sup> permettent d'introduire la conception méthodologique qui soutient ce travail de thèse. Cet article retranscrit un dialogue (fictif ?) entre un professeur et un étudiant en fin de

<sup>449</sup> LATOUR B., « Comment finir une thèse de sociologie. Petit dialogue entre un étudiant et un professeur (quelque peu socratique) », *Revue du MAUSS*, 2004/2, n°24, pp. 154-172. (p157, 160, 172) Les passages en italique respectent la mise en forme de Bruno Latour.

doctorat. Ce dernier est en quête d'une recette miracle, d'une théorie explicative, lui permettant de donner du sens à son matériau de recherche et ainsi, de finir sa thèse. Extrait :

« L'ÉTUDIANT : [Mon directeur] veut un cadre dans lequel mettre mes données. [...]

LE PROFESSEUR : Ah ? Votre directeur fait donc dans le commerce de tableaux ? [...] Mais avez-vous déjà rencontré un peintre qui aurait commencé son chef-d'œuvre en choisissant d'abord le cadre ? [...]

L'ÉTUDIANT : Vous jouez avec les mots. Par 'cadre', je veux dire une théorie, un argument, une perspective générale, un concept – quelque chose qui permette de donner un sens aux données. On en a toujours besoin.

LE PROFESSEUR : Mais non, ce n'est pas vrai ! [...] il y a deux façons de critiquer l'objectivité : la première consiste à s'éloigner de l'objet pour adopter le point de vue subjectif humain. Mais moi, ce dont je parle, c'est du mouvement inverse : *du retour à l'objet*. [...] le but du jeu, c'est de revenir à l'empirisme. [...] Toutes les sciences ont inventé des moyens pour se *déplacer* d'un point de vue à un autre, d'un cadre de référence à un autre. [...] Sans de tels déplacements, je serais limité pour de bon dans mon point de vue étroit. [...] Nous, en sciences sociales, [...] on y va, on écoute, on apprend, on pratique, on devient compétent, on modifie nos perceptions. C'est vraiment très simple : ça s'appelle le travail de terrain. [...]

L'ÉTUDIANT : Mais j'ai l'impression que votre type de 'science' implique de rompre avec toutes les règles qu'on nous apprend en sciences sociales.

LE PROFESSEUR : Je préfère rompre avec elles et suivre mes acteurs. Au bout du compte, comme vous le disiez, je suis un réaliste naïf »

Les développements suivants vont maintenant donner sens à cet extrait. On reviendra dans un premier temps sur les choix en matière de positionnement sociologique de la thèse (construction de l'objet et modalités pour l'appréhender), avant d'aborder les questions de méthode d'enquête.

## 2.1. Une sociologie pluraliste pour « mieux coller au terrain »

Cette thèse s'inscrit dans le champ de la sociologie de l'action publique. Il existe de nombreuses manières d'appréhender les questions de politiques publiques et d'action publique, en fonction de la problématique de recherche, de l'objet précis d'étude, et surtout de ce que le chercheur souhaite mettre en lumière<sup>450</sup>.

---

<sup>450</sup> Plusieurs manuels existent, exposant de manière claire et concise les différentes approches possibles, la construction de l'objet de recherche et les grilles et concepts analytiques mobilisables. On peut consulter par exemple HASSENTEUFEL P., 2008, *op. cit.* ; LASCOUMES P., LE GALES P., 2009, *op. cit.* ; MULLER P., 2009, *op. cit.*

Quatre objets principaux apparaissent : les relations entre l'État et les territoires (qu'on appelle communément « théorie de l'État ») ; les problèmes publics ; les configurations d'acteurs ; le changement des politiques publiques. Chacun de ces objets peut, une fois de plus, donner lieu à diverses approches. Certains s'intéressent aux questions de mise en agenda<sup>451</sup> et de séquentialité des politiques publiques<sup>452</sup>, d'autres aux réseaux<sup>453</sup> et aux jeux d'acteurs<sup>454</sup>, quand des derniers vont privilégier une approche cognitive<sup>455</sup> ou encore s'intéresser aux institutions, aux normes et aux instruments d'action publique<sup>456</sup> pour expliquer la structuration de l'action publique.

Quelle a été l'option choisie pour analyser les processus de recomposition territoriale en matière de gestion de l'environnement ?

L'objet de cette thèse pouvant être renseigné par les quatre entrées de recherche évoquées, le choix fut de privilégier l'approche par les configurations afin de comprendre comment se structurent et évoluent les systèmes d'acteurs territoriaux face aux problématiques qu'ils doivent gérer, et ainsi mettre en lumière l'appropriation territoriale des cadres de l'action. Autrement dit, à partir d'une entrée relative à la (re)structuration des systèmes d'acteurs et de l'action, il s'agissait d'appréhender les logiques de gestion et d'organisation territoriale, les moteurs du changement (ou de l'inertie) de l'action, les jeux de pouvoir et de domination ayant cours à l'échelle départementale dans la gestion des services environnementaux.

Il est ensuite apparu préférable de s'inscrire dans une sociologie « pluraliste », consistant à s'inspirer, à mobiliser et à articuler différentes approches jugées à l'aune de leur complémentarité et de leur pertinence par rapport au terrain. L'articulation obtenue s'est faite progressivement, au fil des lectures et des avancées de la recherche, par une démarche itérative d'allers-retours entre le terrain et la bibliographie, la mobilisation et l'abandon de certains concepts, notions, théories, en fonction de leur résonance avec les données recueillies. Autrement dit, il ne s'agissait pas de vouloir « plaquer » à tout prix un cadre théorique à ce travail – comme souhaitait le faire l'étudiant dans l'extrait de Bruno Latour –,

<sup>451</sup> GARRAUD Ph., « Politiques nationales : l'élaboration de l'agenda », *L'année sociologique*, 1990, pp. 17-41.

<sup>452</sup> JONES Ch., 1970, *op. cit.*

<sup>453</sup> LE GALES P., THATCHER M. (eds), *Les réseaux de politique publique. Débat autour des policy networks*, L'Harmattan, coll. Logique politique, 1995.

<sup>454</sup> SABATIER P., A., 1988, *op. cit.*

<sup>455</sup> MULLER P., « L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique », *Revue française de science politique*, 2000, vol. 50, n°2, pp. 189-208.

<sup>456</sup> LASCOUMES P., LE GALES P. (dir.), 2005, *op. cit.*

mais plutôt de le construire en fonction des résonances au terrain et à l'objet. C'est ainsi que se côtoient et se combinent une sociologie eliasienne avec une sociologie des organisations et de l'action collective – empruntant parfois des accents de sociologie des sciences et des techniques –, mais aussi une approche cognitive et une attention portée aux institutions.

L'intérêt porté au cadre départemental fut quant à lui dicté par les constats relevés en première partie, notamment le renforcement et l'affirmation des Conseils Généraux dans le paysage politico-institutionnel territorial et le pilotage de l'action environnementale. Le choix de cette entrée fut d'autant plus motivé par le fait que cette institution multiséculaire semble avoir été quelque peu délaissée par la recherche française<sup>457</sup>. Cette disjonction entre d'un côté la longévité et l'essor *a priori* insoupçonné des Départements, et, de l'autre, la pauvreté des recherches académiques en la matière, invitait à réparer cet oubli et à procéder à une étude combinant une approche nationale et des focales départementales. Ces dernières étaient destinées à donner corps à l'analyse globale, en l'illustrant par des cas concrets et détaillés, permettant *in fine* de porter un regard comparatif susceptible d'éclairer les similitudes et les divergences entre ces deux secteurs environnementaux d'importance.

## 2.2. Une méthode de recherche qualitative, marquée par un caractère inductif très prononcé

Tout comme le Professeur – dans l'extrait de Bruno Latour – incitait son étudiant à se laisser guider par son terrain, la démarche de recherche usitée dans ce travail de thèse a été pour beaucoup inductive : le terrain, le terrain, le terrain... et que m'apprend-il ? Vers quoi m'amène-t-il ?

Il fut par contre décidé dès le départ que la méthode d'enquête serait d'ordre qualitatif. Non pas qu'une étude quantitative ne puisse être faisable ni intéressante sur un tel objet, ce choix méthodologique s'est appuyé sur l'enseignement tiré d'enquêtes par questionnaires menées antérieurement sur l'action des Départements en matière de gestion de l'eau<sup>458</sup>, et notamment

---

<sup>457</sup> Comparée aux périmètres politico-institutionnels dits « modernes » (Régions, villes, Pays...), la littérature scientifique relative aux départements – échelle et institution – est relativement pauvre après le tournant décentralisateur du début des années 1980, signe d'un désintérêt du milieu académique pour cet échelon jugé « archaïque ».

<sup>458</sup> On pense notamment aux enquêtes par questionnaires menées par l'ADF, 2006, *op. cit.* et à celle du programme de recherche *Aquadep*, en 2009. Toutes deux ont obtenu un taux de réponses exploitables de la part des Conseils Généraux relativement similaire, s'élevant à plus de 50%.

sur les nombreuses limites mises en lumière lors de ces démarches. Parmi ces limites, on trouve : un temps long (environ 9 mois) d'élaboration, de passation, de recueil des questionnaires et enfin de traitement des données ; une difficulté à mobiliser les Conseils Généraux et des contraintes engendrées par l'importance des rapports hiérarchiques et bureaucratiques au sein de cette institution (notamment pour valider les réponses au questionnaire)<sup>459</sup>, ce qui explique en partie la lenteur d'une telle méthode ; une incertitude quant à la possibilité d'exploiter les informations recueillies ; certains écarts entre les réponses par questionnaire et celles recueillies par la suite en entretien, conduisant à relativiser les résultats d'enquête. En d'autres termes, les expériences des enquêtes quantitatives sur la gestion départementale de l'eau ont contribué à écarter cette option pour le volet « déchets » de la thèse.

Cependant, l'objectif de la thèse reste le même : appréhender les recompositions de la gestion territoriale de l'eau et des déchets à l'échelle hexagonale, et l'illustrer par le biais de quelques études de cas. Celles-ci doivent ainsi permettre de comprendre les modalités d'appropriation des cadres de l'action par les acteurs de terrain, et de mettre en évidence une pluralité de régimes d'action publique territoriale, et leurs déterminants. Cela nécessitait d'engager deux exercices bien spécifiques : une revue de littérature approfondie ; des enquêtes départementales.

Le premier volet a donc consisté en un état de l'art, une revue bibliographie conséquente réalisée tout au long de la thèse, et permettant de circonscrire l'ensemble des dimensions de la problématique de recherche. Trois types de littérature ont été mobilisés : une bibliographie sectorielle et technique relative à la gestion de l'eau et des déchets ; une littérature relative à l'action publique, à l'évolution du système politico-administratif et au pouvoir territorial (cela comprend la bibliographie relative au gouvernement et à la gouvernance territoriale) ; des lectures en sociologie générale, c'est-à-dire relatives aux courants et aux théories sociologiques (les auteurs classiques et les nouvelles approches sociologiques).

---

<sup>459</sup> « 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. » BARBIER R., MICHON S., 2012, *op. cit.* (p2).

Cette bibliographie puise dans des ouvrages et des articles produits par différentes disciplines scientifiques (sociologie, science politique, économie, sciences de gestion, philosophie...), mais aussi dans tout un pan de la littérature grise : rapports ministériels et pour le compte de l'assemblée nationale, rapports de la cour des comptes, expertises produites par des associations, articles de presse et tant d'autres.

Cette revue de littérature a également permis d'avoir accès à des études de cas produites par d'autres chercheurs, venant illustrer, détailler ou nuancer certains résultats de la mise en perspective hexagonale. Enfin, ces études de cas, mobilisées en tant que données de seconde main, contribuent à saturer le corpus de données et apportent de nouveaux éléments de comparaison à l'égard des études de cas produites dans le cadre de la thèse.

Le volet « empirique » s'est ensuite déroulé sur une période d'un an et demie à deux ans. Quatre départements ont fait l'objet d'une étude approfondie, donnant à chaque fois lieu à la rédaction d'une monographie. Les départements d'Ille-et-Vilaine et du Rhône ont porté sur la gestion de l'eau ; les départements du Haut-Rhin et de la Gironde sur la gestion des déchets.

La sélection des terrains fut orientée par plusieurs facteurs : les projets de recherche *Aquadep* (programme « Eau et Territoires ») et *Eau et 3E* (ANR « Villes Durables »), partenaires de la thèse ; une diversité géographique permettant de se prémunir contre un éventuel prisme régional ; la recherche de caractéristiques départementales *a priori* analogues, dans un souci de cohérence scientifique et de comparaison.

L'homogénéité recherchée entre les terrains d'étude s'est faite sur la base du niveau de ruralité, selon la typologie de Pascal Chevalier et *al.*<sup>460</sup>. Élaborée à partir de quatre indicateurs (démographie, densité de population par collectivité, nombre de communes rurales, superficie de celles-ci), la classe de ruralité révèle le degré de concentration de la population, rapportée à l'ensemble départemental. La classe de niveau 1, qui caractérise les quatre départements retenus, présente le plus fort clivage entre un espace rural prédominant et une concentration de population dans des périmètres urbains relativement restreints. Ce choix est justifié par le souci d'appréhender les jeux territoriaux entre mondes rural et urbain, et le partage des ressources stratégiques (l'eau, les exutoires). En effet, on assiste dans bien des cas à un déséquilibre entre, d'un côté, un espace rural hébergeant ces ressources, et, de l'autre, un territoire urbain fortement consommateur de ces dernières. Par ailleurs, la sélection des deux

---

<sup>460</sup> CHEVALIER P., et *al.*, « L'espace rural euro-méditerranéen : approches méthodologique et typologique », *Les cahiers de géographie du Québec*, vol. 54, n°152, 2010, pp. 291-312.

départements faisant l'objet d'une étude sur la gestion de l'eau s'est également appuyée sur les typologies d'« hydro-territoires » et de degré d'engagement des Conseils Généraux, typologies réalisées dans le cadre du projet *Aquadep*. De la sorte, il ne s'agissait pas d'enquêter des départements dans un souci de représentativité, mais plutôt d'avoir accès à une variété de situations, permettant ensuite d'éclairer la richesse des stratégies, des pratiques et des trajectoires possibles. Ceci explique notamment pourquoi les « coordonnées » du problème de sécurisation de l'eau ne sont pas en tout point les mêmes entre les départements du Rhône et d'Ille-et-Vilaine. Quant aux départements étudiés dans le secteur des déchets, ils ont été sélectionnés notamment en raison de problématiques territoriales *a priori* existantes, telles qu'un échec du plan, des contestations sociales passées ou encore un risque de pénurie de centre de stockage. De la sorte, il s'agissait de sélectionner des départements marqués par un enjeu plus ou moins bien défini, mais suffisamment prégnant pour engager une dynamique de prise en charge territoriale de la problématique. Cela constituait ainsi une problématique de recherche spécifique à chacun de ces deux départements, afin de comprendre la recomposition de la gestion des déchets sur ces territoires.

L'objet étudié se distribue par ailleurs de manière égale au plan thématique : deux études relatives à la gestion de l'eau (Ille-et-Vilaine et Rhône) ; deux autres spécifiques à la gestion des déchets (Haut-Rhin et Gironde). En outre, les cas rhodanien et girondin sont comparables en cela qu'ils mettent tous deux en scène un clivage extrêmement marqué entre un pôle métropolitain (ce sont tous deux des communautés urbaines regroupant une majeure partie de la population du département) concentré sur un petit territoire et un espace majoritairement rural. L'Ille-et-Vilaine et le Haut-Rhin présentent quant à eux une structuration territoriale plus équilibrée. Dans ces deux cas, la ville-centre est de taille plus petite et d'autres pôles urbains viennent amoindrir le clivage urbain-rural. On peut donc potentiellement engager deux types de comparaison : sectorielle et départementale.

Les enquêtes départementales consistèrent en une revue de littérature grise et la réalisation d'une quinzaine d'entretiens semi-directifs auprès des principaux acteurs territoriaux (élus et fonctionnaires du Conseil Général et des collectivités locales, agents des services déconcentrés de l'État, représentants associatifs, de la chambre d'agriculture et des industriels de la gestion de l'eau et des déchets), d'une durée moyenne de deux heures trente<sup>461</sup>.

<sup>461</sup> L'entretien le plus court dura environ une heure ; le plus long s'éternisa au-delà de quatre heures trente.

Chaque acteur rencontré fut interrogé sur les cinq grandes dimensions suivantes : un diagnostic de la situation et des enjeux ; les relations entre acteurs ; la place du Conseil Général au sein du système départemental ; les politiques territoriales et les instruments d'action ; une vision historique et prospective de l'évolution départementale.

Ces enquêtes ont permis de recueillir un matériau extrêmement riche, donnant lieu à des monographies très denses et très documentées. En opérant un retour aux acteurs (envoi des monographies), il s'agissait de laisser la voie ouverte à d'éventuelles modifications, des éclaircissements, et surtout de s'assurer de la pertinence de l'analyse. N'ayant reçu que peu de réponses de la part des personnes interviewées, on peut estimer que l'analyse proposée dans ces monographies a fait un *minimum* sens pour les acteurs, sans quoi ils auraient sans doute souhaité rétablir la (leur) vérité ; c'est en Gironde que l'on a reçu le plus de réactions reconnaissant qu'il s'agissait d'une analyse juste et pertinente.

Ces enquêtes se sont néanmoins accompagnées d'un certain nombre de difficultés qu'il a fallu dépasser : changements de personnels administratifs limitant l'appréhension historique des politiques départementales ; rapports et renseignements internes non divulguables, obligeant par la suite à retravailler les données ; tensions émergeant lors d'entretien et pouvant se traduire par une réserve des fonctionnaires, une virulence de l'enquête, une difficulté à recentrer le propos sur le sujet abordé...

Dans le cadre d'enquêtes menées principalement par entretien, cette dernière difficulté vient considérablement affecter la production de connaissance. Mais que faire alors de ces entretiens « ratés » ? Est-il possible d'en tirer un enseignement relatif à l'étude ou n'est-ce qu'un problème intrinsèque à l'enquêteur, c'est-à-dire à sa maîtrise de l'outil « entretien » ? Lors du développement suivant, on verra que ces tensions rencontrées en entretien peuvent finalement être révélateurs de certaines malaises vécus par les acteurs rencontrés.

### 2.3. Les entretiens « ratés » : des symptômes à décrypter

Qui n'a jamais connu d'entretiens « douloureux », fastidieux, au cours duquel, en tant qu'enquêteur, on souhaiterait voir le temps défilier pour enfin « fuir » un enquêté virulent, créant une atmosphère délétère, voire vous attaquant ? C'était pourtant un acteur clef et on « rate » l'entretien... Malaise... « Suis-je si mauvais dans la conduite d'entretiens non directifs ? » a-t-on alors tendance à se demander. « Qu'a-t-il pu se passer ? L'enquête est-elle fichue ? »

En y réfléchissant, ces situations sont assez banales. Tout sociologue – et même tout chercheur pratiquant l'entretien non directif – a connu cela, à toute période de sa carrière. Et si on cherche, on finit toujours par reconsidérer son jugement quant à la qualité et à l'intérêt de cet entretien.

En effet, plusieurs facteurs viennent affecter l'entretien et, par conséquent, la production de connaissance. La relation enquêteur-enquêté est susceptible de jouer un rôle.

Qu'on se rende chez Boris, dans le bureau d'un sénateur-maire ou dans une salle de réunion d'un grand groupe privé, il ne faut pas oublier que l'entretien est un exercice collectif, convoquant au moins deux acteurs (l'enquêteur et l'enquêté), mais aussi d'autres individus physiquement absents mais se rappelant à la mémoire des personnes en situation d'entretien.

L'entretien constitue ainsi une forme d'immixtion, « d'intrusion » pour reprendre le terme de Pierre Bourdieu<sup>462</sup>, dans la sphère intime et personnelle de l'enquêté, quand bien même l'objet de la discussion porte davantage, par exemple, sur la politique de gestion de l'eau, que sur la personne même de l'interviewé (trajectoire de vie, personnalité, milieu social et familial...). La situation d'entretien, aussi banale soit elle pour les sociologues habitués des études qualitatives, n'en demeure pas moins un exercice pouvant être perturbant pour la personne qui s'y soumet. La qualité de l'entrevue dépend donc, en partie (non négligeable), de l'acteur rencontré. Son humeur du jour, sa santé, le bretzel mal passé de la veille, son caractère, ses relations avec ses collègues et sa hiérarchie, ses problèmes personnels... bref : l'acteur est entier et cela vient *de facto* interférer, à un degré ou à un autre, dans l'entretien.

Par ailleurs, et comme l'indique Pierre Bourdieu, il s'agit d'une relation « dissymétrique » à double titre : au plan de la conduite et de l'usage de l'entretien (règle du jeu, objectifs, thèmes, etc.) puisque c'est l'enquêteur qui fixe le cadre de l'entretien dans ses grandes lignes ; en matière de position sociale. La « dissymétrie sociale » influe alors fortement sur le déroulement de l'entretien. Par exemple, il est fort à parier que, en tant que doctorant, je ne serai pas accueilli de la même manière par un sénateur en poste depuis une trentaine d'années, que par Boris, ouvrier non qualifié, au parcours scolaire compliqué et avorté. Dans le premier cas, le sénateur sera davantage enclin à m'expliquer la chose politique sur un ton professoral, voire altier, puisque je ne suis QUE un thésard, c'est-à-dire un simple apprenti chercheur. Dans l'autre cas, la relation pourra potentiellement s'inverser. Du fait de sa relation

<sup>462</sup> BOURDIEU P., « Comprendre », in BOURDIEU P. (dir.), *La misère du monde*, Éditions du Seuil, 1993, pp. 1389-1447. (format éditions Points)

compliquée aux études, Boris, ouvrier non qualifié, pourra voir dans le jeune sociologue encore en formation que je suis, un universitaire le surpassant par sa connaissance des théories et sa capacité à analyser et à comprendre le social. On le voit bien, dans les deux cas, la relation est dès le départ orientée, voire biaisée, par l'imaginaire social que portent en premier lieu les enquêtés sur l'enquêteur<sup>463</sup> ; cet imaginaire peut d'ailleurs être renforcé par la manière qu'ont les enquêteurs de se présenter à leurs interviewés<sup>464</sup>. La situation d'entretien est donc porteuse d'une certaine « violence symbolique » entre les deux (ou plus) protagonistes.

Stéphane Beaud, à la suite de Pierre Bourdieu, finit de battre en brèche l'idée couramment véhiculée d'une « neutralité » de l'enquêteur<sup>465</sup>. Il s'agirait d'un « mythe », l'enquêteur pouvant être sollicité pour confirmer ou non un propos, proposer sa vision des choses, etc. De même, il peut induire une réponse ne serait-ce que par sa posture physique et ses gestes d'écoute ; opiner de la tête, souffler ou exprimer son écoute par de petits sons étouffés sont autant d'éléments invitant la personne à poursuivre son propos que de possibles biais orientant la parole d'Autrui.

Cependant, je me concentrerai ici sur les entretiens s'étant particulièrement mal déroulés et qui renvoient à d'autres facteurs que la seule relation enquêteur-enquêté. Mais pourquoi est-il intéressant de s'arrêter quelques instants sur ces situations délicates d'entretiens ? Tout simplement parce que derrière ces « malaises », peuvent se révéler bien des secrets, des informations primordiales pour l'analyste, dans sa compréhension de la situation. C'est donc la production de connaissance qui est directement affectée.

Ces enseignements issus d'un entretien « raté » relèvent des éléments symptomatiques, pour reprendre une formule proche de Guy Michelat<sup>466</sup>. Ce dernier distingue deux types de contenu informatif : le « contenu manifeste » ; le « contenu latent ». Le premier correspond à l'ensemble des informations objectives, ouvertement exprimées par l'enquêté. Le second renvoie à ce qui est dit « de façon fugitive et masquée » du fait de « mécanismes de blocage,

---

<sup>463</sup> On présente volontairement ce biais dans ce sens là, enquêté vis-à-vis d'enquêteur, puisque ce dernier se doit d'appréhender l'entretien, et donc la personne, le plus objectivement possible, et de créer un climat de confiance afin que la personne se sente en sécurité pour accepter de livrer sa parole. Bien entendu, dans la pratique, cette démarche peut s'avérer plus difficile.

<sup>464</sup> BACHIR M., BUSSAT V., « L'entretien en actes », CURAPP, *Les méthodes au concret*, PUF, 2000, pp. 31-58.

<sup>465</sup> BEAUD S., « L'usage de l'entretien en sciences sociales. Plaidoyer pour l'« entretien ethnographique » », *Politix*, vol. 9, n°35, 1996, pp. 226-257.

<sup>466</sup> MICHELAT G., « Sur l'utilisation de l'entretien non directif en sociologie », *Revue française de sociologie*, 1975, 16-2, pp. 229-247.

de censure ». À côté des informations objectives se cachent donc nombre d'éléments significatifs qu'il s'agit de décrypter, d'interpréter. Pour y parvenir, Guy Michelat évoque une règle d'importance : « chaque détail n'a de sens qu'en relation avec tous les autres éléments dont on dispose. » Autrement dit, pour asseoir son interprétation, il est essentiel d'appréhender le matériau recueilli dans son ensemble et de s'en imprégner. On retrouve ici le lien avec les entretiens « ratés ».

En effet, on a souvent tendance à sous-estimer la richesse de tels entretiens, par dépit, tellement leur déroulement fut « désastreux », bien loin de l'image idéalisée que l'on peut se faire *a priori* – on se rêve toujours en grand ordonnateur de la parole de son enquêté. Or celui-ci peut jouer un jeu tout autre que ce qu'on avait imaginé : dénigrement des questions ; prise à parti ; refus de répondre pour avancer d'autres thèmes que ceux engagés, refus d'enregistrer...

Mais que faire alors de ces entretiens ? Les mettre au panier ? Les compléter par des échanges ultérieurs ? Dans un premier temps, rien de tout cela.

Tout d'abord, il convient de bien les analyser car, à tête reposée, ces entretiens peuvent se révéler bien plus intéressants qu'ils ne paraissent, si tant est que les difficultés vécues au cours de leur réalisation ne sont pas imputables à un état de santé passager, ni d'humeur personnelle. Plus précisément, il s'agit de porter le regard et de s'interroger sur les items ayant provoqué une modification, voire un enfermement de l'enquêté dans une forme de mutisme ou de virulence. Ces items constituent des révélateurs, des alertes, quant au degré de sensibilité et d'importance que recèlent ces informations.

Si le changement de comportement est important, se cache très certainement derrière l'item, et l'appréhension de celui-ci par l'enquêté, un réel problème, un enjeu de taille, une tension vécue par l'acteur. C'est donc cela qu'il s'agit de mettre en lumière, de décoder. Il faut en dénouer les fils, défaire le nœud gordien, en bravant toute l'inimitié de l'interviewé à l'égard de l'enquêteur.

Dans le cadre de cette thèse, j'ai été confronté à une forme de virulence, voire à de réelles attaques quant à la pertinence et à la légitimité de mes questions et de mon positionnement en tant qu'enquêteur, de la part d'un représentant du Conseil Général du Rhône. Cela a démarré après trente minutes d'entretien, une fois que j'ai commencé à l'interroger sur les raisons d'une politique Départementale restreinte au subventionnement des collectivités, et sur le fait que la communauté urbaine lyonnaise n'en bénéficiait pas. Malaise est un euphémisme... Sans le savoir, j'avais mis « les pieds dans le plat ». En effet, derrière cette double question se

cachaient d'une part des tensions latentes entre ces deux institutions, et d'autre part, vraisemblablement un malaise de l'enquêté dans sa pratique socio-professionnelle, dû à un écart entre son ancienne culture professionnelle (fonctionnaire d'État) et l'actuelle (fonctionnaire territorial). Je n'ai pu comprendre cela qu'à la fin de l'enquête de terrain, une fois l'ensemble des données entre les mains.

Une autre fois, ce fut un représentant associatif de Bretagne qui refusa catégoriquement de se plier aux thèmes que je lui proposais, préférant m'assener pendant plus de deux heures d'un monologue critique à l'égard du milieu agricole et de l'irresponsabilité des élus locaux. De la sorte, il me signifiait que, selon lui, le réel problème en matière de gestion de l'eau en Ille-et-Vilaine était l'adaptation des politiques publiques pour les rendre agro-compatibles et ainsi, reporter les efforts politiques sur d'autres acteurs, ce qu'il jugeait défavorable à une réelle prise en charge des enjeux de l'eau.

Les outils à disposition de l'enquêteur constituent aussi des éléments perturbateurs. Stéphane Beaud explique ainsi combien l'utilisation d'un guide d'entretien peut engendrer deux effets diamétralement opposés<sup>467</sup>. D'un côté, il peut renforcer l'intérêt de l'enquêté pour l'entretien et pour l'étude, considérant cet outil (le guide d'entretien) comme une preuve de sérieux. La personne sera alors tentée de livrer du mieux possible sa parole. De l'autre, le guide peut s'avérer finalement contreproductif, l'enquêté attendant les questions du sociologue, et limitant son expression à des phrases courtes et laconiques.

Cependant, c'est davantage l'usage du dictaphone qui m'est apparu problématique. Se sachant enregistrés, les enquêtés peuvent édulcorer certains propos, taire certains éléments, pour éviter que cela ne soit ensuite divulgué ou qu'une preuve de leur propos demeure au-delà de l'entretien. Ainsi, en Gironde, ce fut une responsable d'un service déconcentré de l'État qui refusa d'être enregistrée, m'indiquant explicitement qu'en cas contraire, elle ne tiendrait pas du tout le même propos. L'entretien m'a alors permis de comprendre à quel point cette personne se sentait « otage » dans sa pratique professionnelle, regrettant d'une part la faible implication de l'État au plan de la gestion territoriale des déchets, et d'autre part l'ambiguïté des positions préfectorales à l'égard de certains dossiers. Parler sans enregistrement était alors un moyen pour elle de dévoiler cela, sans risquer de contrevenir à l'obligation de réserve du fonctionnaire puisque aucune preuve formelle ne pouvait demeurer à la suite de l'entrevue.

---

<sup>467</sup> BEAUD S., 1996, *op. cit.*

Donc malgré tous les malaises, toutes les difficultés qu'on peut rencontrer en situation d'entretien, aucun ne semble réellement « raté ». Il se révèle toujours être une source d'apprentissages souvent sous-estimés et inestimables, ce qui n'en demande pas moins des efforts considérables en matière d'analyse.

\*       \*

\*

### *Une mise en perspective empirique des recompositions territoriales de la gestion de l'eau et des déchets*

On connaît désormais le positionnement sociologique de la thèse et de l'auteur. À partir d'une sociologie de l'action collective et de l'expérience, la grille d'analyse se structure autour de trois dimensions : les jeux d'acteurs, les instruments et les modes de régulation, les arrangements territoriaux.

Face à un processus de différenciation territoriale de la gestion de ces secteurs environnementaux, du fait de contextes particuliers et d'une appropriation singulière des nouveaux cadres de l'action de la part des acteurs territoriaux, il convient de conduire des études de cas empiriques afin d'observer concrètement comment ces recompositions s'opèrent. C'est tout l'objet de cette deuxième partie, et des quatre chapitres qui la structurent, chacun étant dédié à un terrain en particulier. Ces récits seront toutefois légèrement « colorés », au sens où certains détails secondaires seront gommés afin d'alléger la présentation de ces recompositions départementales, et d'en faciliter la compréhension.

Les chapitres 4 et 5 interrogeront la recomposition de la gestion de l'eau en Ile-et-Vilaine et dans le Rhône. Tandis que la problématique est traduite dans des termes similaires par les acteurs territoriaux de ces deux départements, on verra que le processus de prise en charge du problème « eau » aboutit à deux programmes de mesures différents et deux régimes d'action publique singuliers : un régime de gouvernance fédérale en Ile-et-Vilaine, un régime de gouvernance clivée dans le Rhône. Ceci s'explique entre autres par des jeux d'acteurs diamétralement opposés et des rapports aux ressources très différents. En Ile-et-Vilaine, le projet politique porté par une coalition politico-administrative a fait consensus et a bénéficié

du soutien de l'ensemble des acteurs du département, notamment la ville de Rennes qui accepta d'intégrer le jeu départemental. À l'inverse, la situation rhodanienne est marquée par un tel clivage urbain-rural qu'il fut impossible d'engager une telle démarche synergique. Le mot d'ordre dans ce département semble être « chacun chez soi », d'où des solutions de sécurisation par défaut, pour gérer les situations urgentes et conserver l'autonomie des collectivités.

Les chapitres 6 et 7 s'intéresseront quant à eux à la gestion des déchets dans le Haut-Rhin et en Gironde. Dans le premier département, un enjeu de taille est apparu dès le début des années 1990 : sécuriser la seule décharge viable et homologuée du département, dans un contexte d'accroissement de la production de déchets. Ce terrain d'étude est particulièrement intéressant du fait de la transition qu'il donne à voir entre un régime de gouvernement déconcentré jusqu'en 1995, et une gouvernance fédérale à la fin des années 2000. Entre ces deux formes stabilisées, on assiste à des velléités du Conseil Général d'instaurer un régime de gouvernement Départemental. Cette configuration a finalement échoué, au moins pour trois raisons : (i) une capacité des collectivités locales et de la société civile à réorienter les directions promues par la direction de l'environnement du Conseil Général ; (ii) l'incapacité de ce dernier à maîtriser le gisement des déchets industriels banals du fait de la puissance de la régulation marchande ; (iii) l'incapacité du Conseil Général à déposséder l'administration déconcentrée de son pouvoir de régulation, partageant ainsi avec elle une régulation administrative. Enfin, le cas girondin met en lumière la mise en place d'une gouvernance confédérale. Ici, les décisions d'action publique sont définies de manière collégiale, au sein de la commission départementale du plan, qui constitue l'organe central du modèle confédéral. Ce sont notamment les élus locaux qui proposèrent que soit implantée la technique du pré-traitement mécano-biologique, dans trois secteurs. La mise en application de ces décisions est quant à elle entièrement laissée à la souveraineté des élus locaux, qui agissent alors à leur guise, le Conseil Général leur apportant un soutien technique et financier, sans y adjoindre de réelles contraintes ou exigences particulières. Dans les faits, cela s'est alors traduit par l'absence d'engagement local sur le dossier des exutoires de traitement, dévoilant ainsi les limites d'un système fondé sur une régulation territoriale au travers des diverses arènes de discussion, et l'absence d'un pilote stratégique portant un réel projet politique global, à l'échelle du département.

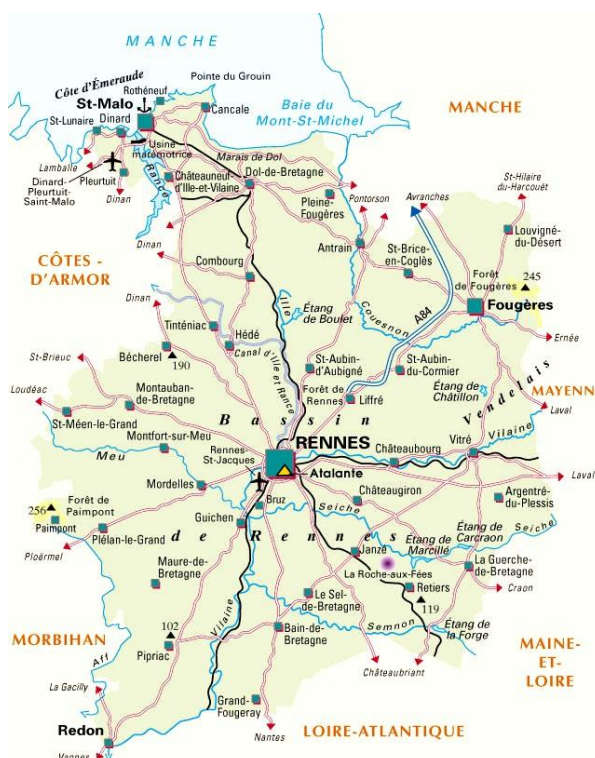
## CHAPITRE 4 : LA RECOMPOSITION DE LA GESTION DE L'EAU DCH EN ILLE-ET-VILAINE

Parler de l'eau en Bretagne comme étant un sujet sensible et problématique est un doux euphémisme. Il s'agit sans doute de la région la plus médiatisée dès lors qu'on aborde la question de la pollution de la ressource et des interactions hommes-milieu naturel. La situation apparaît d'autant plus préoccupante que la quantité de ressource en eau y est considérablement limitée, du fait de l'absence de grandes masses d'eau souterraine. La principale ressource brute provient ainsi d'un important maillage de petits cours d'eau de surface. Cependant, ce n'est pas toujours par la négative que l'on entend parler de la Bretagne. Ce territoire fut le théâtre de nombreuses expérimentations, dont certaines furent par la suite étendues à l'ensemble du territoire national, voire intégrées dans la réglementation. Ce fut aussi en Bretagne que se révéla précocement et de manière aiguë la problématique de la « qualité de l'eau », conduisant à une mise en agenda politique à l'échelon régional (programmes Bretagne Eau Pure). Il est donc incontournable, pour qui veut étudier la gestion départementale de l'eau DCH, en France, de porter le regard sur un territoire breton.

Le choix de l'Ille-et-Vilaine (*cf.* Carte n°2) fut motivé par plusieurs constats. Outre le poids de l'agriculture sur le territoire – marqué par son mode de production longtemps intensif et son rôle historique dans le développement économique de la région, mais aussi par des conflits d'usage sur la ressource vis-à-vis des usages domestiques –, il s'agissait d'un département soumis à une pression démographique importante (dont un phénomène saisonnier) et marqué par un clivage urbain-rural. En effet, avec plus de 400 000 habitants (dont la moitié pour la seule ville de Rennes), la communauté d'agglomération Rennes Métropole représente près de 50% de la population départementale, les deux autres pôles urbains, la communauté d'agglomération de Saint-Malo et la ville de Fougères, totalisant près de 80 000 habitants pour la première, et plus de 21 000 habitants pour la seconde. Les résultats de l'étude *Aquadep* par questionnaire (2009) présentaient par ailleurs le Conseil

Général d'Ille-et-Vilaine comme étant « contraint »<sup>468</sup> à s'engager dans la politique de gestion de l'eau potable. Enfin, ce qui attisa la curiosité scientifique fut, sans coup férir, l'arrangement territorial original de la gestion de l'eau potable, en l'occurrence une structuration des services en trois niveaux, selon une logique de séparation des compétences et des responsabilités : un syndicat départemental gestionnaire d'un fonds financier, six syndicats mixtes de production (SMP) d'eau potable, une cinquantaine d'autorités organisatrices pour la distribution<sup>469</sup>.

**Carte n°2 : Le département d'Ille-et-Vilaine**



Source : <http://www.1france.fr/departement/35-ille-et-vilaine/carte-plan-departement.php>

Suite au constat initial de la situation de l'AEP en Ille-et-Vilaine, plusieurs interrogations ont émergé. Comment un tel système a-t-il été mis en place ? Quel(s) acteur(s) en ont été

<sup>468</sup> L'engagement du Conseil Général dans la politique de gestion de l'eau a été qualifié de « contraint » en raison de la fragilité du système départemental d'AEP, des vives tensions vécues entre les différents usages de l'eau (et notamment en relation au secteur agricole) et de l'incitation de la Région et de l'Agence de l'eau à investir ce domaine. L'implication du Conseil Général d'Ille-et-Vilaine dans le domaine de l'eau a donc été conditionnée par ces caractéristiques hydro-territoriales et la nécessité d'un empiétement de l'enjeu par une autorité publique intervenant à un échelon supra-local.

<sup>469</sup> L'enquête de terrain fut réalisée en collaboration avec Denis Salles, directeur de recherche en sociologie au sein de l'unité « Aménités et Dynamiques des Espaces Ruraux » de l'IRSTEA Bordeaux, du 20 au 25 septembre 2010.

moteur(s) ? Comment cela fonctionne-il ? Comment la problématique de qualité de l'eau s'articule-t-elle au système de production et de distribution d'eau potable ? Et le Conseil Général, quel rôle joue-t-il exactement ?

L'enquête menée en 2010 a révélé un système de gestion de l'eau relevant d'un régime de « gouvernance fédérale », dans lequel le syndicat départemental (Syndicat Mixte de Gestion) est en position de pilote politique. Par ailleurs, cette réorganisation conduit à une segmentation des compétences production et distribution et à une différenciation territoriale de la solidarité. Tandis que la production d'eau potable est affectée à un échelon supra local et sollicite la contribution de l'ensemble du système départemental dans une optique de sécurisation de l'AEP, la distribution est l'affaire d'une gestion autonome de proximité, conduisant à des difficultés d'entretien patrimonial pour les collectivités rurales. Quant à la gestion globale de la ressource, elle semble au centre des préoccupations depuis les années 1990, au point d'intervenir dans l'ensemble des décisions d'action publique.

Afin de narrer l'histoire de la recomposition de la gestion de l'eau en Ile-et-Vilaine, ce chapitre se structure autour des deux principaux programmes d'action mis en œuvre afin de sécuriser l'AEP du département, en l'occurrence : une configuration des services publics d'eau potable selon un schéma pyramidal structuré en trois niveaux (1) ; une prise en charge du problème des pollutions agricoles diffuses, suite au lancement du programme Bretagne Eau Pure de 1995 (2). Enfin, on s'intéressera à la place de Rennes et de son Syndicat de Production du Bassin Rennais au sein de ce système départemental, dévoilant ainsi un acteur en position de « domination douce » sur la politique départementale de gestion de l'eau (3). La conclusion sera alors l'occasion d'explicitier le « régime de gouvernance fédérale » et d'esquisser trois scénarii prospectifs quant à l'évolution du paysage de l'AEP en Ile-et-Vilaine.

### **1. Une reconfiguration du système départemental d'alimentation en eau potable selon un schéma pyramidal**

Suite à des épisodes successifs d'importante sécheresse à la fin des années 1980, et en raison du caractère aigu et fortement médiatisé de la dégradation de la qualité de la ressource brute du fait des excès d'une agriculture intensive, le système départemental d'approvisionnement en eau potable est apparu fragile. Les traitements de potabilisation devaient être renforcés

pour produire une eau conforme aux normes de consommation et, localement, des risques de ruptures d'approvisionnement en eau potable apparaissaient. Par ailleurs, l'inégale répartition de la ressource en eau brute, qui plus est dans un contexte d'atomisation des services publics d'eau potable, renforçait la vulnérabilité de certains secteurs géographiques en matière d'AEP.

Face à ce constat alarmant, une coalition politico-administrative s'est constituée au début des années 1990, afin de se saisir de ces enjeux. Elle regroupait la Région Bretagne, le Conseil Général d'Ille-et-Vilaine, l'Agence de l'eau Loire-Bretagne et, dans une moindre mesure, les services déconcentrés de l'État. Leur objectif était de sécuriser l'AEP du département. Pour ce faire, trois principales préconisations furent énoncées : (i) il faut rationaliser les services et clarifier les compétences ; (ii) le déficit de ressource en eau disponible peut être pallié par un développement de la production en eau potable et par l'interconnexion des réseaux de distribution ; (iii) il est impératif d'endiguer le problème de dégradation de la qualité de la ressource due aux effets néfastes de l'agriculture intensive.

Cela donna lieu à deux principaux programmes d'action, impulsés à certains égards, et soutenus financièrement, par la Région Bretagne et l'Agence de l'eau. Il s'agissait, d'un côté, d'engager un vaste chantier de reconfiguration du système d'AEP, et, de l'autre, de maîtriser les pollutions diffuses d'origine agricole.

La décennie 1990 marque ainsi le lancement d'un important processus de recomposition de la gestion de l'eau en Ille-et-Vilaine.

### 1.1. Un système rationalisé... sur le papier

Fait relativement original, la reconfiguration de la gestion de l'eau en Ille-et-Vilaine a été impulsée par le couple Région Bretagne-Agence de l'eau, à la suite de l'élaboration d'un schéma régional d'AEP en 1990. Les risques de ruptures d'approvisionnement en eau potable étant généralisés à l'échelle régionale, ce schéma avait pour ambition d'engager des processus de sécurisation dans chaque département, définis dans le cadre de SDAEP.

En Ille-et-Vilaine, le Conseil Général proposa d'en être la structure porteuse, proposition toutefois motivée par une demande de la Région et de l'Agence de l'eau, en raison de sa proximité avec le terrain et de son engagement historique en matière de gestion de l'eau. En

effet, dès les années 1970, le Conseil Général s'était porté maître d'ouvrage de trois barrages dans le secteur Sud-Est du département, barrages laissés en gestion au Syndicat Mixte des Eaux de la Valière (SYMEVAL).

Il fut ainsi convenu, au début des années 1990, que la sécurisation quantitative de l'AEP du département nécessitait de réformer en profondeur l'organisation de la gestion de l'eau potable.

Le département manquant de près de 10 millions m<sup>3</sup> d'eau pour répondre à ses besoins, il fut décidé d'orienter le SDAEP sur la problématique quantitative. En d'autres termes, la sécurisation de l'AEP du département devait, d'une part, passer par « *créer de la ressource* »<sup>470</sup> pour assurer une production d'eau potable en quantité suffisante, et, d'autre part, par mettre en place les infrastructures techniques nécessaires aux services publics d'eau potable. Dans ce cadre là, l'Agence de l'eau et la Région étaient identifiés en tant que soutiens financiers.

Par ailleurs, dans le but de « *responsabiliser les acteurs locaux* » et pour éviter de donner l'impression d'une main-mise du Département sur le secteur de l'eau potable<sup>471</sup>, il fut décidé de reconfigurer l'ensemble du système départemental d'AEP, plutôt que ce soit le Conseil Général qui investisse le rôle de maître d'ouvrage des équipements à réaliser.

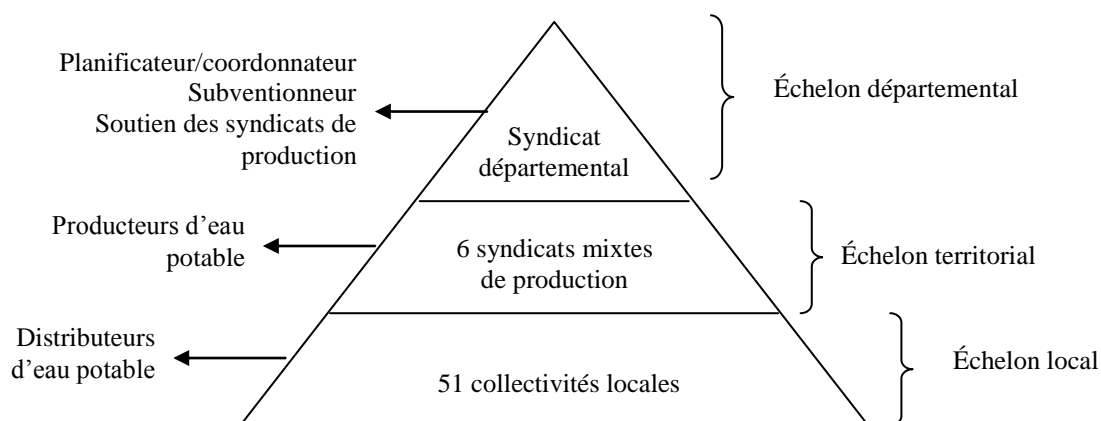
Enfin, considérant que l'émiettement des services publics locaux d'eau limitait l'optimisation de la production d'eau potable du fait de l'inégal accès aux ressources en eau disponibles, les acteurs de la coalition optèrent pour une rationalisation des structures compétentes en matière d'eau potable.

Pour ce faire, il fut imaginé de reconfigurer le système départemental, selon un schéma pyramidal structuré en trois étages (cf. Figure n°9). Cette restructuration s'appuie sur une logique de séparation fonctionnelle des compétences, et d'emboîtement institutionnel, créant ainsi des territoires fonctionnels. Ce système fut adopté sur le papier et commença à être mis en place à partir de 1993.

<sup>470</sup> Agent territorial, Direction de l'environnement du Conseil Général, Ille-et-Vilaine.

<sup>471</sup> Agent territorial, Direction de l'environnement du Conseil Général, Ille-et-Vilaine.

**Figure n°9 : La pyramide des autorités organisatrices d'eau potable**



Au sommet de la pyramide, un syndicat départemental, appelé Syndicat Mixte de Gestion (SMG), a été créé. Il constitue le pivot de l'organisation. Son cœur de mission se concentre sur la dimension « production d'eau potable ». Le SMG joue les rôles de planificateur-coordonnateur (en élaborant le SDAEP), de redistributeur financier et d'accompagnateur des SMP.

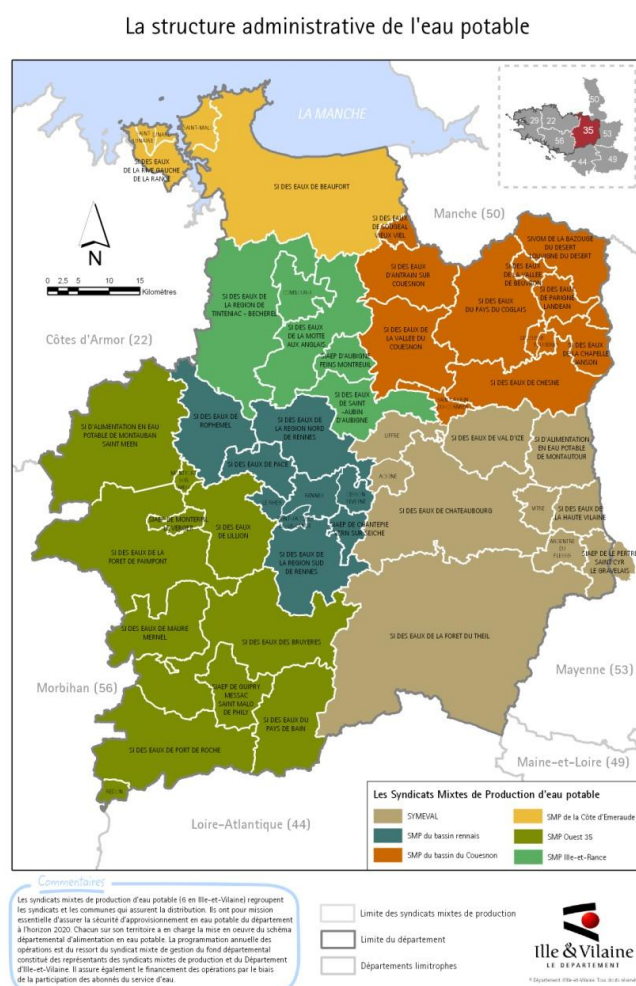
Il a en gestion un fonds départemental dédié au développement de la production en eau potable. Ce fonds est constitué à partir d'une surtaxe appliquée sur la facture des abonnés du service d'eau potable. Cette manne financière est ensuite transférée, d'échelon en échelon, jusqu'au SMG. On reviendra ultérieurement sur le fonctionnement et l'utilisation de ce fonds départemental.

Au sein du SMG, siègent deux collèges d'élus : un collège composé de douze représentants des SMP ; un collège de quatre représentants du Conseil Général. Les premiers siègent en qualité de producteurs d'eau potable, au prorata de leurs contributions au fonds départemental. Chacun des six SMP est donc représenté par un ou deux délégués, hormis le SMP du Bassin Rennais (SMPBR) qui en totalise quatre, en qualité de premier producteur d'eau potable du département. Les représentants Départementaux sont quant à eux présents en raison de l'implication historique du Conseil Général dans la politique de sécurisation de l'AEP du département, et notamment du fait de son important soutien financier. C'est cette instance bicéphale qui adopte le SDAEP et qui définit la programmation annuelle des subventions du syndicat départemental. Quant à la gestion administrative et technique du SMG, elle est assurée par une équipe d'une dizaine d'agents.

À l'échelle territoriale, six SMP ont donc été constitués, selon un principe de sectorisation couvrante<sup>472</sup>. Ils ne sont toutefois pas tous créés *ex nihilo*, certains remontant aux années 1970 comme c'est le cas du SYMEVAL.

Comme leur nom l'indique, les SMP sont officiellement chargés de produire la totalité de l'eau potable du département. Ces syndicats ont vocation à être propriétaires et gestionnaires des ouvrages de production d'eau potable. Ils fédèrent et alimentent une cinquantaine de collectivités dites « *de base* », responsables de la distribution de l'eau potable (cf. Carte n°3). Celles-ci avaient auparavant, le plus souvent, la double compétence production-distribution. Elles sont donc censées transférer au SMP auquel elles adhèrent, et la compétence production, et les infrastructures dédiées à cette mission.

**Carte n°3 : Syndicats mixtes de production et collectivités distributrices en 2008**



Source : <http://www.ille-et-vilaine.fr/page-eau-et-assainissement,133674.fr.html>

<sup>472</sup> Par sectorisation couvrante, on entend une structuration des SMP permettant de couvrir l'ensemble du département, évitant ainsi de laisser une collectivité locale assumer seule la charge de produire son eau potable.

Cette nouvelle architecture institutionnelle des services publics d'eau potable présente ainsi un système départemental de gestion de l'eau potable rationalisé, tout au moins « sur le papier ». Dès lors, l'enjeu pour les acteurs de la coalition – au premier chef desquels se trouve le Conseil Général, s'étant positionné en porteur de la restructuration départementale – a été de concrétiser ce schéma. Il convient désormais de voir comment ce nouveau système s'est progressivement mis en place.

## 1.2. Le SMG : affirmation progressive d'un pilote départemental de la gestion de l'eau potable

Mis en place à partir de 1993, le SMG s'est progressivement emparé du rôle de coordonnateur départemental de la gestion de l'eau potable qui lui était confié. Alors que la décennie 1990 marque une phase d'amorçage timide du SMG, la décennie suivante révèle un syndicat s'affirmant dans sa position de pilote stratégique de la gestion de l'eau potable.

### 1.2.1. Mise en place d'un syndicat pilote départemental

À l'origine, le SMG était conçu dans l'optique d'intervenir sur le domaine restreint de la production d'eau potable ; l'adduction et la distribution d'eau potable étaient ainsi écartées des domaines de compétence du syndicat. Son cœur de mission consistait à planifier la gestion de l'eau potable et à gérer le fonds départemental dédié à la production d'eau potable. Comme on le verra ici, le SMG s'affirma progressivement en tant que pilote départemental de la gestion de l'eau potable, étendant par la suite son champ d'intervention à davantage de missions.

Durant ses dix premières années, le syndicat départemental fut placé sous la tutelle du Conseil Général, celui-ci lui allouant d'importants moyens humains, techniques et financiers. Le SMG avait pour mission « *de travailler sur la sécurisation [... c'est-à-dire] de faire le SDAEP et ensuite de financer les travaux qui allaient derrière* »<sup>473</sup>. En d'autres termes, il s'agissait

---

<sup>473</sup> Agent de l'administration territoriale d'État, DDTM, Ille-et-Vilaine.

d'instituer le syndicat en position de « *coordonnateur* »<sup>474</sup> de la gestion départementale de l'eau potable.

Dès l'origine, les membres du syndicat départemental poursuivaient l'objectif de sécuriser 70 à 80% de l'approvisionnement en eau potable du département, considérant qu'il s'agissait d'un seuil suffisant pour assurer l'alimentation de l'ensemble du département, et ainsi de pallier d'éventuels problèmes quantitatifs vécus localement. Et dès le départ, le SMG a joué un rôle de planificateur et de redistributeur financier en direction des SMP, en étant chargé d'élaborer la politique départementale de sécurisation de l'eau potable, et d'accompagner les collectivités dans sa mise en œuvre.

Puis, en 1997, constatant un retard de la part des collectivités locales dans la mise en place des PPC, et considérant cette dimension comme étant déterminante pour produire de l'eau potable, les élus du SMG décidèrent d'investir ce domaine. Un agent fut recruté par le Conseil Général afin de s'occuper de ce dossier ; cet agent est notamment chargé d'inspecter la mise en œuvre et le respect des prescriptions inscrites dans les DUP. Une enveloppe financière de 500 000 euros fut par ailleurs mise à disposition pour l'ensemble des opérations de protection de la ressource brute (actions de bassin versant et PPC).

#### 1.2.2. Affirmation et autonomisation du syndicat départemental en tant que pilote départemental

Après une décennie 1990 marquée par le lancement du processus de reconfiguration et le « rodage » du SMG dans sa conduite des opérations territoriales, les années 2000 marquent une phase de stabilisation et d'autonomisation du nouveau système départemental.

2004 apparaît comme une année charnière pour le syndicat départemental. Elle signe l'émancipation du SMG de la tutelle du Conseil Général. En effet, un service administratif interne au syndicat est créé cette année là. Il se compose d'un personnel distinct de celui du Conseil Général, qui plus est directement recruté par le SMG. Dès lors, le syndicat départemental devient autonome au plan administratif et peut se distancer de plus en plus des orientations Départementales.

---

<sup>474</sup> Agent du SMG, Ille-et-Vilaine.

En parallèle, le SMG renforce son engagement sur les missions d'accompagnement et d'assistance technique aux SMP. L'idée était certes d'accompagner les syndicats de production dans leurs actions, mais aussi « *[d'intervenir] plus directement sur l'argent que [le SMG] redistribuait* »<sup>475</sup>. En d'autres termes, il s'agissait, d'une part, de maîtriser le budget du syndicat et d'anticiper d'éventuels resserrements budgétaires, et, d'autre part, de contrôler et de responsabiliser les SMP en leur conférant la charge d'élaborer leurs propres projets territoriaux sur la base des préconisations du SDAEP.

De la sorte, le SMG tient une position se rapprochant du chef de file (au sens financier du terme) dans le domaine de la production d'eau potable. Ainsi, le syndicat départemental « *définit en gros au départ les orientations et les opérations finançables mais ce n'est pas lui qui fait la consultation et qui fixe exactement ce qui doit être fait [... Donc] en assurant l'assistance à maîtrise d'ouvrage pour ces infrastructures, c'est une façon de garder un œil sur les décisions des SMP* »<sup>476</sup>.

Enfin, le syndicat départemental s'est engagé depuis peu dans le développement de systèmes d'informations. Deux bases de données ont été créées (ou sont en cours d'élaboration), afin de faciliter le suivi et l'évaluation de la situation de l'eau potable dans le département. La base « PPC » s'inscrit dans la mission de contrôle des périmètres de protection. L'ensemble des captages départementaux y est répertorié, complété par les observations et les recommandations effectuées lors des visites de terrain. La seconde base (en cours d'élaboration au moment de l'enquête) est intitulée « AEP ». Elle a pour ambition d'être un outil de diagnostic, afin de faciliter le suivi du SDAEP et « de vérifier les hypothèses inscrites au schéma »<sup>477</sup>. Ces systèmes d'informations confèrent au SMG une vision stratégique propice à sa mission planificatrice et de coordination des opérations territoriales.

Cette dynamique de renforcement des compétences du syndicat départemental témoigne d'une volonté de s'imposer en tant que structure pivot du système d'AEP, et de pallier le retrait des partenaires financiers et étatiques. Cet ancrage du syndicat dans une position de pilote stratégique fit d'ailleurs l'objet de débats en interne.

---

<sup>475</sup> Agent du SMG, Ille-et-Vilaine.

<sup>476</sup> Agent du SMG, Ille-et-Vilaine.

<sup>477</sup> Cour des Comptes de la Région Bretagne, *Notification finale du rapport d'observations définitives sur la gestion du syndicat mixte pour la gestion du fonds départemental pour le développement de la production d'eau potable d'Ille-et-Vilaine*, 2010.

Dans un souci d'optimisation de la gestion des ressources brutes, il fut proposé aux élus syndicaux de conférer au SMG une compétence davantage opérationnelle, consistant à gérer l'adduction d'eau potable, ne serait-ce que sur les deux grandes interconnexions stratégiques. Cela aurait alors permis « *de peser sur la gestion* »<sup>478</sup> de l'eau, en contrôlant les transferts de secours entre collectivités. Rejetée par une majorité d'élus, cette proposition fut abandonnée.

Grâce à cette compétence, le SMG aurait été en passe d'accéder à un statut de « gouvernement départemental de l'eau potable ». Il aurait alors été détenteur de nombreux attributs gouvernementaux : la planification (qui formalise un programme politique), les subventions (qui sont un levier d'orientation, d'enrôlement et de sanction), l'expertise territoriale (permise grâce aux systèmes d'information qui favorisent le suivi de la gestion de l'eau), la maîtrise stratégique de l'AEP (qui consiste à gérer les flux d'eau et à assurer le secours des collectivités confrontées à des pénuries d'eau potable). Ne lui aurait manqué plus qu'un véritable pouvoir de police.

Malgré la diversification de ses compétences et de ses missions, les principales tâches du SMG demeurent être la planification et la redistribution financière du fonds dédié au développement de la production d'eau potable. Le syndicat apparaît d'ailleurs, aujourd'hui, comme le dernier financeur majeur dans le département, et le pilote stratégique de l'AEP. En effet, du fait de la stabilisation du système territorial et de la conjoncture économique défavorable aux budgets des administrations territoriales, le soutien financier des acteurs de la coalition diminua progressivement. Tandis que les subventions Régionales cessèrent au courant des années 2000, celles du Conseil Général diminuèrent à partir de 2005, jusqu'au vote d'un moratoire sur la politique de l'eau en 2010, gelant tout apport financier à ce secteur. Suite à ce moratoire, les responsables de la direction de l'environnement du Conseil Général reconnaissent, à demi-mot, avoir perdu toute légitimité à intervenir. Enfin, l'apport financier de l'Agence de l'eau suit également la même tendance, c'est-à-dire celle d'une restriction progressive des aides.

En d'autres termes, la coalition politico-administrative s'est considérablement étiolée en une vingtaine d'années. Par ailleurs, elle fait aujourd'hui reposer sur le SMG (et le nouveau système territorial) la prise en charge des enjeux de sécurisation de l'AEP et de reconquête de

---

<sup>478</sup> Agent du SMG, Ille-et-Vilaine.

la qualité de la ressource, ce qui n'est pas sans conséquence pour les collectivités compétentes en eau potable, comme le reconnaissent les acteurs territoriaux.

*« [le Département s'est retiré de la gestion de l'AEP et] c'est dommage ! Tous ceux qui sont en charge de la gestion de l'eau attendent l'ingénierie Départementale pour les aider [...] ; notre voix est attendue mais l'outil SMG va se substituer à notre compétence. [...] Et aujourd'hui] on passe pour des donneurs de leçons »* (élu, direction de l'environnement du Conseil Général, Ille-et-Vilaine)

*« à l'Agence de l'eau, ils ont tendance à chercher des points négatifs aux projets pour justifier qu'ils ne payent pas et ça agace »* (Agent territorial, ville de Rennes et SMPBR, Ille-et-Vilaine)

Mais comment, concrètement, la rationalisation du système productif s'est-elle déroulée ? Le système d'AEP est-il, aujourd'hui, sécurisée ? Tel est l'objet du développement suivant.

### 1.3. Le fonds de développement de la production d'eau potable : levier d'action de la sécurisation quantitative de la production d'eau potable

Bien que la reconfiguration du système départemental d'AEP semble avoir été accueillie favorablement par l'ensemble des collectivités compétentes en eau potable, la concrétisation du schéma pyramidal, et notamment l'activation des SMP (via un transfert de compétence et d'équipements), n'est pas apparue aussi évidente. Afin de rendre effective la nouvelle structuration des services publics d'eau potable, le SMG a recours au fonds départemental. Basé sur un principe de conditionnalité des aides, ce dispositif financier apparaît comme le principal levier de concrétisation du schéma pyramidal d'AEP.

#### 1.3.1. Un levier de solidarité et de transfert de compétence

La nouvelle organisation pyramidale des services d'eau était censée favoriser la sécurisation du système départemental d'AEP. Cela nécessitait cependant de dépasser deux difficultés pour y parvenir.

Tout d'abord, ne produisant pas (ou peu) d'eau potable à leur création, les SMP apparaissaient pour la plupart « virtuels » et peu armés pour s'engager dans cette mission. De plus, leur

légitimité restait à prouver auprès des élus locaux qui se voyaient destituer (sur le papier) de leur compétence productive. En second lieu, les investissements nécessaires à la sécurisation de l'appareil productif étaient non seulement onéreux, mais cela supposait également qu'ils soient supportés par les collectivités territoriales, ce qui rendait les élus quelque peu réticents à s'y engager.

Pour répondre à cela, le mot d'ordre de la coalition fut « *il faut financer !* », comme se rappelle un agent de la direction de l'environnement du Conseil Général d'Ile-et-Vilaine.

Un dispositif financier fut alors imaginé pour permettre aux collectivités de se dégager de toute contrainte d'investissement : les « *travaux de sécurisation [devaient] être financés à 100%.* »<sup>479</sup> Les financements institutionnels du Conseil Général, de la Région Bretagne et de l'Agence de l'eau Loire-Bretagne étant insuffisants pour assurer une prise en charge totale des travaux, « *la solution [fut] de mettre en place une contribution de tous les abonnés du département, [... créant] un fonds géré par un syndicat des syndicats* »<sup>480</sup>, c'est-à-dire le SMG. Ainsi fut créé le « fonds départemental pour le développement de la production d'eau potable en Ile-et-Vilaine ».

Ce dispositif constitue un système de mutualisation supporté directement par les abonnés, et indexé à leur facture d'eau. La redevance fut fixée à partir des estimations financières du SDAEP. Cela équivalait, au début des années 1990, à environ 0,08 euro/m<sup>3</sup> d'eau consommée (0,5 franc). En 2008, ce montant a été rehaussé à 0,12 euro, compte tenu de l'importance des travaux à réaliser dans le département. Par ailleurs, il fut décidé dès l'origine que le montant des contributions serait le même pour tout le département, afin d'instaurer une solidarité urbain-rural.

« *C'est une redevance unique pour tout le département car si on avait fait un montant par syndicat en fonction des besoins, les ruraux auraient payé beaucoup plus cher !* » (Agent territorial, Direction de l'environnement du Conseil Général, Ile-et-Vilaine)

Ce système de contributions mutualisées a permis de constituer une manne financière annuelle de vingt millions de francs. Afin de répondre à l'objectif initial de sécurisation de

<sup>479</sup> Agent du SMG, Ile-et-Vilaine.

<sup>480</sup> Agent territorial, Direction de l'environnement du Conseil Général, Ile-et-Vilaine.

l'AEP et pour maîtriser l'utilisation du « *trésor de guerre* »<sup>481</sup>, deux critères d'éligibilité furent dans un premier temps définis : (i) seuls les principaux ouvrages de production, c'est-à-dire ceux inscrits dans le SDAEP, seraient financés, (ii) si et seulement si ils étaient sous maîtrise d'ouvrage et propriété des SMP. Ce deuxième critère devait favoriser le transfert de la compétence et des ouvrages productifs des collectivités locales vers les SMP, faisant ainsi du fonds départemental un instrument incitatif du projet réformateur.

Contrairement à ce qu'on aurait pu penser *a priori*, « *tout le monde a adhéré [...alors que] les villes auraient pu rester autonomes* »<sup>482</sup>. Dès lors, le transfert de compétence et des équipements fut acté sur le papier, donnant lieu à la signature de conventions entre le SMG et les SMP, et formalisant les modalités de versement des subventions<sup>483</sup>.

Par la suite, trois principales inflexions furent apportées à la politique d'aide du SMG, tout en cherchant à conserver une certaine cohérence des financements.

Considérant que la qualité de la ressource influait directement sur le niveau d'investissement nécessaire pour produire de l'eau potable, le SMG décida dans les années 2000 d'ouvrir son financement aux actions de bassin versant, là « *où il y a une prise d'eau et où des actions sont menées* »<sup>484</sup>. Les sommes allouées à ces opérations sont toutefois inférieures à celles relatives aux équipements.

Puis, constatant au moment de la révision du SDAEP, en 2007, certaines insuffisances en matière d'interconnexion de sécurisation, il fut décidé d'introduire dans la politique d'aide les antennes dites « secondaires ». Celles-ci sont définies comme étant « *une liaison entre la liaison principale et un point de livraison, en général un réservoir, avec deux conditions. [... Tout d'abord] il faut que potentiellement il puisse transiter au moins 500 000 m<sup>3</sup> d'eau dans cette conduite [... Il s'agit ensuite d'une] liaison de transport sur laquelle il n'y a aucun branchement, pas de distribution* »<sup>485</sup>. Le directeur du SMG justifie cet infléchissement et la définition technique des antennes secondaires en s'appuyant sur deux logiques :

- Une recherche de solidarité : « *si on se maintient aux grandes antennes, finalement on n'a pas sécurisé les gens [... car] tout le monde n'est pas proche de la liaison* ».

---

<sup>481</sup> Agent territorial, Direction de l'environnement du Conseil Général, Ille-et-Vilaine.

<sup>482</sup> Agent territorial, Direction de l'environnement du Conseil Général, Ille-et-Vilaine.

<sup>483</sup> Cour des Comptes de la Région Bretagne, 2010, *op. cit.*

<sup>484</sup> Agent du SMG, Ille-et-Vilaine.

<sup>485</sup> Agent du SMG, Ille-et-Vilaine.

- Un souci de cohérence politique : « *On ne peut pas dire d'un côté 'il faut qu'il y ait moins de collectivités de base' et créer un système qui n'incite pas au regroupement* ».

Enfin, troisième et récente modification en date : les subventions sont accordées aux seuls équipements jugés « *d'intérêt départemental figurant [toujours] dans le SDAEP* »<sup>486</sup>, et les élus du SMG se gardent un droit de veto sur les pré-projets soumis par les SMP, afin de juger du caractère indispensable ou « *luxueux* » des installations, comme l'explique un agent du SMG ci-dessous. Cette modification des règles de financement fait suite à un resserrement budgétaire du SMG du fait de la diversification des opérations et de la multiplication des dossiers de demande d'aide<sup>487</sup>. Avant d'entériner cette décision, il avait été proposé d'annuler le principe du financement total des équipements productifs marchands du type « usine de traitement », ceux-ci pouvant dégager une marge d'autofinancement grâce aux ventes d'eau. Cette proposition fut cependant rejetée par les élus du SMG, considérant que le principe initial de subventionnement total des équipements productifs ne devait pas être abandonné.

*« on vient de voter une délibération où on se réserve la possibilité, au stade d'avant projet, de dire 'ça nous paraît vraiment luxueux, pas indispensable, donc on ne financera pas ou qu'à cette hauteur là'. »*  
(Agent du SMG, Ille-et-Vilaine)

### 1.3.2. Une sécurisation quantitative mais une politique patrimoniale orpheline

Le premier effet perceptible de ce dispositif financier est d'avoir favorisé la sécurisation quantitative de l'AEP départemental.

En effet, cette manne financière a permis de réaliser d'importants travaux sur les équipements productifs et de développer les principales interconnexions d'adduction d'eau potable, et ce malgré le retrait progressif des autres financeurs. C'est dans ce cadre là que furent d'ailleurs développés les deux grands axes stratégiques dans lesquels transite 70 à 80% de l'eau potable consommée dans le département (*cf.* Carte n°4). Le système départemental d'AEP paraît donc aujourd'hui bien plus robuste et apte à faire face aux périodes de déficit hydrique. Ainsi, au moment de l'enquête, et dans l'hypothèse où le département ne connaîtrait pas d'épisodes

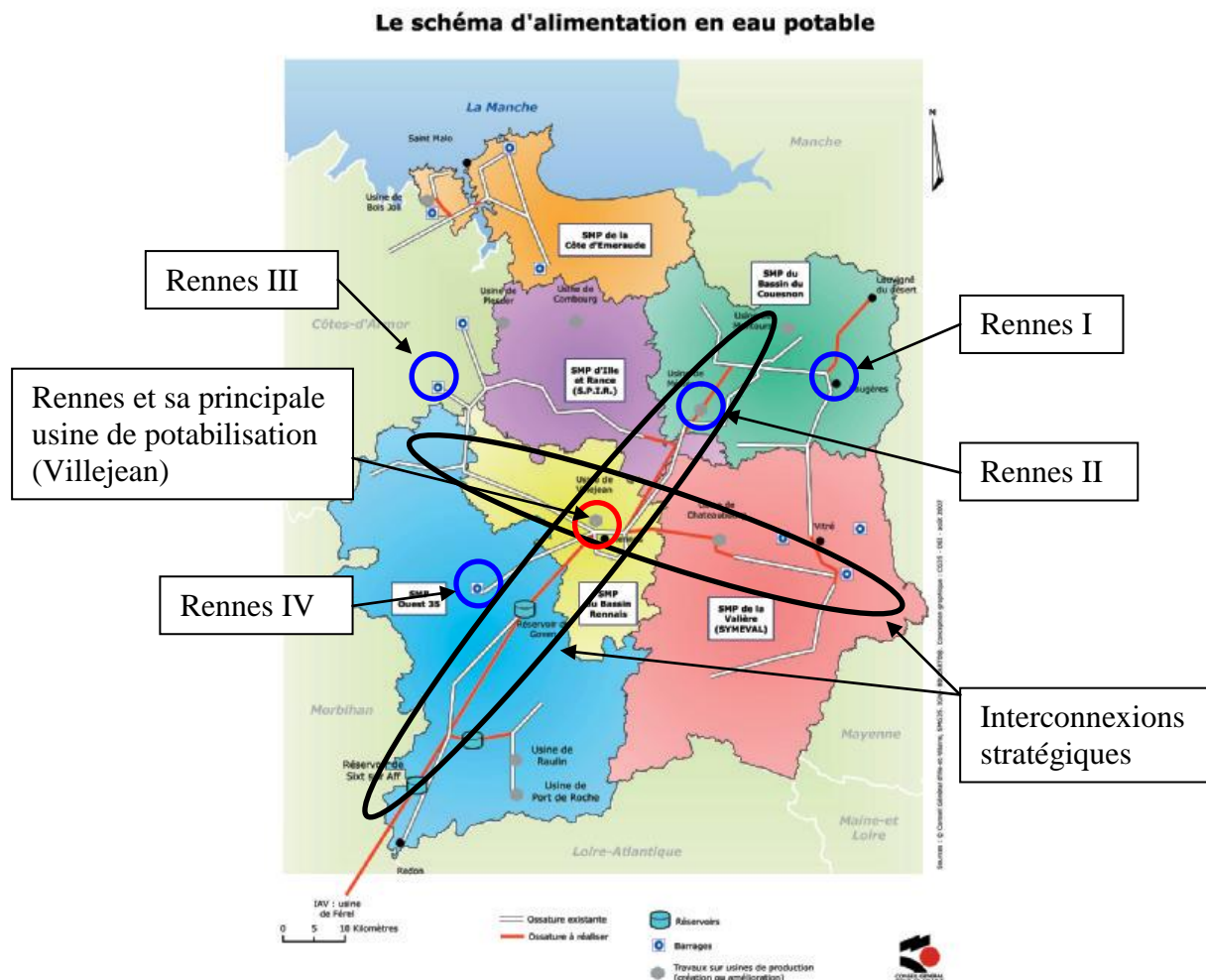
<sup>486</sup> Agent territorial, ville de Rennes et SMPBR, Ille-et-Vilaine.

<sup>487</sup> Cour des Comptes de la région Bretagne, 2010, *op. cit.*

répétés d'intense sécheresse, la production d'eau potable était considérée par un agent du SMG comme sécurisée.

« [Aujourd'hui] si on a une année sèche, il n'y aura pas de soucis, en tout cas dans une moindre mesure, notamment grâce aux deux grandes interconnexions qui existent [...]. Mais si on a deux ou trois années consécutives de sécheresse, là on ne sait pas parce qu'on n'en a pas eu depuis 1989. [...] Donc effectivement, ça oblige à faire des investissements soit surdimensionnés, soit qui ne servent pas beaucoup en temps normal. Mais après, c'est le choix : est-ce qu'on sécurise ou pas ? Quel est le degré de sécurisation ? À quel niveau voit-on la sécurisation ? C'est un vrai débat... » (Agent du SMG, Ille-et-Vilaine)

#### Carte n°4 : Les principaux équipements de production et d'adduction d'eau potable



Source : <http://www.observatoire-eau-bretagne.fr/Media/Atlas/Cartes/>

En termes de rationalisation des services, et bien qu'il n'ait pas encore totalement fait ses preuves sur ce plan là, le fonds départemental possède un réel potentiel incitatif. Cela devrait permettre d'aboutir, *in fine*, au transfert complet de la compétence et des équipements productifs des collectivités « *de base* » vers les SMP.

En effet, peu de SMP se sont vus confier la compétence et les équipements de production par leurs adhérents (*cf.* Encadré n°14). Lorsqu'ils furent activés, il semblerait que cela ait été dans le cadre de la mise en place des nouveaux équipements productifs. Les collectivités locales auraient ainsi été contraintes de s'emparer de l'outil « SMP » pour réaliser les travaux nécessaires aux nouvelles installations de production d'eau potable, dans le but d'accéder aux subventions du SMG. Le fonds financier et son règlement d'aides constituent ainsi un véritable levier d'action et de stabilisation du système pyramidal de gestion de l'eau potable, instrument dont dispose le SMG pour concrétiser la séparation fonctionnelle des compétences et pour assurer la mise en œuvre des préconisations du SDAEP.

#### **Encadré n°14 : Des SMP producteurs d'eau potable ? État des lieux**

##### Les syndicats non producteurs

Malgré leur nom de syndicat de production, deux SMP ne produisaient pas d'eau potable au moment de l'enquête (septembre 2010).

L'exercice du SMP du Bassin du Couesnon se limitait à « *acheter de l'eau [notamment à la ville de Fougères et aux délégataires Véolia Eau et SAUR] pour en redistribuer à ses adhérents* »<sup>488</sup>, grâce à une canalisation dont il est propriétaire. Cette situation est jugée par l'agent de la DDTM en charge des questions d'eau potable comme étant « *un peu problématique en termes de gestion de la ressource* », la coordination entre utilisateurs-producteurs étant quelque peu malaisée.

L'histoire du SMPBR est un peu compliquée. Ce syndicat constitue davantage un bassin de vie qu'un bassin hydrographique<sup>489</sup>. La production d'eau potable sur ce territoire reposait sur trois entités : les syndicats Nord et Sud de Rennes, et la ville de Rennes. Cette dernière

<sup>488</sup> Agent de l'administration territoriale d'État, DDTM, Ille-et-Vilaine.

<sup>489</sup> GRUJARD E., 2006, *op.cit.*

fournissait à elle seule 95% de l'eau potable du SMP, en la puisant dans des territoires ruraux éloignés. Sa ressource est ainsi dispersée en quatre sites (cf. Carte n°4). Rennes I et II se situent dans le bassin du Couesnon, respectivement à proximité de la ville de Fougères et de celle de Mézières sur Couesnon. Le premier site consiste en un ensemble de drains implantés en forêt ; l'eau est ensuite acheminée jusqu'à Rennes par un aqueduc. Dans le cas de Rennes II, il s'agit d'un captage au fil de l'eau dans le Couesnon, renvoyant l'eau vers un réservoir et une usine de traitement (usine de Mézières). La retenue de Rophemel (Rennes III) constitue le troisième site de prélèvement. Celui-ci est implanté dans les Côtes-d'Armor et est alimenté par la Rance ; il s'agit d'un barrage ayant une capacité de renouvellement relativement rapide. L'eau est ensuite transportée jusqu'à la ville via une canalisation longue de 34 km. Enfin, le barrage de la Chèze (Rennes IV) est situé dans le bassin de la Vilaine (SMP Ouest 35). Il s'agit de la plus grosse ressource de la ville de Rennes mais elle présente l'inconvénient de se reconstituer lentement (deux ans). Avec les sites de prélèvement des syndicats Nord et Sud de Rennes et le transfert récent de l'ensemble de la compétence production au syndicat (1<sup>er</sup> janvier 2011), le SMPBR possède aujourd'hui six sites d'accès à la ressource en eau et produit désormais, quatre mois après l'enquête de terrain, toute l'eau du territoire syndical.

#### Les syndicats producteurs : un partage de la compétence avec les collectivités locales

L'eau potable distribuée au sein du SMP de la Côte d'Émeraude provient en majeure partie de trois entités productrices : « *un syndicat prédominant* »<sup>490</sup>, la ville de Saint-Malo et le SMP lui-même. Ce dernier est propriétaire des ouvrages récents ; sa production s'éleva en 2009 à 7000 m<sup>3</sup>/jour d'eau potable. Selon l'agent de la DDTM, la difficulté sur ce territoire réside dans la coexistence de deux délégataires concurrents, en contrat auprès des deux collectivités situées de part et d'autre de la Rance. Ce « vis-à-vis » concurrentiel rendrait « *la coordination [...] pas forcément évidente* », provoquant ainsi des tensions sur la ressource brute.

Le Syndicat de Production d'eau potable d'Ille et Rance est propriétaire des usines de potabilisation dites « de tête » et d'une canalisation traversant son territoire. Il produit en partie l'eau potable distribuée dans le syndicat (2800 m<sup>3</sup>/jour d'eau potable pour l'exercice 2009) et complète sa production par de l'achat d'eau qu'il revend ensuite aux collectivités distributrices. Il est donc à la fois producteur, acheteur et revendeur d'eau. À l'instar du SMPBR, ce syndicat puise sa ressource sur des territoires extérieurs au sien, c'est-à-dire

<sup>490</sup> Agent de l'administration territoriale d'État, DDTM, Ille-et-Vilaine.

principalement dans le département des Côtes-d'Armor. Sa force réside cependant dans sa structuration qui, selon l'agent de la DDTM rencontré, lui permet de sécuriser son AEP.

En 2009, le SMP Ouest 35 produisait 11 500 m<sup>3</sup>/jour d'eau potable. La particularité de ce syndicat est d'être secouru par le barrage et l'usine de potabilisation de Férel, situés à l'embouchure de la Vilaine, dans le département du Morbihan. Il s'agit du plus gros site de production et de stockage (50 millions de m<sup>3</sup>) d'eau potable en Bretagne. Cette liaison ne permet toutefois pas de secourir l'ensemble des collectivités du syndicat ; le secteur Ouest a ainsi dû développer des interconnexions entre collectivités, mais la sécurisation de ces dernières demeure encore problématique.

Le Syndicat Mixte des Eaux de la Valière (SYMEVAL) est le syndicat présentant le plus d'interrelations avec le Conseil Général. En effet, le Département confia dans les années 1970 au syndicat la gestion de ses trois barrages, permettant d'alimenter l'usine de potabilisation située à Vitré. Il produisait ainsi, en 2009, 14 000 m<sup>3</sup>/jour d'eau potable. Une seconde usine de production devrait également passer sous maîtrise d'ouvrage du syndicat, laissant entrevoir un renforcement de sa structure.

De même, afin de s'intégrer dans le paysage politico-administratif de la gestion de l'eau potable et ainsi contourner « l'hostilité » de leurs adhérents, les SMP semblent avoir utilisé d'une stratégie visant à « *entrer par le volet bassin versant* », développant ainsi une mission autre que celle qui leur était dévolue à l'origine. De la sorte, ils légitiment leur existence en proposant une assistance à leurs adhérents, à l'instar des relations entretenues avec le syndicat départemental. Selon le directeur du SMG, cette stratégie devrait leur permettre de « *monter progressivement en puissance* ».

« *leur boulot principal est de servir d'aide aux syndicats qui les composent. Un peu comme nous [le SMG], finalement, on sert d'aide aux SMP.* » (Agent du SMG, Ille-et-Vilaine.)

L'activation pleine et entière des SMP demeure toutefois incertaine, les collectivités locales pouvant préférer leur autonomie au détriment des aides. Leur « entêtement » est susceptible de contrer le projet réformateur du SMG, rendant inopérant le levier incitatif que constitue le fonds départemental, comme l'explique un agent de la DDTM dans le verbatim suivant. Ce

fut par exemple le cas de la municipalité de Redon qui refit son usine de potabilisation à ses frais, payant ainsi « *le prix de son indépendance*. »<sup>491</sup>

*« Il n'y a pas d'imposition aux syndicats de distribution d'abandonner leur compétence de production. Mais s'ils veulent la maintenir, soit c'est vraiment une grosse justification ou alors c'est eux qui financent à 100% leurs projets. »* (Agent de l'administration territoriale d'État, DDTM, Ille-et-Vilaine)

L'utilisation du fonds départemental n'est pas non plus exempte d'effets indésirables, voire pervers. Tout orienté vers la seule dimension « production d'eau potable », le fonctionnement de ce dispositif conduit à exclure les collectivités « *de base* » de tout soutien financier de la part du SMG. Ces collectivités doivent alors assumer, seules, la gestion patrimoniale de leurs réseaux, c'est-à-dire l'ensemble des coûts affairant à l'entretien/renouvellement des réseaux d'adduction d'eau potable. N'étant pas prise en compte par le SMG, la dimension patrimoniale de l'activité de distribution d'eau potable apparaît donc comme le volet orphelin de la politique départementale de gestion de l'eau.

Or ceci s'avère particulièrement problématique lorsqu'on connaît le taux de renouvellement extrêmement faible de la plupart des collectivités (moins de 1%/an du linéaire) et leurs difficultés financières (crise des finances publiques). Malgré l'incitation du Conseil Général à procéder à « une mutualisation intégrale ou partielle »<sup>492</sup> de la compétence « gestion patrimoniale », le SMG ne s'engagea pas dans cette voie. Incitées par la DDTM à fusionner au sein d'intercommunalités, les collectivités rurales en situation critique (aux plans financier et patrimonial) acceptent alors d'opérer des regroupements par défaut, afin d'être en mesure d'assurer le renouvellement de leurs réseaux de distribution.

*« quand il y a du renouvellement à faire, souvent le président de la collectivité se rend compte qu'il est sur une bombe à retardement et qu'il ne peut pas le faire. [... Donc] Quand on arrive à marier des collectivités, très souvent on se rend compte derrière que la petite mariée avait le pied bot. »* (Agent de l'administration territoriale d'État, DDTM, Ille-et-Vilaine)

La production d'eau potable étant ainsi considérée comme sécurisée, il est fort à parier que le SMG ouvre dans le futur son action aux collectivités locales distributrices, une fois que les

---

<sup>491</sup> Agent du SMG, Ille-et-Vilaine.

<sup>492</sup> Cour des Comptes de la région Bretagne, 2010, *op. cit.*, p6

SMP seront bel et bien activés. Dans le cas contraire, un autre scénario évolutif serait la prise en charge de cet enjeu, en partenariat avec les SMP, à l'instar des aides du SMG à leur égard.

### 1.3.3. Un « trésor de guerre » assez fragile

Le fonds départemental présente toutefois plusieurs limites conduisant à s'interroger sur sa pérennité.

Tout d'abord, il s'agit d'un mode de financement à la limite de la légalité, ce que ne manqua pas de remarquer la chambre régionale des comptes. En effet, rajouter une redevance supplémentaire à la facture des abonnés du service de distribution, redevance dont ils ne bénéficieront pas directement au plan de la gestion de ce service, était considéré comme illégal. Cependant, la chambre régionale des comptes l'autorisa au nom de la solidarité et de l'urgence à intervenir en matière de sécurisation de l'AEP.

*« la contribution des abonnés a été validée par la trésorerie générale 'au titre de la solidarité départementale' [...] il y a eu un double contrôle de la Cour des Comptes qui admet le principe parce qu'il faut faire quelque chose. [...] car] quand on ouvrait le robinet, la ressource était tarie ! Il n'y avait plus d'eau »* (Agent territorial, Direction de l'environnement du Conseil Général, Ille-et-Vilaine)

La cour des comptes soulève ensuite deux autres problèmes d'ordre réglementaire.

Le premier consiste en un circuit financier trop complexe et juridiquement infondé. Quatre étapes sont nécessaires au reversement de la surtaxe auprès du SMG : (1) l'opérateur du service de distribution d'eau potable collecte les sommes dues puis (2) les reverse aux autorités organisatrices de la distribution qui, elles, (3) les font remonter aux SMP. Enfin, (4) ces derniers les restituent au SMG. L'élément controversé dans ce circuit réside à la troisième étape, c'est-à-dire dans le transfert financier par le biais des SMP. N'étant pas « les destinataires finaux des sommes dues [...] La participation des SMP apparaît davantage comme un moyen de limiter les tâches administratives du SMG par la réduction du nombre d'interlocuteurs. » Le réel inconvénient d'un tel système est alors « de générer dans les comptes des produits et des charges budgétaires provisoires »<sup>493</sup>. Cela serait donc susceptible de déstabiliser la gestion financière des syndicats de production.

<sup>493</sup> Ibid., p22.

Le deuxième problème identifié concerne le financement des actions de bassin versant. La surtaxe prélevée sur l'abonné devrait théoriquement être allouée « au seul financement du service public d'eau potable » ce qui rend « la légalité du financement de ces actions [de bassin versant ...] désormais contestable. »<sup>494</sup>.

Passées ces considérations juridiques, la pérennité du fonds paraît en danger. Celui-ci fut créé dans une optique de complémentarité des financements institutionnels, afin d'atteindre 100% du montant des travaux à engager. Or, suite aux retraits des différents partenaires financiers, le SMG se retrouve aujourd'hui seul à assurer la (quasi) totalité des aides. Ceci le conduisit à augmenter le taux de contribution des abonnés en 2008. Mais, face à l'ampleur des travaux à effectuer, la manne financière du SMG risque de s'amenuiser très rapidement, laissant entrevoir des difficultés d'investissement. Cela peut cependant être compensé par une augmentation réitérée du montant de la redevance, réévaluation qui ne serait toutefois pas sans risques en termes d'acceptabilité sociale.

*« quand le fonds a été institué, il restait 30-40% à financer pour atteindre les 100% de prise en charge des investissements. Aujourd'hui, on est plutôt entre 80 et 90% à assurer. Donc on est passé d'environ 0,08 euro à 0,12 euro et on sera peut être à 0,16 euro d'ici 2-3 ans. » (Agent du SMG, Ille-et-Vilaine)*

*« Le fonds va maintenant fondre très vite avec tous les travaux à réaliser et aussi avec la baisse des finances publiques... » (Agent territorial, Direction de l'environnement du Conseil Général, Ille-et-Vilaine)*

Ce fonds apparaît ainsi bien fragile pour assumer l'ensemble des missions attribuées au SMG. Il est juridiquement attaquant et financièrement dépendant : (i) de l'acceptation des abonnés à payer le dû demandé ; (ii) du bon fonctionnement de la chaîne de recouvrement ; (iii) d'une stabilisation des derniers financements institutionnels, et de la quantité et de l'ampleur des travaux à réaliser.

Ainsi, la sécurisation quantitative de l'AEP du département a largement été permise par une rationalisation des entités compétentes en matière d'eau potable, notamment par le biais d'une séparation fonctionnelle entre les compétences production et distribution d'eau potable.

---

<sup>494</sup> *Ibid.*, p16

Mais qu'en est-il de l'enjeu de préservation et de reconquête de la qualité des eaux brutes mis en lumière au début des années 1990 ? Comme on le verra lors de la section suivante, les programmes Bretagne Eau Pure, impulsés par la Région, ont engendré dans leur sillon un important arsenal d'instruments visant à maîtriser le problème des pollutions diffuses d'origine agricole.

## **2. La question de la protection/reconquête de la qualité des eaux brutes : un enjeu visant à rapprocher les mondes de l'eau et de l'agriculture**

Dès la fin des années 1980, la qualité des eaux brutes en Bretagne apparaît fortement dégradée. Le diagnostic est sans équivoque : au vu des taux de nitrates, de pesticides et d'autres substances présents dans la composition biochimique de la ressource brute, la détérioration de la qualité des eaux brutes est provoquée par le mode de production intensif jusqu'alors pratiqué en agriculture. Afin de répondre à ces interactions désastreuses, il apparaît nécessaire de maîtriser ces pollutions diffuses. Pour ce faire, il s'agissait d'opérer un rapprochement entre les mondes de l'eau et de l'agriculture, afin de traiter les enjeux inhérents à chacun de ces deux secteurs et de réguler leurs interactions.

Cela constitue le second enjeu dont s'est saisie la coalition politico-administrative au début des années 1990 et à l'égard duquel la Région Bretagne s'est plus particulièrement investie.

On verra ici comment les programmes Bretagne Eau pure ont enclenché un vaste processus de prise en charge des interactions entre agriculture et eau, et comment ces programmes se sont poursuivis, sous diverses déclinaisons, en Ille-et-Vilaine.

### **2.1. Les programmes Bretagne Eau Pure, prémices d'une prise en charge des interactions agriculture/eau**

« L'eau, un enjeu majeur dont la qualité est une nécessité » est-il écrit, à la manière d'un slogan, en première partie d'un rapport du Conseil Économique et Social de la Région

Bretagne<sup>495</sup>. En effet, la détérioration de la ressource bretonne fut révélée au public dès les années 1990, devenant dès lors un problème majeur à traiter. Cela eut notamment pour effet de marquer durablement les esprits. Ce fut aussi une fenêtre d'opportunités pour s'engouffrer sur cet enjeu de protection et de reconquête de la qualité de la ressource. Les programmes Bretagne Eau Pure apparaissent ainsi comme étant les premiers dispositifs visant à maîtriser la question des pollutions diffuses d'origine agricole.

Les programmes Bretagne Eau Pure ont été initiés dès 1990, dans le cadre des Contrats de Plan État-Région. Il s'agissait de programmes pluriannuels regroupant les principaux financeurs institutionnels : l'État, la Région, les Départements, l'Agence de l'eau Loire-Bretagne. Trois programmes furent conduits, le dernier finissant en 2006. Tandis que le premier programme (1990-1994) était axé sur l'assainissement, les deux suivants (à partir 1995) portaient explicitement sur les questions de protection et de reconquête de la qualité de l'eau brute, en ciblant l'enjeu de maîtrise des polluants (principalement les nitrates et les produits phytosanitaires). Dans ce cadre là, les représentants du secteur (Chambre d'agriculture, Confédération des Coopératives de l'Ouest, négoce) furent intégrés au dispositif, à partir 1995.

L'objectif du dispositif Bretagne Eau Pure, dans ses deux dernières versions, était « de favoriser la cohérence des programmes et des financements sur les bassins versants »<sup>496</sup> ; il avait ainsi une mission de coordination de l'ensemble des actions régionales, ceci dans une optique d'intervention à long terme et pour lesquels « *les résultats sont beaucoup plus difficilement mesurables* »<sup>497</sup>. L'essence de ces programme était d'agir sur la base du « volontariat et [de] l'incitation », par le biais de « contrats entre financeurs et porteurs de projets »<sup>498</sup>. L'approche concertée, par bassin versant, était à la base du dispositif.

Son champ d'intervention s'axait autour de trois objectifs : (i) la reconquête de la qualité de la ressource ; (ii) l'expérimentation ; (iii) le changement des pratiques (formation, information, animation). Il s'agissait ainsi de vastes programmes, déclinés localement par les collectivités locales ayant une compétence en matière de gestion de l'eau.

---

<sup>495</sup> Conseil Économique et Social de la Région Bretagne, *Le défi de la qualité des eaux en Bretagne*, 2003.

<sup>496</sup> *Ibid.*, p278

<sup>497</sup> Agent territorial, ville de Rennes et SMPBR, Ille-et-Vilaine.

<sup>498</sup> Conseil Économique et Social de la Région Bretagne, 2003, *op. cit.*

C'est à partir de 1995, en plaçant l'enjeu agricole au centre des préoccupations du dispositif, que le programme Bretagne Eau Pure aurait « pris tout son sens »<sup>499</sup>. La légitimité de ce dispositif fut d'ailleurs renforcée suite à l'adoption de la DCE en 2000, imposant des objectifs de reconquête de la qualité des masses d'eau à l'horizon 2015, faisant alors de la protection de la ressource brute un enjeu majeur de la gestion de l'eau.

En Ille-et-Vilaine, la mise en place des programmes Bretagne Eau Pure fut financièrement soutenue par les partenaires institutionnels « habituels », rejoints en 1995 par le SMG. Cela marque ainsi le début de son investissement sur les actions de bassin versant.

Cependant, à la différence des autres départements bretons, ce ne fut pas le Conseil Général qui fut le pilote et l'animateur des rapprochements entre acteurs de l'eau et de l'agriculture, mais le SMG, sous présidence rennaise. De même, tandis que dans les autres départements la chambre d'agriculture était fortement impliquée dans ces arènes de discussion, ce « *leadership* » lui fut contesté en Ille-et-Vilaine par ses propres adhérents : d'une part, nombre d'agriculteurs ne se reconnaissaient pas dans les « discours pro-syndicat agricole majoritaire » de la chambre consulaire, et, d'autre part, celle-ci « n'aurait pas rempli correctement sa mission de développement et d'information » des exploitants agricoles sur les thématiques environnementales<sup>500</sup>.

En matière d'impacts, le dispositif Bretagne Eau Pure connut un succès assez mitigé à l'échelle régionale.

D'un point de vue général, il est apparu des freinages de la part des acteurs agricoles et des élus locaux. La faible mobilisation des premiers s'expliquerait par leur appréhension des « effets secondaires [...] de ces ] mesures conventionnelles expérimentées », notamment la normalisation de leurs pratiques dans la réglementation nationale, les conduisant à adopter une « stratégie de freinage »<sup>501</sup>. Quant aux élus locaux, échaudés par les conflits entre les acteurs agricoles et les acteurs associatifs de défense de l'environnement conduisant à un enlisement de l'action dans des débats interminables, ils semblent avoir préféré se concentrer

<sup>499</sup> *Ibid.*, p280

<sup>500</sup> BOURBLANC M., « Chapitre II : Vers une protection élargie des points de captage en eau potable ? L'approche bretonne entre bassin d'alimentation et périmètre de captage », in SALLES D. (dir.), *L'Eau des villes et l'Eau des champs. Négociation territoriale et génie de l'environnement*, Programme de recherche CNRS-D2RT.

<sup>501</sup> *Ibid.*

sur une problématique « pollutions accidentelles et ponctuelles »<sup>502</sup>, plutôt que de traiter de la question des pollutions agricoles diffuses.

En Ille-et-Vilaine, l'expérience tourna court en certains endroits, notamment sur le bassin de la Rance, comme se le rappelle un agent territorial de la ville de Rennes et du SMPBR : « *c'était bien parti en 1998 sur les contrats territoriaux d'exploitation et après le changement de gouvernement, ça s'est cassé la figure* ». Cette triste expérience témoigne de la fragilité des dispositifs incitatifs et volontaires.

Outre ces échecs, les programmes Bretagne Eau Pure sont vivement critiqués pour leurs faibles résultats ; ils auraient ainsi conduit à une gabegie financière. En effet, les résultats en matière d'utilisation d'intrants agricoles et de reconquête de la qualité de la ressource brute ne seraient pas à la hauteur des dépenses engagées... Cela aurait eu pour effet de favoriser une réticence et une méfiance de la sphère politique et des acteurs de la société civile vis-à-vis des projets visant à accompagner, voire à impulser, un changement des pratiques agricoles, explique un élu du Conseil Général d'Ille-et-Vilaine.

*« avec les programmes Bretagne Eau Pure, on a dépensé beaucoup d'argent pour de faibles résultats. Donc les politiques sont un peu timorés sur les accompagnements financiers : il n'y a plus d'exigence sur le résultat... [...] On sait aussi que ça va demander dix à quinze ans de latence, vu les sols de la Bretagne. Donc on ne peut plus faire de programmes Bretagne Eau Pure et il y a une méfiance dans l'accompagnement des politiques »* (élu, direction de l'environnement du Conseil Général, Ille-et-Vilaine)

Cependant, ce dispositif favorisa en d'autres endroits une interrelation entre acteurs de l'eau et du milieu agricole, permettant d'agir sur la problématique « nitrates » et « produits phytosanitaires ». Ce fut par exemple le cas du bassin du Couesnon qui vécut une relativement bonne coopération entre agriculteurs et collectivités locales. Sur ce territoire, les acteurs s'accordèrent sur la gestion et le suivi des produits phytosanitaires et des engrais, permettant de procéder à un suivi régulier de l'interaction entre les pratiques agricoles et la qualité de l'eau. La clef de cette réussite serait le caractère local et partenarial de ces échanges, indique un agent rennais.

---

<sup>502</sup> Ibid.

*« c'est le côté local qui a fait que ça marche. Ils fournissaient les données et nous on faisait un observatoire du suivi des molécules dans l'eau » (Agent territorial, ville de Rennes et SMPBR, Ile-et-Vilaine)*

Ainsi, le plus grand succès sans doute à verser à ce programme régional réside dans l'interconnaissance et l'« apprivoisement » réciproque entre milieu agricole et secteur de l'eau. En ayant réussi à surmonter les habituels conflits, en vue de développer une action concertée, ces acteurs ont progressivement appris à se connaître et à se reconnaître, posant ainsi les bases d'une potentielle et future coopération, et ce quand bien même certaines expériences furent précocement avortées.

*« il y a eu un temps de connaissance et de reconnaissance mutuelle entre les acteurs de l'eau et les acteurs agricoles, où 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. » (Agent du SMG, Ile-et-Vilaine)*

Finalement, la véritable force de ces programmes fut d'entraîner dans leur sillage d'autres dispositifs de protection de la ressource, comme on va maintenant le voir en ce qui concerne la mise en œuvre des PPC et des autres actions de protection et de reconquête de la qualité de la ressource brute en Ile-et-Vilaine.

## 2.2. Une intégration de la problématique agricole à l'ensemble des dispositifs de protection de la ressource brute

Le dispositif des PPC, introduit par la loi sur l'eau de 1964 et réactualisé par la loi de 1992, fixait à échéance 1997 la mise en œuvre effective de ces périmètres. Ces derniers, pour rappel, étaient destinés à protéger les captages de tout risque de pollution accidentelle et ponctuelle.

Or, comme l'indique Magali Bourblanc, la spécificité de la situation bretonne réside dans la prédominance des « captages au fil de l'eau à partir de ressources superficielles »<sup>503</sup>. Les captages seraient alors davantage soumis à un risque de contamination de la qualité de l'eau par des pollutions diffuses d'origine agricole. Leur protection nécessiterait donc de prendre en considération « un bassin versant de taille considérablement supérieure à celle des bassins

<sup>503</sup> Ibid., p35

versants de ressources souterraines », c'est-à-dire un périmètre se rapprochant des aires d'alimentation de captage.

D'une manière générale, les procédures PPC et les relations (et les bras de fer) entre décideurs locaux et agriculteurs en Bretagne ne semblent pas avoir permis (ou faiblement) de créer une réelle dynamique partenariale avec le secteur agricole afin d'opérer cette remontée d'échelle d'intervention. De plus, en se concentrant sur la problématique PPC au sens strict, des tensions seraient apparues à l'égard des servitudes et des prescriptions de DUP. Les acteurs du secteur agricole auraient alors eu tendance à s'enfermer dans une logique conflictuelle, refusant de se soumettre aux contraintes énoncées par les acteurs politiques du domaine de l'eau potable.

Il semblerait toutefois que la situation en Ille-et-Vilaine, à dire d'acteurs territoriaux<sup>504</sup>, ait été bien différente.

Dans ce département, et ce dès les années 1990, il y aurait eu « *cette approche agricole plus pollution diffuse* »<sup>505</sup>, permettant de nouer des liens et d'engager une discussion avec ce secteur économique. Cette approche aurait été favorisée, explique Magalie Bourblanc, par une appropriation singulière des programmes Bretagne Eau Pure par les élus locaux du département. Échaudés par des tensions et des blocages suscités par la confrontation entre agriculteurs et acteurs associatifs, les élus locaux auraient eu tendance à restreindre le périmètre de la concertation sur deux plans. D'une part, en préférant intervenir à l'échelle des PPC plutôt que des bassins versants, il s'agissait de limiter le nombre de participants et, par conséquent, de réduire le risque d'enlisement dans des conflits/luttes d'intérêts infructueux, tout en mettant au centre des discussions la question agricole. D'autre part, les élus locaux semblent avoir, dans bien des cas, évincé les acteurs associatifs des cercles de concertation, considérant qu'ils étaient trop virulents et « jusqu'au-boutistes » dans leurs revendications. Enfin, pour ne pas reproduire certaines erreurs antérieures ayant favorisé une crispation dans le conflit, les élus locaux – notamment rennais – semblent avoir changé de stratégie en matière de mise en œuvre des prescriptions de DUP, comme l'indique Magalie Bourblanc.

En effet, durant les années 1970-1980, la ville de Rennes avait vainement tenté d'imposer, par la force, des mesures de protection de ses captages au monde agricole. Cela s'était soldé par

---

<sup>504</sup> L'étude menée par Magali Bourblanc concorde avec le propos des acteurs rencontrés en Ille-et-Vilaine dans le cadre de la thèse, confirmant ainsi la stratégie et la spécificité du département, en comparaison avec les autres départements bretons.

<sup>505</sup> Agent du SMG, Ille-et-Vilaine.

un cuisant échec et par une escalade de l'affrontement : d'un côté, les agriculteurs refusaient de se plier aux mesures adoptées unilatéralement par Rennes ; de l'autre, les élus rennais usaient d'une stratégie répressive, en envoyant systématiquement les gendarmes aux agriculteurs récalcitrants. Puis, prenant conscience qu'une telle stratégie favorisait la crispation des parties dans le conflit, les élus rennais décidèrent, dans les années 1990, de s'engager davantage dans une voie coopérative. Cette nouvelle stratégie se caractérisait par une co-construction des dispositifs et des mesures de protection entre agents de la municipalité et agriculteurs. Cela permit ainsi d'apaiser progressivement les relations avec les acteurs du secteur agricole, et notamment avec la chambre d'agriculture, qui accepta – non sans quelques difficultés – le rôle de « *leadership* » de Rennes et du SMG dans le pilotage des programmes de protection de la ressource brute.

*In fine*, un premier protocole « captage » fut élaboré au moins entre la chambre d'agriculture et le SMG. Celui-ci consistait, dans un premier temps, à instaurer « *un groupe de concertation départementale, regroupant la profession [agricole], la DDASS et la DDA, le Conseil Général, les syndicats d'eaux, l'Agence de l'eau* »<sup>506</sup>. Ce collectif avait pour objectif de fixer l'ensemble des règles applicables dans tel ou tel périmètre de protection, et d'indiquer les différentes étapes de la procédure de définition des prescriptions de protection. Cela permettait ainsi de donner un cadre global d'intervention, tout en conservant une marge d'adaptation des procédures au cas par cas.

Cependant, suite à une multiplication des contentieux juridiques à l'égard des servitudes et de leurs prescriptions, ce cadre global fut désavoué et remplacé par deux autres protocoles – l'un pour les agriculteurs, l'autre pour les propriétaires de captage – « *calés sur les règles d'expropriation* »<sup>507</sup>. En effet, en Ille-et-Vilaine, le mot d'ordre des financeurs institutionnels consistait à favoriser l'acquisition du foncier sur les deux premiers périmètres de protection, plutôt que d'indemniser les effets « dommageables » des mesures agri-environnementales sur l'activité agricole, tels qu'une perte de la valeur foncière de l'exploitation ou une baisse des rendements productifs.

Le directeur du SMG justifie ce choix en mobilisant une argumentation socio-technique : les agriculteurs ne semblant pas prêts à modifier considérablement leurs pratiques, acquérir le foncier serait alors « *la seule solution* » pour gérer la question des pollutions agricoles

<sup>506</sup> Agent de la chambre d'agriculture, service environnement, Ille-et-Vilaine.

<sup>507</sup> Agent de la chambre d'agriculture, service environnement, Ille-et-Vilaine.

diffuses. Autrement dit, les mesures d'indemnisation et de concertation seraient jugées insatisfaisantes par les financeurs institutionnels bretons pour réguler, voire pour juguler, durablement les interactions agriculture-sols-ressource en eau.

Aujourd'hui, 80 à 95% des captages en Ille-et-Vilaine bénéficieraient d'un arrêté préfectoral de DUP, validant le dossier préparatoire des périmètres de protection. Quant à leur réelle application, le rapport de la Chambre Régionale des Comptes indique que 79% des captages du département étaient, en 2009, au stade de l'« inscription aux hypothèques »<sup>508</sup>, ce qui constitue l'ultime étape de la procédure administrative portant sur les servitudes. Autrement dit, les périmètres seraient aujourd'hui définis et mis en place en majeure partie.

Selon un agent de la DDTM, ce taux élevé d'application des PPC est à verser à l'action et à l'influence du SMG sur les propriétaires terriens, le syndicat départemental apparaissant davantage armé que les élus locaux pour « piloter » ce dossier, et ce pour deux raisons. D'une part, les élus syndicaux siégeant au SMG ne sont pas directement visés par des enjeux électoraux locaux – et donc par des risques de sanction aux prochaines élections – du fait de leur faible visibilité au sein du SMG, vis-à-vis de la population ; cela leur offre ainsi davantage de marges de manœuvre et de négociation face aux agriculteurs. D'autre part, le discours du SMG aurait une portée « *proche du discours régalien* », permettant d'être sans doute plus entendu par les agriculteurs et les élus locaux. En d'autres termes, le succès de la mise en œuvre des PPC en Ille-et-Vilaine semble fortement conditionné par l'appui d'une autorité locale, auprès des élus locaux, et par la longue expérience des représentants rennais en la matière, élus souvent en position de pilote sur ce sujet.

Par ailleurs, la mise en œuvre des prescriptions de DUP fait l'objet de deux séries de contrôle, renforçant ainsi la démarche de protection des captages. Ces contrôles sont exécutés par le SMG, dans un but préventif (répondre aux défaillances flagrantes avant que des sanctions ne soient appliquées aux collectivités et/ou aux agriculteurs, ou que des problèmes sanitaires et environnementaux n'arrivent), et par les agents de l'ARS. Ces derniers réalisent un contrôle sanitaire, « *conformément aux instructions* »<sup>509</sup>.

---

<sup>508</sup> Cour des Comptes de la Région Bretagne, 2010, *op. cit.*, (annexe 6).

<sup>509</sup> Agent de l'administration territoriale d'État, ARS, Ille-et-Vilaine.

Ces deux séries de contrôle semblent porter leurs fruits. De la sorte, les élus locaux bénéficieraient d'un surcroît de légitimité « *face aux administrés récalcitrants* »<sup>510</sup>, leurs injonctions à se mettre en conformité à l'égard des prescriptions de DUP étant alors renforcées par le risque de subir une sanction de la part de l'administration d'État (régulation étatique).

La mise en œuvre des PPC en Ile-et-Vilaine fait toutefois l'objet d'au moins deux critiques. La première, formulée par les élus et les techniciens des collectivités locales, concerne les procédures administratives du dispositif. Celles-ci seraient « *longues* », « *lourdes* » et « *coûteuses* », sans compter les tensions générées entre acteurs<sup>511</sup>.

La seconde critique, émise par l'association Eau et Rivières de Bretagne, incrimine le temps de réaction des autorités publiques à l'égard de la protection des captages. Les élus territoriaux et les agents de l'administration territoriale d'État s'étant tardivement emparés de cet enjeu, cela aurait eu pour effet d'accroître la dégradation de la ressource dans de nombreux captages. Ainsi, face aux trente et un captages présentant un dépassement de seuil de qualité, les autorités publiques auraient opté pour une stratégie de fermeture et d'abandon des sites identifiés, plutôt que d'engager des actions de reconquête de la qualité de l'eau. Le rapport 2003 du Conseil Économique et Social de Bretagne indiquait d'ailleurs que « le nombre de captages à l'arrêt s'élev[ait] à quinze, dont neuf exclusivement en raison de la mauvaise qualité des eaux ». Le rapport préconisait ensuite d'engager des actions de reconquête de la qualité de la ressource, afin d'éviter que le problème ne s'aggrave. En cas contraire, le rapport indiquait un risque de « défaillance des ressources, en termes de qualité, [pouvant] atteindre 80% »<sup>512</sup> d'ici 2013. À ce propos, il ne fut rapporté, au moment de l'enquête, la seule persistance de neuf captages problématiques. La mise en œuvre des PPC semble donc avoir permis, non pas d'endiguer totalement ce problème de pollution, mais de l'avoir au moins circonscrit.

Quant aux captages prioritaires Grenelle, spécifiquement dédiés à la protection de la ressource contre les pollutions agricoles diffuses, l'Ile-et-Vilaine en compte quatre sur son territoire.

<sup>510</sup> Agent de l'administration territoriale d'État, ARS, Ile-et-Vilaine.

<sup>511</sup> Cette critique est d'ailleurs évoquée dans, et corroborée par, les rapports BOURBLANC M., *op. cit.*, et Conseil Économique et Social de la Région Bretagne, 2003, *op. cit.*

<sup>512</sup> Conseil Économique et Social de la Région Bretagne, 2003, *op. cit.*, p74.

Du fait de « *contraintes beaucoup plus lourdes [... et] des exigences de résultats* »<sup>513</sup>, ces procédures sont directement pilotées par les services déconcentrés de l'État.

L'un des avantages sans doute de l'Ille-et-Vilaine, comparé à d'autres départements, est d'avoir, depuis 15-20 ans, engagé un rapprochement entre acteurs de l'eau et de l'agriculture, dans le cadre des programmes Bretagne Eau Pure. Cela peut laisser augurer l'existence d'un partenariat aujourd'hui plus aisé qu'au moment du lancement de ces programmes.

Cependant, le renforcement de la réglementation et des contraintes agri-environnementales inquiète la profession agricole, qui y voit un dispositif fondé sur « *des normes administratives* »<sup>514</sup> ne tenant pas compte des contraintes vécues localement, et des efforts réalisés par les agriculteurs. Par ailleurs, le représentant « environnement » de la chambre d'agriculture s'inquiète de savoir si les acteurs du secteur agricole parviendront à défendre leurs intérêts dans des cercles de négociation aussi élargis que sont les aires d'alimentation de captage. En d'autres termes, ce dispositif se baserait sur une logique prédominante d'ordre technique, voire technocratique, déconnectée de la réalité locale, ce qui serait source d'inadaptations et de tensions à venir.

*« [avec] les captages stratégiques du Grenelle, on change de dimension. On est sur des contraintes environnementales et là on craint le pire. [...] tout le dispositif est basé sur une proposition de mesures agri-environnementales calées au niveau européen. [...] On part d'une référence de 210 unités d'azote à 140. Il aurait dû être proposé quelque chose d'intermédiaire pour permettre aux gens de s'adapter sans basculer dans un système qu'ils ne peuvent pas tenir parce qu'ils n'ont pas de surface pour extensifier. [...] C'est comme pour] la courbe de tendance en unité d'azote sur le Couesnon. [...] Ça a été mis en captage stratégique mais les 50 unités, on les respecte déjà. [...] Autant] autour des PPC on peut négocier parce que c'est restreint et on joue avec le foncier. On fait intervenir la SAFER<sup>515</sup> en opérateur intermédiaire. [...] Mais sur de grands territoires, on est un peu contraint. [...] Donc on va proposer aux gens un cadre très contraignant alors qu'en fait on n'en a peut être pas besoin. »* (Agent de la chambre d'agriculture, service environnement, Ille-et-Vilaine)

D'autres acteurs territoriaux considèrent davantage que les aires d'alimentation de captage constituent un dispositif inapproprié en Bretagne, en raison de l'engagement historique des autorités publiques sur l'enjeu des pollutions agricoles diffuses, comme le résume un agent de

---

<sup>513</sup> Agent du SMG, Ille-et-Vilaine.

<sup>514</sup> Agent de la chambre d'agriculture, service environnement, Ille-et-Vilaine.

<sup>515</sup> La SAFER, Société d'Aménagement Foncier et d'Établissement Rural, est un organisme mandaté pour négocier notamment l'acquisition et l'aménagement des espaces ruraux agricoles.

la ville de Rennes et du SMPBR : « *les captages prioritaires en Bretagne, ça n'apporte rien de plus car les actions étaient déjà engagées* » avant.

En effet, que ce soit dans le cadre du dispositif Bretagne Eau Pure, des prescriptions de PPC ou encore au niveau des SAGE et des syndicats de bassin, les acteurs territoriaux investissent la problématique des pollutions diffuses d'origine agricole. Cependant, les tensions entre les secteurs de l'eau et de l'agriculture sont telles qu'il paraît bien difficile de trouver un terrain d'entente entre acteurs. Les discussions menées dans le cadre des SAGE et des actions de bassin versant témoignent de la virulence de ces tensions, notamment entre les acteurs associatifs de défense de l'environnement et les professionnels du secteur agricole, chacun se renvoyant la faute de l'inertie de l'action.

« *On a toujours des représentants d'association d'environnement qui poussent le bouchon [...] on a des débats en permanence avec les associations environnementales...* » (Agent de la chambre d'agriculture, service environnement, Ille-et-Vilaine)

« *la CLE des Marais de Dôle vient de valider l'inventaire des zones humides et des cours d'eau, quelque chose d'énorme [...] et les associations ont été hyper mobilisées, elles ont vraiment participé au cahier des charges et à la méthodologie pour ce recensement là. Et derrière, les agriculteurs sont venus contester le travail, pourtant fait en respectant le cahier des charges de la CLE* » (Représentant associatif, Eau et Rivières de Bretagne, Ille-et-Vilaine)

Toutefois, des avancées sont observables lorsqu'interviennent des élus et/ou des agents territoriaux faisant preuve, soit de courage politique, soit d'une conception sans équivoque des actions à mener, ce qui n'est pas forcément pour plaire aux acteurs agricoles.

« *il y a le poids du président qui, s'il a réellement une autorité sur son territoire, est décisif. Et après, il y a les gourous du président. Ce sont les services techniques, les administratifs, les animateurs qui ont des postures écologistes très fortes. [...] C'est un des gros problèmes qu'on a en gestion des territoires. [...] Ils ne se rendent pas compte que de ce fait, ils se bloquent toute relation avec une grande partie des agriculteurs. Ils sont contents de travailler avec 2% des agriculteurs [... alors que] l'objectif est de travailler avec 98% d'entre eux* » (Agent de la chambre d'agriculture, service environnement, Ille-et-Vilaine)

Autrement dit, la panoplie des programmes et des actions développées depuis Bretagne Eau Pure agiraient d'ores et déjà sur les objectifs étiquetés Grenelle. Quant à savoir si les captages

prioritaires Grenelle serviraient *in fine* à sanctuariser la ressource et à la protéger des interactions agricoles, l'agent rennais paraît sceptique : « *est-on prêt à casser le modèle agricole breton pour la qualité de l'eau ?* ». En d'autres termes, à l'en croire, les autorités publiques auraient tendance à privilégier l'adoption d'arrangements agro-compatibles, afin de préserver ce secteur économique, autrefois berceau du développement économique de la région.

Par ailleurs, l'histoire des dispositifs de protection de la ressource brute en Ile-et-Vilaine montre un changement de pilote de l'action. Tandis que les programmes Bretagne Eau Pure ont été dans un premier temps pilotés en majeure partie par les grands acteurs institutionnels (notamment la Région et le Conseil Général), ces dispositifs auraient été par la suite appropriés et pilotés directement par les élus locaux – notamment ceux de Rennes –, les SMP et le SMG, jouant ainsi un rôle d'encadrement et de recadrage de l'action.

Ainsi, en l'espace d'une vingtaine d'années, la recomposition de la gestion de l'eau en Ile-et-Vilaine a permis de sécuriser au plan quantitatif l'AEP des collectivités locales, et d'engager un vaste processus de rapprochement entre acteurs de l'eau et de l'agriculture, l'objectif final étant de protéger la ressource brute des pollutions diffuses d'origine agricole. À cet égard, la municipalité rennaise semble avoir joué un rôle majeur dans le pilotage des opérations de protection et de reconquête de la qualité des eaux brutes. Il convient désormais de porter le regard sur le pilotage de l'action publique départementale, et notamment sur la position des acteurs rennais. On verra ainsi comment ces derniers ont progressivement renforcé leur position au sein du système départemental, au point d'apparaître aujourd'hui en situation de « domination douce » sur la politique départementale.

### **3. Une gestion de l'eau potable sous influence rennaise**

Rennes est historiquement un acteur puissant au plan de la gestion l'eau en Ile-et-Vilaine. Comme on le verra ici, les élus rennais sont parvenus à renforcer leur position au sein du système départemental au cours des décennies 1990-2000, en activant le SMPBR.

### 3.1. La ville de Rennes : un acteur fortement investi et puissant en matière de gestion de l'eau

Rennes est historiquement le premier producteur d'eau dans le département. Grâce à ses installations, la municipalité produit environ 95% de l'eau potable consommée au sein du SMPBR.

Étant dépourvue de ressource en eau en quantité et en qualité suffisante sur son territoire, la ville de Rennes a, dès le 19<sup>e</sup> siècle, développé son système d'AEP à partir de sources d'eau situées dans des territoires ruraux éloignés. Le SMPBR et les réseaux de distribution sur ce territoire ont ainsi été construits sur cette base, c'est-à-dire sur la nécessité d'acheminer de l'eau en quantité pour alimenter ce bassin de vie. Dès le départ, la municipalité rennaise était au centre de ce schéma.

Par ailleurs, Rennes tire également sa puissance de sa taille, ce qui lui a permis de lever des fonds propres et de s'équiper d'une importante administration chargée des questions d'eau. La qualité et le degré d'expertise de cette équipe technique sont tels qu'un agent de la DDTM reconnaît « *apprend[re] des choses* » à son contact.

Du fait de sa difficulté à accéder aux ressources en eau, la municipalité rennaise apparaît extrêmement dépendante de ses quatre sites d'approvisionnement. Cela l'incita à engager très tôt une politique de sécurisation de son AEP, afin de demeurer autonome. Elle développa ainsi une véritable politique de protection de l'eau. Celle-ci a consisté à acquérir les terres agricoles adjacentes aux sites de prélèvement d'eau afin de limiter les interactions des activités agricoles sur la ressource brute, et à mettre en place une démarche d'enherbement ou de reboisement favorable à l'épuration de la ressource brute.

Cette politique rennaise jouit ainsi d'une réputation d'exemplarité à l'échelle départementale et nationale, positionnant la ville de Rennes en tant que « *moteur* »<sup>516</sup> dans ce domaine.

Puis, suite à une importante sécheresse en 2006 mettant en lumière une fragilité du système d'AEP rennais, la municipalité révisa sa stratégie d'approvisionnement en eau potable. 2006 constitue ainsi une étape charnière de la politique rennaise de gestion de l'eau, comme l'indique un agent rennais : « *en 2006, les choses ont un peu basculé ! La ville de Rennes a*

<sup>516</sup> Agent de l'administration territoriale d'État, DDTM, Ille-et-Vilaine.

*modifié l'utilisation de ses ressources car on s'est rendu compte que notre potentiel de production était sous utilisé. »*

En effet, constatant d'une part le faible renouvellement du barrage de la Chèze-Canut (situé sur le territoire du SMP Ouest 35) qui constitue la principale réserve d'eau de la ville, et s'interrogeant d'autre part sur l'adéquation entre ses besoins futurs (eu égard à son accroissement démographique) et ses capacités à y répondre, les acteurs rennais imaginèrent dans un premier temps d'installer une canalisation allant de Férel (embouchure de la Vilaine) à l'usine de traitement de Villejean. Ce tronçon permettait par ailleurs de compléter l'axe Nord-Sud des grandes canalisations de sécurisation en eau potable déjà mis en place par Rennes. Or, acheminer de l'eau à partir de Férel signifiait aussi acheter de l'eau à la SAUR, entreprise concurrente de Véolia-Eau, alors délégataire de Rennes. Refusant cette idée, l'entreprise s'efforça de trouver une solution alternative permettant de pallier le déficit hydrique dont souffrait la municipalité. Les recherches engagées en partenariat entre le délégataire privé et l'autorité rennaise permirent de mettre en lumière une sous-utilisation des ressources à disposition de la ville. Il fut donc décidé, d'une part, de donner la priorité aux prélèvements dans les cours d'eau de surface – conservant alors les barrages en ressource d'appoint –, et, d'autre part, de renforcer la capacité des usines de potabilisation de Villejean et de Mézière.

Cette stratégie permit ainsi de sécuriser le système rennais, ce que constate un agent de la DDTM : « *Rennes est un des secteurs où, malgré la forte consommation et le peu d'eau, [... il y a] le moins de problèmes en cas d'année sèche* ». Par ailleurs, grâce à sa forte production, la ville de Rennes est en mesure de secourir et de sécuriser les autres collectivités du syndicat du bassin rennais. Ce changement de stratégie fut ainsi une fenêtre d'opportunité pour la municipalité rennaise, tel qu'on le verra ultérieurement.

Quant à la liaison Férel-Rennes, imaginée en première instance par la municipalité, le SMG la maintient à l'état de projet car elle permettrait, à terme (échéance 2017), d'offrir une voie de sécurisation pour l'ensemble du département. De la sorte, Rennes serait alors véritablement au centre des « chemins de l'eau ».

### 3.2. Une montée en puissance de Rennes au sein de la politique départementale par le biais du SMPBR

Jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2011, le syndicat rennais est resté une structure virtuelle en termes de production d'eau potable, à l'instar de ses homologues. La production était assurée par la ville de Rennes et par les syndicats Nord et Sud de Rennes.

Cependant, le SMPBR apparaissait déjà, *a contrario* des autres SMP, comme un syndicat puissant et actif. Il puisait sa force dans le fait de bénéficier du personnel technique de la ville de Rennes, et du dynamisme de la municipalité, le président du SMPBR siégeant également à la ville. Le SMPBR intervenait ainsi sur des opérations de protection des ressources rennaises et des deux autres syndicats de production, à la différence des autres SMP pour qui « *c'est plutôt le SMG [qui intervient]* »<sup>517</sup>. Cette coexistence ville de Rennes/SMPBR faisait qu'il était difficile de « *différencier les deux* »<sup>518</sup>. Ainsi, dès l'origine, Rennes exerçait une tutelle sur le syndicat.

L'année 2006 fut également charnière pour le SMPBR. En même temps que Rennes modifiait sa stratégie de production d'eau potable et sécurisait son AEP, le syndicat révisait son organisation. D'importants investissements étaient également programmés, dans le but de sécuriser l'ensemble du bassin rennais : raccordements, canalisations, châteaux d'eau... Coût des travaux : 15 millions d'euros.

Pour ce faire, il fut décidé que le SMPBR jouerait le rôle de planificateur territorial. Cela donna lieu à « *un schéma de desserte en eau potable à l'échelle du syndicat* » qui « *remit tout à plat* »<sup>519</sup>.

Deux décisions majeures furent prises par les élus du SMPBR. Afin d'assurer la mise en œuvre des travaux de sécurisation, un mini fonds de péréquation fut instauré. De la sorte, il s'agissait de faire jouer la solidarité urbain-rural et de mutualiser les coûts d'investissement nécessaires à la sécurisation des secteurs ruraux. Sur le même principe que le fonds départemental, ce fonds est abondé par une surtaxe sur la facture des abonnés du service, s'élevant à 4 centimes d'euro/m<sup>3</sup> d'eau consommée. Il fut également décidé d'engager une réflexion sur les statuts du SMPBR, afin de lui transférer la compétence « production » dans

<sup>517</sup> Agent territorial, ville de Rennes et SMPBR, Ille-et-Vilaine.

<sup>518</sup> Agent de l'administration territoriale d'État, DDTM, Ille-et-Vilaine.

<sup>519</sup> Agent territorial, ville de Rennes et SMPBR, Ille-et-Vilaine.

sa totalité, et de redistribuer le pouvoir entre les adhérents du syndicat. Étonnamment, ce sont les élus rennais qui furent à l'origine de cette démarche, projet qu'ils envisageaient, semble-t-il, depuis les deux dernières mandatures à la présidence du SMPBR<sup>520</sup>.

*« le nouvel élu Marc Hervé a toujours dit, depuis deux ans, qu'au 1<sup>er</sup> janvier 2011, l'objectif était que la production soit au SMPBR. »* (Agent du SMG, Ille-et-Vilaine)

Le vote devant déterminer le transfert ou non de la compétence pleine et entière de production au SMPBR eut finalement lieu en 2009, après « *une bataille très musclée* » et un « *forcing* »<sup>521</sup> de Rennes auprès des syndicats Nord et Sud qui s'opposaient au projet.

Rennes finit par emporter leur adhésion, en mobilisant deux arguments majeurs :

- sur un registre technique, il était urgent de sécuriser l'AEP du bassin rennais. Cela nécessitait d'importants investissements tant sur le territoire rennais que dans les secteurs ruraux, ce qui relevait de la responsabilité du SMPBR et non de la ville.

*« on était dans une compétence à cheval Rennes-SMPBR [...] donc on a défendu devant les élus que la sécurisation était du ressort du SMPBR mais la ville de Rennes a commencé les travaux car c'était urgent »* (Agent territorial, ville de Rennes et SMPBR, Ille-et-Vilaine.)

- au plan politique, le pouvoir devait être redistribué car « *ce n'était pas normal que les élus de Rennes décident pour les 400 000 habitants* »<sup>522</sup> du syndicat, tandis que la ville seule n'en totalise que la moitié (seule la ville de Rennes est adhérente au SMPBR et non son agglomération). En ouvrant le processus décisionnel à l'ensemble des élus syndicaux, il s'agissait donc de renforcer la légitimité des choix politiques pris dans le cadre du SMPBR.

L'activation pleine et entière du SMPBR par les élus rennais semble ainsi s'inscrire dans une logique politique visant à responsabiliser et à légitimer le syndicat, plutôt que de répondre à une logique d'ordre purement financier. En effet, la ville de Rennes bénéficiait d'une convention particulière avec le SMG, du fait de son statut de premier producteur d'eau

---

<sup>520</sup> Les deux derniers présidents du SMPBR étaient des élus rennais, respectivement communiste et socialiste. Le président actuel, Marc Hervé, est lui aussi socialiste.

<sup>521</sup> Agent de l'administration territoriale d'État, DDTM, Ille-et-Vilaine.

<sup>522</sup> Agent territorial, ville de Rennes et SMPBR, Ille-et-Vilaine.

potable du département, lui permettant d'accéder aux subventions départementales. En d'autres termes, Rennes était l'exception au sein du système SMG.

On peut aussi interpréter cette démarche comme étant une stratégie visant à renforcer le pouvoir d'influence du bassin rennais dans la politique départementale. En effet, sur les quatre sièges attribués au SMPBR au sein du collège décisionnel du SMG, deux délégués représentaient la ville de Rennes, les deux autres allant aux syndicats Nord et Sud de Rennes. La position du SMPBR au sein du syndicat départemental pouvait donc être traversée de tensions et de désaccords, limitant alors sa capacité à influencer les orientations politiques. Suite au transfert de compétence, les représentants du bassin rennais siègent désormais au service de la même entité : le syndicat de production. Cela devrait favoriser l'émergence d'une position commune, renforçant ainsi la puissance de Rennes et de son syndicat dans les débats et les orientations départementales.

Enfin, on peut également interpréter le transfert de compétence motivé par les élus rennais comme étant un moyen de s'alléger des responsabilités de sécurisation de l'AEP du SMPBR, tout en conservant finalement la main sur le pilotage de la production d'eau potable. En effet, même en se détachant de leur compétence production, les élus rennais étaient assurés d'en conserver la maîtrise, du fait de la main mise rennaise sur le SMPBR et de la puissance de la ville sur les autres collectivités.

Toujours est-il, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2011, le SMPBR est devenu l'unique syndicat de production d'eau potable sur ce territoire, devenant par la même occasion le premier SMP du département à concrétiser le projet réformateur des années 1990. Cela lui vaut d'ailleurs une nouvelle réputation d'exemplarité du fait d'être le premier syndicat à avoir procédé au transfert total de la compétence et des équipements productifs, montrant ainsi la voie aux autres SMP.

La ville de Rennes (et aujourd'hui le SMPBR) apparaît donc centrale au sein du système SMG. Grâce à son positionnement stratégique et à sa puissance, elle est en capacité d'influer sur les orientations du SMG. On assiste ainsi à une forme de « domination douce » exercée par la ville-centre sur le pilotage départemental de la gestion de l'eau, comme elle l'a déjà fait dans le passé lorsque les acteurs rennais animaient à la place du SMG les dispositifs de concertation entre secteurs de l'eau et de l'agriculture, dans le cadre de l'élaboration des PPC.

\* \*

\*

#### ***Conclusion du chapitre 4 : un régime de gouvernance fédérale de l'eau DCH***

Suite à une prise en charge du problème de quantité et de dégradation de la qualité de la ressource du fait d'importantes pollutions diffuses d'origine agricole, l'organisation de l'AEP en Ille-et-Vilaine fut entièrement modifiée au début des années 1990. Ce processus de recomposition fut initié par une coalition regroupant la Région, le Conseil Général, l'Agence de l'eau Loire-Bretagne et, dans une moindre mesure, les services déconcentrés de l'État.

Afin de sécuriser l'AEP du département, deux programmes d'action furent développés : une restructuration des autorités organisatrices de la gestion de l'eau potable, dans un souci de clarification des compétences et d'optimisation de la production d'eau potable ; une prise en charge des pollutions agricoles diffuses, afin de protéger et de reconquérir la qualité des eaux brutes. Il est d'ailleurs intéressant de remarquer l'implication sans précédent de la Région Bretagne, investissant ainsi une posture d'impulseur de l'action publique.

Ainsi, suite à l'élaboration du SDAEP en 1993, il fut décidé que le système départemental d'AEP serait restructuré selon un schéma pyramidal fondé sur une logique de séparation fonctionnelle des compétences et d'emboîtement institutionnel ; cette reconfiguration fut placée sous la responsabilité du Conseil Général d'Ille-et-Vilaine. Il fallut près de dix ans pour, si ce n'est concrétiser cette nouvelle architecture institutionnelle, au moins stabiliser et rendre autonome le SMG, conçu dès l'origine comme devant être le futur pilote de la gestion de l'eau dans le département.

Aujourd'hui, la gestion départementale de l'eau est régie par une forme de gouvernance fédérale. En effet, il s'agit d'un régime structuré à la manière d'une fédération politique : une entité maîtresse pilote des politiques publiques territoriales, regroupant les représentants des acteurs opérationnels chargés d'appliquer lesdites politiques et de gérer leur territoire, tout en ayant une certaine marge de manœuvre<sup>523</sup>.

---

<sup>523</sup> WATTS R. L., 2001, *op. cit.*

Le SMG apparait comme le pivot de l'organisation. Les adhérents à ce syndicat départemental sont les SMP et le Conseil Général, qui siègent au comité de décision. Le SMG joue le rôle de planificateur-coordonnateur, de redistributeur financier et d'accompagnateur des SMP. Il a en sa possession un fonds départemental destiné à sécuriser la production d'eau potable. Adossé à un principe de solidarité territoriale, ce fonds est constitué via une contribution de l'ensemble des abonnés. Cette manne financière est donc centrée sur les investissements nécessaires au développement de la production en eau potable (intégrant désormais une composante « protection de la qualité » de la ressource brute). Le SMG est aujourd'hui le véritable pilote de la gestion de l'eau dans le département, du fait du retrait des principaux partenaires financiers qui officiaient auparavant aux côtés des collectivités, orientant ainsi leurs actions.

À l'échelle territoriale, six SMP ont été constitués. Ils sont censés produire la totalité de l'eau potable du département, pour le compte d'une cinquantaine de collectivités distributrices. Hormis le SMPBR, ces syndicats apparaissent encore aujourd'hui en partie virtuels, les collectivités « *de base* » étant réticentes à leur transférer la compétence « production », freinant ainsi le processus de rationalisation des services publics d'eau potable. Pourtant, seuls les SMP sont éligibles aux subventions départementales, lorsqu'ils sont maîtres d'ouvrage et propriétaires des équipements productifs. Ainsi, les collectivités distributrices se retrouvent exclues au plan financier du système de sécurisation du SMG, ce qui n'est pas sans poser quelques problèmes pour les petites collectivités rurales qui doivent assumer la gestion patrimoniale de leurs réseaux d'eau potable. Cela conduit alors à des regroupements intercommunaux par défaut, qu'accompagne l'agent de la DDTM.

Le système en Ile-et-Vilaine est aujourd'hui considéré par les acteurs territoriaux comme étant sécurisé au plan quantitatif, malgré le caractère inabouti de la séparation des compétences. En effet, d'importants investissements ont été réalisés grâce au « *trésor de guerre* » que représente le fonds départemental, et à la généralisation de l'interconnexion entre les différents réseaux d'adduction d'eau potable. Cependant, la dimension « distribution d'eau potable » apparaît comme le volet politique orphelin de la gestion de l'eau dans le département, ce qui sera sans doute source d'évolution de la politique départementale dans les années à venir.

La dimension qualitative de la gestion de l'eau donna lieu à un deuxième programme d'actions dès les années 1990. La dégradation de la qualité des eaux brutes provenant en

majeure partie des interactions du secteur agricole sur la ressource, la Région Bretagne initia un vaste programme dénommé « Bretagne Eau pure » ; à partir de 1995 et jusqu'en 2006, ce programme fut clairement orienté vers une prise en charge des problèmes de pollutions agricoles diffuses. De la sorte, il s'agissait d'opérer un rapprochement entre les acteurs du monde de l'eau et de l'agriculture, sur la base du volontariat, et à l'échelle des bassins versants. La réelle plus-value de ces programmes semble d'avoir engagé, très tôt, un processus d'« apprivoisement » réciproque entre ces acteurs. Appropriés différemment selon les départements (et les acteurs territoriaux), les programmes Bretagne Eau Pure ont entraîné dans leur sillage tout un arsenal de dispositifs visant à articuler les intérêts environnementaux et agricoles.

Ainsi, en Ile-et-Vilaine, les élus locaux eurent tendance à étendre le dispositif des PPC, à l'origine conçu pour protéger les sites de prélèvement d'eau des risques de pollution accidentelle et ponctuelle, vers une prise en charge des enjeux agricoles, en concertation avec les acteurs de ce secteur. De même, afin de limiter les conflits lors des procédures de DUP, les élus locaux auraient souvent évincé les acteurs associatifs des arènes de discussion, en raison de leur virulence à l'égard du secteur agricole.

La prégnance des enjeux agricoles étant telle dans le département (et de manière générale en Bretagne), que l'ensemble des dispositifs de protection de la ressource brute intègre aujourd'hui un volet agricole, en concertation avec les agriculteurs. Cela permit ainsi d'apaiser progressivement les relations entre ces acteurs, au point que la chambre d'agriculture d'Ile-et-Vilaine accepte que le SMG et la ville de Rennes jouent le rôle d'animateur et de pilote territorial de ces rapprochements.

Ainsi, au plan du pilotage de l'action publique départementale, on constate une montée en puissance de la Ville de Rennes et du SMPBR au sein de la politique du SMG.

Tout d'abord, Rennes est la ville-centre du département, et historiquement le plus gros producteur d'eau potable. N'ayant pas de ressources sur son territoire, elle dut aller la chercher dans des territoires ruraux éloignés. Cela l'incita donc à développer une importante politique de protection de sa ressource, afin de sécuriser son approvisionnement en eau potable. Par ailleurs, Rennes est parvenue récemment à activer entièrement le SMPBR, jugeant qu'il était nécessaire de redistribuer le pouvoir en son sein et que l'enjeu de sécurisation du bassin rennais était du ressort du syndicat. Étant largement représentée au sein du SMG et jouissant d'une réputation élogieuse en matière de protection de la ressource, la

ville de Rennes (et depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2011 le SMPBR) apparaît en capacité d'influer sur les orientations de la politique départementale. Autrement dit, Rennes a progressivement réussi à exercer une « domination douce » sur le système départemental.

Quant à la coalition étant à l'origine du processus de recomposition de la gestion de l'eau dans le département, elle semble avoir perdu de son allant. En effet, la Région Bretagne, pourtant fortement engagée dans ce domaine au début des années 1990, est aujourd'hui en retrait. Le Conseil Général a lui aussi été contraint d'abandonner ce secteur politique en 2010, faute de crédits financiers, mais constatant toutefois une stabilisation et une autonomisation de la nouvelle architecture institutionnelle en matière de gestion de l'eau potable. Quant à l'Agence de l'eau et aux acteurs étatiques, ils suivent la même tendance. Tandis que la première diminue progressivement ses subventions, les seconds n'interviennent plus que sur du contrôle régalien et une assistance aux collectivités.

La figure n°10 propose une représentation de la reconfiguration du régime d'action publique relatif à la gestion de l'eau en Ille-et-Vilaine.



Or, aux vues des travaux encore à exécuter dans le département sur les appareils productifs, les grands institutionnels considèrent que le fonds départemental et la contrainte budgétaire mettront fin au partage de la compétence production. De la sorte, les SMP devraient être pleinement activés, s'installant alors entièrement dans leur rôle.

#### *Vers une prise en charge de la distribution ?*

La sécurisation de la production d'eau potable étant désormais quasiment terminée et la dynamique de protection/reconquête de la qualité de la ressource étant bien engagée, se pose la question de la distribution. L'organisation départementale ne peut laisser dépérir tout un pan de son système. Le choix fut fait au départ d'investir le volet « production » car il était considéré comme étant le plus problématique et le plus urgent. Cependant, les enjeux sont aujourd'hui en passe de s'inverser. L'approvisionnement en eau potable est désormais assuré mais les réseaux de distribution se dégradent fortement. Trois solutions semblent se dessiner.

- 1) Le SMG pourrait étendre son champ d'intervention à la distribution (prise de compétence ou ouverture de ses statuts à la distribution), auquel cas il interviendrait au moins financièrement sur la gestion patrimoniale de ces services.
- 2) Les SMP joueraient ce rôle en développant une politique de subventionnement des services de distribution. Il s'agit sans doute de la perspective la moins probable, vu le travail qui attend encore les SMP pour se développer eux-mêmes.
- 3) On assisterait à une prise en charge locale, suite à une rationalisation des services de distribution. En opérant des regroupements intercommunaux, mutualisant ainsi les moyens, tout en conservant une échelle d'intervention proche du terrain (la proximité est un élément considéré par les élus locaux comme essentiel au bon fonctionnement d'un service d'eau. Selon eux, plus on s'éloigne vers une échelle supra locale, plus on se déconnecte de la réalité locale et des véritables enjeux), les nouvelles autorités organisatrices de la distribution seraient en capacité d'assurer leur propre politique de renouvellement.

Les perspectives 1 et 3 pourraient d'ailleurs fonctionner ensemble ; ce sont en tout cas celles qui paraissent les plus probables.

*Vers une totale émancipation du SMG/système<sup>35</sup> du giron Départemental ?*

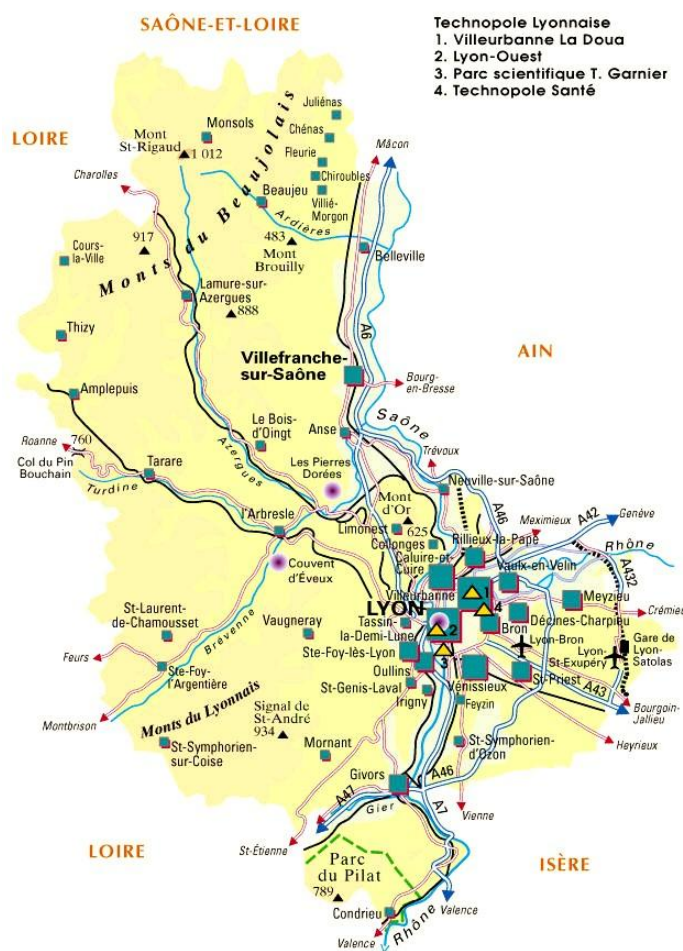
Le moratoire sur les financements du Conseil Général, voté en 2010, pose une question cruciale : le Département peut-il encore siéger au sein du SMG ? En effet, seuls les adhérents abondant au fonds départemental (aujourd'hui uniquement les SMP) ont le droit de siéger et de participer aux décisions. En mettant fin à son soutien financier, le Conseil Général a perdu toute légitimité à y demeurer, hormis en raison de son engagement historique et de sa vision stratégique. Deux solutions apparaissent :

- 1) Le SMG s'émancipe entièrement du giron du Département, en lui refusant les sièges de ses représentants. On assisterait alors à une autonomisation totale du système d'AEP en Ille-et-Vilaine ; celui-ci aurait alors été élaboré, porté et soutenu par le Conseil Général jusqu'à atteindre une robustesse suffisante pour assumer de manière autonome la gestion de l'eau.
- 2) Le Conseil Général est maintenu au sein du SMG mais le nombre de ses représentants est fortement réduit et sa capacité d'influence dans les orientations politiques est amoindrie (représentants du Conseil Général ayant une voix à valeur consultative ?).

Cette dernière perspective (émancipation du SMG ?) était encore en débat au sein du syndicat départemental, au moment de l'enquête en 2010.

## CHAPITRE 5 : LA RECOMPOSITION DE LA GESTION DE L'EAU DCH DANS LE RHÔNE

**Carte n°5 : Le département du Rhône**



Source : <http://www.lfrance.fr/departement/69-rhone/carte-plan-departement.php>

Le département du Rhône (cf. Carte n°5) est marqué par un important clivage urbain-rural, du fait du poids de la métropole lyonnaise sur toute la partie Sud-Sud-Est. Totalisant un peu moins d'1,4 millions d'habitants, la communauté urbaine du Grand Lyon représente près de 80% de la population départementale. Le Grand Lyon ambitionnait par ailleurs, en 2010, d'accéder au statut de métropole prévu par la réforme des collectivités territoriales. Ce statut

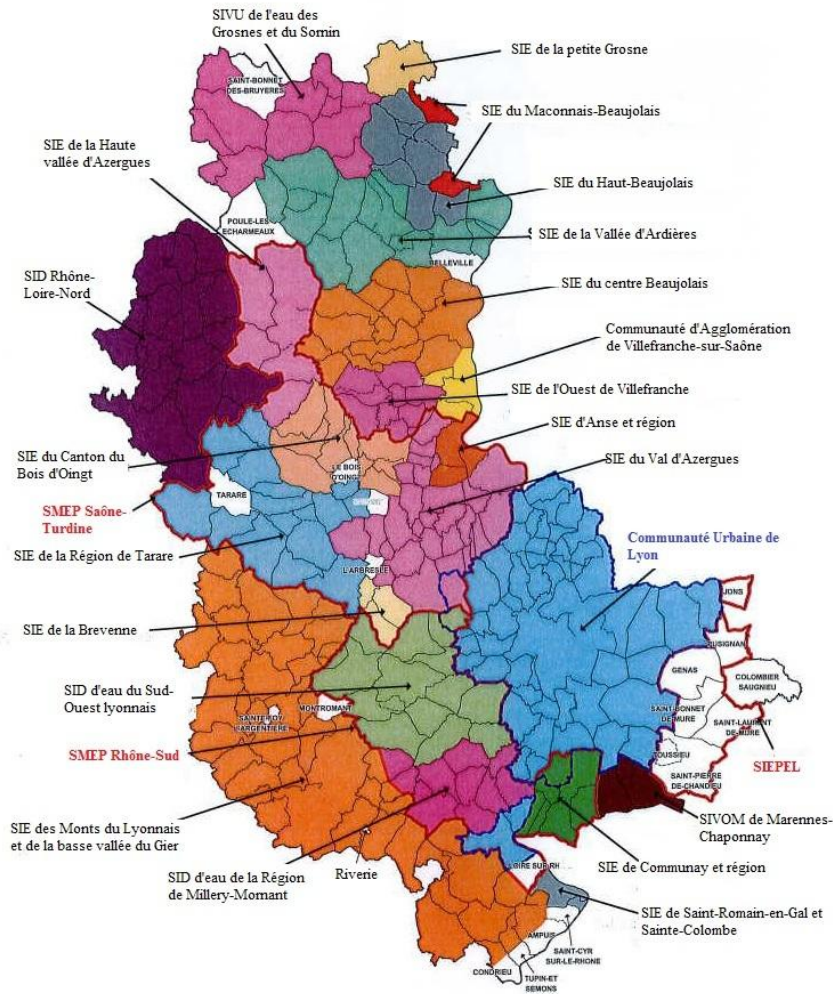
prévoit entre autres, pour les collectivités requérantes de plus de 500 000 habitants, un renforcement de leurs compétences – via un transfert des Départements et des Régions – et de leurs dotations financières et/ou de leur fiscalité locale. Hormis l'existence de la communauté d'agglomération de Villefranche-sur-Saône (CAVIL), située à la frontière Est du Rhône, dénombant plus de 52 000 habitants, le reste du département est constitué de petites collectivités rurales. Ce clivage est par ailleurs doublé d'une opposition au plan de la politique partisane, entre un Conseil Général présidé par un élu de droite (Michel Mercier), et le Grand Lyon, tenu par le sénateur-maire socialiste Gérard Collomb.

Au plan de l'organisation des services publics locaux d'eau potable, ceux-ci apparaissent relativement bien structurée, et ce dès 2003. On dénombrait alors un peu moins de cinquante collectivités compétentes en eau potable (*cf.* Carte n°6), dont trois principales assurant la production d'eau potable pour une large majorité Sud du département : le Grand Lyon (qui a la double compétence production et distribution d'eau potable), le Syndicat Mixte d'Eau Potable Saône Turdie et le Syndicat Mixte d'Eau Potable Rhône Sud<sup>524</sup>. Le Grand Lyon possède par ailleurs le plus vaste champ captant d'Europe, situé sur le site de Crépieux-Charmy (Nord du Grand Lyon). Il s'étend sur 370 ha, contient 114 puits (soit un tiers des 350 captages rhodaniens) et puise sa ressource dans la nappe alluviale d'accompagnement du Rhône. Ce champ captant produit 95% de l'eau potable consommée par la communauté urbaine. Il est également à noter une large prédominance du mode de gestion en délégation privée dans le département.

---

<sup>524</sup> Département du Rhône, AE RMC, BRL Ingénierie, *Document de référence relatif à l'alimentation en eau potable dans le département du Rhône (SDAEP). Phase 1*, 2003.

### Carte n°6 : Les autorités organisatrices du service public d'eau potable dans le Rhône



Source : Atlas de l'eau dans le Rhône, MISE, 2009

La situation hydrique est elle aussi contrastée. Malgré la présence de trois nappes d'eau – l'une sur le secteur de la CAVIL, les deux autres situées sur la plaine de l'Est Lyonnais : la nappe supérieure « fluvio-glaciaire » et en dessous, la nappe souterraine de la Molasse – permettant *a priori* de satisfaire aux besoins quantitatifs du Rhône, le département souffre de périodes d'étiages sévères, s'accompagnant chaque année d'arrêtés sécheresse. Le secteur du Beaujolais est plus particulièrement concerné par ce déficit hydrique. Il s'agit du dernier secteur encore autonome et atomisée au plan productif, les collectivités locales possédant leurs propres réseaux de sources, de réservoirs et de canalisations.

Quelques problèmes de qualité de la ressource brute sont également identifiés, nécessitant, d'une part, de renforcer les traitements de potabilisation, et d'autre part, d'engager des mesures de protection de la ressource brute. En effet, le département est non seulement

confronté à des risques de pollution accidentelle sur tout son flanc Est – en raison notamment de la présence d'industries pétrochimiques et nucléaires dans les départements voisins –, mais il subit également une importante pression agricole. Les incidences constatées peuvent être anciennes (cas des pollutions aux solvants chlorés dans le secteur de Villefranche-sur-Saône), ou actuelles.

Enfin, la situation hydrique de la plaine de l'Est Lyonnais est d'autant plus sensible qu'il s'agit d'un secteur fortement anthropisé, fournissant la totalité de l'eau potable du Grand Lyon et sur lequel est pratiquée une agriculture irriguée. Dès lors, cela laisse entrevoir de potentiels conflits d'usage sur la ressource. La présence d'un SAGE de nappe sur la plaine de l'Est Lyonnais renforce également l'hypothèse d'un climat de tensions sur ce territoire.

En engageant une étude sur la gestion de l'eau dans le Rhône<sup>525</sup>, il s'agissait donc d'interroger ces diverses dimensions, et de voir notamment comment le Grand Lyon s'intègre ou non dans une stratégie départementale de sécurisation de l'eau potable portée *a priori* par le Conseil Général. Par ailleurs, l'enquête *Aquadep* par questionnaire indiquait celui-ci comme étant « engagé » dans une politique d'AEP, dans laquelle il intervenait en qualité de planificateur et de financeur.

Il s'agira ici de montrer que la gestion de l'eau DCH dans le Rhône est aujourd'hui soumise à un « régime de gouvernance clivée », sous hégémonie métropolitaine. D'un côté, s'est structurée une alliance rurale, soutenue par le Conseil Général, et marquée par la prédominance d'une logique d'autonomie en matière d'AEP. Investissant la problématique patrimoniale en vue d'harmoniser la performance des services publics d'eau potable, le Département joue un rôle de planification et de redistribution financière en direction des collectivités rurales les plus en difficultés. De l'autre, la communauté urbaine du Grand Lyon s'est très tôt emparée des enjeux de l'eau sur son territoire, afin de sécuriser son AEP. De par ses moyens conséquents et son ambition de s'imposer en tant que partenaire incontournable de la gestion de l'eau, le Grand Lyon apparaît aujourd'hui en position hégémonique au sein du système départemental ; il est ainsi en capacité d'influencer les politiques territoriales – au moins sur son secteur – en faisant prévaloir ses impératifs gestionnaires, ce qui lui permet de protéger ses intérêts. Enfin, la sécurisation quantitative et qualitative à proprement parler de

---

<sup>525</sup> L'enquête de terrain fut réalisée du 27 septembre au 1<sup>er</sup> octobre 2010, avec la participation d'Aurélien Roussary, de l'Unité Aménités et Dynamiques des Espaces Ruraux (IRSTEA Bordeaux).

l'eau DCH semble davantage du ressort des services déconcentrés de l'État, accompagnée d'un soutien financier de l'Agence de l'eau.

Le récit de la recomposition de la gestion de l'eau dans le Rhône débutera par l'emparement de la politique de l'eau par le Conseil Général, au début des années 1990. Il s'agira d'en comprendre les raisons, et notamment celles ayant conduit à concentrer la politique Départementale sur le volet patrimonial (1), laissant alors aux acteurs étatiques (services d'État et Agence de l'eau) le soin d'assurer la sécurisation quantitative et qualitative de l'eau DCH (2). Enfin, on s'intéressera à la position singulière et hégémonique de la métropole lyonnaise au sein du système départemental (3). Cela conduira alors à la conclusion d'une gestion de l'eau recristallisée sous la forme d'une « gouvernance clivée », marquée par l'hégémonie lyonnaise.

### **1. Vers une prise en charge Départementale des nouveaux enjeux de l'eau ?**

Jusqu'aux années 1980, le Rhône fut confronté à des épisodes d'intenses sécheresses, au point de provoquer des ruptures d'AEP dans certains secteurs, notamment dans la partie Sud et Ouest du département. Ces événements climatiques auraient conduit les élus locaux à prendre conscience, très tôt, de la fragilité de leur AEP, du fait des risques de pénuries d'approvisionnement. Certaines collectivités se seraient alors regroupées afin de sécuriser leur AEP. Ce fut par exemple le cas du Syndicat Intercommunal des Eaux de la Région de Tarare (syndicat de distribution) et du Syndicat Mixte d'Eau Potable de Saône Turdine (syndicat de production), créés à la fin des années 1940, sous l'impulsion d'une alliance entre trois élus locaux, et pilotée par le maire de la ville de Tarare.

Les regroupements intercommunaux paraissent également avoir été conditionnés par les dimensions technique et opérationnelle (capacité de raccordement et d'approvisionnement), notamment par rapport à la localisation des champs captants, comme l'indique un agent de la DDT.

*« la structuration du réseau s'est faite via toutes les ossatures de réseau qui se sont créées en fonction des sources existantes [...]. Et en termes de sécurisation, elle s'est développée à partir de ces champs captants. [...] Je pense qu'il y a eu soit des problèmes de qualité sur certaines ressources, soit des problèmes quantitatifs. Et le tout, lié à des étiages importants. [...] sur un syndicat de l'Ouest du*

*département, dans les années 1976-1980, il y a eu des périodes où pendant plusieurs semaines ils n'ont pas eu d'eau. Donc ils ont mutualisé et se sont orientés vers des secteurs où la production était suffisamment abondante* » (agent de l'administration territoriale d'État, DDT, Rhône)

### 1.1. Émergence de nouveaux enjeux à la fin des années 1980

La structuration des services publics d'eau potable dans le Rhône s'est donc progressivement mise en place, au gré des aléas climatiques ; à la fin des années 1980, le département comptait moins d'une cinquantaine d'entités compétentes en eau potable. À cette époque, et encore aujourd'hui, ce n'était pas tant un enjeu quantitatif qui fragilisait le système d'AEP du département, mais davantage des questions équipementières et de protection de la ressource, comme l'indique un agent du Conseil Général dans l'extrait d'entretien ci-dessous.

En effet, la quantité de ressource en eau disponible était jugée suffisamment abondante pour fournir de l'eau potable à l'ensemble du département. Les risques de rupture d'approvisionnement provenaient surtout d'une (quasi) absence d'interconnexions entre les différents réseaux locaux d'eau potable, réseaux qui fonctionnaient principalement de manière autonomes. De plus, la performance des services variait fortement d'une collectivité à une autre, notamment en termes de prix du service et de vétusté du patrimoine technique.

*« il y a un enjeu sécurité d'approvisionnement, c'est-à-dire qu'il n'y a qu'une seule alimentation, qu'une seule colonne d'adduction. Donc ne serait-ce qu'en cas de panne sérieuse ou de casse importante sur une colonne majeure, il n'y a pas de sécurité. Et en cas de pollution sur une ressource, il n'y a pas d'autres ressources. Il se pose aussi une petite question quantitative mais je ne pense pas que ce soit l'essentiel puisque la ressource en eau est quand même assez abondante. C'est plus une question d'équipement et de gestion patrimoniale : il n'y a pas assez de renouvellement qui est fait. [...] Et] il y a un enjeu aussi de cohérence du prix de l'eau, c'est-à-dire d'harmonisation du prix de l'eau sur l'ensemble du département »* (Agent territorial, direction de l'agriculture et de l'environnement du Conseil Général, Rhône)

Quant à la dimension qualitative, hormis quelques problèmes identifiés et circonscrits en certains secteurs, la ressource brute du département paraissait être de bonne qualité. Il s'agissait donc de la préserver de la pression anthropique provenant de diverses sources, notamment de l'urbanisation, des transports, et des secteurs industriel et agricole.

## 1.2. Une volonté Départementale d'harmonisation des services d'eau potable

Face à ce diagnostic, le Conseil Général du Rhône tenta de s'emparer de la gestion de l'eau au début des années 1990, afin de répondre aux enjeux d'AEP du département.

Plus précisément, la Direction de l'agriculture et de l'environnement du Conseil Général émit l'idée de créer un syndicat départemental de gestion de l'eau, dont les compétences exactes restaient à définir. L'objectif était d'instaurer une solidarité départementale par le biais d'une mutualisation des moyens, et ainsi de répondre à l'enjeu de renouvellement patrimonial. Par conséquent, il s'agissait d'homogénéiser la qualité et la performance des services, et en premier lieu, d'harmoniser les tarifs des services d'eau potable.

Ce projet fut finalement abandonné suite au refus de quelques grands acteurs territoriaux, notamment le syndicat Saône-Turdine et le Grand Lyon, ce dernier considérant les collectivités locales comme responsables de la performance de leur service public. Le Conseil Général opta alors, par défaut, pour la mise en place d'un fonds départemental dédié au renouvellement des réseaux d'eau potable, basé sur une contribution des abonnés du service, comme le donnent à voir les extraits d'entretien ci-dessous.

*« dans les années 1990, [... il y a eu] la perspective d'un syndicat unique dans le but notamment d'une harmonisation du prix de l'eau sur l'ensemble du département. [...] Mais] l'idée n'a pas été poursuivie et c'est parti sur une orientation des financements qui vise à réduire les disparités. [...] Il y a eu une étude qui a été faite et qui a aboutie à la création du fonds départemental. Mais la seule solution pour avoir un prix de l'eau unique, c'est d'avoir un syndicat. Mais aujourd'hui, ce n'est pas d'actualité. »*  
(Agent territorial, direction de l'agriculture et de l'environnement du Conseil Général, Rhône)

*« les deux grands syndicats qui étaient Saône Turdine et Grand Lyon s'étaient opposés à l'idée d'un syndicat départemental pour un prix de l'eau unique. Le Grand Lyon fait de l'amortissement depuis toujours donc en étant cher on avait les moyens de gérer un système de manière pérenne. Les collectivités locales avaient quant à elles beaucoup de subventions du Département ce qui faisait qu'on avait l'impression que la gestion du patrimoine n'était pas du tout faite. Donc on a dit 'on ne voit pas pourquoi les grand lyonnais qui sont sérieux devraient payer pour les autres' et puis on a botté en touche »* (Agent territorial, service stratégie du Grand Lyon, Rhône)

Ce fonds semble avoir été géré par le Département sur le mode du guichet ouvert, allouant une enveloppe financière de « 700 000 francs par an et par service »<sup>526</sup>, sans conditions d'utilisation ni de critères d'éligibilité. L'absence de règlement d'aides devait favoriser l'adaptation des subventions aux besoins locaux, définis par les élus des services concernés, comme l'explique ci-après un agent du Conseil Général. Cela aurait contribué à réaliser d'importants investissements, indique un maire d'une petite commune rurale.

*« L'objectif, c'était du soutien à l'équipement, donc avec des crédits importants, mais libre à chaque collectivité d'en disposer un petit peu selon sa volonté »* (agent territorial, direction de l'agriculture et de l'environnement du Conseil Général, Rhône)

*« on a bien profité de ces renouvellements [subventionnés par le Conseil Général ...] les seuls critères c'était d'adhérer et de payer. Et dans la mesure où ils avaient des fonds, on a fait beaucoup de travaux et ça passait à chaque fois. »* (maire d'une commune rurale, service public en régie, Rhône)

### 1.3. Vers un pilotage stratégique de l'alimentation en eau potable par le Département

Puis, progressivement, le Conseil Général s'est affirmé dans un rôle de pilote départemental de la gestion de l'eau potable. Cela s'est traduit par une prise en charge de la planification, une volonté d'orienter – sans contraindre – les opérations locales, et un souci d'expertise territoriale.

#### 1.3.1. Un exercice de planification imparfait

Suite à une incitation pressante de l'Agence de l'eau entre 2002 et 2004, qui désirait davantage de lisibilité et de planification pour apporter un soutien à la gestion de l'eau, le Conseil Général endossa le rôle de planificateur et élaborait un SDAEP.

*« l'Agence de l'eau a participé à l'élaboration du SDAEP car elle avait dit 'j'en ai marre de donner des subventions à tous les petits syndicats. Organisez vous, Département, pour faire ce boulot'. »* (Agent territorial, service stratégie du Grand Lyon, Rhône)

---

<sup>526</sup> Agent territorial, direction de l'agriculture et de l'environnement du Conseil Général, Rhône.

L'enjeu pour l'Agence de l'eau consistait « à positionner le Département comme un acteur co-financeur de la politique de l'eau »<sup>527</sup>, et qu'il relaye par ailleurs son message auprès des collectivités locales. De la sorte, il s'agissait, d'une part, de bénéficier des relations de proximité entretenues entre le Département et l'échelon local, ce qui lui permet d'avoir une connaissance fine des problématiques locales et une réelle relation partenariale avec les élus locaux. D'autre part, cela devait permettre de compenser le retrait croissant des services déconcentrés de l'État dans leur mission d'accompagnement des collectivités locales.

En d'autres termes, depuis les années 2000, l'Agence de l'eau s'efforce d'instituer le Conseil Général en position de pilote départemental de la gestion de l'eau, comme on peut le lire dans l'extrait d'entretien ci-après.

*« on souhaite que les Départements conservent un rôle de partenaire technique parce qu'ils sont plus près que nous sur les territoires et parce que nous ne sommes pas assez nombreux [...] donc on ne peut pas se permettre d'être présent dans chaque collectivité. [...] les Conseil Généraux pourraient venir en appui aux collectivités quand elles montent un dossier, pour qu'elles aillent dans le bon sens, c'est-à-dire faire un peu ce que faisaient les services de l'État »* (Agent chargé des programmes techniques et financiers, Agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse, Rhône)

Malgré « un état des lieux très bien fait » dans lequel seraient « ressorties les problématiques de qualité des sources et des problèmes quantitatifs »<sup>528</sup> donnant lieu à un impératif d'interconnexion entre réseaux, le schéma départemental est sévèrement critiqué par les acteurs territoriaux. Ces critiques portent tout autant sur la méthode d'élaboration du schéma que sur le fond, au point d'apparaître comme un relatif échec.

Tout d'abord, le Grand Lyon aurait « refusé de communiquer certaines données »<sup>529</sup> au Département, fragilisant dès lors le document du fait de son incomplétude. Sans pour autant être directement imputable à cette opposition lyonnaise, les résultats du schéma relèveraient davantage d'une estimation des opérations à engager, que d'un véritable programme opérationnel, comme l'explique un agent du Conseil Général :

<sup>527</sup> Agent chargé des programmes techniques et financiers, Agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse, Rhône.

<sup>528</sup> Agent de l'administration territoriale d'État, DDT, Rhône.

<sup>529</sup> Agent de l'administration territoriale d'État, ARS, Rhône.

*« dans le beaujolais il n'y avait pas de problème identifié alors que chaque collectivité là bas n'a qu'une ressource et qu'il n'y a pas de connexions. Il y avait juste une flèche comme ça [une grosse flèche rouge partant du Nord jusqu'au centre du département] mais ça ne suffit pas du tout. [... D'une manière générale] je n'avais pas trouvé qu'il y avait des propositions très pertinentes. C'était bizarrement fait, écoutez ça : 'Stockage à compléter : deux collectivités présentent un temps de réserve global compris entre 12 et 18h'. [... Mais] ils sont sur un temps de réserve globale alors qu'on parle plutôt d'un temps de réserve pour un réservoir, pour un site, pour un secteur. [... Et depuis] on voit bien qu'il y a d'autres soucis qu'une réserve entre 12h et 18h. Ca semble décalé par rapport aux vrais enjeux. »* (Agent territorial, direction de l'agriculture et de l'environnement du Conseil Général, Rhône)

Pour sa part, un agent lyonnais regrette que la direction de l'agriculture et de l'environnement du Conseil Général se soit enfermée dans une logique strictement départementale, qui plus est d'allocation financière aux collectivités, au détriment d'une vision davantage stratégique, globale.

*« ce schéma directeur n'avait que pour vocation de regarder la façon dont le Département allait délivrer les aides aux différents syndicats. Donc on est venu nous voir en disant 'dites moi combien vous avez de non-conformité par an, quels sont vos problèmes de nitrates et de phosphates, etc.' Mais ce n'est pas ça un schéma directeur. J'aurais bien aimé qu'on ait une vision un peu plus globale, qu'on intègre le département dans une logique inter-départementale. [...] Comme on peut se connecter sur le département voisin, il s'agissait de savoir quels problèmes ils ont eux-mêmes ! »* (Agent territorial, service stratégie du Grand Lyon, Rhône)

Enfin, le SDAEP semble avoir souffert d'un manque de diffusion et d'appropriation de la part de l'ensemble des acteurs territoriaux. Par exemple, trois ans après sa publication, c'est-à-dire en 2007, les membres de la MISE *« ne le connaissaient pas du tout [... Quant] au service ingénierie de la DDT, il l'[aurait] découvert bien après »*<sup>530</sup>. Un agent de l'Agence de l'eau reconnaît même, pour sa part, *« ne l'[avoir] jamais ouvert »*.

Ainsi, faute de dynamique territoriale visant à faire appliquer le schéma, celui-ci n'aurait été que faiblement mis en œuvre, expliquent des agents de l'État.

*« [le SDAEP] n'a pas vécu en fait. [...] il y a certains éléments qui ont été repris mais les gros travaux de sécurisation n'ont pas été mis en œuvre. [...] ça n'a jamais abouti car politiquement, personne n'a*

---

<sup>530</sup> Agent de l'administration territoriale d'État, ARS, Rhône.

*adhéré aux solutions techniques qui étaient proposées. »* (Agent de l'administration territoriale d'État, DDT, Rhône)

*« on a fait le SDAEP parce que c'est bien de faire un état des lieux et des propositions. Mais comme il n'y avait aucune structure porteuse derrière, il n'y avait pas de dynamique, c'est tombé aux oubliettes. »* (agent de l'administration territoriale d'État, ARS, Rhône)

Malgré tout, l'adoption du schéma départemental et sa mise en œuvre partielle semblent avoir permis de sécuriser l'AEP du secteur rural au plan quantitatif, grâce au développement des interconnexions entre réseaux. Par ailleurs, depuis la fin des années 2000, la direction de l'agriculture et de l'environnement du Conseil Général s'est engagée, aux côtés de la DDT et de l'ARS, à mettre en place un Observatoire départemental des services d'eau. Celui-ci serait alors un outil d'expertise, permettant de dresser un diagnostic complet de la situation de l'AEP dans le département, et d'élaborer et de suivre les politiques publiques locales et départementales.

*« on travaille ensemble [avec la DDT et l'ARS] sur un observatoire départemental de l'eau. Avec la base 'Gestion des Services Publics', ça leur donne pas mal de données et donc là-dessus on contribue partiellement à récupérer des données et à en fournir ; et on s'est mis d'accord sur les analyses communes dont on a besoin »* (Agent territorial, direction de l'agriculture et de l'environnement du Conseil Général, Rhône)

### 1.3.2. Une politique d'aides économiques réorientée vers un principe de conditionnalité : un levier d' enrôlement des collectivités

En 2006, suite aux injonctions de la Cour des Comptes et à l'échec de la reconnaissance des fonds départementaux lors du vote de la LEMA, la direction de l'agriculture et de l'environnement du Conseil Général supprima son fonds départemental. Mais, face aux difficultés d'investissement de la part des collectivités locales du fait de la crise des finances publiques et de la baisse progressive des subventions de l'Agence de l'eau, le Département adopta en 2007 une nouvelle politique de l'eau. En se dotant d'une enveloppe financière annuelle de cinq millions d'euros et d'orientations politiques détaillées, le Conseil Général entend prendre en main l'enjeu d'harmonisation de la performance des services publics d'eau potable. En effet, le SDAEP de 2003 présentait certes un rendement moyen des réseaux d'eau

potable relativement bon, s'élevant à 76%<sup>531</sup> ; mais ce diagnostic voilait un certain nombre de disparités, et notamment un patrimoine rural enterré vieillissant, favorisant des fuites sur le réseau, comme le raconte un fonctionnaire de la DDT :

*« on est sur un service public qui commence à être ancien. [... L'âge des réseaux] allait parfois jusqu'à 200 ans ; 150 ans, c'est courant. [...] et] on a des réseaux qui sont un peu passoires à certains endroits ou agressifs, parce que les terrains bougent un petit peu, parce qu'on est dans les monts du beaujolais ou du Lyonnais donc avec des pressions qui sont importantes »* (agent de l'administration territoriale d'État, DDT, Rhône)

Concrètement, cette nouvelle politique s'articule autour de cinq priorités : 1/ sécuriser les réseaux d'eau potable ; 2/ améliorer la gestion patrimoniale ; 3/ lutter contre les gaspillages ; 4/ harmoniser le prix des services d'eau potable ; 5/ protéger la ressource en soutenant les actions relatives aux PPC. Il s'agit donc d'une politique largement ancrée autour de la question patrimoniale et de la performance des services publics d'eau.

Cette même année, un accord-cadre fut signé entre le Département et l'Agence de l'eau, afin de s'accorder sur les orientations politiques et les aides à apporter aux collectivités locales, en matière d'appui à la gestion patrimoniale. Il fut alors acté que le Conseil Général serait l'unique gestionnaire du Fonds de Solidarité Urbain-Rural (FSUR), recevant une enveloppe annuelle de 700 000 euros de la part de l'Agence de l'eau, charge au Département de la redistribuer. Dès lors, celui-ci fut confirmé et renforcé dans sa position de principal financeur de la gestion de l'eau potable dans le Rhône.

Afin de favoriser la mise en œuvre des orientations Départementales, le Conseil Général s'est doté d'un règlement d'aides. Celui-ci fonctionne sur un principe de conditionnalité des aides, à partir d'indicateurs tirés du rapport sur le prix et la qualité du service, que doivent produire les collectivités. Ce règlement est non seulement censé orienter les investissements locaux, mais aussi cibler en priorité les collectivités les plus en difficultés. De la sorte, le Conseil Général fait de sa politique économique de l'eau potable, un véritable levier d'enrôlement des collectivités locales.

En effet, en se centrant sur l'enjeu patrimonial, la direction de l'agriculture et de l'environnement espère : (i) responsabiliser les élus locaux et les inciter à maîtriser davantage

---

<sup>531</sup> Département du Rhône, AERMC, BRL Ingénierie, 2003, *op. cit.*

leurs services publics, notamment par le biais d'une planification locale de leur AEP ; (ii) opérer un rééquilibrage entre collectivités, dans une optique de solidarité territoriale, en accordant des subventions et/ou des taux supérieurs en priorité aux services en difficulté ; (iii) rationaliser la carte des services d'eau, par le biais de regroupements intercommunaux. Cette dernière ambition paraît cependant la plus difficile à réaliser, du fait de stratégies d'autonomie locale encore très présentes dans le département. Un fonctionnaire du Conseil Général explique le fonctionnement et les limites du règlement des aides :

*« pour qu'une collectivité puisse avoir des aides, il faut qu'elle les demande [...] et] qu'elle fasse des investissements, ce qui n'est pas une nécessité pour toutes les collectivités. [...] Ensuite] s'il n'y a pas de schéma directeur d'AEP élaboré après 2010, il n'y a plus d'aide au renouvellement. Donc tous les schémas seront faits, ça a été extrêmement incitatif. [...] Il y a aussi une] incitation à faire du renouvellement grâce à des taux plus importants lorsque le taux de renouvellement est très bas et une incitation à les augmenter. [...] Quant aux] 20% de bonification, ça n'incite pas à franchir le pas de la fusion entre collectivités... C'est une question politique, de tarif... » (Agent territorial, direction de l'agriculture et de l'environnement du Conseil Général, Rhône)*

Ce règlement est jugé par certains acteurs territoriaux comme étant très, voire trop, strict, comme le montrent les verbatims suivants. Ces conditions excluraient *de facto* les collectivités urbaines, bénéficiant de moyens supérieurs au milieu rural, et seraient trop exigeantes en termes de renouvellement des canalisations. Pour en bénéficier, les collectivités présentant un taux de renouvellement inférieur à 1% doivent en effet s'engager à l'augmenter – par rapport à leur moyenne des cinq dernières années –, ce qui semble financièrement difficile pour certaines collectivités. Cela les conduirait soit à renoncer aux subventions, soit à en être écartées.

*« L'introduction du prix moyen fait que vous écartez forcément les collectivités urbaines puisque vous avez un prix moyen de distribution d'eau qui est inférieur aux communes rurales. Donc à partir de là, les actions du Département sont quand même centrées sur les communes rurales. » (agent territorial, service eau de la CAVIL, Rhône)*

*« Ce que je trouve pénalisant, c'est la diminution des aides que le Conseil Général nous donne. On doit rentrer dans des critères pour obtenir 20% de financement et on sait combien coûte cher l'AEP en tuyaux ou en entretien, et on a du mal. Et ils exigent 1% de renouvellement en linéaire en plus chaque année mais le problème c'est qu'ils ont diminué le montant d'aides hors taxes de moitié. [...] C'est*

*d'autant plus pénalisant que plus on attendra, plus on aura de casses et moins on aura de rendement. Donc on sera plus pénalisé... » (élu du Syndicat Intercommunal d'Eau Potable Ouest Villefranche)*

*« le Département insiste pour avoir un taux de renouvellement suffisant donc certaines collectivités se sont vues attribuer zéro parce que ce qu'elles proposaient n'était pas assez ambitieux pour être éligible. [...] Le Conseil Général devrait faire quelque chose de plus simple. Là, ils ont pris plein de critères différents [...] Le Conseil Général est passé d'une logique de guichet à quelque chose d'assez strict ! » (Agent chargé des interventions sur le territoire Saône-Rhône, Agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse, Rhône)*

### 1.3.3. L'eau potable, une politique prioritaire pour le Département ?

Enfin, il est intéressant d'interroger le degré d'intérêt et d'investissement du Conseil Général à l'égard du pilotage de l'eau DCH. Derrière cela, il s'agit de se demander à quel point la politique de l'eau constitue une priorité ou non pour le Département.

Le champ d'intervention du Département apparaît finalement assez circonscrit. En faisant le choix de s'investir en priorité sur le petit cycle de l'eau, c'est-à-dire sur l'eau potable, la direction de l'agriculture et de l'environnement du Conseil Général relègue au second plan les actions de protection de la ressource. Comme l'indique un technicien de l'Agence de l'eau : *« la ressource, ce n'est pas leur cheval de bataille ».*

Malgré un budget certes conséquent, l'eau potable ne semble donc pas être la priorité du Département, comme en témoigne l'affectation de moyens supérieurs à la politique d'assainissement. D'un côté, le service d'eau potable est assumé par une seule personne, à temps partiel, et sur des opérations administratives plutôt que d'assistance technique. De l'autre, le service assainissement est animé par une équipe de cinq agents, et bénéficie d'un budget deux fois supérieur à celui de l'eau potable. De plus, deux services d'assistance technique – l'un pour l'exploitation des stations d'épuration, l'autre pour l'assainissement autonome – ont été mis en place, et soutenus financièrement par l'Agence de l'eau.

L'eau potable représente donc un champ d'action *« assez secondaire »*<sup>532</sup> sur lequel le Conseil Général accepte de s'engager uniquement au plan financier, qui plus est en majeure partie sur

---

<sup>532</sup> Agent territorial, direction de l'agriculture et de l'environnement du Conseil Général, Rhône.

la problématique patrimoniale. L'absence d'assistance technique en matière d'eau potable est justifiée par une volonté de ne pas empiéter sur le champ de compétence des collectivités locales, à la demande du président du Conseil Général. Fort de son expérience d'ancien président du syndicat des eaux Rhône-Loire-Nord, il semble alors attaché au principe d'autonomie des services publics d'eau potable.

*« le Conseil Général n'a jamais voulu s'immiscer dans la gestion des syndicats [...]. Le président est l'ancien président du syndicat des eaux de Rhône-Loire-Nord qui a quarante six communes. [...] Et] il sait très bien que ce sont les collectivités qui ont la compétence eau potable. [...] c'était donc une volonté que le Conseil Général ne gère pas à la place des syndicats d'eau et qu'il intervienne uniquement sur un soutien financier à l'équipement. »* (Agent territorial, direction de l'agriculture et de l'environnement du Conseil Général, Rhône)

L'implication du Conseil Général en matière d'appui à la gestion patrimoniale a toutefois permis d'engager d'importants investissements visant non seulement à renouveler les canalisations, mais aussi à développer l'interconnexion entre réseaux. Ainsi, depuis la fin des années 1990, ces canalisations de secours entre collectivités furent progressivement installées. À la fin des années 2000, seuls deux secteurs restaient à interconnecter avec des réseaux voisins, comme on le verra ultérieurement.

Le Conseil Général s'est ainsi investi dans la politique de l'eau depuis les années 1990, en s'emparant de l'enjeu patrimonial. Son objectif était d'harmoniser la performance des services publics locaux d'eau potable. Ayant été mis en échec sur son projet de syndicat départemental, le Conseil Général opta pour une politique de financement des collectivités. Celle-ci devait favoriser les investissements locaux, afin d'améliorer la performance des services publics locaux. Puis, incité par l'Agence de l'eau à tenir le rôle de planificateur et de premier subventionneur, le Département modifia sa politique d'aides au cours de la seconde moitié des années 2000, afin d'inciter les collectivités à mettre en œuvre ses orientations. Les deux principales mesures consistent : (i) à entretenir les réseaux d'eau afin d'en optimiser leur rendement ; (ii) à développer l'interconnexion entre réseaux, afin que les collectivités puissent se secourir mutuellement.

Mais qu'en est-il de la sécurisation, à proprement parler, quantitative et qualitative de l'eau DCH ? Comme on le verra dans la section suivante, ces deux dimensions sont largement

pilotées par les services déconcentrés de l'État, au service des préfet et sous-préfet du département.

## **2. Une sécurisation de l'eau DCH portée par l'administration territoriale d'État**

Tandis que le Département apparaît en position de pilote de la gestion patrimoniale des services d'eau, la sécurisation qualitative et quantitative de l'eau DCH semble quant à elle assurée en majeure partie par les services déconcentrés de l'État.

### **2.1. Un pilotage des enjeux qualitatifs par les services déconcentrés de l'État**

La protection de la ressource brute et des sites de prélèvement semble être, de longue date, un enjeu dont se sont saisis les acteurs territoriaux.

En effet, suite à l'adoption de la première loi sur l'eau en 1964, instituant notamment l'obligation de protection des captages, les collectivités rhodaniennes se seraient assez largement engagées dans la démarche. À la fin des années 2000, environ 70% des captages du département bénéficiaient de périmètres de protection. Cependant, du fait de l'ancienneté des DUP, les prescriptions paraissaient extrêmement faibles et peu appliquées, indique un agent de la DDT.

*« à partir de [la loi de 1964], les collectivités ont petit à petit établi leurs périmètres. Et en 2007, il n'y avait qu'une procédure non engagée. Donc tout le département est couvert. Mais je serai plus dubitatif sur la mise en œuvre des DUP. »* (agent de l'administration territoriale d'État, DDT, Rhône)

Faisant leur autocritique, les agents de la DDT et de l'ARS reconnaissent une coordination défaillante entre services déconcentrés, conduisant à méconnaître la situation exacte des PPC. Par ailleurs, ils se seraient sous-investis dans l'accompagnement des collectivités, considérant que le simple lancement des procédures de DUP aboutirait inévitablement à la mise en œuvre des prescriptions. Autre élément problématique : les liens avec le secteur agricole. Malgré un volet agricole inscrit au sein des DUP, la chambre d'agriculture ne fut guère, voire pas,

impliquée dans l'élaboration des procédures, obligeant les élus locaux à traiter directement, et au cas par cas, avec les agriculteurs...

*« La difficulté, c'est de mettre en application ce qui est demandé sur les périmètres immédiats et surtout rapprochés. Et là : 1/ l'ARS ne fait pas de retours ; 2/ les services de l'État en général ne sont pas suffisamment impliqués dans l'application de ces prescriptions [...]. Au niveau des services d'accompagnement comme le service d'ingénierie de la DDT, il n'a peut-être pas été fait suffisamment d'efforts après la procédure, pour leur donner des outils pour appliquer ces procédures. [...] Il n'y a vraiment pas eu de suivi derrière l'instauration des périmètres. Et sans pression de l'ARS, les travaux n'ont pas été faits. On a voulu se focaliser sur les procédures, de façon à avoir une couverture complète, alors que dans le même temps on avait des prescriptions à appliquer qui ne l'étaient pas. [...] Et] jusqu'à présent il n'y avait pas de relations spécifiques avec la chambre d'agriculture. Or, dans les DUP, il y a un volet agricole. Et ce volet agricole n'a pas été mis en œuvre par le biais des DUP. »*  
(agent de l'administration territoriale d'État, DDT, Rhône)

Les collectivités locales se seraient donc retrouvées seules face à ce vaste chantier, sans pression ni réelle motivation à appliquer les prescriptions de DUP, et ce sans compter les possibles désaccords à gérer avec les acteurs agricoles soumis aux mesures de protection. Le maire d'une petite commune rurale ayant son service d'eau en régie directe fait ainsi part des déboires qu'il a eus dans le cadre de l'acquisition foncière de terres agricoles sur lesquelles se situe un captage d'eau :

*« on a récemment fait l'acquisition de 4-5 ha de propriété car on y avait un captage. Mais ça n'a pas été simple car on a eu les agriculteurs sur le dos en disant 'ce n'est pas possible, la commune nous achète encore du terrain !' »* (maire d'une commune rurale, service public en régie, Rhône)

Ces obligations réglementaires conduisent un autre élu local à dénoncer une forme de tutelle technocratique exercée par les services déconcentrés de l'État sur les élus locaux. Il se sent ainsi dépossédé de son pouvoir décisionnel, tout en demeurant responsable au plan juridique.

*« je ne suis pas du tout dans toute cette administration qui est pesante au jour le jour, qui nous ennuie, qui nous pèse et qui enlève à tout élu tout pouvoir de décision. Actuellement c'est ce qu'il se passe. On laisse à l'élu toute la responsabilité en l'obligeant à prendre des décisions dont il n'a pas la maîtrise. Ça suffit ! »* (élu du Syndicat Intercommunal des Eaux Région de Tarare, Rhône)

Constatant ces défauts de mise en œuvre des prescriptions, et face au caractère désuet des mesures adoptées durant les 20-30 dernières années, l'ARS prît l'initiative, à la fin des années 2000, de réviser l'ensemble des DUP du département et d'équiper les captages non protégés. De la sorte, il s'agissait de protéger la ressource brute des risques de pollution auquel le département est confronté. Cette initiative semble avoir été favorablement accueillie par les élus locaux, ceux-ci prenant conscience des risques encourus en cas de pollution de leurs sites de prélèvement.

*« les collectivités ont bien pris conscience que les PPC avaient été instaurés sans modélisation, et avec des données hydrogéologiques moins fiables que celles qu'on peut avoir actuellement. Donc elles ne rechignent pas à faire leurs révisions de PPC [... Et] il y a une épée de Damoclès qui est la fermeture du captage par l'ARS. Ça a toujours été leur peur la plus importante. [...] Et les collectivités savent bien que si elles laissent déraiser la qualité de leur eau brute, elles vont devoir dépenser énormément pour arriver à une eau distribuée qui soit conforme. [...] Donc] on sent un petit peu plus de gestion raisonnée » (agent de l'administration territoriale d'État, DDT, Rhône)*

Cet engouement pour protéger les captages fut tel que l'ARS fut saisie de nombreuses demandes d'élus locaux désireux d'intégrer le dispositif des « captages prioritaires Grenelle ». Ne pouvant cependant pas répondre favorablement à l'ensemble des élus pour des raisons réglementaires (seulement six captages rhodaniens avaient été identifiés comme étant prioritaires au titre de la loi Grenelle), les agents de l'ARS ont alors étendu le dispositif des AAC à l'ensemble des captages considérés – à un degré ou à un autre – comme stratégiques. Concrètement, trois catégories de captages devant bénéficier *in fine* d'aires d'alimentation furent identifiées : 1/ les captages prioritaires Grenelle, dont l'échéance était 2012 ; 2/ les captages prioritaires SDAGE, pour lesquels les aires devaient être mises en œuvre d'ici 2015 ; 3/ les captages dits « d'intérêt stratégique », identifiés dans le SDAEP, pour lesquels aucune échéance n'est donnée. Cette chronologie ne fut toutefois pas respectée dans les faits, les agents de l'ARS préférant profiter de la dynamique locale pour engager les procédures, plutôt que de risquer de voir le « soufflé » retomber.

*« on a six captages prioritaires Grenelle où tout doit être défini en termes d'AAC en 2012 [...]. Le deuxième niveau ce sont les captages dits SDAGE ; ce sera pour 2015. Et la troisième couche, ce sont les captages dits d'intérêt stratégique qui seront pour plus tard. Car l'idée qu'on a, c'est que normalement tous les captages devraient faire l'objet d'une délimitation d'AAC. [...] Mais comme] il y avait des collectivités qui avaient envie d'avoir un captage Grenelle et [qu'on était] dans le cadre des*

*révisions des DUP, on s'est dit qu'on allait en profiter pour leur demander de définir l'AAC. Comme ça, c'est déjà ça de gagné [...] et] il vaut mieux faire tout d'un coup car ça dépend beaucoup de la collectivité. » (agent de l'administration territoriale d'État, ARS, Rhône)*

Et, à la différence des procédures d'élaboration des PPC qui mobilisaient principalement les collectivités compétentes en eau potable, les procédures d'AAC semblent attirer davantage d'acteurs territoriaux. Ainsi, sous la coordination de la MISE et de la DDT, les comités de pilotage se composent entre autres de représentants de la direction de l'agriculture et de l'environnement du Conseil Général, de l'Agence de l'eau et de la Chambre d'agriculture. Cette dernière est d'ailleurs reconnue par un agent de la CAVIL comme étant un « interlocuteur prédominant » et un « partenaire essentiel ». Son intervention consiste, d'une part, à participer à l'élaboration du diagnostic agricole et des mesures à mettre en œuvre, et, d'autre part, à réaliser un travail de sensibilisation auprès des agriculteurs sur les modes de production de type raisonné (diminution des intrants agricoles). Les motivations de la chambre consulaire à investir ce nouveau dispositif semblent de deux ordres. D'une part, le caractère négocié (au moins temporairement) des procédures permettrait de défendre la profession contre toute mesure trop contraignante pour son activité. D'autre part, le dispositif semble perçu comme une fenêtre d'opportunité permettant d'expérimenter de nouvelles pratiques agricoles, tout en bénéficiant d'un soutien financier.

*« On sait qu'il y a des AAC où on ne pourra pas faire plus que ce qui existe déjà actuellement. [...] Après, sur bon nombre d'autres, il y a beaucoup d'autres choses à tenter. Et si les AAC peuvent permettre de donner des moyens financiers, alors il ne faut pas s'en priver. Il faut s'en servir comme d'une boîte à outils et essayer des choses. » (agent de la chambre d'agriculture, Rhône)*

Au vu de l'engouement départemental pour la protection de la ressource brute, il semblerait que la sécurisation qualitative de l'eau brute soit en bonne voie. Cependant, quelques incertitudes demeurent quant à la mise en œuvre effective de ces dispositifs, notamment au plan des AAC. Un agent de l'ARS soulève ainsi un possible effet d'« affichage [politique] consistant à dire 'on bosse super bien' », de la part de certains élus. Cela laisse alors planer un doute quant au suivi et au respect des mesures, une fois les aires réellement mises en œuvre. Plus inquiétante est la réserve d'un agent lyonnais quant à l'acceptation de la société civile vis-à-vis de l'indemnisation des agriculteurs affectés par ces mesures. Il redoute ainsi que des acteurs associatifs s'opposent fortement à ce principe d'indemnisation, et qu'ils

tendent de casser ces délibérations en saisissant le tribunal administratif à partir du principe « pollueur-payeur ».

*« les associations nous ont déjà fait des remarques : 'comment cela se fait-il que ce soit moi, usager de l'eau, qui doive payer les conséquences d'une mauvaise agriculture ? Et en plus vous allez leur donner des aides ? Je vous mets au tribunal administratif si vous mettez un centime d'euro pour aider les pollueurs à arrêter de polluer !' [... Et] nous, on n'a pas de compétences en matière d'agriculture, de modification des pratiques... »* (Agent territorial, service stratégie du Grand Lyon, Rhône)

## 2.2. Le préfet et ses services : tuteurs de la sécurisation des situations critiques

La sécurisation de l'eau DCH du département, qu'elle soit quantitative ou qualitative, apparaît en majeure partie le fait des représentants de l'État. Ceux-ci interviennent autant en position de lanceurs d'alerte que d'instituteurs des opérations à engager. Plusieurs exemples en témoignent.

Le secteur de la CAVIL présentait régulièrement des pics de pollution de l'eau brute provenant de diverses substances, notamment des solvants chlorés de type tétrachloroéthylène, jusqu'à un dépassement de seuil en 2009 qui alerta plus particulièrement les agents de l'ARS. La source du problème semblait provenir d'une ancienne décharge dont la localisation exacte et la nature des déchets étaient méconnus. Afin de sécuriser l'AEP de la communauté d'agglomération, l'interconnexion avec les réseaux voisins fut la solution imaginée dans un premier temps. Cependant, les études de faisabilité révélèrent un risque de pollution généralisé à l'ensemble du secteur. Dès lors, le sous-préfet intima aux services déconcentrés de l'État qu'ils interviennent, afin de mettre en œuvre les mesures nécessaires à la sécurisation de tout le secteur. Plus précisément, il s'est agi de mobiliser l'ensemble des collectivités concernées, afin de développer une stratégie d'interconnexion à l'échelle du territoire, comme s'en souvient un agent de l'ARS.

*« on a une décharge dans laquelle il a été mis un peu n'importe quoi et cette décharge, finalement, on ne sait même plus où elle est, ni ce qui a été mis dedans. Or là bas, il y a 12 000 habitants, et le sous-préfet a dit : 'si une catastrophe arrive derrière, qu'est-ce qu'on fait ? [...] vous mettez tout le monde autour de la table et vous me faites un schéma d'interconnexions !' »* (Agent de l'administration territoriale d'État, ARS, Rhône)

C'est également le préfet qui demanda qu'une étude de sécurisation soit réalisée à l'échelle du Beaujolais, compte tenu de la fragilité de l'AEP de ce secteur : fragmentation des services publics d'eau potable, absence d'interconnexions, approvisionnement en eau à partir de petites sources de surface... Pilotée par la DDT, cette étude reçut le concours financier du Conseil Général, de l'Agence de l'eau et de la CAVIL. Cette dernière accepta de s'impliquer dans ce projet non seulement par souci de solidarité, mais aussi en raison de sa capacité de production d'eau potable permettant de secourir les collectivités du Beaujolais. Cela permettrait ainsi aux collectivités du Beaujolais de sécuriser leur AEP, sans avoir à faire appel à un secours lyonnais, solution jusqu'à présent rejetée « *parce que le Beaujolais cherche à exister en dehors du Grand Lyon* »<sup>533</sup>.

*« l'étude de sécurisation du Beaujolais, ce sont les services de la DDT qui ont été moteurs parce que le préfet l'a souhaité car là bas, ils dépendent d'une seule ressource. [...] Et] pour avoir une ressource différente, il faudrait passer par le Grand Lyon pour s'interconnecter sur le Rhône. [...] Or] nous, en production, on pourrait les sécuriser. Et le président [de la CAVIL] a souhaité adhérer à cette démarche. [...] c'est la solidarité qui a été affichée car nous, aujourd'hui, on n'a pas l'utilité d'une telle étude. Or on la finance quand même. »* (agent territorial, service eau de la CAVIL, Rhône)

Enfin, la communauté urbaine du Grand Lyon est elle aussi confrontée à un impératif de sécurisation. Le champ captant de Crépieux-Charmy fournissant de l'eau potable à une large partie de la population lyonnaise, la moindre défaillance de ce site provoquerait d'importantes ruptures d'AEP. Ce risque apparaît d'autant plus prégnant que ce champ captant se situe, d'une part, sur le couloir du Rhône, le rendant alors vulnérable à des pollutions accidentelles provenant des industries chimiques et nucléaires de l'Ain. D'autre part, les nappes d'eau de la plaine de l'Est Lyonnais approvisionnant le Grand Lyon sont soumises à de fortes pressions d'origine anthropique. L'enjeu est donc à la fois de protéger le champ captant, et d'atténuer la dépendance de la métropole à cette seule source d'eau.

Alerté par les services de l'ARS, le préfet demanda aux élus lyonnais de renforcer leur système d'AEP, soit en diversifiant les sources d'approvisionnement, soit en s'interconnectant à d'autres réseaux d'eau potable.

<sup>533</sup> Agent territorial, service eau de la CAVIL, Rhône.

*« la pression qui a été mise sur le Grand Lyon, c'est essentiellement sur le champ de Crépieux-Charmy qui alimente 600 à 800 000 personnes [...]. Il a été demandé depuis des années au Grand Lyon de trouver la troisième ressource qui permettrait de compenser une éventuelle dépense de Crépieux-Charmy, une éventuelle pollution [... ou sinon] de multiplier les ressources. Donc ce sont les captages de secours et les interconnexions [...]. C'est le préfet qui a demandé cela. Imaginez, quand vous allez chez le préfet en lui disant 'le jour où il y aura un accident sur Crépieux-Charmy, il y aura 600 000 personnes qui n'auront plus d'eau' [...], c'est une situation ingérable ! » (agent de l'administration territoriale d'État, ARS, Rhône)*

Il semblerait cependant que l'interconnexion aux réseaux voisins n'ait jusqu'à présent pas pu se faire (ou marginalement), en raison de stratégies de blocage de la part des collectivités voisines. Celles-ci se seraient interconnectées entre elles, créant ainsi un « *boulevard de l'eau* »<sup>534</sup> sur tout le flanc Ouest de la métropole, leur permettant de sécuriser leur AEP tout en demeurant autonome face au Grand Lyon. Un agent lyonnais soupçonne d'ailleurs le Conseil Général d'avoir favorisé cette structuration, afin de contrer l'expansion et la puissance de la communauté urbaine.

*« s'est développée autour du Grand Lyon une infrastructure d'AEP. Pour ne pas être dépendant du Grand Lyon, pour ne pas rentrer dans la communauté urbaine, on a fait un petit boulevard de l'eau entre toutes les communes de la couronne Ouest du Grand Lyon. Et je pense que le Département était aussi en partie responsable du fait que les projets ne s'interconnectaient jamais avec le Grand Lyon. [... leur position à tous était de dire] 'il ne faut pas que l'on soit dépendant d'eux, ils vont nous imposer leur loi, ils vont nous imposer leur prix, on n'aura plus le libre choix'. » (Agent territorial, service stratégie du Grand Lyon, Rhône)*

Le Grand Lyon ne se résigne toutefois pas à abandonner l'idée de s'interconnecter à d'autres réseaux. Au contraire, son discours est clairement déterminé, voire offensif : « *dans le cadre de la métropolisation, il faudra qu'on regarde comment on va pénétrer, rayonner, faire en sorte qu'il y ait de l'interconnexion.* »<sup>535</sup> Cette ambition ouvertement affichée témoigne de la puissance du Grand Lyon dans le département, les acteurs lyonnais ne doutant aucunement de leur capacité à s'imposer en tant que partenaire incontournable de la gestion de l'eau dans le Rhône.

---

<sup>534</sup> Agent territorial, service stratégie du Grand Lyon, Rhône.

<sup>535</sup> Agent territorial, service stratégie du Grand Lyon, Rhône.

La section suivante montrera ainsi à quel point la communauté urbaine parvient à influencer sur les politiques de l'eau sur le territoire de l'Est Lyonnais, voire au-delà de ses propres frontières administratives.

### **3. Le Grand Lyon, un acteur hégémonique sur le territoire de l'Est lyonnais**

Assis sur les deux principales nappes d'eau du département, et étant le premier producteur d'eau potable et de loin la plus importante collectivité du Rhône au plan socio-économique, le Grand Lyon connaît une position singulière au sein du système d'AEP rhodanien. N'échappant pas non plus aux enjeux de sécurisation de l'eau DCH, la communauté urbaine a développé une stratégie visant à sanctuariser sa ressource en eau brute, enrôlant au passage l'ensemble des autres acteurs concernés à un degré ou à un autre par les enjeux de la plaine de l'Est Lyonnais.

#### **3.1. Une politique active en matière de protection de la ressource brute**

Bénéficiant d'importants moyens humains et financiers et possédant par ailleurs le plus vaste champ captant d'Europe, le Grand Lyon s'est très tôt saisi de l'enjeu de sécurisation. La communauté urbaine développa ainsi, dès les années 1990, une importante politique de protection de sa ressource brute, en engageant des actions multipolaires, selon une logique de gestion intégrée. Comme l'explique un agent du service stratégie du Grand Lyon, il s'agit de donner « *une impulsion dans des domaines d'intervention connexes, en intégrant toujours la dimension ville-milieu naturel* ».

Cela donna lieu à de nombreuses actions visant à protéger la ressource en eau du Grand Lyon : raccordement des communes périphériques sur le système d'assainissement de la communauté urbaine afin de limiter les rejets en nappe ; élimination des activités agricoles sur le secteur de Crépieux-Charmy et gestion écologique du site, qui bénéficie d'ailleurs d'un agrément *Natura 2000* ; renaturation et création d'écosystèmes ; mise en place d'outils de gestion planifiée...

*« on a proposé à toutes ces communes extérieures de se raccorder en assainissement sur nos infrastructures, pour éviter d'avoir des stations d'épuration qui réinjectent dans la nappe, n'ayant pas d'exutoire, de ruisseaux, de rivières en surface. [...] Et sur toute l'île de Miribel Jonage et tout le champ captant de Crépieux-Charmy, on est classé Natura 2000. On était en réserve naturelle volontaire depuis des années. Donc on a des plans de gestion depuis quinze ans. On a de la gestion différenciée, sans pesticide, des fauches tardives, de l'exportation de matière, on pratique des renouvellements de parois pour les hirondelles. [...] On a éliminé toute activité agricole dans ce secteur et on a replanté des arbres. [...] On est toujours à la recherche de modes de gestion un peu plus naturels. »* (Agent territorial, service stratégie du Grand Lyon, Rhône)

Le Grand Lyon a également développé toute une batterie d'instruments techniques dédiés à la protection de son AEP. Outre les périmètres de protection qui ont été adoptés dès les années 1960, la communauté urbaine s'est dotée de plans de gestion de crise et de dispositifs d'alerte et de secours en cas de pollution. Le champ captant de Crépieux-Charmy, du fait de son caractère stratégique pour le Grand Lyon, bénéficie plus particulièrement de ce type de dispositif. Un fonctionnaire lyonnais raconte :

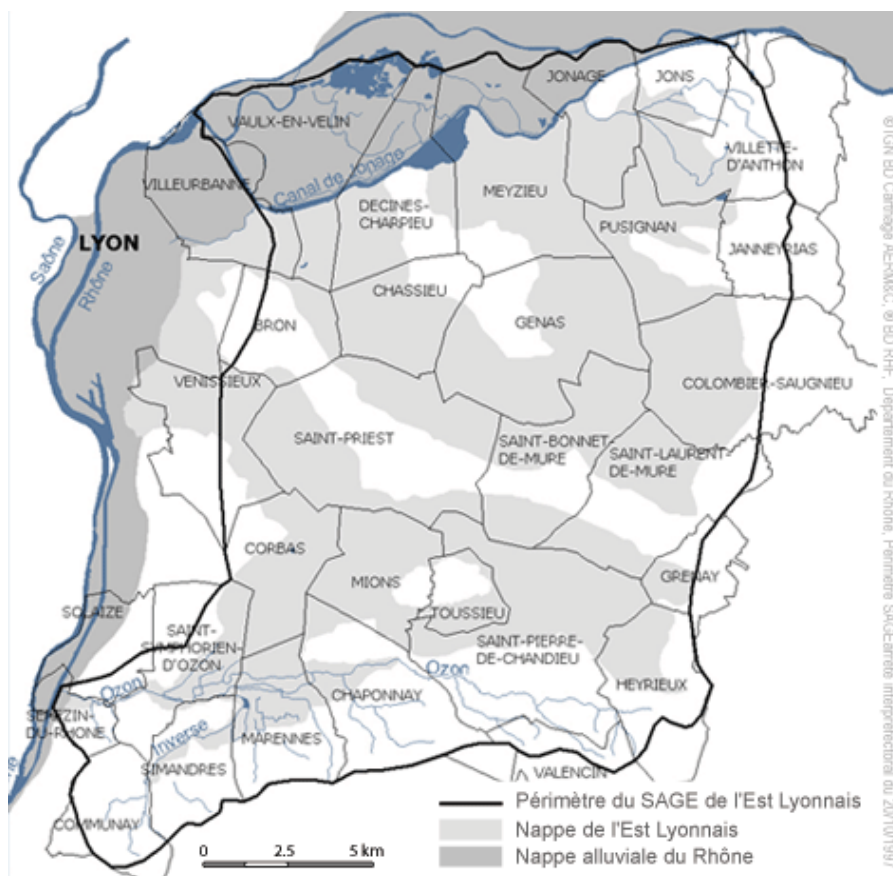
*« [on veut] faire en sorte de pouvoir gérer les risques de pollution accidentelle en amont de Crépieux-Charmy, afin qu'on puisse continuer à distribuer de l'eau potable en cas de crise de pollution au niveau du Rhône. Donc on a des dispositifs techniques. Le premier c'est d'avoir des captages en secours, quitte à ce qu'ils ne fonctionnent pas mais qui seraient mobilisables en seulement deux heures [...]. Avec le centre Irstea de Lyon, on a développé un modèle de transfert de polluants entre rives, et du milieu superficiel vers le milieu souterrain [...]. Et avec ces modèles, on a fait des simulations types qui nous permettent d'avoir des réactions types. On a mis en place une station d'alerte au Pont de Jean et dans le méandre du Rhône. [...] Et on a fait une barrière hydraulique contre la pollution accidentelle »* (Agent territorial, service stratégie du Grand Lyon, Rhône)

Du fait de ses moyens, de son importante politique de protection de la ressource et de son statut de premier producteur d'eau potable du département, le Grand Lyon apparaissait à la fin des années 2000 en position hégémonique au moins sur toute la partie Sud-Sud-Est du département. Selon un agent de la CAVIL, la puissance et le rayonnement lyonnais lui confèreraient même la stature de syndicat départemental. Un agent de l'ARS reconnaît quant à lui que la communauté urbaine représente *« un poids politico-économico-etc. que le Conseil Général n'a pas. »*

### 3.2. Le SAGE de l'Est Lyonnais, un dispositif de sanctuarisation de la ressource dominé par le Grand Lyon

Ce qui représente sans nul doute le mieux l'importance de la politique lyonnaise de protection de la ressource, est le SAGE de nappes de la plaine de l'Est Lyonnais. Outre le Grand Lyon, ce SAGE concerne une quinzaine de collectivités rhodaniennes et iséroises (cf. Carte n°7), mais aussi les secteurs de l'agriculture irriguée et de l'industrie. 300 000 personnes, sur un périmètre d'environ 400 km<sup>2</sup>, sont donc directement concernées par ce dispositif<sup>536</sup>. Sa définition (périmètre et contenu) et sa concrétisation sont le résultat d'une douzaine d'années de discussion entre acteurs de ce territoire.

**Carte n°7 : Le SAGE de l'Est Lyonnais**



Source : <http://www.sage-est-lyonnais.fr/index.html>

<sup>536</sup> SAGE de l'Est Lyonnais, *Plan d'aménagement et de gestion durable de la ressource en eau et des milieux aquatiques*, 24 juillet 2009.

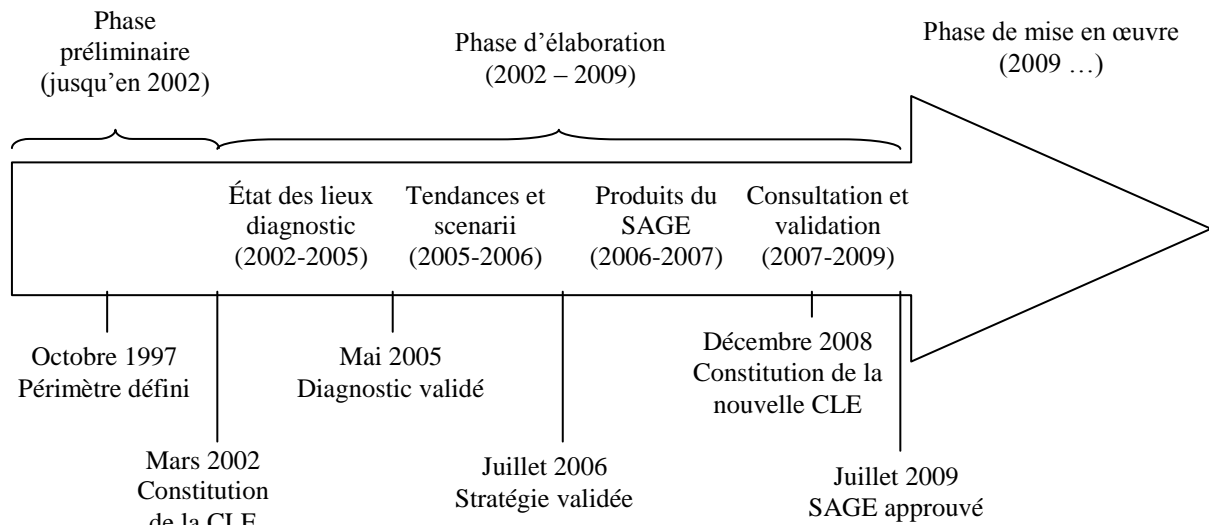
### 3.2.1. L'élaboration du SAGE : un projet politique sous tensions

Ce dispositif réglementaire fut à l'initiative du Grand Lyon, et plus précisément du responsable du service « stratégie » de la communauté urbaine, dès les années 1990. Deux constats étaient à l'origine du projet : la qualité des nappes d'eau se dégradait et la quantité de la ressource brute diminuait du fait d'une surconsommation d'eau. Plus exactement, les pollutions de la nappe supérieure avaient tendance à s'infiltrer dans la nappe souterraine de la Molasse, de meilleure qualité, par effet de percolation. Autrement dit, les pressions anthropiques pesant sur la quantité et la qualité de la ressource brute disponible dans ces nappes d'eau risquaient d'entraîner des problèmes d'AEP pour le Grand Lyon. L'enjeu pour ce dernier consistait alors à sécuriser son approvisionnement en eau potable, par le biais de règles collectives partagées entre l'ensemble des acteurs du territoire, et destinées à réguler les usages de la ressource brute, comme l'indique un fonctionnaire lyonnais.

*« le papa du SAGE, au niveau de l'idée, c'est le responsable stratégie du Grand Lyon. [...] on a constaté d'une part que la qualité de l'eau se dégradait, notamment par des nitrates et des pesticides dans les parties amont agricoles et par des solvants chlorés dans les parties aval. On a constaté aussi qu'on avait des baisses de niveau de nappe extrêmement importantes parce qu'il y avait des prélèvements d'eau potable industriels et agricoles trop forts. Donc là, on a utilisé l'outil SAGE pour essayer de mettre en place des règles de limitation des polluants et des règles de gestion. » (Agent territorial, service stratégie du Grand Lyon, Rhône)*

Cependant, l'intérêt d'un tel SAGE ne fut pas aussi évident pour les autres acteurs de la plaine. Durant 5-6 ans, des discussions furent menées auprès des élus locaux, accompagnées de diverses études, afin de parvenir à un diagnostic partagé de la situation prouvant la nécessité d'intervenir pour protéger la ressource brute.

Le processus d'élaboration du SAGE dura ainsi plus de douze ans : en octobre 1997, le périmètre du SAGE fut défini ; en mars 2002 un arrêté inter-préfectoral valida la composition de la CLE ; en juillet 2009, le SAGE fut approuvé (cf. Figure n°11).

**Figure n°11 : Chronologie de l'élaboration du SAGE**

La CLE du SAGE se compose de cinquante membres, répartis de la sorte : vingt-cinq élus locaux (un représentant de la région Rhône-Alpes, trois représentants du Conseil Général du Rhône et un de l'Isère, huit représentants du Grand Lyon, neuf autres de collectivités rhodaniennes extérieures au Grand Lyon, un représentant des communes iséroises et un représentant du syndicat de gestion du parc de Méribel Jonage et un autre du syndicat d'irrigation) ; quatorze représentants d'usagers (les chambres consulaires dont trois représentants pour l'agriculture ; les associations ; le secteur industriel) ; onze représentants de l'État et d'établissements publics.

L'enjeu du portage et de l'animation du SAGE fut un sujet épineux, faisant l'objet de nombreux débats. Étant à l'initiative du dispositif, le Grand Lyon s'est dans un premier temps porté volontaire pour en être la structure porteuse et animatrice, ce à quoi se seraient opposés les autres élus locaux, redoutant une démarche tutélaire de la communauté urbaine. L'avancée des travaux fut alors bloquée jusqu'à ce qu'un consensus soit trouvé. Il fut donc décidé de confier l'animation du SAGE au Conseil Général, et la présidence de la CLE à un vice-président du Département, qui plus est élu d'une petite collectivité extérieure au Grand Lyon, afin de sortir de la situation de blocage et pour que les travaux reprennent, se rappelle un fonctionnaire du Grand Lyon.

*« l'organisation politique a été assez compliquée. Devant le frein des maires locaux [...], on a proposé que ce soit le Conseil Général qui prenne en main le pilotage, que les techniciens du SAGE soient avec une cellule porteuse du Département du Rhône. Et on [les membres de la CLE, ndlr] a fait en sorte que*

*le président de la CLE soit un élu d'une commune extérieure au Grand Lyon et vice président du Conseil Général. [...] c'était un des plus modérés et des moins anti-Grand Lyon. Et pour avancer, il fallait trouver ce consensus politique »* (Agent territorial, service stratégie du Grand Lyon, Rhône)

Le champ d'intervention du SAGE fut lui aussi l'objet de discussions. Quatre sous-commissions thématiques furent créées : quantité et qualité de la ressource ; usage des sols ; concertation-sensibilisation ; milieux superficiels. Cette dernière commission semble avoir été initiée par les élus des collectivités extérieures au Grand Lyon, concernés par des zones humides. L'assentiment de la communauté urbaine laisse entrevoir une stratégie de contentement des collectivités rurales, dans l'optique de désamorcer d'hypothétiques conflits et d'instaurer un climat de confiance facilitant ultérieurement l'obtention de contreparties, c'est-à-dire l'acceptation de certaines exigences lyonnaises en matière de gestion de l'eau. En effet, un agent du Grand Lyon reconnaît que la thématique des milieux superficiels risque d'avoir des effets extrêmement contraignants pour les projets d'urbanisme, ce qui contreviendrait à certains enjeux périurbains situés dans les communes voisines de la métropole.

*« on a souhaité, en plus des problématiques quantitatives et qualitatives et de la bonne maîtrise du sol, qui pour nous étaient essentielles, qu'il y ait cette commission spécifique sur les zones humides qui ne sont pas sur le territoire du Grand Lyon mais sur lesquelles on fait des choses assez intéressantes. Mais ils ne se sont pas encore aperçus qu'ils étaient en train de scier la branche sur laquelle ils sont assis [...] car] il y a de forts enjeux de développement urbain ou d'infrastructure sur ces communes là. Et le SAGE va conduire à protéger des zones humides et ça ne va pas forcément être conforme avec leurs politiques de développement. »* (Agent territorial, service stratégie du Grand Lyon, Rhône)

### 3.2.2. Des mesures visant à sanctuariser les nappes d'eau de l'Est Lyonnais

L'approbation du SAGE étant récente, seules deux mesures phares avaient été adoptées au moment de l'enquête.

La première mesure concerne la nappe de la Molasse, pour laquelle le diagnostic de la situation fit l'objet de débats entre l'ensemble des acteurs territoriaux impliqués dans le SAGE. Le point d'achoppement portait sur les transferts de pollution entre la nappe supérieure et celle souterraine, et sur la capacité régénératrice de la Molasse. Après maintes

études réalisées durant deux ans, il fut reconnu, d'une part, que la nappe souterraine avait un taux de renouvellement extrêmement lent, et, d'autre part, que les deux nappes communiquaient, provoquant des infiltrations de pollution par effet de percolation, de la nappe supérieure vers la Molasse.

Il fut alors décidé, non sans difficultés<sup>537</sup>, d'instaurer un principe de précaution visant à réguler l'usage de la nappe souterraine. Plus précisément, il s'agissait de sanctuariser cette ressource, en interdisant d'y effectuer tout nouveau prélèvement afin de la dédier à un usage collectif futur en eau potable, explique un agent lyonnais.

*« la nappe de la Molasse a beaucoup d'eau mais il y a un taux de renouvellement que l'on pensait très faible et on a eu quelques bagarres avec des cabinets d'études qui disaient que c'était gigantesque. Et on a pris une grande décision : 'cette eau est exclusivement réservée à des usages d'AEP collective'. Donc aucune autorisation n'est distribuée à d'autres. Donc ça, c'était par précaution. Et on a fait les études complémentaires, ça a duré 2-3 ans, et aujourd'hui les études ont bien confirmé ce devoir de précaution qu'on a aujourd'hui transformé en prévention. »* (Agent territorial, service stratégie du Grand Lyon, Rhône)

Cette décision fut rapidement mise à l'épreuve, notamment par un projet d'embouteillage de la part de la compagnie Orangina, désireuse de prélever de l'eau « qualité eau de source » pour sa boisson. Ce projet était par ailleurs susceptible de créer de l'emploi. Malgré un soutien de certains, dont le vice-président de la CLE, qui plus est maire de la commune dans laquelle l'industriel souhaitait développer son activité, cette tentative fut déboutée suite à un vote à bulletin secret des membres de la CLE. Cette décision fut appuyée par la constitution d'un front commun élargi, composé des représentants du Grand Lyon, des associations, de l'Agence de l'eau et des services déconcentrés de l'État. Les verbatims suivants témoignent de la difficulté à arrêter une telle décision.

*« le SAGE de l'Est-Lyonnais dit que l'eau de la Molasse doit être réservée pour l'eau potable. [...] le projet d'Orangina a donc été refusé mais le vote a dû tout de même se faire à bulletin secret, juste pour donner un pré-avis, parce que le vice-président de la CLE était maire de la commune où devait se faire le pompage. Et il ne pouvait pas dire qu'il était pour... Mais comme il y avait une majorité d'opposants notamment de la part des services de l'État et de l'Agence de l'eau, le projet a été contrecarré. »*

<sup>537</sup> « le SAGE a décidé que la nappe de la Molasse serait réservée pour les générations futures, en AEP publique. Mais rien que la phrase a fait l'objet de sacrés débats ! » (Agent de l'administration territoriale d'État, ARS, Rhône)

(Agent chargé des interventions sur le territoire Saône-Rhône, Agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse, Rhône)

*« On a eu un bras de fer avec un industriel de l'embouteillage où on a vu que les élus de la commission locale, forts des intérêts économiques, avaient tendance à dire 'oui, on a voté des trucs, mais on va peut-être y déroger'. Les associations et les services d'État ont donc fait le forcing pour dire 'non, même si on perd 200-300 emplois, tant pis'. »* (Agent territorial, service stratégie du Grand Lyon, Rhône)

Afin de faciliter à l'avenir la prise de décision dérogatoire, et pour sortir d'une gestion au cas par cas, les membres de la CLE s'étaient engagés, en 2010, dans un processus de stabilisation d'un mode de régulation conventionnelle, en se dotant d'une grille d'évaluation des demandes de prélèvement d'eau.

La seconde délibération majeure concerne la protection des points de captage, et notamment les mesures relatives aux AAC de la plaine de l'Est-Lyonnais.

Plusieurs captages de la plaine avaient été désignés comme étant prioritaires (Grenelle et SDAGE), devant alors bénéficier d'aires d'alimentation. Mais, du fait de l'existence de couloirs déversants d'eau, la protection de ces captages conduisait à faire coexister et se chevaucher différentes aires de protection. Cela supposait donc une multiplication des mesures et des maîtres d'ouvrage, compliquant singulièrement la mise en œuvre des aires d'alimentation. Afin de simplifier la situation, il fut décidé de niveler par le haut l'ensemble des mesures de protection, généralisant ainsi les mesures AAC à l'ensemble des captages du SAGE. Cette décision fut, semble-t-il, fortement soutenue par le Grand Lyon.

*« [Concernant les AAC] il y a plusieurs maîtres d'ouvrage. Par exemple, sur la zone de l'aéroport, il y a le syndicat de l'Est Lyonnais, l'aéroport Saint-Exupéry et le Grand Lyon [... ce qui fait] que les aires d'alimentation de ces captages se chevauchent. La même parcelle est touchée par trois aires d'alimentation gérées par trois maîtres d'ouvrage différents. [... Or] on ne va pas imposer à l'agriculteur trois programmes de mesures avec trois financements différents. Donc ça nous a incité à dire 'on va utiliser le SAGE comme étant l'outil qui va déterminer les aires d'alimentation, les programmes de mesures, et qui va discuter avec les agriculteurs'. [... Donc] on a décidé que tous les captages qui sont dans le SAGE de l'Est-Lyonnais sont prioritaires. Donc on a construit les AAC. »* (Agent territorial, service stratégie du Grand Lyon, Rhône)

Le Grand Lyon semble ainsi tenir une place prépondérante au sein du SAGE. Ayant la majeure partie de sa ressource brute sur ce territoire, la communauté urbaine a tout intérêt à ce qu'elle soit encadrée par une politique de protection robuste, visant à définir les règles d'usage. Par ailleurs, en initiant le SAGE, en étant force de propositions et en acceptant un certain nombre de compromis destinés à créer un climat de confiance entre les membres de la CLE – et plus particulièrement à l'égard de la communauté urbaine –, les services du Grand Lyon paraissent engager une dynamique de territorialisation de la métropole, afin que ses intérêts soient défendus et pris en compte par le SAGE. De plus, avec ses huit représentants sur les vingt-cinq sièges dévolus aux élus, le Grand Lyon parvient à influencer sur les politiques de gestion de l'eau sur le territoire de l'Est-Lyonnais. De la sorte, la communauté urbaine semble être parvenue à enrôler les autres acteurs de la plaine, afin de mettre en place un dispositif de sanctuarisation des nappes de l'Est-Lyonnais, c'est-à-dire sa principale ressource en eau.

\*      \*

\*

### ***Conclusion du chapitre 5 : un régime de gouvernance clivée de l'eau DCH***

La sécurisation de l'eau DCH dans le Rhône concerne tout à la fois les dimensions quantitative, qualitative et patrimoniale. L'impulsion d'une dynamique de prise en charge de ces enjeux ne semble toutefois pas avoir été du ressort d'une coalition à proprement parler. Il s'agirait davantage d'une coopération entre les grands protagonistes de la gestion de l'eau, c'est-à-dire entre les services déconcentrés de l'État, l'Agence de l'eau et le Département, qui vont « *tous à peu près dans le même sens* », comme l'explique un agent de la DDT, sans pour autant porter un projet politique commun clairement défini.

Cette coopération s'est concrétisée de différentes manières. Entre le Conseil Général et l'Agence de l'eau, un accord-cadre fut signé, afin de fixer les règles de la collaboration entre ces deux institutions. Les relations entre le Département et les services déconcentrés de l'État paraissent quant à elles davantage informelles ; il s'agit plutôt d'échanges et d'interventions communes, sans nécessiter la signature d'une convention, comme en témoigne la collaboration entre le service d'ingénierie de la DDT et la direction de l'agriculture et de

l'environnement du Conseil Général, dans la mise en place d'un observatoire départemental des services publics d'eau potable.

Toutefois, l'Agence de l'eau et les services déconcentrés de l'État poursuivent un même enjeu : inciter le Conseil Général à s'emparer de la gouvernance départementale en matière de gestion de l'eau. Cet intérêt repose au moins sur deux raisons. D'une part, cela permettrait de bénéficier des relations privilégiées avec les collectivités locales que le Département a développées. D'autre part, il s'agirait de compenser le retrait des services de l'État de leurs missions d'accompagnement et d'assistance aux collectivités.

Malgré tout, la coopération entre ces protagonistes paraît quelque peu compliquée. Plus précisément, les agents de l'État et ceux de l'Agence de l'eau regrettent un manque de lisibilité vis-à-vis de la politique du Département, au point que celle-ci leur apparaisse « *nébuleuse* ».

Dans les faits, on constate un partage des missions de sécurisation entre ces trois acteurs. D'un côté, le Département fut investi d'une mission de planification et de redistribution financière auprès des services publics d'eau potable. Il s'est par ailleurs volontairement engagé sur la – seule – dimension patrimoniale, son objectif étant d'harmoniser la performance des services d'eau, dans une optique de solidarité. De l'autre, la sécurisation quantitative et qualitative de l'eau est l'objet des services déconcentrés de l'État, rejoints au plan financier par l'Agence de l'eau. Les acteurs étatiques tiennent ainsi un rôle de tuteur de la sécurisation, en alertant les collectivités des risques pesant sur l'AEP, et en les accompagnant – à la demande du préfet – dans l'élaboration des solutions à mettre en œuvre.

À côté de ce trio d'acteurs, se dessine un important clivage, opposant le secteur rural au monde urbain, représenté en majeure partie par le Grand Lyon. Les relations entre le Conseil Général et la ville-centre, caractérisées par un climat de défiance et de concurrence en matière d'intervention publique, semblent d'autant plus typiques des départements fortement urbanisés, comme l'indiquait déjà au milieu des années 1990 Patrick Le Galès<sup>538</sup>.

Enfermées dans une logique d'autonomie locale, les collectivités rurales ont développé des interconnexions entre leurs réseaux, sans se brancher sur celui du grand Lyon. De la sorte, elles sont parvenues à sécuriser leur approvisionnement en eau potable, sans avoir à acheter de l'eau potable à la communauté urbaine, notamment par peur d'une tutelle lyonnaise sur leurs services. Elles peuvent par ailleurs s'appuyer sur les aides accordées par le Conseil

---

<sup>538</sup> LE GALES P., 1995, *op. cit.*

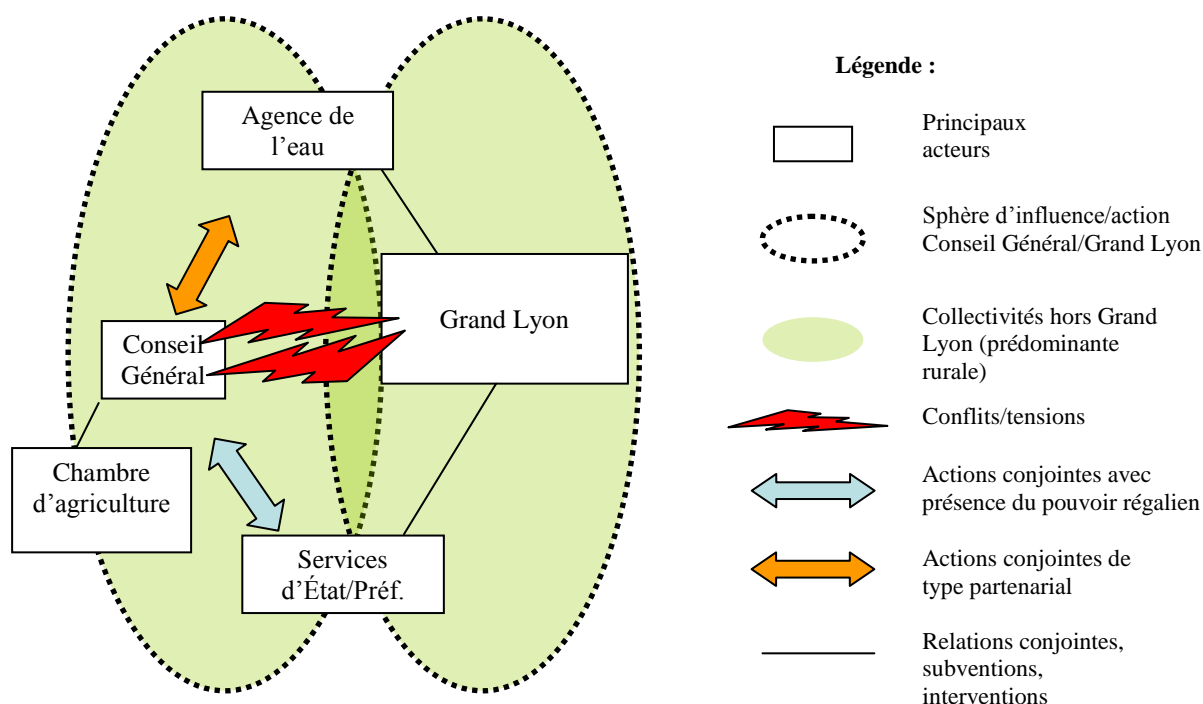
Général, trouvant ainsi un soutien financier intéressant mais contraignant. Bien qu'on ne l'ait pas évoqué auparavant, le soutien Départemental au monde rural s'illustre également par les relations fortes entre la direction de l'agriculture et de l'environnement du Conseil Général avec la chambre d'agriculture, ainsi qu'avec le syndicat des irrigants que le Département subventionne également. Ces relations sont telles qu'un représentant de la chambre consulaire considère cette dernière comme étant le « *service de l'agriculture* » du Conseil Général. Il n'est également pas rare de voir des conseillers généraux porter plusieurs casquettes institutionnelles relatives au monde agricole. L'exemple le plus emblématique de l'étroitesse de ces relations concerne la position du président du syndicat des irrigants agricoles. Outre cette casquette syndicale, il est également conseiller général, membre du bureau exécutif, membre de la commission permanente, membre de la commission spécialisée « aménagement du territoire et de la qualité de vie », et président du Conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement du Rhône ; il fut même un temps « chargé de l'agriculture et de l'aménagement rural » au sein du Conseil Général. Se dessine ainsi une alliance rurale – soutenue par le Département – visant à contrer la puissance urbaine, représentée par la métropole lyonnaise.

Cette dernière tient une place importante au sein du système d'acteurs. Assise sur les deux principales nappes d'eau, la communauté urbaine détient le plus vaste champ captant d'Europe, ce qui lui permet d'être le premier producteur d'eau potable du département. Le Grand Lyon possède par ailleurs d'importants moyens humains et financiers, que le Conseil Général n'a pas, en tout cas pas en matière de politique de l'eau. Dès les années 1960, le Grand Lyon s'est emparé de la gestion de l'eau sur son territoire, en mettant en œuvre les périmètres de protection autour de ses captages. Puis, se saisissant des enjeux de sécurisation à partir de la décennie 1990, le Grand Lyon développa une importante politique de protection de sa ressource, basée à la fois sur une logique de gestion écologique et sur un arsenal d'outils techniques de protection/épuration du milieu aquatique. Son action relative au SAGE de l'Est-Lyonnais témoigne par ailleurs de la puissance métropolitaine. À l'initiative de ce dispositif, le Grand Lyon est parvenu à enrôler – non sans difficultés – l'ensemble des acteurs de la plaine de l'Est-Lyonnais, y compris le Conseil Général, afin de sanctuariser les nappes d'eau. Aujourd'hui, le Grand Lyon est en passe d'accéder au statut de métropole tel qu'il est défini par la réforme des collectivités territoriales. Il escompte ainsi continuer à jouer un rôle important en matière de gestion de l'eau, et surtout parfaire sa sécurisation en achevant le

maillage d'interconnexions entre réseaux. L'accession au statut de métropole, d'ici 2014<sup>539</sup>, marquera également l'aboutissement du clivage urbain-rural, conduisant à scinder le département en deux entités : d'un côté, un petit département rural ; de l'autre, la métropole lyonnaise, collectivité autonome sur tout le territoire du Sud-Est lyonnais.

Pour résumer, la gestion de l'eau dans le Rhône fait aujourd'hui l'objet d'un régime de gouvernance clivée, sous hégémonie métropolitaine, le point névralgique étant l'opposition entre les secteurs urbain et rural, représentée par les tensions entre le Grand Lyon et le Conseil Général. La figure ci-dessous propose une schématisation de ce régime d'action publique territoriale.

**Figure n°12 : Le régime de gouvernance clivée dans le Rhône**



<sup>539</sup> [http://www.lagazettedescommunes.com/142057/le-departement-du-rhone-va-disparaitre-pour-laisser-la-place-a-une-grande-metropole-lyonnaise/?utm\\_source=quotidien&utm\\_medium=Email&utm\\_campaign=05-12-2012-quotidien](http://www.lagazettedescommunes.com/142057/le-departement-du-rhone-va-disparaitre-pour-laisser-la-place-a-une-grande-metropole-lyonnaise/?utm_source=quotidien&utm_medium=Email&utm_campaign=05-12-2012-quotidien)

## **CHAPITRE 6 : LA RECOMPOSITION DE LA GESTION DES DÉCHETS NON DANGEREUX DANS LE HAUT-RHIN**

Situé dans le Sud de l'Alsace (*cf.* Carte n°8), le Haut-Rhin est un département de moyenne taille aux plans de sa superficie et de sa démographie. Il s'étend sur 3 525 km<sup>2</sup> et totalise légèrement plus de 764 000 habitants (soit 211 habitants au km<sup>2</sup>). Il présente par ailleurs un certain clivage urbain-rural. Sur 377 communes, 309 d'entre elles dénombrent une population inférieure à 2000 habitants<sup>540</sup>. Les deux principales collectivités locales sont les communautés d'agglomération de Mulhouse (environ 252 000 habitants, soit près d'un tiers de la population départementale) et de Colmar (plus de 104 000 habitants). À elles seules, ces deux communautés d'agglomération regroupent environ 46% de la population départementale.

Au plan économique, le secteur tertiaire semble le plus actif ; il ferait vivre plus des deux tiers de la population du département. Le secteur industriel est ensuite le deuxième vecteur d'emploi. Enfin, le secteur agricole arrive en dernier, derrière la construction<sup>541</sup>.

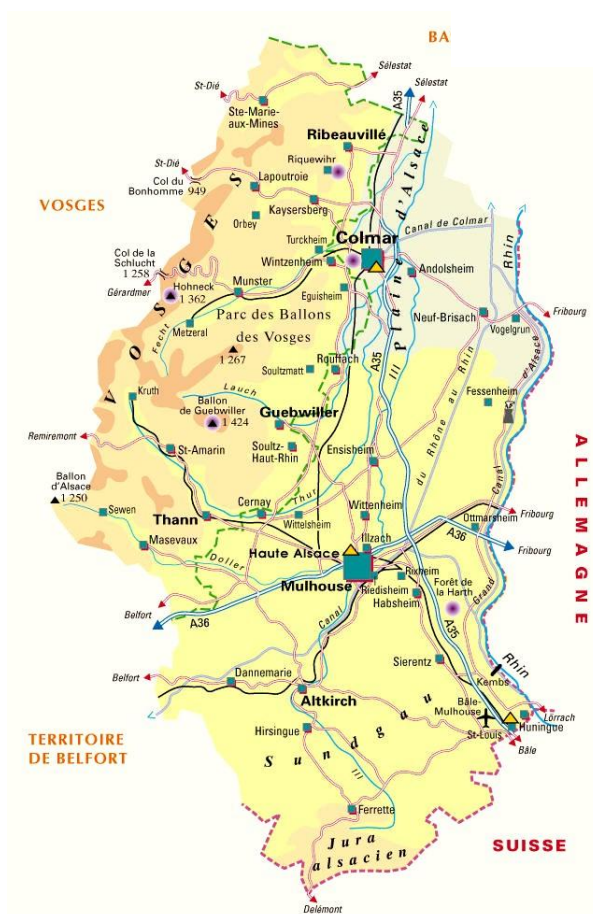
Au plan politique, le département est historiquement marqué à droite, que ce soit du côté du Conseil Général comme des deux communautés d'agglomération (Jean-Marie Bockel, ancien membre du PS, maire de Mulhouse et président de l'agglomération, s'étant rapproché de Nicolas Sarkozy).

---

<sup>540</sup> Conseil Général Haut-Rhin, *Le département en chiffres*, 2012.

<sup>541</sup> INSEE, *Chiffres clés, Haut-Rhin*, 28 juin 2012, [http://www.statistiques-locales.insee.fr/FICHES/DL/DEP/DL\\_DEP68.pdf](http://www.statistiques-locales.insee.fr/FICHES/DL/DEP/DL_DEP68.pdf)

## Carte n°8 : Le département du Haut-Rhin



Source : <http://www.lfrance.fr/departement/68-haut-rhin/carte-plan-departement.php>

En 2003, une étude menée pour le compte du Commissariat Général au Plan s'intéressait aux « déterminants de la gestion locale des déchets ». Plus particulièrement, il s'agissait « de comprendre [...] ce qui motive, très concrètement, les décisions des acteurs locaux et, au contraire, ce qui y fait obstacle. »<sup>542</sup> Le rapport proposait, d'une part, un éclairage général sur la situation française, et, d'autre part, cinq études de cas départementales. Celles-ci étaient destinées à illustrer l'existence d'une variété de problématiques territoriales auxquelles les départements peuvent être (ou sont) confrontés. Le Haut-Rhin faisait partie de cet échantillon. Plusieurs éléments saillants ressortaient de l'étude. Tout d'abord, l'organisation du service public de traitement des déchets apparaissait structurée autour de seulement trois entités institutionnelles répondant à un principe de « sectorisation couvrante ». Il s'agit donc d'une structuration couvrant l'ensemble du département, permettant ainsi de ne pas laisser de municipalité assumer seule la charge de traitement de ses déchets. Le Conseil Général

<sup>542</sup> MALLARD P., BARBIER R., LE BOZEC A., 2003, *op. cit.*, p4.

paraissait ensuite être un acteur historiquement impliqué dans la gestion des déchets, et ce bien avant de prendre la compétence planificatrice en 1995. Enfin, le Haut-Rhin semblait confronté à un véritable enjeu équipementier, consistant à préserver l'unique décharge autorisée et viable du département. De même, une rapide recherche internet mit en lumière l'existence d'une contestation sociale relative à un incinérateur, durant presque toute la décennie 2000.

Engager une nouvelle étude<sup>543</sup>, sept ans après la publication de ce rapport, se justifiait non seulement par l'intérêt des divers points précédemment évoqués, mais aussi en raison de sa trajectoire singulière : d'une situation à l'origine assez typique au début des années 1990, le processus de recomposition haut-rhinois fut marqué par un fort volontarisme politique, mettant en lumière des éléments d'analyse intéressants, tels que, par exemple, une tentative d'instauration d'un régime de « gouvernement Départemental ».

Cette étude de cas permettra de mettre en évidence un processus de recomposition contrarié, glissant d'un régime de gouvernement déconcentré à une tentative d'instauration d'un gouvernement Départemental, ambition finalement mise en échec par l'existence de trois principaux modes de régulation : politique, administratif et marchand. *In fine*, l'organisation départementale semble s'être cristallisée en une forme de gouvernance fédérale des déchets municipaux, au sein de laquelle le Conseil Général joue toujours un rôle primordial.

En partant de la décennie 1990, on verra comment le Conseil Général s'est emparé en 1995 de la politique de gestion des déchets, mettant alors fin au régime de gouvernement déconcentré (1). Le Conseil Général développa ainsi un certain nombre d'attributs de pilotage de l'action et d'enrôlement des acteurs territoriaux. Émerge alors progressivement un régime de gouvernance fédérale pilotée – non sans une certaine volonté dirigiste – par le Conseil Général. Cependant, trois principaux modes de régulation viennent desserrer l'emprise du Département sur la gestion de ce secteur, et ce malgré une tentative menée par ce dernier visant à recevoir un pouvoir de police, ce qui lui aurait permis de faire basculer ce régime d'action sous une forme de « gouvernement Départemental » (2). À la fin de quoi, un bilan de la situation départementale sera dressé, présentant une situation somme toute assez positive (3).

<sup>543</sup> L'enquête de terrain fut réalisée du 29 mars au 15 avril 2010.

## **1. L'emparement de la politique des déchets par le Conseil Général, fin d'un régime de gouvernement déconcentré**

Jusqu'au milieu des années 1990, la gestion des déchets dans le Haut-Rhin correspondait aux tendances nationales mises en lumière en première partie de la thèse.

D'une part, l'activité de traitement était émiettée à l'échelle locale<sup>544</sup>. D'autre part, l'enfouissement et l'incinération apparaissaient comme les principaux modes de traitement privilégiés. Au début des années 1990, le Haut-Rhin comptait d'ailleurs cinq décharges et trois incinérateurs. Enfin, la Direction Départementale de l'Agriculture et des Forêts (DDAF) avait été chargée de réaliser deux schémas départementaux de gestion des déchets, le premier en 1971, le second en 1979<sup>545</sup>. Ce sont également les agents de la DDAF qui furent chargés d'élaborer le premier plan départemental. Préparé à partir de 1993 et approuvé en 1995, ce plan bénéficia de la participation de la Direction de l'environnement du Conseil Général, de l'ADEME et des Chambres de Commerce et d'Industrie du Haut-Rhin, dans le cadre de l'élaboration du diagnostic initial.

En d'autres termes, et ce jusqu'au milieu des années 1990, les représentants de l'État tenaient une position centrale en matière de pilotage territorial de la gestion des déchets dans le département. La situation haut-rhinoise relevait ainsi du « régime de gouvernement déconcentré des territoires ». On voit cependant, avec la dynamique collective instituée dans le cadre de la planification, les débuts d'une coalition regroupant au moins les services déconcentrés de l'État (notamment la DDAF) et la Direction de l'environnement du Conseil Général.

### **1.1. Le plan de 1995 comme levier de recomposition de la gestion des déchets**

Outre le développement des filières de tri-recyclage, les principales préconisations du plan de 1995 sont de deux ordres, équipementier et organisationnel.

Il s'agit tout d'abord de répondre à un enjeu relatif aux exutoires, dans un contexte d'accroissement de la production de déchets. En effet, le diagnostic initial estime à 2% la croissance annuelle des déchets non dangereux durant la décennie 1990. Par ailleurs, une

---

<sup>544</sup> Préfecture du Haut Rhin, *Plan Départemental de Gestion des Déchets Ménagers et Assimilés*, 1995.

<sup>545</sup> Archives du ministère de l'écologie, du développement durable, du transport et du logement ; <http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/20080061.pdf>

grosse majorité de ces déchets proviendrait de la sous-catégorie des déchets industriels banals. Ces derniers constituent un véritable enjeu de gestion, du fait des différents canaux de collecte qu'ils empruntent<sup>546</sup> et des logiques industrielles et marchandes relatives au traitement : « [...] le traitement des déchets industriels banals est beaucoup moins bien organisé et est difficilement pris en compte par les programmes d'équipement des collectivités du fait que les producteurs vont au traitement le moins cher et ne sont pas impliqués dans les filières de traitement. »<sup>547</sup>

Face à cela, la capacité d'incinération du Haut-Rhin apparaît déficitaire du fait de l'obsolescence des fours de Mulhouse et de la saturation de ceux de Colmar et d'Aspach-le-Haut. Quant à l'enfouissement, seule la décharge de Retzwiller apparaît, dès cette époque, comme viable et autorisée. Dès lors, elle est considérée comme une « ressource rare » à préserver. Le plan prévoit ainsi la remise aux normes et l'extension des trois incinérateurs, et préconise en complément l'implantation d'un nouvel exutoire sous maîtrise d'ouvrage publique, sans toutefois définir la nature de l'installation.

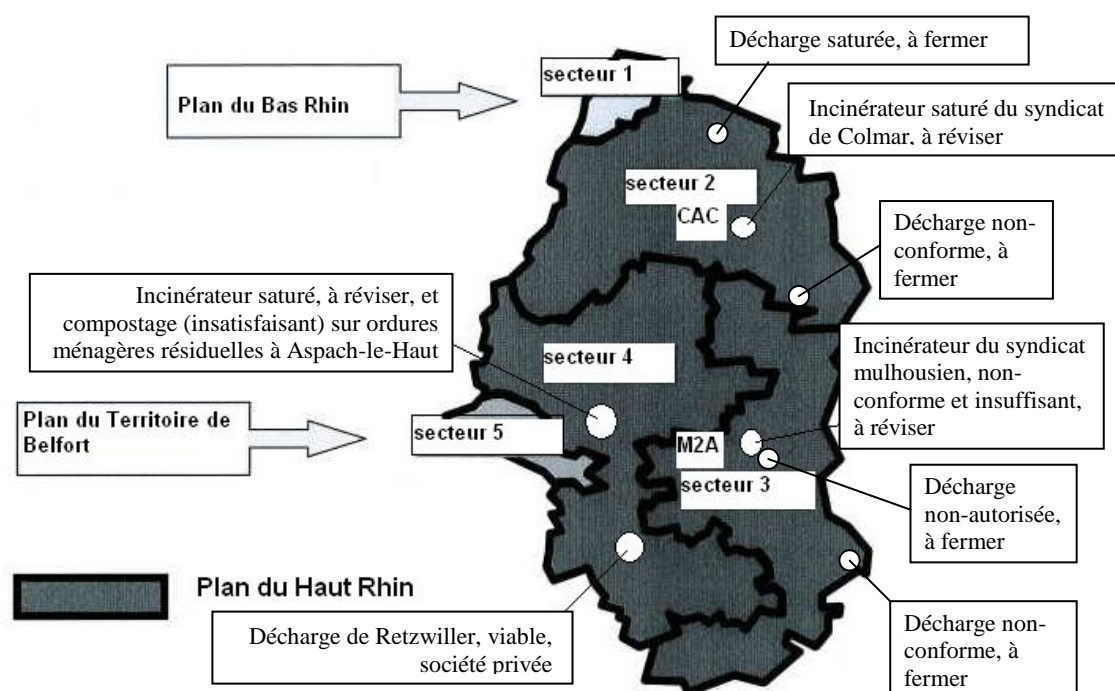
Enfin, au plan organisationnel, le document indique une structuration insatisfaisante des services de traitement, notamment du fait de l'inégale répartition des équipements. Les agents de la DDAF préconisent alors de constituer cinq secteurs « autosuffisants [dans la logique du principe de proximité ...] à l'exception du centre d'enfouissement » qui doit être mutualisé entre l'ensemble des secteurs de traitement du Haut-Rhin. Il est par ailleurs annoncé un rattachement des secteurs 1 et 5 aux plans départementaux du Bas-Rhin et du Territoire-de-Belfort, en raison des relations historiques qu'entretiennent ces collectivités avec ces deux départements.

La carte ci-après propose une représentation de la sectorisation imaginée dès le plan de 1995, et indique l'état des équipements de traitement existants à cette époque.

<sup>546</sup> Pour rappel, une partie des déchets industriels banals est directement collectée par le service public, l'autre relevant de la responsabilité des entreprises productrices.

<sup>547</sup> Préfecture du Haut Rhin, 1995, *op. cit.*

### Carte n°9 : Sectorisation et équipements de traitement en 1995



L'adoption de ce premier plan départemental pose ainsi les bases d'une recomposition de la gestion des déchets dans le Haut-Rhin. En souhaitant d'une part rationaliser les services publics et les infrastructures de traitement, et, d'autre part, institutionnaliser des secteurs de traitement autonomes, les agents de la DDAF, accompagnés du Conseil Général, tentent d'instaurer un système de solidarité territoriale. De la sorte, il s'agit d'assurer un traitement optimal de l'ensemble des déchets non dangereux du département, en permettant un accès, dans chaque secteur, aux équipements de traitement essentiels.

L'histoire de la recomposition haut-rhinoise débute ainsi avec l'adoption de ce cadre d'action. Ce processus évolutif va s'affirmer, la même année, par la prise de compétence planificatrice par le président du Conseil Général. Comme il sera montré dans les développements suivants, la dynamique à l'œuvre témoigne d'une montée en puissance du Conseil Général en position de pilote stratégique de la gestion des déchets dans le département. Ceci est particulièrement visible au travers des instruments d'action publique et des attributs de pilotage qu'acquiert progressivement le Conseil Général.

## 1.2. Affirmation progressive du Conseil Général en position de pilote départemental

À partir de 1995, le Conseil Général, par le biais de sa Direction de l'environnement, cherche à s'affirmer en tant que pilote départemental de la gestion des déchets. Ce processus d'apprentissage se traduit par le développement et l'appropriation d'au moins trois attributs gouvernementaux : une doctrine d'action, des outils d'enrôlement économique et cognitif, la maîtrise de la planification et de l'expertise territoriale.

### 1.2.1. Emparement de compétence et développement d'une doctrine d'action au profit d'un « bien commun » territorial

Le Haut-Rhin fut l'un des Départements précurseurs en France, en demandant le transfert de compétence planificatrice et en le recevant dès 1995. Cela s'inscrit dans une réelle volonté politique de l'institution Départementale de s'impliquer au plan environnemental, notamment dans le secteur des déchets. Comme l'indique un agent de la Direction de l'environnement du Conseil Général : *« les déchets ce n'était pas une compétence obligatoire du Département mais il y a toujours eu une implication forte, au niveau politique, de la part du Conseil Général. »*

En effet, très tôt, le Département a commencé à s'intéresser et à s'impliquer dans ce domaine d'intervention. En 1979, une cellule « environnement » fut créée au sein du Conseil Général. Animée à l'origine par un seul agent, cette cellule fut renforcée au cours des années 1980 par le recrutement de personnel administratif. Durant cette même décennie, la Direction de l'environnement réalisa les premières campagnes de sensibilisation citoyenne « Haut-Rhin propre ». Enfin, en 1994, le Département impulsa la création d'un syndicat mixte dénommé « Agence Départementale de Maîtrise des Déchets ». Ce syndicat, auquel adhère le Conseil Général, regroupe la totalité des collectivités compétentes en matière de gestion des déchets non dangereux. Par ailleurs, le slogan Départemental « Gestion des déchets, le Conseil Général fait la 'course en tête' »<sup>548</sup> témoigne d'une ambition d'exemplarité politique et technique dans le domaine des déchets ménagers et assimilés.

<sup>548</sup> <http://www.cg68.fr/environnement/gestion-des-dechets-le-conseil-general-fait-la-course-en-tete-.html>

Le plan départemental venant d'être approuvé, le Conseil Général investit ses nouvelles responsabilités en se faisant le garant de son application.

Dès sa prise de responsabilité et encore au moment de l'enquête, le Département s'est engagé sur une doctrine de valorisation, le tri et le recyclage étant les fers de lance d'une politique basée sur une conception des déchets en tant que matières premières secondaires. Cette logique de réemploi-valorisation est largement soutenue, voire impulsée, par le responsable de la Direction de l'environnement du Conseil Général. Celui-ci considère, à contre-pied de la loi Grenelle appelant à réduire les déchets à la source, que « [...] *ce qui importe c'est que tout le monde fasse le tri maximum, pas que tout le monde produise le minimum [...]. Jusqu'à présent on avait des déchets et ce qu'on voudrait c'est avoir plutôt des produits, [...] une poubelle où on peut récupérer des choses dedans.* » Ceci témoigne des capacités que peut avoir un fonctionnaire territorial – en position de responsabilité – à établir une zone discrétionnaire. En se distançant quelque peu de la réglementation – sans pour autant y contrevenir – et bénéficiant d'une forte expertise développée tout au long de sa carrière, ce responsable administratif parvient à réorienter les objectifs de l'institution, en fonction de sa propre réinterprétation des enjeux territoriaux et nationaux. Il apparaît ainsi détenir un véritable pouvoir discrétionnaire, que semblent lui concéder les élus du Conseil Général, reconnaissant par là son expertise technique en matière de gestion des déchets.

Progressivement, la Direction de l'environnement a développé un discours de justification (relayé par l'Agence Départementale de Maîtrise des Déchets), destiné à enrôler les opérateurs (publics et privés) et la population, afin d'appliquer le plan de la manière la plus stricte possible : « [...] *Il faut donner une perspective aux gens sinon ils n'adhèrent pas* » indique le responsable de la Direction de l'environnement du Conseil Général. Cette doctrine et le discours mobilisateur sont également le fruit d'un apprentissage au fil du temps, fait de succès et d'erreurs, d'expérimentations et de prescriptions, comme l'illustre l'extrait d'entretien ci-après sur la technique du traitement mécano-biologique.

*« on est les seuls en France à raisonner comme ça [diversifier les collectes sélectives, ndlr]. La grosse majorité des départements raisonne en installation avec traitement mécano-biologique. [...] on en avait une comme ça pendant quinze ans à Aspach-le-Haut [...]. Ça n'était pas possible de faire quelque chose de correcte avec ça. Donc on a abandonné l'idée. »* (Responsable de la Direction de l'environnement du Conseil Général, Haut-Rhin)

Pour mettre en œuvre sa doctrine d'action (notamment une structuration en trois secteurs de traitement autonomes et l'optimisation du tri-valorisation), le Conseil Général s'appuie sur un ensemble d'instruments devant permettre d' enrôler *a minima* les collectivités compétences en matière de gestion des déchets.

#### 1.2.2. Mise en place de leviers d' enrôlement économique et cognitif

Afin d' inciter les collectivités locales à répondre aux objectifs du plan, la Direction de l'environnement du Conseil Général a recours à deux principaux instruments. L'un est d' ordre économique ; il s' agit de la politique Départementale de subventionnement. L'autre intervient au plan cognitif, par le biais de l' Agence Départementale de Maîtrise des Déchets.

Le dispositif financier de la Direction de l'environnement est adossé à un principe de conditionnalité des aides, formalisé par un règlement des aides. Il s' agit d' inciter les collectivités compétentes à engager les opérations préconisées par le Conseil Général et le plan départemental.

Le caractère incitatif de ce dispositif provient de deux caractéristiques : (i) jusqu' en 2010, les collectivités pouvaient être financées jusqu' à 55% du coût de leurs projets d' équipement, ce taux étant aujourd' hui abaissé à 30% du fait de la crise économique ; (ii) l' enveloppe financière est définie en fonction de l' intérêt départemental du projet, estimé à l' aune de son respect du plan, de son ambition et des orientations particulières du Conseil Général.

Pour bénéficier de ces aides, les collectivités locales voient donc leurs marges de manœuvre fortement encadrées. Le cas mulhousien illustre bien ce dispositif incitatif. Devant remettre aux normes son incinérateur, le SIVOM de Mulhouse engagea une demande de subventions auprès du Département. Le projet obtint le taux maximum, en contrepartie d' une capacité de traitement (dimensionnement et technologie) suffisamment élevée, permettant d' intégrer les déchets de collectivités extérieures au syndicat, ainsi que les déchets industriels banals du secteur mulhousien. Ces exigences répondaient aux enjeux de solidarité territoriale et de préservation de la décharge que poursuivait le Conseil Général, le but étant d' orienter une partie significative des déchets industriels banals soit vers le recyclage, soit vers une valorisation énergétique. Cet exemple témoigne d' une capacité Départementale

d'encadrement et de mobilisation des collectivités, afin de faire appliquer, de manière stricte, la politique souhaitée.

Le cas du dispositif colmarien de collecte des biodéchets auprès des gros producteurs (restaurants et cantines collectives) témoigne quant à lui du verrouillage de l'action et de la restriction des choix politiques locaux permis par l'adoption d'un dispositif de conditionnalité des aides. Sollicitant une aide Départementale d'investissement de départ pour son dispositif « biodéchets », la communauté d'agglomération de Colmar se serait vue refuser les subventions, au motif d'une trop faible ambition de son projet. La Direction de l'environnement du Conseil Général aurait ainsi sanctionné la collectivité, considérant que le « *cahier des charges, c'est la totalité [des biodéchets] ou rien.* »<sup>549</sup> Il s'agit ainsi d'une logique de fermeté visant à faire adopter la vision *stricto sensu* de la Direction, ce que regrette un fonctionnaire de la communauté d'agglomération de Colmar : « *C'est une vision qui ne laisse pas de place à d'autres systèmes que celui qu'ils ont imaginé.* »

L'Agence Départementale de Maîtrise des Déchets intervient quant à elle au plan cognitif. Son objectif est de favoriser le développement d'une synergie autour des grandes orientations Départementales, à partir d'une approche technico-environnementale du secteur. « *Bras armé [de la Direction de l'environnement]* »<sup>550</sup>, ce sont les agents du Conseil Général qui animent l'Agence.

Celle-ci fut créée à l'origine pour porter les contrats « Éco-emballage » à la place des collectivités locales. Il s'agissait d'inciter ces dernières à s'impliquer dans le dispositif de tri, en leur permettant d'accéder aux aides de l'éco-organisme, tout en les soulageant de la partie administrative de ces contrats. L'objectif du Conseil Général était donc de prendre en charge les coûts de transaction de ce dispositif. Cela permit ainsi d'impulser et d'accélérer le développement des collectes séparatives, s'inscrivant au cœur de la politique Départementale de recyclage des déchets.

Suite au plan de 1995, son rôle se commua en un lieu d'échanges et de ressources à destination des collectivités locales, l'idée étant d'être un relais d'information et de promotion des orientations Départementales. L'Agence se vit également adjoindre un rôle de suivi évaluatif du plan, en s'appuyant sur les bilans produits par l'Observatoire Départemental des

---

<sup>549</sup> Agent territorial, service « Propreté urbaine – Parc auto », Communauté d'Agglomération de Colmar, Haut-Rhin.

<sup>550</sup> Président d'un syndicat rural compétent en matière de collecte des déchets, Haut-Rhin.

Déchets<sup>551</sup>. Dans le cadre de cette mission, l'Agence est alors perçue comme « *l'organe opérationnel* »<sup>552</sup> de la planification. Elle participe ainsi, aux côtés de la sectorisation départementale, à l'objectif de rationalisation (institutionnelle et de gestion) territoriale du secteur des déchets.

Outre la stabilisation d'une doctrine d'action et l'activation de leviers d' enrôlement, le Conseil Général, par le biais de sa Direction de l'environnement, a également développé, à partir de la fin des années 1990, un troisième attribut nécessaire pour « gouverner » les déchets : une expertise territoriale favorisant sa mission de planification/pilotage territorial.

### 1.2.3. Apprentissage du rôle de pilote stratégique : le cycle de la planification et l'expertise territoriale

Contraint de réviser le plan de manière anticipée dès 1999, à la suite de la publication de la « circulaire Voynet », une fenêtre d'opportunité s'ouvre pour le Conseil Général, lui permettant de s'affirmer en position de pilote départemental. Quatre années furent nécessaires à l'aboutissement d'un document approuvé par le préfet, notamment du fait de l'inexpérience de la Direction de l'environnement en la matière, et des contraintes temporelles qu'exige une démarche concertée. Dans cette tâche, le Département fut assisté par les services de la DDAF – en qualité d'expert et d'ancien planificateur – et par un bureau d'étude spécialiste de l'accompagnement des collectivités en matière de gestion des déchets non dangereux.

Le nouveau plan de 2003 confirma, d'une part, la structuration départementale en trois secteurs de traitement, et, d'autre part, l'enjeu de préservation de la décharge de Retzwiller. Poursuivant l'objectif d'autonomie de traitement, le document reconnaît le caractère critique du secteur rural situé au Sud-Ouest du département, administré par le Syndicat Mixte du secteur 4 (SM4) : son incinérateur est à la fois obsolète, hors normes et d'une trop faible capacité (18-20 000 tonnes). Le plan préconise alors de le renouveler et de le dimensionner à hauteur de 80-100 000 tonnes. Par ailleurs, une définition territoriale des déchets ultimes est

<sup>551</sup> Les informations recueillies lors de l'enquête ne permettent pas de dater la création de l'Observatoire. Le plan de 1995 institue cependant celui-ci. Il semblerait donc que l'Observatoire ait émergé concomitamment à l'Agence Départementale et en soit devenu distinct, au plus tard en 1998, date à laquelle un des agents de la Direction de l'environnement du Conseil Général affirma s'en être personnellement occupé.

<sup>552</sup> Agent territorial, service « Propreté urbaine – Parc auto », Mulhouse Alsace Agglomération, Haut-Rhin.

élaborée en vue de réguler les flux de déchets en direction du centre d'enfouissement de Retzwiller (situé dans le secteur 4).

L'apprentissage de la planification se poursuit par une étape de consolidation de l'art du pilotage territorial. Il s'agit d'assurer le suivi et l'évaluation régulière des opérations, afin d'ajuster l'action en fonction des situations vécues localement.

La pertinence des choix technico-politiques se jugeant à l'aune de leur application et de l'évolution du territoire d'intervention, le plan est soumis à une forte incertitude. Reconnaisant cet état de fait, la Direction de l'environnement du Conseil Général a alors recours à une stratégie d'action fondée sur le couple expérimentation-prescription. Tout dispositif « innovant », destiné à être potentiellement reproduit dans d'autres secteurs géographiques, est d'abord testé sur un périmètre restreint. Cette « zone expérimentale » permet aux agents locaux et Départementaux de juger de la pertinence du dispositif et de réajuster l'action en conséquence.

Le dispositif de collecte des biodéchets en offre une bonne illustration. À la fin des années 1980, le syndicat « SM4 » était équipé d'une usine de traitement mécano-biologique. L'objectif était de séparer la part fermentescible des déchets en mélange, afin d'en faire un compost et ainsi améliorer la valorisation des ordures. Or, les résultats furent loin de satisfaire les besoins et les attentes locales et Départementales. Le compost était de piètre qualité. Tirant les leçons de cette expérience, la Direction de l'environnement (son directeur en tête) a depuis changé de stratégie. Plutôt que d'opérer un tri par le biais de la technique, le Conseil Général préfère désormais engager l'opération en amont, en développant les collectes de biodéchets auprès de la population. Après avoir lancé un test à l'échelle d'une communauté de communes et l'avoir jugé concluant, la Direction de l'environnement cherche désormais à étendre ce dispositif à l'ensemble des municipalités. La politique d'aide Départementale est ainsi ouverte aux projets locaux de collecte des fermentescibles, à condition que ceux-ci ne se restreignent pas aux restaurateurs, comme souhaitait le faire la communauté d'agglomération de Colmar.

Cette démarche s'inscrit également dans une approche prudentielle à deux égards. Tout d'abord, il s'agit de limiter les risques de gabegie financière en cas d'échec du nouveau dispositif. Ensuite, l'expérimentation permet de se prémunir contre la constitution d'un gisement de matières secondaires non valorisables, en l'occurrence ici du compost impossible à écouler. C'est pourquoi la Direction de l'environnement du Conseil Général insiste aussi sur

l'importance de secteurs possédant l'ensemble des filières de traitement, tout en ouvrant le jeu départemental à une certaine mutualisation des équipements. Il s'agit par là de pouvoir secourir les secteurs mis en difficulté par une défaillance d'un équipement de traitement, comme l'explique le responsable de la Direction de l'environnement du Conseil Général.

*« on est en train d'expérimenter une collecte des biodéchets. On ne se serait pas lancé sur 700 000 habitants, ça aurait été complètement suicidaire ! Si ça ne marche pas, vous vous rendez compte tout ce que vous perdez ? [...] c'est pour ça que ces secteurs ont été créés. [...] ça permet à chaque fois d'expérimenter des choses, en ayant des secours derrière en cas de problème. »* (Responsable de la Direction de l'environnement du Conseil Général, Haut-Rhin)

Forte de son expérience planificatrice, de suivi du plan et du travail de connaissance produit par l'Observatoire, la Direction de l'environnement avait acquis, en 2010, une réelle expertise territoriale. Cette connaissance porte à la fois sur l'état et la performance des services publics locaux, sur les relations entre acteurs et sur les problématiques et les enjeux sectoriels et territoriaux.

Tirant le bilan de la décennie 2000 et considérant le travail du bureau d'étude de faible plus-value entre 1999 et 2003 en matière d'aide à la planification, les agents du Conseil Général envisageaient, au moment de l'enquête, de conduire la nouvelle révision du plan de manière relativement autonome. Ils se chargeraient ainsi d'établir le diagnostic initial – que le responsable de la Direction de l'environnement considère comme déjà bien avancé – et les grandes dimensions à débattre au sein de la commission consultative du plan.

Cette expertise territoriale et l'appropriation du rôle de planificateur-pilote confèrent à la Direction de l'environnement un certain « sens des réalités »<sup>553</sup>, c'est-à-dire une intuition du possible en matière d'optimisation de la gestion territoriale des déchets ménagers et assimilés.

On assiste ainsi, depuis la prise de compétence planificatrice par le Conseil Général, à un emparement de la politique des déchets par le Département, celui-ci s'imposant en position de pilote et de garant de l'intérêt transectoriel, usant, pour ce faire, d'une logique quelque peu dirigiste.

<sup>553</sup> Isaiah Berlin définit le « sens des réalités » comme étant « une forme d'intelligence et non de connaissance, une sorte de familiarité avec les faits qui permet d'ajuster les choses entre elles : le sens du possible et de l'impossible dans un contexte donné, le choix des moyens adaptés aux circonstances, l'intuition de la marge de manœuvre » BERLIN I., *Le sens des réalités*, Paris, Éd. Syrtes, 2003.

En effet, les politiques publiques territoriales sont élaborées en majeure partie par la Direction de l'environnement du Conseil Général, à partir d'une doctrine spécifique articulée autour de quelques points saillants. Afin de les faire appliquer, les agents ont recours à un dispositif financier incitatif et à un espace d'échanges avec et entre les collectivités compétentes. L'Agence Départementale de Maîtrise des Déchets a finalement une double fonction : (i) convaincre les collectivités d'adopter les orientations Départementales ; (ii) développer la connaissance de la réalité vécue localement. Cette expertise permet ainsi à la Direction de l'environnement de dresser un bilan de la gestion territoriale des déchets non dangereux et d'évaluer l'application du plan. De manière circulaire, cela permet d'ajuster l'action et d'établir de nouveaux objectifs, de nouveaux projets, de nouvelles préconisations.

Cependant, dans sa pratique du pilotage de l'action, le Conseil Général doit composer avec trois principaux modes de régulation venant desserrer son emprise sur ce secteur d'intervention. Se met ainsi en place un régime de gouvernance fédérale animé par le Conseil Général, malgré une tentative de sa part à la fin des années 2000 de recevoir un pouvoir de police, ce qui lui aurait permis d'instaurer une forme de « gouvernement Départemental ».

## **2. Un pilotage Départemental tempéré par trois modes de régulation**

Cette section dévoilera un système d'acteurs soumis à une triple régulation : socio-politique ; administrative partagée ; marchande. Ces modes de régulation sont directement imputables aux logiques d'action des différents acteurs concernés à un degré ou à un autre par la gestion des déchets non dangereux, permettant de desserrer l'emprise du Conseil Général sur ce secteur d'intervention.

### **2.1. Une mise à distance critique du Conseil Général par les acteurs locaux : affirmation d'une régulation socio-politique**

La capacité d'enrôlement du Département, à l'égard des collectivités locales et de la société civile, n'est finalement pas aussi avérée qu'elle puisse paraître. Les acteurs locaux font preuve d'une capacité de mise à distance critique de la Direction de l'environnement du Conseil

Général, conduisant soit à une autonomisation relative des collectivités locales, soit à une renégociation des décisions. Plusieurs exemples en témoignent.

Le secteur urbain apparaît mieux armé que le milieu rural pour résister aux préconisations Départementales. Bénéficiant de moyens humains et financiers suffisants, les deux communautés d'agglomération sont en capacité de se départir, en partie, d'une stricte dépendance aux subventions Départementales. Elles peuvent ainsi prendre de la distance par rapport aux propositions de la Direction de l'environnement, afin d'agir plus ou moins à leur guise.

Ce fut par exemple le cas du projet colmarien de collecte des biodéchets. Refusant d'adopter le modèle promu par le Département, l'équipe Colmarienne (élus et agents territoriaux) fit le pari de mettre en œuvre son propre dispositif de collecte des déchets fermentescibles auprès des gros producteurs, de manière autonome. En 2010, la collecte était en place et présentait des résultats jugés encourageants par le responsable technique de l'agglomération ; cinq tonnes de biodéchets étaient collectés annuellement. Toutefois, la question du financement du service se posait, son équilibre budgétaire étant mis en difficulté.

Cette mise à distance des orientations Départementales paraît également partagée par l'ensemble des collectivités compétentes, à des degrés divers. Certains sujets opérationnels et techniques semblent cristalliser une divergence d'opinion entre acteurs locaux et Départementaux. Cette distanciation relève notamment de logiques d'action et de positions différentes selon les acteurs.

Cela concerne par exemple les stratégies d'enrôlement de la société civile à adopter, afin d'inciter les habitants à améliorer leurs pratiques du tri. D'un côté, le responsable de la Direction de l'environnement souhaiterait davantage de « courage politique » de la part des élus locaux, afin de contraindre leurs administrés à mieux trier. Il regrette ainsi qu'aucune sanction ne soit appliquée aux défauts de tri. De l'autre, élus et fonctionnaires locaux reprochent à la Direction de l'environnement de ne pas être suffisamment consciente des réalités et des difficultés du terrain, notamment au plan des risques de contestation sociale. S'opposent ainsi une logique politico-gestionnaire, soutenue par les agents de la Direction de l'environnement, et une autre plus pragmatique dont font preuve les collectivités, consistant à satisfaire autant que faire se peut les usagers-électeurs du service public.

Enfin, l'histoire du secteur 4 témoigne d'une mise à distance critique du Conseil Général, initiée et renforcée par l'implication de la société civile. Les nombreux rebondissements dans cette histoire illustrent par ailleurs les difficultés de l'action publique à gérer l'incertitude et l'instabilité des contextes d'intervention multiscalaire, c'est-à-dire faisant intervenir des acteurs d'échelons divers.

Le SM4 possédait une vieille usine d'incinération à Aspach-le-Haut, dotée d'une technologie obsolète. Cette usine, sans être réglementairement hors-norme (sa petite taille lui évitait d'être concernée par l'évolution réglementaire relative aux normes de rejets toxiques), présentait un piètre bilan en matière de rejets. Élus écologistes, associations environnementalistes et riverains s'indignaient contre l'usine, au point de défrayer la chronique à l'échelle nationale. Par ailleurs, la capacité de cet incinérateur ne permettait de traiter qu'une infime partie (18-20 000 tonnes) des déchets produits localement ; la majeure partie des ordures partait donc à la décharge de Retzwiller.

En 2003, le nouveau plan préconisa d'implanter un nouvel incinérateur à Aspach-le-Haut, afin de répondre à l'enjeu d'autonomie de traitement des déchets du secteur 4. L'équipement devait avoir une capacité de traitement comprise entre 80 000 et 100 000 tonnes. Le Conseil Général privilégiait d'ailleurs la fourchette large. Cette décision reçut un accueil glacial de la part des élus Verts du Haut-Rhin, des associations écologistes et d'une frange de la population du SM4. De même, les élus du SM4 contestèrent le dimensionnement soutenu par le Conseil Général et lui demandèrent de se justifier. Celui-ci évoqua son ambition « *de voir une mutualisation des équipements. C'est-à-dire que son objectif pour [le SM4] était d'avoir une capacité plus importante que prévue pour y intégrer les déchets industriels banals. C'était l'idée de dire 'vous êtes plus en capacité de traiter via votre nouvelle technologie les déchets industriels banals, que Colmar qui est en capacité pleine. Donc pourquoi ne pas envisager des partenariats et mutualiser des équipements'* »<sup>554</sup>. Finalement, le projet reçut l'aval des élus du SM4, et la procédure de marché public fut lancée.

Or, c'était sans compter deux nouveaux événements majeurs. Dans le même temps qu'était voté au sein du syndicat rural le projet d'incinérateur d'une dimension de 100 000 tonnes, naissait l'association NIAH : Non à l'Incinérateur d'Aspach-le-Haut. Cette association joua un rôle important de contestation et d' enrôlement de la population afin de soutenir leur revendication. Le second événement (en 2004) fut la sortie surprise de la communauté de communes du Bassin Potassique du SM4, et son rattachement – hormis pour une commune –

---

<sup>554</sup> Agent territorial, syndicat de traitement SM4, Haut-Rhin.

à l'agglomération mulhousienne. 40 000 habitants disparaissaient d'un coup, faisant subitement et fortement diminuer le gisement des déchets. Malgré des appels du syndicat de traitement pour redimensionner le projet, la Direction de l'environnement du Conseil Général maintint sa position : ce sera un 100 000 tonnes !

Mais face à la contestation sociale, le Département décida à l'été 2004 de mettre en place un moratoire : le projet et la procédure de consultation des entreprises furent provisoirement stoppés. Destiné à rediscuter du contenu même du plan, ce débat fut ouvert à un plus large spectre d'acteurs que les seuls participants à la Commission du plan. Des réunions, discussions, ateliers furent menés dans tout le département pendant l'été. Puis, en décembre, le Conseil Général confirma finalement le plan, et le projet. Seule modification : l'usine aurait « *un dimensionnement compris entre 66 000 et 96 000 tonnes, charge au SM4 d'affiner* »<sup>555</sup>.

De janvier à juin 2005, le syndicat réalisa une concertation interne aux élus du secteur 4, notamment en vue de définir la dimension de l'usine en fonction des besoins, des orientations et des efforts de chaque collectivité. C'est ainsi que la décision s'arrêta sur un projet de 75 000 tonnes, et la procédure de marché public de construction put reprendre. Celle-ci dura environ un an, de fin 2005 à fin 2006. En parallèle, la contestation sociale contre l'incinérateur se poursuivait.

En novembre 2006, le choix du constructeur fut arrêté et en décembre était signé le lancement de la phase d'étude préparatoire à la construction. Elle dura jusqu'en août 2007. N'étant pas sûr au départ de recevoir l'autorisation préfectorale d'exploiter l'usine, les élus du SM4 avaient préféré jouer la carte de la prudence, en conditionnant le lancement de la phase concrète de construction à l'accord préfectoral. Or, le dossier de demande d'exploitation tarda à être finalisé, au point que le calendrier concorda avec celui des échéances électorales municipales. Cela marque le troisième événement majeur. Du fait de la sensibilité du projet, les élus du SM4 préférèrent à nouveau suspendre provisoirement le dossier. Dans le même temps, alors que le projet du constructeur avait été validé par l'ensemble des collectivités du secteur 4, le maire d'Aspach-le-Haut se rétracta, « *déclarant refuser l'implantation de l'incinérateur* ». Le SM4 allait finalement vivre un conflit entre ce maire et le président du syndicat, par ailleurs premier adjoint de la commune d'Aspach-le-Haut, chacun défendant sa position sur fond de lutte électorale. Les élections de mars-avril 2008 réglèrent le sort de cette

<sup>555</sup> Agent territorial, syndicat de traitement SM4, Haut-Rhin.

joute : aucune des deux listes ne fut élue. Et au sortir des élections, le visage politique du secteur 4 avait fortement changé et le bureau du SM4 s'était complètement modifié.

Il fallut donc former les nouveaux élus au dossier de l'incinérateur, afin qu'ils puissent se prononcer de manière éclairée sur la suite à donner au projet. Et une fois n'est pas coutume, une nouvelle procédure de concertation fut lancée à l'échelle du SM4, en collaboration avec la Direction de l'environnement du Conseil Général. Il s'agissait de reconsidérer les « *objectifs du tri mais aussi, et c'est une nouveauté par rapport à 2005, avec un projet pilote du Conseil Général portant sur les biodéchets* »<sup>556</sup>. Cela marque le quatrième et dernier événement : la transformation d'un échec en fenêtre d'expérimentation sur une large échelle d'un type particulier de collecte sélective, par ailleurs déjà testé dans une communauté de communes. Cette phase de concertation dura jusqu'en juin 2009, date à laquelle les collectivités locales devaient se prononcer sur un éventuel engagement dans le projet « collecte des biodéchets ». Fin 2009, les élus décidèrent de s'engager dans cette nouvelle voie et de dédier la plateforme de compostage d'Aspach-le-Haut aux seuls biodéchets. Quant aux déchets non organiques, il fut décidé, sur une proposition conjointe des trois collectivités de traitement faite au Conseil Général, de les traiter dans les fours de Colmar et de Mulhouse, décroissant par la même occasion les secteurs de traitement.

Ainsi prenait fin l'histoire de l'incinérateur d'Aspach-le-Haut. Après avoir connu trois versions différentes, fait couler beaucoup d'encre (multitude d'articles de presse et de délibérations politiques), suscité une importante contestation sociale, et animé le secteur 4 et tout le département durant six ans, le projet d'usine s'est finalement commué en une collecte de déchets fermentescibles destinée à être traitée par compostage. Mais encore aujourd'hui, l'incinérateur d'Aspach-le-Haut continue de faire parler de lui ; des réminiscences de la contestation sociale et l'inquiétude des élus locaux à l'égard de ce type de dossier réapparaissent par intermittence, comme c'était le cas au moment de l'enquête en 2010, dans le cadre du projet de rénovation des fours de Colmar.

Ces trois exemples mettent en lumière une confrontation, voire une opposition, entre la logique Départementale et une pluralité de logiques d'action portées par les acteurs locaux, relevant d'une triple dimension : opérationnelle (atouts-contraintes, fonctionnalité), domestique (attentes des usagers du service public, conditions de vie/phénomène NIMBY),

---

<sup>556</sup> Agent territorial, syndicat de traitement SM4, Haut-Rhin.

doctrinale (notamment des positions écologistes fortement marquées). Cela relativise ainsi la capacité d'enrôlement de la Direction de l'environnement.

L'action/réaction des acteurs locaux et les effets produits témoignent d'une disposition à infléchir, réorienter et réaménager la gestion conçue à l'échelon Départemental. Bien plus complexe qu'un strict pilotage par le Conseil Général, on assiste finalement à une régulation socio-politique de la gestion des déchets, faisant intervenir non seulement une négociation avec les élus locaux, mais aussi avec la société civile.

## 2.2. La libéralisation du marché des déchets industriels banals : une régulation marchande à l'œuvre

Une deuxième source de régulation – et de perturbation pour le Conseil Général – provient du monde industriel.

Malgré la volonté de la Direction de l'environnement de maîtriser le gisement des déchets industriels banals, ceux-ci lui échappent du fait des règles de fonctionnement – libéral – de ce marché. Industriels et entreprises ont tout loisir de choisir les organismes et les filières de traitement. Orienté par une logique économique, le secteur privé (dont les professionnels des déchets) aurait tendance à privilégier les unités de traitement les moins onéreuses, au détriment de l'intérêt environnemental, comme l'indique un agent de l'ADEME.

*« les prestataires privés ne recherchent pas forcément la solution environnementale la plus adaptée mais souvent la solution économiquement la plus intéressante. »* (agent de l'ADEME, département déchets, Alsace)

Cette logique a pour effet, d'une part, de détourner certains déchets des filières les plus adaptées à leurs caractéristiques, et, d'autre part, de rendre ce gisement extrêmement volatile, les contrats de traitement passés entre entreprises et collectivités pouvant être facilement rompus. Ces dernières se retrouvent ainsi « prises en otages ». Doivent-elles conserver une capacité dédiée au traitement de ces déchets, quitte à connaître par la suite des déconvenues (« vides de four », baisse de rentabilité de l'installation) ? ou doivent-elles refuser ce gisement instable, au risque de se mettre en infraction vis-à-vis du plan, et de mécontenter les industriels – qui sont aussi des électeurs et participent à l'économie locale ?

*« les déchets industriels banals, on ne maîtrise rien. [... Les industriels] viennent, ils vous pleurent dans les chaussettes jusqu'à ce que vous les preniez et du jour au lendemain ils claquent la porte sans vous prévenir. [...] Et] Le problème, c'est que ce sont les élus qui sont mis en porte-à-faux. »* (agent territorial, syndicat de traitement SITDCE, Colmar, Haut-Rhin)

Ce secteur particulier des déchets industriels banals est ainsi soumis à une puissante régulation marchande. L'ensemble des acteurs publics (y compris les représentants de l'État) se retrouve incapable de maîtriser ce gisement de déchets. Cela a tendance à générer des tensions entre les collectivités territoriales (dont le Conseil Général) et le secteur privé. Les premiers reprochent aux industriels une déstabilisation du système de gestion et dénoncent un engorgement de la décharge de Retzwiller par l'envoi de déchets industriels banals, décharge qui *« continue à être un appel à tous les déchets industriels »* affirme un agent de l'ADEME. Quant aux seconds, ils réaffirment leur autonomie de gestion, et récusent l'accusation d'enfouissement volontaire de déchets non ultimes ; le problème proviendrait, selon eux, d'une défaillance des filières de tri et de traitement, provoquant un réacheminement de nombreux déchets industriels banals vers des filières inappropriées comme par exemple la décharge.

Désabusé par la puissance de la régulation marchande, le responsable de la Direction de l'environnement paraissait baisser les bras en 2010. C'est ainsi qu'il évoquait l'idée d'abandonner toute planification de ce gisement de déchets, faute de moyens d'action : *« on a décidé que cette fois-ci, dans la révision du plan, puisqu'on ne veut pas nous donner les moyens de s'occuper des déchets industriels banals, on ne s'en occupera plus, c'est terminé ! [... car] comment voulez-vous faire un plan dans ces conditions... ? »*

Autrement dit, le Département envisagerait de restreindre le champ d'intervention, passant ainsi d'une gestion des déchets non dangereux, à une gestion des déchets dits « municipaux », c'est-à-dire ceux collectés directement par le service public.

### 2.3. Pouvoir de police et contrôle régalien : maintien d'une régulation administrative conjointe entre la Préfecture et le Conseil Général

Possédant la compétence planificatrice mais aucun « [...] *moyen du point de vue répressif pour faire appliquer le plan* »<sup>557</sup>, le président du Conseil Général, soutenu par sa Direction de l'environnement, demanda au pouvoir central de lui conférer un pouvoir de police. Il s'agissait ainsi d'obtenir une capacité coercitive réglementaire, afin de contraindre le secteur marchand à respecter les orientations du plan, et notamment préserver la décharge de Retzwiller. Un tel attribut conduirait alors à instaurer un régime de gouvernement Départemental de la gestion des déchets non dangereux. Cependant, le refus du gouvernement central d'octroyer un tel pouvoir de police au Conseil Général empêche ce dernier de s'imposer en tant qu'autorité souveraine prééminente, faisant du gouvernement Départemental un « gouvernement inachevé »<sup>558</sup>.

*« On a écrit jusqu'au président de la République et le président du Conseil Général est monté jusqu'à Paris pour essayer de faire en sorte [qu'on ait un pouvoir réglementaire] mais on a reçu une fin de non recevoir. On n'a donc pas de pouvoir de police, on n'a qu'un pouvoir de planification. »* (agent territorial, direction de l'environnement du Conseil Général, Haut-Rhin)

Dans le même temps, la réforme de l'administration territoriale de l'État de 2010 renforça le monopole du pouvoir de police entre les mains du préfet. Comme on l'a vu en première partie, les services déconcentrés de l'État furent regroupés au sein de quelques grandes directions départementales, et leurs activités furent repositionnées sur des missions régaliennes, dont du contrôle de légalité *a posteriori*. Cela s'accompagna également de l'arrêt de la mission d'ingénierie publique concurrentielle détenue par la DDT. Dès lors, les collectivités locales ne peuvent plus bénéficier de l'appui technique et administratif historique qu'exerçait cette Direction.

Malgré ce repositionnement de l'ensemble du corps préfectoral, une relation de coopération semble s'être maintenue avec la Direction de l'environnement du Conseil Général. Dès qu'une demande relative à la gestion des déchets non dangereux parvient à la préfecture, les représentants de l'État demandent avis auprès du Département, afin d'aboutir à une position commune. À l'inverse, les agents de la Direction de l'environnement peuvent solliciter un

<sup>557</sup> Responsable de la Direction de l'environnement du Conseil Général, Haut-Rhin.

<sup>558</sup> RANGEON F., 1996, *op. cit.*

appui injonctif auprès des services déconcentrés de l'État, afin d'obliger les acteurs locaux à respecter les orientations Départementales. Un responsable de service au sein de la DDT du Haut-Rhin explique ainsi les relations de complémentarité entre services déconcentrés de l'État et Conseil Général :

*« C'est arrivé que le Département ait besoin d'un appui plus régalien pour mettre l'accent sur des aspects réglementaires [... car] vu sa position, il aurait du mal à le faire. [... Donc] le Département intervient sur les aspects techniques et financiers et nous on complète en titillant les collectivités pour les amener à prendre certains choix parce que réglementairement elles sont tenues de les prendre. »*  
(Chef du service eau, environnement et espaces naturels, DDT, Haut-Rhin)

On assiste ainsi à une régulation administrative conjointe entre la préfecture et le Département, l'intervention de chacun étant complémentaire de l'autre. La Direction de l'environnement intervient en tant que planificateur-coordonnateur de la gestion des déchets non dangereux et fournit, le cas échéant, l'interprétation des préconisations du plan, tandis que le système préfectoral apporte un soutien régalien à l'application du plan.

Après une vingtaine d'années de reconfiguration de la gestion des déchets dans le département, quel bilan peut-on en tirer ? La section suivante propose un panorama descriptif de la situation de ce secteur, en 2010.

### **3. Le temps du bilan : une situation départementale encourageante**

Il s'agit ici de dresser un état des lieux de la gestion des déchets dans le Haut-Rhin. À la fin des années 2000, ce bilan présente d'une part une organisation du service public de traitement rationalisée, et, d'autre part, des résultats plutôt positifs et encourageants en termes de taux de tri et de valorisation des déchets.



L'activité de collecte des déchets ménagers est distribuée entre une trentaine de collectivités locales. Seule la communauté de communes des Trois Frontières gère l'ensemble de son service en régie publique, les autres ayant délégué cet exercice principalement aux entreprises Sita, Coved et/ou Schroll. Parmi ces collectivités, une douzaine d'entre elles seraient passées à un système de tarification incitative suite au Grenelle de l'environnement.

L'activité de traitement des déchets est quant à elle organisée en cinq secteurs de traitement, selon un principe de sectorisation couvrante. Chacun de ces secteurs est censé traiter de manière plus ou moins autonome la totalité des déchets non dangereux de son territoire. Ils sont chacun administrés par une collectivité compétente en matière de traitement, répondant ainsi à l'impératif de rationalisation exigé dès le plan de 1995. Le Syndicat Intercommunal de Traitement des Déchets de Colmar et Environ est en charge du secteur 2 ; le SIVOM de Mulhouse s'occupe du secteur 3 ; le SM4 est responsable du secteur rural 4. Quant aux secteurs 1 et 5, ils sont respectivement rattachés aux plans du Bas-Rhin et du Territoire-de-Belfort, comme il était prévu à l'origine. Ce sont donc des collectivités frontalières qui se chargent de ces déchets.

En matière d'équipements de traitement, le Haut-Rhin est donc pourvu de deux usines d'incinération – l'une à Colmar, la seconde à Mulhouse –, d'une décharge située à Retzwiller (secteur 4) appartenant à un grand groupe privé, et désormais d'une plateforme de compostage des biodéchets, implantée à Aspach-le-Haut (secteur 4), gérée par le SM4. Du fait de demeurer l'unique décharge autorisée dans le département, l'installation de Retzwiller conserve toujours aujourd'hui le statut de « ressource rare » à préserver, que le Conseil Général a d'ailleurs du mal à sauvegarder d'un engorgement de déchets industriels banals.

### 3.2. Un gisement de déchets en diminution et une valorisation de ces derniers en augmentation

Durant la première moitié des années 2000, le Haut-Rhin fut confronté à une augmentation du gisement de déchets ménagers, passant de 541 kg par an et par habitant en 2000, à 636 kg en

2005. À l'inverse, la seconde moitié de la décennie a vu le gisement diminuer chaque année, de manière constante<sup>560</sup>.

Ainsi, en 2010, les haut-rhinois produisaient en moyenne, par habitant, 594 kg de déchets dits « ménagers ». Cela représentait un total de 434 100 tonnes de déchets à gérer dans le département. Sur ces 594 kg annuels moyens, les ordures ménagères résiduelles représentaient 347 kg (240 kg d'ordures résiduelles, 107 kg en collecte sélective), le reste étant des déchets dits « occasionnels » (gravats, encombrants, déchets verts...). Ce sont ces déchets « occasionnels » qui semblent principalement avoir contribué à augmenter le gisement des déchets entre 2000 et 2005.

Plus précisément, les données de l'Agence Départementale de Maîtrise des Déchets montrent une diminution progressive de la quantité d'ordures ménagères résiduelles (c'est-à-dire les déchets collectés en mélange) et une augmentation constante des collectes séparatives. Cela témoigne ainsi d'une amélioration des pratiques de tri de la part des ménages.

Comparée à la moyenne nationale, la situation haut-rhinoise présente de meilleurs résultats en termes de traitement des déchets. La production annuelle moyenne de déchets ménagers dans le département est certes légèrement supérieure à la moyenne nationale, mais le détail des différentes catégories de déchets collectés montre de plus grands efforts en matière de tri dans le Haut-Rhin, qu'à l'échelle nationale (cf. Tableau n°3).

**Tableau n°3 : Comparaison des principaux gisements de déchets ménagers**

en kg/hab/an	Ordures ménagères résiduelles	Collecte sélective	Déchets occasionnels	Déchets ménagers totaux
<b>Départemental (2010)</b>	240	107	247	594
		(354)		
<b>National (2009)</b>	299	289		588

Source : ADMD, 15 mars 2012, op. cit.

<sup>560</sup> ADMD, *Bilan 2010 de la gestion des déchets ménagers dans le Haut-Rhin*, 15 mars 2012. Disponible sur le site <http://www.cg68.fr/images/stories/environnement/Presentation2012.pdf>

Afin d'évaluer plus finement la performance haut-rhinoise en matière de gestion des déchets, il convient également de replacer la situation départementale par rapport aux objectifs du Grenelle de l'environnement.

Ainsi, l'objectif de réduire de 7% la production d'ordures ménagères entre 2003 et 2013 se traduisait concrètement, dans le Haut-Rhin, par une diminution effective de 26 kg de déchets produits par an et par habitant. À l'heure du bilan 2010, le Haut-Rhin connaissait déjà une baisse de 22 kg de ce gisement. La baisse des ordures ménagères (notamment résiduelles) semble due à plusieurs facteurs. Parmi ceux-ci, auraient joué : un effet conjoncturel de la crise économique à partir de 2006 ; la mise en place des collectes de biodéchets et l'implantation d'un important parc de déchetteries ; l'instauration croissante de redevances incitatives de la part des collectivités locales. Quant à l'objectif de valoriser jusqu'à 45% de ces déchets, celui-ci était déjà atteint et dépassé dans le département, la valorisation matière et énergétique s'élevant en 2010 à 49%<sup>561</sup>.

Autrement dit, la gestion haut-rhinoise des déchets ménagers semble en bonne voie pour atteindre les objectifs fixés dans le cadre du Grenelle de l'environnement.

\*       \*

\*

### ***Conclusion du chapitre 6 : un régime de gouvernance fédérale des déchets municipaux***

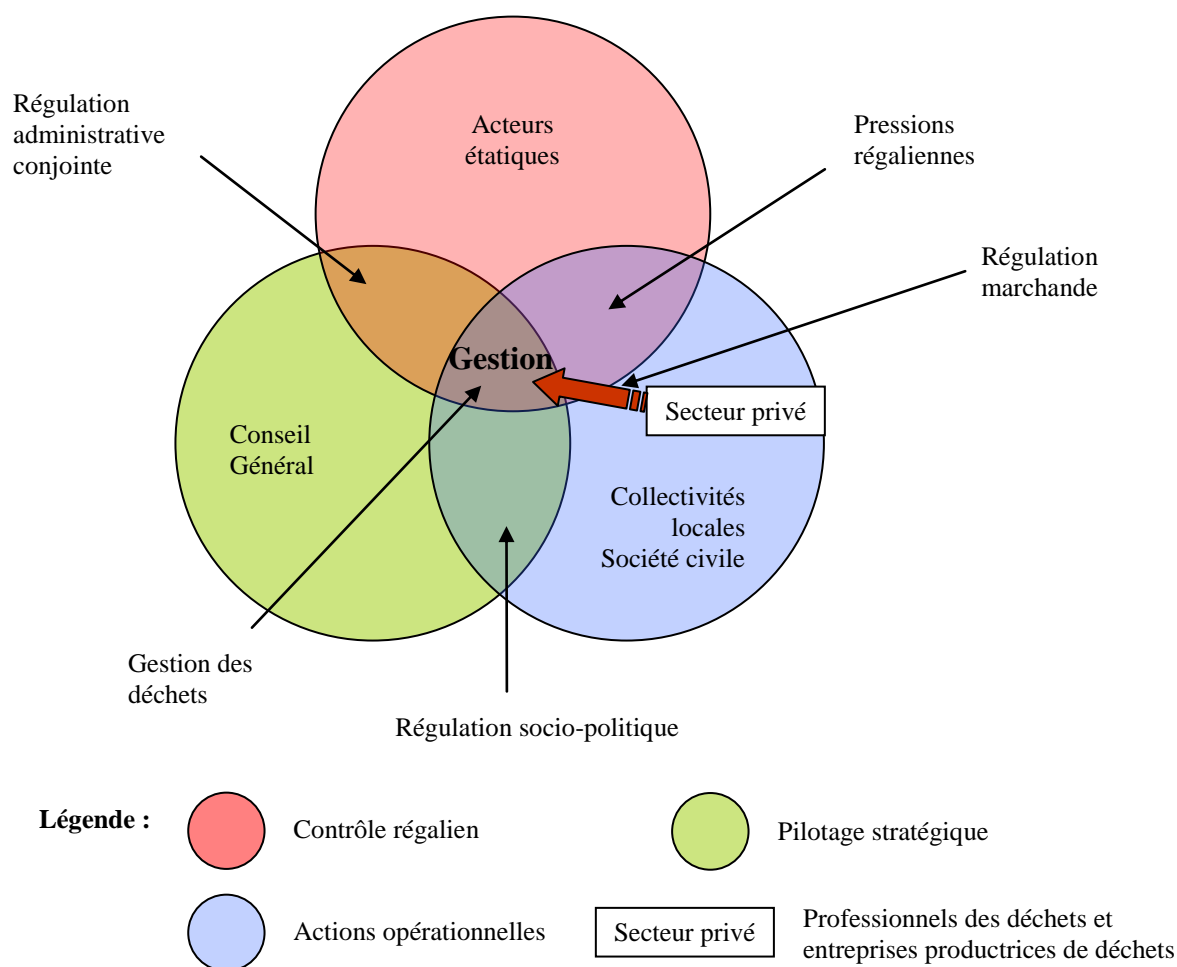
L'organisation haut-rhinoise en matière de gestion des déchets s'est considérablement modifiée en l'espace de vingt ans. D'une gestion relevant de « l'administration républicaine des territoires »<sup>562</sup>, qualifiable de régime de gouvernement déconcentré, le système haut-rhinois s'est progressivement mué en un régime de gouvernance fédérale soumis à une triple régulation, et ce malgré une tentative du Conseil Général d'instaurer un régime de gouvernement Départemental, via l'acquisition (refusée) d'un pouvoir de police et de réglementation. La figure ci-dessous propose une représentation schématique de ce système d'acteurs et des trois principaux modes de régulation de la gestion des déchets

---

<sup>561</sup> *Ibid.*

<sup>562</sup> LORRAIN D., 1991, *op. cit.*

**Figure n°13 : Le régime de gouvernance fédérale et les modes de régulation de la gestion des déchets dans le Haut-Rhin**



Le caractère fédéral de ce régime d'action publique territoriale est obtenu par la mise en place d'une structure fédérative – l'Agence Départementale de Maîtrise des Déchets – regroupant l'ensemble des collectivités haut-rhinoises compétentes en matière de gestion des déchets. Cette Agence fonctionne ainsi comme un espace d'échange d'informations et de retour d'expérience entre collectivités, favorisant le développement d'une certaine synergie entre l'ensemble des collectivités du département et préparant ainsi les politiques territoriales validées par la suite au sein de la commission consultative du plan. Elle permet par ailleurs au Conseil Général d'actualiser sa veille et son diagnostic territorial quant aux diverses problématiques locales, afin non seulement de leur venir en aide, mais aussi de suivre, d'évaluer et de préparer la révision du plan. Le Conseil Général tient ainsi une position singulière, de pivot, au sein de ce système fédéral, sur lequel il a la main de par son volontarisme et son dirigisme. Il apparaît par ailleurs comme étant l'organe garant de l'intérêt

transectoriel de ce secteur d'intervention. Les collectivités locales sont ensuite chargées de mettre en œuvre les décisions prises collectivement dans le cadre de la planification, avec plus ou moins de marges de manœuvre.

Mais l'histoire du Haut-Rhin témoigne également de l'incertitude enserrant la recomposition des systèmes territoriaux de gestion des déchets non dangereux, tant au plan des politiques publiques que de la forme des reconfigurations.

Malgré l'existence d'instruments (plan, règlement d'aides, dispositifs de concertation...) destinés à fixer les grandes perspectives d'évolution et à enrôler les acteurs territoriaux, la trajectoire de recomposition échappe finalement, en partie, au pilote territorial, en l'occurrence au Conseil Général. En effet, plusieurs facteurs contraignants jalonnent ce processus, notamment des impératifs environnementaux (géologie, environnement à préserver), des modifications du cadre de l'action (évolutions réglementaires...), divers modes de régulation. En position de pilote territorial, le Département est alors obligé de composer avec l'ensemble de ces variables, afin d'ajuster l'action et ainsi de répondre aux attentes et aux exigences des différentes parties prenantes, qu'elles relèvent de la nature, de la technique ou du système socio-politique.

Enfin, cette étude de cas a permis d'identifier un nouveau régime original d'action publique territoriale : le gouvernement Départemental. Bien qu'inachevé, la tentative du Conseil Général d'y accéder permet de faire émerger cet idéal-type singulier.

Sous cette forme, le régime d'action publique met en scène un système d'acteurs au sein duquel le Conseil Général est en position prédominante. En position de pilote territorial, la direction de l'environnement du Conseil Général a développé plusieurs attributs de type gouvernemental, lui permettant d'enrôler et de « gouverner » les acteurs territoriaux.

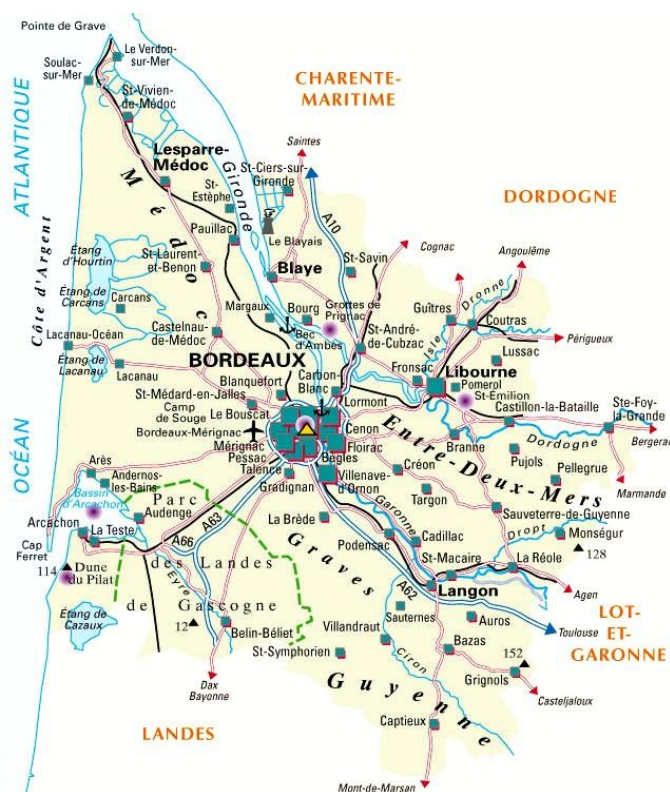
## **CHAPITRE 7 : LA RECOMPOSITION DE LA GESTION DES DÉCHETS NON DANGEREUX EN GIRONDE**

Située dans le Nord de la région Aquitaine (Sud-Ouest) (*cf.* Carte n°11), la Gironde est le département le plus grand de France avec une superficie de 10 000 km<sup>2</sup>. La Gironde est réputée pour son vignoble avec ses appellations d'origine contrôlée « vins de Bordeaux », du « Médoc » ou encore les crus « Saint-Emilion ». Le département est également réputé pour son littoral, notamment le Bassin d'Arcachon, à proximité de la Dune du Pilat, ce qui lui vaut une forte affluence touristique en saison estivale. La ville de Bordeaux est également célèbre en raison de sa participation et de son enrichissement « sulfureux » au moment de la traite négrière, mais aussi du fait des grands hommes politiques nationaux qui y ont siégé. On pense notamment à Jacques Chaban-Delmas, député-maire de Bordeaux durant près de cinquante ans (1947-1995), qui exerça également le rôle de président de l'assemblée nationale et de premier ministre ; ou encore Alain Juppé, son remplaçant à la mairie de Bordeaux, qui fut aussi bras-droit et premier ministre de Jacques Chirac. Enfin, il convient de noter l'important clivage urbain-rural dans le département, avec un contraste entre la communauté urbaine de Bordeaux (plus de 820 000 habitants)<sup>563</sup> et un espace fortement rural. À elle seule, la communauté urbaine représente donc plus de 58% de la population girondine. Le Bassin d'Arcachon possède lui aussi une communauté d'agglomération, mais sans comparaison de taille à côté de la communauté bordelaise.

---

<sup>563</sup> A'URBA, *Atlas de la métropole bordelaise*, A'Urba / Mollat, 2001.

## Carte n°11 : Le département de la Gironde



Source : <http://www.lfrance.fr/departement/33-gironde/carte-plan-departement.php>

L'intérêt d'étudier<sup>564</sup> le cas girondin me fut soufflé en grande partie par les tentatives répétées d'élaboration d'un plan départemental, celui-ci étant soit cassé au tribunal administratif, soit en cours d'élaboration jusqu'en 2007. Il convenait donc de savoir ce qui s'était passé pour qu'un tel retard se produise, et comment s'était déroulée l'élaboration du plan. Par ailleurs, le rapport de 2003 pour le compte le Commissariat Général au Plan<sup>565</sup> indiquait une pénurie d'exutoires de traitement durant la décennie 1990. Mais qu'en était-il dix ans après ? Comment se portait la principale décharge autorisée située à Lapouyade, dans le libournais ? De même, le plan départemental de 2007 faisait apparaître une organisation en secteurs de traitement, invitant à s'interroger sur les choix ayant prévalu à cette sectorisation. Enfin, la Gironde répondait à un certain nombre de critères de validité scientifique. Il s'agissait d'une part d'un territoire relevant de la catégorie des départements urbains évoquée lors des prolégomènes. D'autre part, avec plus de 50% de la population concentrée sur un unique pôle

<sup>564</sup> L'enquête de terrain fut réalisée du 14 au 22 novembre 2011. Deux entretiens téléphoniques furent cependant menés au préalable auprès des responsables de la DDTM et de l'ARS Gironde.

<sup>565</sup> MALLARD P., BARBIER R., LE BOZEC A., 2003, *op. cit.*

urbain, la Gironde présentait une configuration similaire à celle du Rhône, offrant ainsi des éléments de comparaison.

Le présent chapitre montrera que la gestion des déchets en Gironde fut considérablement transformée en l'espace d'une vingtaine d'années, passant d'une gestion locale « à l'ancienne », à quelque chose de plus « moderne » et départementalisé. Cette recomposition fut largement portée par le Conseil Général, malgré une prise de compétence planificatrice assez tardive. *In fine*, on assiste à la mise en place d'un régime de gouvernance confédérale : à l'échelle départementale, la commission consultative et les différents organes de concertation représentent l'échelon institutionnalisé de partage des pouvoirs et d'élaboration de la politique départementale, tandis que les collectivités locales apparaissent souveraines sur leur territoire, leur permettant de se décentrer des orientations inscrites dans le plan. Le Conseil Général accompagne par ailleurs cette organisation confédérale, en animant l'organe départemental et en soutenant les actions locales par le biais d'une assistance technique et financière.

On verra ainsi, dans un premier temps, comment les services déconcentrés de l'État ont tenté, durant les années 1990, d'engager une réforme de la gestion des déchets dans le département (1). Un premier projet de plan étant mis en échec par les associations de défense de l'environnement en 2000, les acteurs étatiques cédèrent la place au Conseil Général, qui investit alors progressivement le rôle de pilote stratégique (2). Suite à un long processus de concertation au cours duquel le Conseil Général créa des instances départementales singulières, un plan fut enfin adopté à l'unanimité en 2007. Quatre ans après, le bilan du plan apparaît très mitigé, notamment du fait de l'incapacité à implanter de nouveaux exutoires de traitement des déchets due à une réticence des élus locaux, pourtant à la base de ces préconisations (3). Avec l'institutionnalisation d'un organe départemental de coordination et la mise en commun d'un certain nombre de moyens opérationnels, cela permet de conclure que la recomposition de la gestion des déchets en Gironde a donné lieu à l'instauration d'un régime de gouvernance confédérale, mettant en avant une souveraineté des autorités publiques locales sur ce secteur d'intervention.

## **1. La décennie 1990, prémices d'une organisation départementale de la gestion des déchets, non sans accroc**

La décennie 1990 constitue le point de départ de la recomposition du système départemental de gestion des déchets en Gironde. Durant cette période d'intense évolution réglementaire, le département est par ailleurs confronté à un important enjeu de traitement de ses déchets, dans un contexte d'exutoires à maîtriser. Comme on le verra ici, les services déconcentrés de l'État tentent alors d'amorcer une prise en charge départementale de ce secteur d'action publique.

### **1.1. La maîtrise des exutoires : un enjeu essentiel pour le département**

Jusqu'à la fin des années 1990, le traitement des déchets en Gironde se caractérisait par un système dual.

En zone rural, le broyage-compostage constituait le principal mode de traitement des ordures ménagères – via six usines –, complété par une mise en décharge des refus, « sans grande précaution » note un rapport pour le compte du Commissariat Général au Plan<sup>566</sup>. Autrement dit, ces centres de stockage accueillait des déchets de nature diverse, potentiellement nuisibles pour l'environnement, et ceci dans des conditions ne respectant pas toujours les normes. En effet, à la fin des années 1990, une centaine de décharges non contrôlées subsistaient encore dans le département ; elles nécessitaient donc d'être fermées et réhabilitées.

En zone urbaine, un enjeu de maîtrise des exutoires de traitement est également très vite apparu. Jusqu'en 1984, la communauté urbaine de Bordeaux enfouissait ses déchets dans une décharge située à Labarde. Puis, suite à la mise en service de l'usine d'incinération bordelaise à Cenon cette même année, les déchets de la communauté urbaine furent réorientés en partie vers l'incinérateur (pour 120 000 tonnes par an), le reste étant envoyé dans une autre décharge située à Pessac. Ce système fonctionna jusqu'en 1992, date à laquelle la décharge de Pessac fut fermée. Cela plaça la communauté urbaine face à « *un problème majeur d'élimination-traitement des déchets* »<sup>567</sup>, consistant à devoir trouver une solution de remplacement.

---

<sup>566</sup> *Ibid.*

<sup>567</sup> Agent territorial, service déchets de la communauté urbaine de Bordeaux, Gironde.

On voit ainsi se dessiner, au fur et à mesure de la décennie, un enjeu de maîtrise des exutoires de déchets. Plus précisément, il s'agissait de répondre, d'une part, à la pénurie criante d'installations de traitement (surtout pour Bordeaux), et, d'autre part, au problème des décharges non contrôlées, sources potentielles de pollution des sols et des ressources souterraines.

## 1.2. Une organisation départementale difficile

Au plan de l'organisation départementale, on verra ici que le département est, à cette époque, marqué par un déficit de communication entre acteurs, et notamment de la part des services déconcentrés de l'État, voire de tensions. Les collectivités locales apparaissent quant à elles enfermées dans une logique d'action individuelle.

### 1.2.1. Logiques d'action individuelle et tensions entre collectivités locales

La prise en charge des enjeux départementaux semble avoir été rendue plus délicate du fait de la prédominance de logiques d'autonomie individuelle de la part des collectivités locales.

En effet, malgré l'action conjointe des services déconcentrés de l'État – notamment la DDAF, impliquée sur de l'assistance technique –, de l'ADEME – intervenant en qualité de financeur – et du Conseil Général – proposant depuis les années 1980 une assistance technique et financière – visant à accompagner les collectivités dans la prise en charge des enjeux territoriaux, celles-ci n'auraient pas réussi à dépasser leurs intérêts propres, au profit d'un projet partagé servant le bien commun territorial. Le rapport pour le compte du Commissariat Général au Plan notait ainsi qu'« il n'y a pas de volonté de partage, '*chacun défend son beefsteack*' »<sup>568</sup>, bloquant par ailleurs la rationalisation des structures de gestion des déchets initiée durant les Trente Glorieuses. Selon les auteurs du rapport, cette inertie serait due – en partie – au poids des élus locaux et de leur « *peur des coûts* ».

Concrètement, ce rapport indique que, malgré une fermeture des usines de compostage en secteur rural pour des raisons d'obsolescence à la fin de la décennie, « aucune solution de remplacement n'[avait] été mise en place de manière délibérée et concertée ». Les déchets

<sup>568</sup> MALLARD P., BARBIER R., LE BOZEC A., 2003, *op. cit.*

étaient alors redirigés au cas par cas vers les « rares » décharges autorisées et aux normes, mais seule la décharge de Lapouyade – située sur le territoire du Libournais et appartenant à un grand groupe privé – paraissait viable à long terme.

Quant à la pénurie d'exutoires de traitement sur le territoire bordelais, la situation demeura critique jusqu'en 1998. La capacité d'incinération de l'usine de Cenon étant insuffisante pour traiter la totalité des déchets de la communauté urbaine, cela poussa les acteurs bordelais à prendre deux principales décisions. Tout d'abord, l'urgence de la situation dicta aux élus locaux d'exporter leurs déchets *« jusqu'aux portes de Paris [... car] il n'y avait pas d'autre solution »*, affirme un agent de Bordeaux. Puis, considérant qu'il ne s'agissait pas non plus d'une alternative viable à long terme, qui plus est du fait du principe de traitement de proximité qu'exige la réglementation, les élus bordelais auraient fait preuve de *« courage »* en réformant le système de gestion des déchets de la communauté urbaine. Cela donna lieu, en 1993, à l'adoption du plan TRIVAC, signifiant : trier, recycler, incinérer, valoriser, communiquer. *« À travers ces initiales, c'est le contenu du plan qui s'exprime. Chaque action est interdépendante de l'autre et le tout donne une cohérence de traitement »* explique l' élu responsable de la direction « déchets » au sein de la communauté urbaine. L'objectif de ce plan était d'équiper la collectivité d'installations nécessaires à une gestion autonome de ses déchets. C'est dans ce cadre là qu'il fut décidé de construire une seconde unité d'incinération, à Bègles, afin d'être en mesure de traiter la totalité des déchets de la communauté urbaine, comme l'explique ce même élu :

*« le premier incinérateur qui a été construit, c'est celui de Cenon, il y a 30-35 ans. Et sa capacité n'est que de 140 000 tonnes. Et comme nos besoins étaient de 240 000 tonnes, il nous fallait une deuxième unité de traitement. Donc l'incinérateur de Bègles a été construit plus grand,, pour répondre à la demande car, à l'époque, puisqu'il n'y avait pas de tri sélectif, les besoins augmentaient chaque année. »*

Durant la décennie 1990, la prise en charge des enjeux relatifs aux exutoires s'effectue donc de manière individuelle, les collectivités girondines étant aidées au cas par cas par les grands acteurs du département. Ceux-ci ne semblent cependant pas constituer une coalition en tant que telle, malgré leurs interventions convergentes auprès des collectivités, du fait de l'absence d'un réel projet partagé et soutenu par chacun de ces acteurs. Il est toutefois à noter l'existence d'un accord-cadre entre l'ADEME et le Conseil Général ; celui-ci définit les

différentes opérations éligibles à un co-financement de la part de ces deux grands acteurs, sans toutefois constituer un fonds commun géré par l'une ou l'autre de ces deux structures.

Enfin, le département est également marqué par un important clivage urbain-rural, rendant plus difficile la mise en place d'une dynamique collective. Cela se traduisait à l'époque par une « absence de dialogue et un fort antagonisme politique et 'culturel' (urbains riches et ruraux pauvres) »<sup>569</sup>.

Ces tensions ne se limitent toutefois pas à l'échelon local ; elles concernent aussi les relations entre la communauté urbaine et le Conseil Général. Celui-ci aurait ainsi eu tendance à ne pas soutenir les projets d'équipements bordelais, comme se le rappelle un élu communautaire :

*« quand je suis arrivé il y a une douzaine d'années dans la délégation 'déchets', je n'ai pas trouvé qu'il y avait un vrai partenariat avec le Conseil Général, comme on peut le voir à travers quelques exemples significatifs : c'est la non participation du Conseil Général sur des équipements lourds que nous avons eus – comme pour le deuxième incinérateur et les centres de tri. Ça nous faisait dire à l'époque que sur les 1,3 millions d'habitants dans le département, il y en avait 700 000 qui n'étaient pas girondins, même si c'était eux qui finançaient le Conseil Général à travers leurs impôts. Donc ça n'a pas facilité les relations... [...] on n'avait pas d'échanges et chacun menait sa politique de traitement des déchets. [...] Je crois que c'était un peu politique mais ça a été expliqué à partir de raisons économiques. »*

Un agent territorial de la communauté urbaine de Bordeaux explique quant à lui ces tensions en mobilisant deux types d'arguments : d'une part, ces deux entités auraient longtemps été opposées en termes de politique partisane ; d'autre part, le Département de la Gironde se serait concentré sur sa mission originelle, consistant à être « l'instituteur » du monde rural.

*« il y a une péri-agglomération très importante et donc la communauté urbaine représente les deux-tiers de la population. Donc c'est un département très rural, ce qui fait que le Conseil Général avait tendance à s'occuper plus du rural que de l'urbain, ce qui est un schéma assez classique chez les Conseils Généraux, de par leur constitution politique d'ailleurs. Et il y avait aussi un antagonisme politique gauche-droite, bordeaux-ruralité, qui fait qu'on avait peu de contact. »*

<sup>569</sup> Ibid.

### 1.2.2. Une planification départementale mise en échec

Suite à l'obligation législative de se doter d'un plan départemental de gestion des déchets, le processus d'élaboration débuta au milieu des années 1990, sous l'égide du préfet de département et de la DDAF, cette dernière étant responsable du plan. Il semblerait – aux dires de représentants associatifs – que les principaux acteurs girondins aient été conviés à donner leur avis, voire à participer aux réflexions.

Approuvé par le préfet le 15 janvier 1997, ce plan fut rapidement attaqué au tribunal administratif par des acteurs associatifs issus de la fédération « Collectif déchets en Gironde » (cf. Encadré n°15) et les élus écologistes, comme ce fut le cas de nombreux plans de première génération. Ces acteurs dénonçaient une stratégie du « tout-incinération » – stratégie qui prévalait d'ailleurs dans beaucoup de départements français avant la circulaire Voynet –, le plan prévoyant l'implantation de cinq incinérateurs dans le département. Or, *« à cinq incinérateurs, vous pouviez incinérer environ 90% du tonnage des déchets ménagers et assimilés [... et] comme le plan essayait de faire en sorte que les déchets diminuent et soient recyclés au maximum, c'était incohérent. »*, indique un membre du « Collectif déchets en Gironde ». Ce plan fut alors annulé par le tribunal le 2 mars 2000.

#### Encadré n°15 : Présentation du « Collectif déchets en Gironde »

Le « Collectif déchets en Gironde » regroupe une trentaine d'associations – principalement de défense de l'environnement – intéressées par la problématique des déchets. Sa création remonte aux années 1980. Elle fait suite à une réunion de la fédération aquitaine de défense de l'environnement – Sepanso –, au cours de laquelle les membres fondateurs du collectif prirent *« conscience de l'importance du problème des déchets. »*<sup>570</sup> Leur objectif est de suivre et de s'impliquer dans la gestion des déchets. Très actif, reconnu et impliqué localement et à l'échelle départementale, le collectif n'a toutefois pas de statut juridique.

Le collectif se réunit mensuellement afin d'aborder les questions de prévention et de promotion du traitement écologique des déchets, et de lutte contre les nuisances engendrées par des installations de traitement. Leurs interventions sont de trois ordres : (i) une participation à l'élaboration des politiques publiques départementales et locales, par le biais

<sup>570</sup> Membre de la fédération associative « Collectif déchets en Gironde ».

de la commission consultative du plan à laquelle le collectif est invité ; (ii) une action de veille et de régulation contre des projets considérés comme infondés, voire nuisibles, faisant alors pression auprès des pouvoirs publics (élus locaux/Départementaux, préfet) pour les abandonner , voire même en saisissant directement le tribunal administratif le cas échéant ; (iii) une action de sensibilisation auprès de la population, en les informant sur des thématiques relatives à la gestion des déchets (tarification, compostage individuel...), par le biais de réunions publiques, de conférences, de manifestations et de communiqués de presse.

Au moment de son annulation, « Seule une étude d'application de ce plan [avait] été réalisée, sur le secteur Nord-Est », indique le rapport pour le compte du Commissariat Général au Plan. Par ailleurs, ce plan faisait déjà l'objet d'une procédure de révision<sup>571</sup>.

Ce même rapport fait état d'un plan préparé par la DDAF « sans réelle concertation, [...] *'chaque président venant en commission avec son projet de territoire'*. »<sup>572</sup> Il s'agissait donc d'un document agréant entre eux les divers projets locaux, sans véritablement chercher une cohérence d'ensemble, c'est-à-dire un réel projet politique à l'échelle départementale. Ce plan prévoyait cependant d'organiser le département en secteurs de traitement, dont le nombre varie en fonction des installations : « six pour les centres de tri, onze pour les usines de compostage et centres de transferts. » Enfin, le projet de plan exigeait la mise en place d'une collecte sélective des biodéchets « dans l'ensemble des 'zones urbaines' (hors habitat vertical) d'ici fin 2003 » et l'implantation d'une usine d'incinération sur le territoire du bassin d'Arcachon ; il émettait également l'idée de construire une décharge à l'Ouest du département.

En raison de la faible concertation et de l'annulation du plan précédent, ce projet de révision présentait « un déficit de crédibilité », conduisant le Conseil Général à demander, en novembre 2002, un report de son approbation, ce qui lui fut accordé par le préfet.

<sup>571</sup> Conseil Général de Gironde, *Plan de gestion des déchets ménagers et assimilés de la Gironde*, 2007.

<sup>572</sup> MALLARD P., BARBIER R., LE BOZEC A., 2003, *op. cit.*, p59.

## **2. 2002-2007 : une dynamique de départementalisation de la gestion des déchets portée par le Conseil Général**

La période 2002-2007 apparaît charnière dans l'histoire de la recomposition de la gestion des déchets en Gironde, comme il en sera ici question. En effet, on assiste à une montée en puissance du Conseil Général durant ces cinq années, investissant progressivement le rôle de planificateur. Par ailleurs, le Conseil Général développe une posture de fédérateur, visant à faire émerger et à écouter l'ensemble des avis et des intérêts locaux, puis à les articuler afin de satisfaire le plus grand nombre, tout en faisant attention à ne pas froisser les susceptibilités des différents acteurs.

### **2.1. 2002-2005 : une large concertation au service d'un diagnostic de la situation**

Parallèlement à sa demande de reporter l'approbation du nouveau projet de plan, le Conseil Général de Gironde créa, en 2002, l'Observatoire Départemental des déchets. Il s'agissait ainsi de développer une expertise de la situation des déchets à l'échelle locale et départementale, afin de faire émerger les différents enjeux territoriaux et de suivre l'évolution de ce secteur d'action publique. De la sorte, les élus Départementaux anticipèrent le futur transfert de compétence planificatrice du préfet vers l'institution.

Dans la continuité de cette dynamique d'emparement de la gestion des déchets, une vaste concertation fut initiée par le Conseil Général à partir de 2003. Ce processus visait à préparer la révision du plan, suite à l'annulation du précédent document.

Un Conseil Départemental des déchets fut ainsi créé cette année là, à la demande du président du Conseil Général attentif aux souhaits des élus locaux, comme s'en souvient un agent de la communauté urbaine de Bordeaux : « *le Conseil Départemental des déchets, c'est une émanation de tous les responsables d'intercommunalité de gestion des déchets* ». Cette instance constitue une arène de discussion réunissant l'ensemble des acteurs concernés par la gestion des déchets. Elle préfigure ainsi la future commission consultative du plan, tout en s'ouvrant à un spectre plus large d'acteurs territoriaux. Y ont ainsi participé, par exemple, des représentants de l'Agence de l'eau Adour-Garonne ou encore ceux de AIRAQ, une

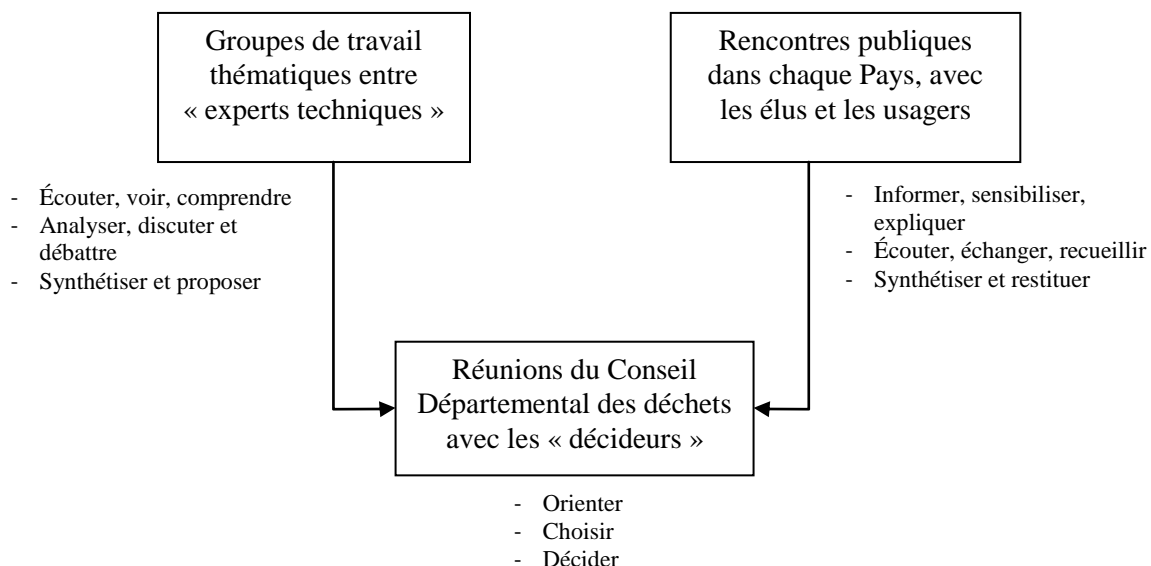
association agréée pour la surveillance de la qualité de l'air en Aquitaine<sup>573</sup>. Par le biais de groupes thématiques, puis la mutualisation des conclusions, le Conseil Départemental des déchets formalisa un premier diagnostic départemental, accompagné de scénarii en matière de gestion des déchets.

La concertation fut ensuite élargie à l'ensemble des élus locaux et des citoyens girondins, par le biais de questionnaires et par la mise en place de dix réunions publiques. De la sorte, il s'agissait de recueillir le sentiment de la population à l'égard de la gestion des déchets. 1 300 questionnaires auraient ainsi été renvoyés au Conseil Général, et 1 500 personnes seraient venues participer aux réunions publiques, donnant lieu à 500 interventions enregistrées<sup>574</sup>.

Sur la base de cette vaste réflexion et des données recueillies, le Conseil Départemental des déchets rédigea en 2005 le « Livre Blanc » de la gestion des déchets en Gironde. Ce document définit les grands principes et les orientations majeures à étudier lors de la révision du plan. Ce recueil de « *bonnes intentions* » conduit un agent de la communauté urbaine à le qualifier de « *liste à la Prévert* », tant il embrasse une large diversité d'opérations souhaitables à mener.

La figure ci-dessous, issue d'un document de synthèse du Conseil Général<sup>575</sup>, présente la démarche de concertation mise en place par le Conseil Général.

**Figure n°14 : Le processus de concertation précédant la révision du plan**



<sup>573</sup> Conseil Général de Gironde, *La concertation comme principe de gouvernance du plan départemental de gestion des déchets ménagers et assimilés*, 4p.

<sup>574</sup> *Ibid.*

<sup>575</sup> *Ibid.*

Tandis que la situation paraissait assez tendue depuis la première tentative de planification menée par les services de la DDAF – du fait du déficit de concertation –, il semblerait, selon un agent du Conseil Général, que cette vaste concertation – pilotée par le Conseil Général – ait permis d'apaiser progressivement les relations entre acteurs, et notamment avec le milieu associatif<sup>576</sup>, favorisant alors des rapports davantage constructifs entre acteurs.

*« on avait des associations qui faisaient annuler systématiquement les plans parce qu'elles n'avaient pas été associées. Donc c'était une situation problématique, tendue ! Et pour moi, l'un des grands intérêts de la concertation, c'est d'avoir réuni tout le monde autour de la table. Et ça a permis d'avoir quand même détendu ces relations et d'être passé d'un rapport qui n'avancait pas – on était finalement davantage dans l'opposition et dans le problème – à un rapport constructif, puisqu'on a travaillé ensemble »* (agent territorial, bureau de la maîtrise environnementale du Conseil Général, Gironde)

## 2.2. 2005-2007 : la révision du plan

La révision du plan débuta véritablement en 2005, année de la prise de compétence planificatrice – devenue obligatoire – par le Conseil Général. Dès lors, celui-ci devient le responsable et le garant de la planification départementale.

La situation girondine était, à cette époque, sensiblement la même qu'à la fin des années 1990, du fait des années d'errements en matière de planification. Les collectivités locales avaient donc encore tendance à user d'une logique économique et d'élimination immédiate des déchets, consistant à recourir aux exutoires les moins onéreux (incinération et enfouissement), voire en exportant leurs déchets vers d'autres territoires. En d'autres termes, le traitement des déchets répondait en grande partie à une régulation marchande. Il convenait donc de répondre au déficit de cohérence en matière de traitement des déchets, et de dépasser les habitudes progressivement instituées, explique le vice-président du Conseil Général responsable de la direction des déchets :

*« l'objectif du plan était que sur l'ensemble du territoire girondin, l'ensemble des déchets produits fasse l'objet d'une filière de traitement, c'est-à-dire qu'il fallait se préoccuper de la conformité de la filière par rapport à la législation. »*

---

<sup>576</sup> « un jour, un élu m'a dit : 'laisse faire les professionnels, chacun son boulot' ! » (membre de la fédération associative « Collectif déchets en Gironde »)

Il s'agissait donc de sortir d'une certaine « dépendance au sentier »<sup>577</sup>, nécessitant de rompre avec certaines pratiques inadaptées aux injonctions réglementaires, en vue de mettre en place un nouveau système départemental de gestion des déchets.

Afin de bénéficier de la dynamique collective initiée dans le cadre du vaste processus de concertation (notamment le « *langage commun* »<sup>578</sup> développé durant ces cinq années), le Conseil Général opta pour la création d'un « collège d'experts »<sup>579</sup> au sein de la commission consultative du plan. Ce collège se compose ainsi des acteurs du Conseil Départemental des déchets non prévus par la réglementation relative à la constitution de la commission consultative ; les membres de ce collège n'ont toutefois pas de voix délibérative. C'est également à l'occasion de la révision du plan que les relations entre le Conseil Général et la communauté urbaine de Bordeaux semblent s'être progressivement apaisées, suite à l'invitation du Département de venir participer aux réunions de la commission, comme s'en souvient un agent bordelais :

*« en 2005, la personne chargée du plan nous a demandé de venir participer et on y est allé car on s'est dit qu'on avait intérêt à faire passer nos idées. Ça n'a pas été très bien accepté au début par mon patron politique de la communauté urbaine, même de gauche, et puis aujourd'hui c'est un fait avéré et nous entretenons de très bonnes relations avec le Conseil Général. »*

La révision du plan – de l'élaboration du projet à son approbation – dura deux ans. Il fut adopté, à l'unanimité, en 2007. Sans étonnement, le nouveau plan reprend les résultats du « Libre Blanc » élaboré dans le cadre de la concertation départementale. La qualité du plan semble ainsi saluée – à des degrés divers – par l'ensemble des acteurs girondins rencontrés dans le cadre de l'étude. Le plan est ainsi jugé « *ambitieux* » par un représentant de l'entreprise Véolia-Propreté, avis davantage nuancé par un agent de la communauté urbaine de Bordeaux et par les membres du « Collectif déchets en Gironde ». Selon eux, le plan serait « *pas mal* », c'est-à-dire « *assez novateur* » et « *assez intelligent sur la façon de gérer les déchets* ».

<sup>577</sup> Il s'agit d'un concept anglo-saxon (*path dependency*) désignant un phénomène déterminant en partie les choix socio-politiques et techniques par ceux réalisés antérieurement. Ceux-ci constituent ainsi une forme de verrouillage de l'action, comme on l'a indiqué par ailleurs lors des prolégomènes à une lecture empirique des recompositions de la gestion départementale de l'eau et de déchets.

<sup>578</sup> Agent territorial, bureau de la maîtrise environnementale du Conseil Général, Gironde.

<sup>579</sup> Conseil Général de Gironde, *op. cit.*

La politique de gestion des déchets énoncée dans le plan apparaît en phase avec les objectifs Grenelle. Le plan poursuit ainsi trois principaux objectifs chiffrés<sup>580</sup>. En développant le compostage (individuel et semi-collectif) et la communication tous azimuts, il s'agit de réduire à la source la production de déchet. À l'horizon 2016, 162 900 tonnes de déchets devraient être évitées chaque année. En améliorant le tri, la collecte sélective des biodéchets, les déchetteries et en développant des filières spécifiques à certaines catégories de déchets, les membres de la commission consultative espèrent augmenter la valorisation des déchets de 35%. Enfin, l'application du schéma de traitement préconisé dans le plan devrait permettre de réduire de 15% les déchets résiduels partant à l'enfouissement.

Le schéma de traitement inscrit dans le plan propose d'organiser le département en cinq secteurs de traitement. Il s'agissait – explique un agent de la communauté urbaine de Bordeaux – de créer des espaces de traitement autonomes, si possible administrés par une seule et même entité. Cette restructuration poursuit ainsi deux enjeux particuliers : d'une part, une rationalisation institutionnelle, afin qu'il n'y ait non plus quatorze collectivités compétentes mais plutôt cinq ; d'autre part, la constitution de territoires fonctionnels de proximité dédiés au traitement. Ceux-ci tentent de faire coïncider une logique pragmatique en se basant sur les « *bassins de vie* »<sup>581</sup> – censés constituer des zones de chalandise suffisantes pour alimenter des unités de traitement qui soient viables – avec une logique politico-administrative : profiter des structures administratives et des relations préexistantes entre acteurs.

*« ces secteurs ont été créés pour que l'élimination des déchets se fasse au plus près [... Et] pour qu'une unité de traitement soit à peu près viable, ils étaient partis sur une entité de 50 à 60 000 tonnes. Donc les secteurs correspondent à des zones de chalandise. [...Et puis] ça correspond aux frontières administratives d'intercommunalités. »* (agent territorial, service déchets de la communauté urbaine de Bordeaux, Gironde)

Afin de leur garantir une autonomie de traitement des déchets, le plan prévoit que chaque secteur soit doté d'une installation principale et d'une autre secondaire. Concrètement, il fut décidé à l'unanimité – moins la voix des représentants du secteur professionnel des déchets –

---

<sup>580</sup> Conseil Général de Gironde, 2007, *op. cit.*

<sup>581</sup> Un agent territorial de la communauté d'agglomération du Bassin d'Arcachon reconnaît ainsi que « *les déchets sont quand même traités sur un bassin de vie.* »

que les deux usines d'incinération de Bordeaux seraient maintenues (au moins jusqu'à leur obsolescence) et que les autres secteurs devraient s'équiper de petits centres de stockage. Par ailleurs, le plan préconisait que les secteurs 3 (Sud-Est) et 4 (Sud-Ouest) bénéficient d'une installation de pré-traitement mécano-biologique. Le vice-président du Conseil Général en charge de la question des déchets justifie ce choix technologique comme étant un moyen de faire « *perdurer différentes filières* » de tri et de traitement – et de limiter l'enfouissement, ce qui permettrait de préserver la principale décharge de Lapouyade –, les déchets sortant de ces installations étant ensuite redirigés vers les filières appropriées.

*« le principe des décharges, c'est d'en mettre une par grand territoire, mais d'être également un des éléments des filières techniques. [...] Et] un des grands enjeux aujourd'hui, c'est d'avoir des outils de valorisation à proximité car jusqu'à présent, on a des produits qui doivent traverser toute la Gironde pour être traités »*

Le tableau ci-dessous présente les différentes filières de traitement préconisées dans le plan, par secteur de traitement.

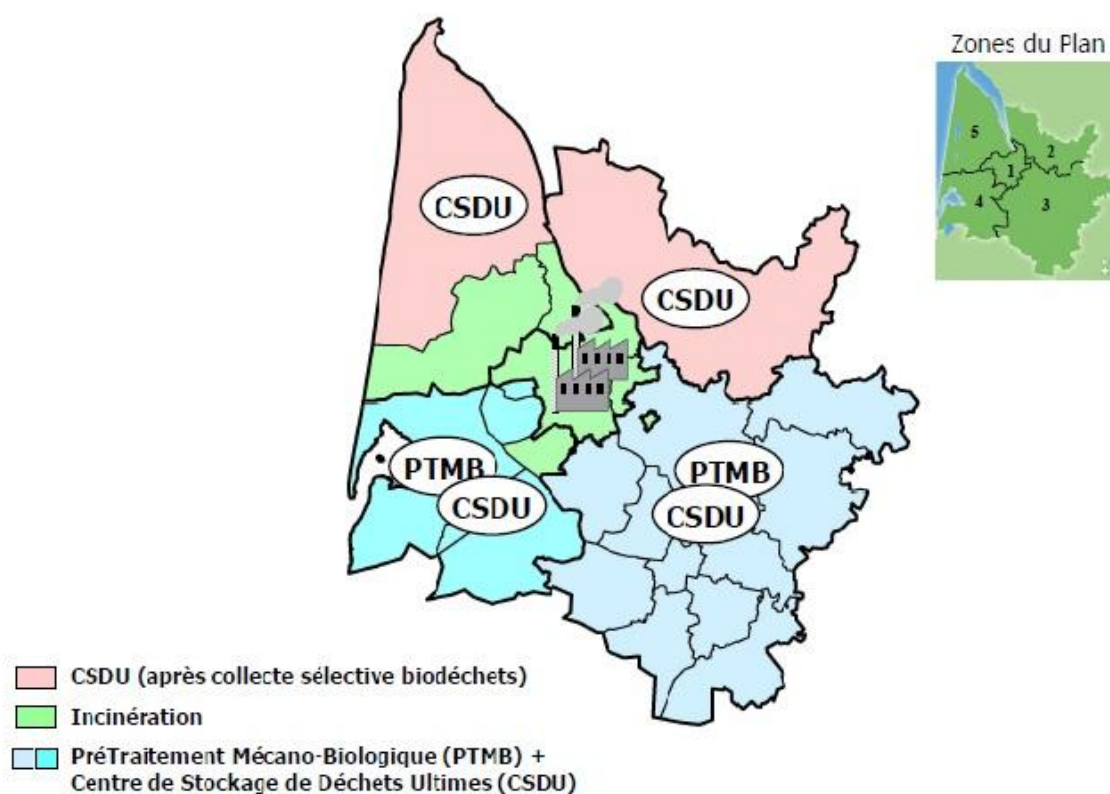
**Tableau n°4 : Les filières de traitement des déchets inscrites dans le plan de 2007**

Zones	Filière de traitement principale	Filières de traitement secondaires	Adaptations possibles
1	Incinération avec valorisation énergétique		
2	Enfouissement après atteinte des objectifs de détournement de la matière organique		Incinération avec valorisation énergétique dans le cadre d'une optimisation des coûts de transport pour les secteurs proches de l'usine
3	Prétraitement mécano-biologique et stockage des résidus		Valorisation énergétique du combustible dérivé de déchets Incinération avec valorisation énergétique dans le cadre d'une optimisation des coûts de transport pour les secteurs proches de l'usine
4	Prétraitement mécano-biologique et stockage des résidus	Communauté de communes Cestas Canéjean : incinération avec valorisation énergétique	Valorisation énergétique du combustible dérivé de déchets Communauté d'agglomération du Bassin d'Arcachon : enfouissement si atteinte d'objectifs supérieurs de détournement de la matière organique
5	Enfouissement après atteinte des objectifs de détournement de la matière organique	Communauté de communes de la Médullienne et Médoc Estuaire : incinération avec valorisation énergétique	

Source : Conseil Général de Gironde, 2007, op. cit.

La carte ci-dessous présente quant à elle le découpage départemental en secteurs de traitement, et les préconisations d'équipements à implanter, inscrites dans le plan de 2007.

**Carte n°12 : Le schéma de traitement préconisé dans le plan de 2007**



Source : Conseil Général de Gironde, 2007, op. cit.

Par ailleurs, les membres de la commission consultative, à l'exception des représentants du secteur professionnel, décidèrent d'inscrire dans le plan l'intention de réaliser sous maîtrise d'ouvrage publique les nouveaux équipements. Cela serait un gage, selon eux, d'une plus grande maîtrise des flux et des filières de traitement des déchets, ce que l'élue du Conseil Général résume de la sorte :

« Si on veut maîtriser au maximum la collecte et le traitement des déchets, il est important que la collectivité ait la maîtrise de l'exutoire final. [...] Dans un système où on maîtrise le site, on négocie les modalités de gestion et on pose un certain nombre de contraintes à celui qui sera l'exploitant. »

Un agent du Conseil Général avance quant à lui une interprétation de ce positionnement basée sur des arguments d'ordre économique. Tirant sa puissance du peu de concurrence dans ce domaine, le secteur privé imposerait aux collectivités locales ses propres conditions et les rendrait dépendantes. En réalisant les équipements sous maîtrise d'ouvrage publique, il s'agirait ainsi de contrer la puissance de la régulation marchande, afin d'en alléger son emprise sur les collectivités locales.

*« les collectivités ont été échaudées par l'absence, parfois, de concurrence [...]. C'est un secret de polichinelle car les deux grands acteurs – Véolia et Suez – imposent un peu leur prix. Et au-delà de cela, je pense que c'est aussi le fait que, vu qu'il y a deux équipements où ils peuvent aller [les usines d'incinération et la décharge de Lapouyade], cela limite de fait la concurrence et donc les collectivités sont un peu prisonnières. Et c'est – je pense – ce qu'elles ont un peu essayé de faire remonter. Elles sont, du coup, totalement dépendantes de ces installations privées. »* (agent territorial, bureau de la maîtrise environnementale du Conseil Général, Gironde)

### **3. De 2007 à aujourd'hui : une départementalisation de la gestion des déchets difficile à mettre en œuvre**

Suite à l'adoption du plan en 2007, l'enjeu pour le Conseil Général est d'en assurer l'application, afin d'aboutir *in fine* à la départementalisation de la gestion des déchets. Pour ce faire, le Conseil Général cherche à développer un certain nombre d'instruments destinés à fédérer et à accompagner les collectivités locales dans la mise en œuvre des préconisations, et à réguler ce secteur d'intervention. Cependant, comme on le verra dans cette section, ce processus est mis en difficulté par une certaine souveraineté de l'échelon territorial/local dans la conduite des opérations.

#### **3.1. Une cellule de suivi du plan à l'efficacité limitée**

Afin de s'assurer que les projets locaux soient en adéquation avec « *l'esprit du plan* »<sup>582</sup>, le Conseil Général a mis en place, dès 2007, une cellule de suivi du plan. Bien que son champ d'intervention concerne *a priori* tout projet relatif à la gestion des déchets ménagers, le

<sup>582</sup> Membre de la fédération associative « Collectif déchets en Gironde ».

Conseil Général réunit et consulte la cellule de suivi lorsqu'il s'agit de projets d'équipements considérés comme structurants pour le territoire, c'est-à-dire principalement les équipements de traitement, comprenant aussi la délimitation des zones de chalandise. Cette cellule se compose de représentants de l'État (préfet, DREAL, DDTM), de l'ADEME, de conseillers généraux, des collectivités de la zone concernée (c'est-à-dire de l'un des cinq secteurs identifiés dans le plan) et des associations agréées de défense de l'environnement et des consommateurs.

Il s'agit ainsi, tout d'abord, d'une procédure d'échange d'informations entre ces acteurs, et notamment vis-à-vis de la préfecture. Cependant, selon des membres du « Collectif déchets en Gironde », il semblerait que le préfet se soit engagé à respecter et à suivre les conclusions de la cellule. Celle-ci aurait alors un véritable pouvoir de régulation socio-politique et administrative, un peu à l'instar de la régulation conjointe dans le Haut-Rhin, entre le préfet et le Conseil Général.

Au moment de l'enquête de terrain, cette cellule avait été réunie à quatre reprises : en octobre 2009 et en janvier 2010, dans le cadre de la demande de modification de l'arrêté préfectoral de l'incinérateur de Cenon ; en mai 2011, afin d'examiner le projet industriel d'extension de la décharge de Lapouyade ; en juillet de la même année, dans le cadre de la demande de modification de l'arrêté préfectoral de l'incinérateur de Bègles<sup>583</sup>.

Les membres du « Collectif déchets en Gironde » remettent toutefois quelque peu en question le bon fonctionnement de la cellule, et notamment la valeur délibérative et exécutoire de la cellule. Un adhérent de la fédération se souvient ainsi que, dans le cadre du dossier relatif à l'extension de la durée de vie de l'incinérateur de Cenon, l'avis initial rendu par la cellule fut rediscuté et finalement modifié.

*« Pour l'incinérateur de Cenon, la cellule s'est réunie une première fois et on considère, nous [le Collectif déchets en Gironde, ndlr], que ça ne s'est pas très bien passé. Lors de cette réunion, la cellule de suivi a dit 'on s'oppose à l'extension de sa durée de vie'. Et puis on ne sait pas trop bien ce qu'il s'est passé ; en quelques jours il y a eu de nouveau une réunion où là, il y avait plein de monde d'invité. Et la conclusion de la cellule a finalement été de dire qu'on validait pour trois ans la prolongation de la durée de vie de l'incinérateur. [...] L'idée n'était pas de le fermer mais il arrivait à échéance en 2015. Or là, ça change effectivement un peu l'esprit du plan... »*

---

<sup>583</sup> Conseil Général de Gironde, *op. cit.*

Il s'agit certes d'une modification somme toute assez minime, cependant celle-ci semble avoir été mal reçue de la part de ces acteurs associatifs qui ont alors ressenti cela comme une certaine destitution du pouvoir de la cellule, faisant ainsi planer des doutes quant à la robustesse des délibérations de cette cellule censée jouer un rôle de régulation et de garant du plan.

Ce dysfonctionnement entre l'avis d'une instance consultative – ayant toutefois valeur exécutoire, semble-t-il – et l'autorisation préfectorale apparaît d'autant plus critique qu'il n'est pas la seule exception dans l'histoire de la gestion des déchets en Gironde. En effet, en 2005, le département avait connu un précédent avec l'affaire de Bil Ta Garbi et du centre de stockage de Lapouyade. Cette affaire a d'ailleurs considérablement marqué les esprits au sein du Conseil Général et de la fédération associative de défense de l'environnement, au point de réémerger aujourd'hui, dans le cadre du dossier de demande d'extension de la décharge industrielle de Lapouyade.

À l'époque, l'industriel détenant le centre de stockage avait démarché la préfecture et le Département pour demander de doubler quasiment sa capacité d'enfouissement, la faisant passer de 250 000 à 430 000 tonnes, d'ici 2015. Le vice-président du Conseil Général se souvient que le projet *« avait obtenu un avis favorable en juin [de la part] du Conseil Départemental des déchets, y compris des associations environnementalistes »*, en raison des besoins girondins en matière d'enfouissement, et ce après d'âpres discussions. Cependant, l'extension ne devait servir qu'aux seuls déchets du département : *« hors de question qu'à cette occasion ils prennent de nouveaux marchés ! »*. Or, il semblerait qu'il y ait eu un dysfonctionnement au plan de la communication au sein même de la préfecture, conduisant à autoriser l'extension de la décharge, sans apposer de restriction particulière en termes de zone de chalandise. Et, dans le même temps, le syndicat Bil Ta Garbi, situé dans le Pays Basque, ayant besoin en urgence de trouver un nouvel exutoire, signa un contrat avec l'industriel de Lapouyade pour qu'il réceptionne ses déchets. Cette situation témoigne ainsi d'une tension entre les régulations administrative et marchande, cette dernière parvenant d'ailleurs ici à s'imposer.

*« pendant l'été [suivant la décision du Conseil Départemental des déchets], le secrétaire général de la préfecture, qui faisait l'intérim du préfet, a signé l'arrêté d'autorisation, sans même consulter la sous-préfète du territoire de Libourne, et en oubliant dans l'arrêté la restriction aux seuls déchets de Gironde... [...] Et entre temps, Bil Ta Garbi ayant un problème d'incinérateur, a lancé un appel d'offre*

*pour l'élimination de ses déchets. Et Véolia a répondu à l'appel d'offre et on a vu arriver des déchets du Pays Basque ! » (vice-président du Conseil Général chargé de la direction des « déchets »)*

Suite à cela, il y eut plusieurs tentatives pour faire casser cet arrêté au tribunal administratif, mais l'industriel obtint qu'il soit maintenu. Le préfet prit toutefois un arrêté complémentaire, exigeant une dégressivité des quantités importées en Gironde par le syndicat Basque. Le syndicat Bil Ta Garbi envoie encore actuellement à Lapouyade 47 000 tonnes de déchets chaque année.

Aujourd'hui, l'histoire se rappelle aux esprits, du fait de la demande de Véolia d'étendre une fois de plus sa capacité de stockage à Lapouyade. À l'instar de l'erreur commise par la préfecture en 2005 que dénonçait le vice-président du Conseil Général, celui-ci regrette que les représentants de l'État n'interrogent pas assez la compatibilité du projet avec le plan départemental.

*« il y a une proposition de création/extension de la décharge par Véolia. Et l'État a dit 'pour la dimension du département de la Gironde, cette décharge permet de répondre à l'ensemble des besoins girondins, donc ce n'est pas surdimensionné par rapport à l'ensemble des données' ... »*

### 3.2. L'échec d'un syndicat mixte d'étude, voire de traitement

La cellule de suivi du plan est donc censée s'assurer que les projets locaux soient compatibles avec le plan départemental. Elle n'assume cependant aucune mission opérationnelle d'accompagnement des collectivités locales dans la mise en œuvre de leurs projets, ce qui semble pourtant être un besoin exprimé par certains élus locaux. En effet, ces derniers auraient sollicité le Conseil Général dès 2007, pour qu'il prenne en charge la question de la maîtrise d'ouvrage des équipements à implanter, explique l'élus du Département : *« Un certain nombre de collectivités se sont tournées vers le Conseil Général en disant 'vous n'avez qu'à prendre ça [l'implantation des équipements, ndlr] en charge'. »*

Cependant, le Conseil Général refusa l'idée, prétextant qu'il n'avait pas de compétence en matière de maîtrise d'ouvrage. Cette position semble également motivée par la volonté de responsabiliser les élus locaux, en leur laissant le soin d'appliquer la politique départementale qu'ils ont eux-mêmes choisie à l'unanimité, raconte le conseiller général. Il fut alors proposé

de créer un syndicat mixte départemental, à condition que l'ensemble des collectivités compétentes en matière de traitement y adhère.

*« certains souhaitaient qu'on fasse un outil départemental, pour avoir un lieu aisé et commun, pour le charger de toutes les misères du monde et donc c'est le Département ! Nous, ça ne nous est pas possible pour nous. Donc pourquoi pas un syndicat départemental ? Mais c'est la fédération de tous les syndicats, pour en faire un outil commun ! »* (vice-président du Conseil Général chargé de la direction des « déchets »)

Par le biais d'un syndicat mixte départemental, il s'agissait également d'instaurer un système de péréquation des coûts. Et pour éviter d'interférer avec les compétences des collectivités, il fut décidé que ce syndicat aurait, au moins dans un premier temps, pour mission de réaliser l'ensemble des études nécessaires aux projets locaux. Ses compétences pourraient ensuite être étendues à la maîtrise du traitement. Avec un tel syndicat, la configuration girondine se serait dirigée vers une forme de gouvernance fédérale, la planification, le financement et les décisions publiques étant alors partagés entre collectivités à l'échelon départemental. En prenant la compétence traitement, l'organisation serait même devenue « centralisée », laissant à l'échelon local la compétence de collecte du fait de son lien de proximité avec la réalité de terrain.

Cependant, le projet fut bloqué par un vote défavorable de quelques collectivités situées dans le secteur 5 (Nord-Ouest), prétextant qu'il était « inutile » d'engager les études de faisabilité relatives aux exutoires de traitement puisque « les capacités d'incinération de la communauté urbaine [étaient] suffisantes »<sup>584</sup>. Un agent de la communauté urbaine interprète quant à lui ce blocage davantage à partir d'un registre politique plutôt que technique. Selon lui, le point d'achoppement concernerait l'hypothétique tutelle de la communauté urbaine sur les orientations du syndicat, imposant alors ses propres conditions aux autres élus locaux.

*« l'idée qui a prévalu et qui n'a jamais abouti jusqu'à présent – c'est toujours en examen – c'était de ne faire qu'un seul syndicat intercommunal de traitement, qui soit départemental. [...] Je pense que nous, la communauté urbaine de Bordeaux, on a une position un peu trop prépondérante pour faire cela aujourd'hui car on serait à même d'imposer nos conditions. »*

<sup>584</sup> Vice-président du Conseil Général chargé de la direction des « déchets ».

Bien qu'il n'ait toujours pas vu le jour, le projet de création d'un syndicat mixte départemental est maintenu, le Conseil Général tentant tant bien que mal d'inciter les quelques élus réfractaires à changer de position.

En attendant que la situation se débloque, et afin que la mise en œuvre des préconisations du plan puisse se faire, le Conseil Général s'est substitué à la structure fédérative, prenant alors en charge le financement et le portage des études nécessaires aux projets locaux. Il assumait et pilota ainsi l'étude évaluative de la situation du parc départemental de déchetteries ou encore les études d'identification des sites d'accueil des installations de pré-traitement mécano-biologique et des décharges adjacentes.

Afin de responsabiliser les acteurs locaux et pour renforcer la légitimité et l'acceptabilité des résultats de ces études, le Conseil Général associa dans sa démarche les collectivités locales, les services déconcentrés de l'État et les associations de défense de l'environnement et des consommateurs. Dans le cadre des projets d'équipement à implanter, un premier comité de pilotage d'envergure départementale – associant l'ensemble de ces acteurs – fut réuni, afin d'élaborer conjointement un cahier des charges type. Celui-ci dresse la liste des indicateurs et des critères essentiels à prendre en compte pour identifier les futurs sites d'accueil. Ce cahier des charges constitue ainsi la « feuille de route » à suivre pour l'ensemble des études de faisabilité relatives aux projets d'installation de traitement. Pour chaque étude territoriale, le Conseil Général constitue ensuite un comité de pilotage local, composé des acteurs publics et associatifs du secteur de traitement concerné, explique un agent du Conseil Général. Ce comité procède alors à l'analyse de faisabilité, en s'appuyant sur le cahier des charges départemental, afin d'identifier quels seraient les sites pouvant accueillir l'équipement.

*« il y a un premier comité de pilotage départemental avec lequel on a travaillé sur le cahier des charges et donc on a fait valider le cahier des charges par le comité de pilotage départemental, qui réunissait donc toutes les collectivités de Gironde, les associations et les services de l'État. Et après, on a créé des comités de pilotage locaux, qui regroupent les collectivités concernées, les associations et c'est là aussi où on a rajouté les communautés de communes, les élus plus locaux de la zone, et les services de l'État. »*

Des relations entre le comité de pilotage local et la cellule de suivi ne seraient alors nouées qu'une fois le site clairement identifié, et un projet d'équipement stabilisé, puisque, pour rappel, la cellule ne s'occupe que d'étudier la compatibilité des projets locaux à l'égard du plan.

### 3.3. Le Club des collectivités, un espace de réflexion en vue de favoriser une synergie départementale

Puis, toujours dans l'optique de maintenir une dynamique départementale de coopération, d'entraide et d'échange entre collectivités – voire de l'accroître –, le Conseil Général a créé, en 2010, un « Club des collectivités girondines en charge des déchets ». Celui-ci regroupe l'ensemble des collectivités compétentes à un degré ou à un autre dans la gestion des déchets. Cette initiative, explique un agent du Conseil Général, vise à répondre au déficit d'échange et de relations entre collectivités, pendant la période où la préfecture était en position de pilote de l'action.

*« depuis que la gestion du plan a été transférée au Conseil Général, il essaie de créer un petit réseau d'acteurs qui n'existait pas forcément à l'époque où le plan était élaboré et suivi par la préfecture. »*

Comme l'Agence Départementale de Maîtrise des Déchets dans le Haut-Rhin, le Club des collectivités consiste donc en un groupe d'échange, d'information et de réflexion entre collectivités, sur diverses thématiques relatives au secteur des déchets. L'un des intérêts de cette instance semble d'être un espace de liberté de parole et de réflexion, sans position partisane à l'endroit du politique ou des orientations à privilégier, permettant d'interroger pleinement l'aspect technique sous l'angle de la pertinence et de la faisabilité ; c'est pourquoi y participeraient principalement les techniciens des collectivités, selon un agent de la communauté urbaine de Bordeaux.

*« On est là plus entre fonctionnaires mais il y a quelques élus qui y assistent aussi. Ce sont des échanges très libres, sans connotation politique, ce qui permet quand même une libre expression. Et ça permet aussi d'avoir des avis qui ne sont pas forcément politiquement corrects. »*

Ont notamment été abordées les thématiques relatives aux déchetteries, au financement incitatif et au schéma départemental de coopération intercommunale<sup>585</sup>. Par exemple, la question de la tarification incitative donna lieu à l'élaboration d'un document listant l'ensemble des points essentiels à surveiller dans le cadre d'un tel dispositif, sur la base des

<sup>585</sup> Conseil Général de Gironde, *op. cit.*

retours d'expérience et de la réflexion interne au Club. Ces résultats furent ensuite présentés en commission consultative, ce qui aurait permis, raconte un agent du Conseil Général, de sensibiliser les acteurs associatifs – fortement intéressés par ce type d'outil incitatif – quant aux difficultés d'une telle opération.

*« Le but était de pouvoir réunir uniquement les collectivités [...] pour pouvoir discuter peut-être plus librement de sujets et avoir des travaux communs, qui après sont présentés en groupes de travail de la commission consultative. L'exemple, c'est le travail sur le financement incitatif. [...] Le but était de rédiger un document qui liste toutes les questions importantes que doit se poser une collectivité, avant de se lancer dans le financement incitatif, sur la base des expériences des uns et des autres. Donc on l'a fait et on l'a présenté en groupe de travail 'financement-coûts' de la commission consultative [...]. C'était une demande forte tout de même des associations [...] et ça a permis de leur montrer toutes les questions qui n'apparaissent pas à première vue, et que le sujet est tout de même très complexe. »*

Ce Club présente donc non seulement l'intérêt de constituer une « communauté de pratiques » entre collectivités – en mutualisant leurs connaissances et en engageant une réflexion commune –, mais aussi de partager les résultats à l'ensemble des membres de la commission consultative. De la sorte, le Club des collectivités contribue au suivi du plan et plus particulièrement à sa révision, grâce au caractère opérationnel des réflexions engagées sur les thématiques abordées.

Cependant, la surreprésentation des collectivités rurales au sein de ce Club – en raison de l'important clivage départemental entre secteurs urbain et rural – conduit un agent de la communauté urbaine à remarquer une faible opérationnalité et un intérêt limité de ces réflexions dans son travail quotidien.

### 3.4. L'application du plan : un bilan mitigé

Au moment de l'enquête, c'est-à-dire quatre ans après l'adoption du plan, quel bilan pouvait-on dresser de la gestion des déchets en Gironde ?

Comme on le verra dans ce développement, la gestion des déchets en Gironde présente un bilan assez mitigé. Malgré des avancées intéressantes au plan des dispositifs de tri et de recyclage, la prise en charge de l'enjeu relatif aux exutoires semble bloquée, notamment du fait de l'absence d'autorités publiques en position prééminente.

### 3.4.1. Un plan partiellement mis en œuvre

Au moment de l'enquête en 2011, le plan départemental paraissait en partie appliqué.

Tout d'abord, un agent de la communauté d'agglomération du Bassin d'Arcachon reconnaît une évolution sans précédent de la gestion des déchets, passant « *d'une gestion à l'ancienne – jusqu'à la fin des années 1990 – à une modernisation incroyable [...]. Et maintenant, on est sur de l'optimisation !* »

Parmi les éléments positifs, les acteurs territoriaux saluent le développement des dispositifs de collecte sélective – notamment la mise en place des collectes de biodéchets et l'amélioration du parc des déchetteries. Un agent bordelais avançait d'ailleurs un taux de recyclage départemental de l'ordre de 50%, démontrant ainsi les efforts réalisés en la matière.

*« la première chose qu'il fallait faire c'était que toutes les collectivités fassent la collecte sélective – et ça a été fait –, qu'elles mettent en place des déchetteries – c'est quasiment fait –, et il fallait essayer d'enlever la part des biodéchets. Donc beaucoup sont en train de le faire. »* (agent territorial, service déchets de la communauté urbaine de Bordeaux, Gironde)

N'ayant pas de véritable règlement d'aides mais ciblant toutefois des opérations éligibles aux subventions en fonction des priorités du plan, le Conseil Général avait déjà cessé ses aides financières relatives à la collecte sélective, considérant ce dossier comme suffisamment avancé. De la sorte, il s'agissait de concentrer les aides sur des domaines jugés plus en retard – ou épineux – tels que l'implantation des nouveaux équipements de traitement ou la réhabilitation inachevée des décharges<sup>586</sup>, comme le raconte un agent de la communauté d'agglomération du Bassin d'Arcachon.

*« à une époque, il y avait beaucoup de financement sur les déchetteries mais ça s'est arrêté parce qu'on considérait que les équipements étaient là. Et ça s'est reporté sur d'autres objectifs. Donc ça bouge, il y a une délibération qui est prise chaque année par le Département pour définir les directions d'intervention. »*

<sup>586</sup> Les demandes d'aides relatives à l'implantation d'un nouvel équipement ou à la réhabilitation des anciennes décharges pouvaient bénéficier, au moment de l'enquête en 2011, d'une enveloppe Départementale plafonnée à 300 000 euros.

Cette modification des aides s'inscrit également dans un contexte de resserrement budgétaire vécu par le Conseil Général, l'obligeant à devoir maîtriser autant que faire se peut ses dépenses. Cela conduit d'ailleurs un agent du Conseil Général à s'interroger sur la pérennité des aides Départementales.

*« il est possible, étant donné les restrictions budgétaires, en espérant qu'on ait encore un budget pour les aides à l'investissement, qu'on se concentre vraiment sur les priorités mêmes du plan »*

Autre élément jugé positif par les acteurs territoriaux : la montée en puissance des dispositifs de prévention. Il s'agit tout à la fois de campagnes de communication en direction des citoyens (affichage, guides pratiques, etc.), réalisées par le Département, mais aussi d'actions menées directement par les collectivités locales et les associations, afin d'inciter au changement des pratiques citoyennes. Tandis qu'en 2006 ces opérations semblaient (quasi) inexistantes, il semblerait que d'importants efforts aient été réalisés en la matière, au point qu'un représentant d'un grand groupe privé de gestion des déchets reconnaisse la Gironde comme étant *« l'un des départements les plus en pointe en France sur tout ce qui est communication, prévention, Agenda 21. »*

Par ailleurs, les collectivités girondines semblent de plus en plus s'engager sur le dossier de la tarification incitative du service public de collecte des déchets. Cela donna lieu, on l'a indiqué, à une réflexion menée dans le cadre du Club des collectivités. Toutefois, un agent de la communauté urbaine de Bordeaux demeure quelque peu sceptique quant à la mise en œuvre effective et la généralisation de ce dispositif, en raison des nombreux obstacles juridiques et techniques relatifs à la constitution du fichier « usagers ». Il y voit ainsi une incohérence entre l'obligation réglementaire d'instaurer une telle tarification, et les capacités restreintes laissées aux collectivités pour y parvenir et créer un dispositif efficace.

*« aujourd'hui, techniquement, juridiquement, administrativement : c'est impossible de mettre en place une redevance incitative. Tout simplement parce qu'on ne peut pas faire les fichiers de redevables. [...] Certains y arrivent par des biais plus ou moins détournés. Par exemple, dans une ville comme Bazas, qui est un bourg de 6000 habitants, ils ont toutes les peines du monde à tenir à jour leur fichier de résidents. Et ils utilisent tout un tas d'outils interdits par la loi. Ils utilisent les listes électorales mais on n'a pas le droit ; ils prennent la liste des élèves de classe puis croisent les fichiers mais on n'a pas le droit. [...] Tant que l'État ne nous permet pas d'utiliser certains outils, je ne sais pas comment nous pourrions décemment faire car si on n'a pas un fichier fiable à 90-95%, c'est de la folie ! »*

Sans que cela puisse être directement corrélé aux opérations de prévention, le département connaissait en 2011, et ce depuis quelques années, une diminution du gisement des déchets ménagers. Un agent du Conseil Général reconnaissait d'ailleurs un effet de la crise économique dans cette diminution de la production d'ordures ménagères. Les membres du « Collectif déchets en Gironde » corroborent cette idée, et en profitent au passage pour critiquer – à demi-mot – ce qu'ils considèrent comme des insuffisances aux plans des dispositifs et des pratiques de tri et de recyclage des ordures, et de la prévention à la source des déchets.

*« Même si le plan de prévention a beaucoup progressé, on est loin. Et aujourd'hui, si la situation n'est pas critique en Gironde, ce n'est pas parce que le tri et le recyclage sont devenus miraculeux ; c'est tout simplement qu'il y a la crise et donc la baisse des déchets est importante grâce à cela. »*

De même, ils en profitent pour évoquer un problème relatif à la régulation marchande des déchets industriels banals. Selon eux, ce secteur particulier des déchets serait un facteur de perturbation du système départemental, du fait de la méconnaissance exacte de la nature et du volume de ce gisement. Les acteurs privés auraient alors tendance à brandir cette catégorie, à la mobiliser comme argument, pour se soustraire aux filières de traitement préconisées.

*« le problème, ce sont les déchets industriels, parce qu'on ne sait pas les évaluer et qu'ils n'ont pas les mêmes contraintes que les ordures ménagères. Donc en gros, on fait ce qu'on veut et chaque fois qu'on veut faire passer quelque chose, on dirige ça vers les déchets industriels banals... »*

Sur ces divers points, la mise en œuvre des préconisations du plan semble donc avoir été couronnée de succès – hormis pour la question des déchets industriels banals –, ce qui n'est pas le cas de deux autres enjeux.

Le premier, d'une importance limitée, concerne la rationalisation des structures de traitement des déchets. Afin d'une part de mutualiser les coûts de l'activité de traitement – mais aussi pour renforcer le poids de l'autorité organisatrice face aux délégataires –, et, d'autre part, optimiser les infrastructures de traitement vis-à-vis des zones de chalandise, il s'agissait de favoriser un regroupement des structures, afin d'obtenir des territoires « fonctionnels »

administrés par une ou deux entités ; c'était l'objectif de la sectorisation inscrite dans le plan. Le vice-président du Conseil Général résume cela de la sorte :

*« La taille des collectivités est importante car elle permet d'avoir un outil technique plus pertinent, qui soit à la bonne taille pour pouvoir en bénéficier, et également par rapport à la négociation avec le délégataire. »*

Or, au moment de l'enquête à l'automne 2011, aucun regroupement n'avait été réalisé ; la compétence traitement était encore distribuée entre quatorze collectivités. Seul le secteur 2 du Libournais était géré par une seule entité, le Syndicat Mixte Intercommunal de Collecte et de Valorisation du Libournais Haute-Gironde, cependant créé en 2005, c'est-à-dire avant l'adoption du plan.

Malgré les réunions de la commission départementale pour la coopération intercommunale et les propositions du préfet, la rationalisation des structures compétentes en matière de traitement des déchets risque de *« faire un flop »* selon un élu bordelais, se traduisant seulement par quelques regroupements marginaux. Cette impression est corroborée par un agent de la communauté urbaine : *« il ne va pas y avoir grande réforme en Gironde car tous les maires ont vilipendé le préfet. Il y aura quelques changements, mais à la marge. »*

Plus problématique est l'enjeu relatif à l'autonomie des secteurs de traitement. En effet, au moment de l'enquête, la majorité des déchets non dangereux du département – et qui ne faisait pas l'objet d'une valorisation matière – était soit enfouie dans la décharge de Lapouyade, soit incinérée dans les fours de la communauté urbaine de Bordeaux. Autrement dit, les secteurs 3 (Sud-Est), 4 (Sud-Ouest) et 5 (Nord-Ouest) n'avaient de « traitement » principalement que le nom. Cette situation est directement imputable à l'absence d'implantation des nouveaux équipements prévus dans le plan, en l'occurrence la mise en œuvre des usines de pré-traitement mécano-biologique et des petits centres de stockage pour les secteurs 3 et 4 – et ce malgré les études d'identification des sites d'accueil – et une capacité d'enfouissement insuffisante pour le secteur 5. Comme on le verra dans les développements suivants, cette situation apparaît bloquée en raison de divers facteurs relevant de registres technique et socio-politique.

## 3.4.2. Les effets secondaires de l'affaire « Audenge »

Un premier élément explicatif du retard dans la mise en place des usines de pré-traitement mécano-biologique concerne les registres technique et social.

Il semblerait que le département souffre d'un syndrome « Audenge », favorisant le développement des mouvements de contestation de type *NIMBY*. En effet, la municipalité d'Audenge (Bassin d'Arcachon) possédait, jusqu'en 2007, une décharge communale. Celle-ci fonctionnait non seulement comme un « aspirateur à déchets » dont les élus locaux ne maîtrisaient ni les quantités et les flux de déchets, ni la nature des ordures accueillies sur le site, mais il s'agissait aussi – raconte un membre du « Collectif déchets en Gironde » – d'une décharge hors normes, implantée à l'endroit de l'ancien trou communal, qui plus est sur un site sablonneux favorable aux infiltrations de produits polluants.

*« c'était un lieu de stockage qui a commencé comme tout lieu de stockage, c'est-à-dire par un trou communal. Puis un jour, la commune a dit 'on ramène tous les déchets ici car on ne peut pas les mettre n'importe où', sachant que là bas ce n'est que du sable. Et donc toutes les saloperies s'infiltraient et partaient sur le Bassin d'Arcachon. Et il n'y avait pas que des ordures ménagères en plus ! Il y avait des résidus de broyage automobile, un peu de tout. Et puis les camions venaient la nuit balancer qui sait quoi... [...] On faisait un trou et après on recouvrait de terre pour cacher la misère. Mais on appelait ça une décharge contrôlée... »*

Il fallut que les associations de défense de l'environnement prennent en charge le dossier et dénoncent une pollution des sols et des sous-sols, donnant entre autres lieu à des manifestations et à des « réunions assez vives », pour que la décharge soit finalement fermée en 2007. Cependant, le mal était fait et les pollutions s'étaient étendues à une large partie du Bassin d'Arcachon – secteur fortement touristique... Malgré sa fermeture et le projet de réhabilitation de cette décharge, les esprits girondins semblent durablement marqués par cette affaire, devenant ainsi un facteur de blocage au moins à l'égard des centres de stockage, comme l'indique un élu bordelais :

*« le mal qu'il y a eu pour installer un nouveau centre de stockage à Audenge, parce qu'il y a eu une décharge qui a entraîné une pollution des sols et des sous-sols... et ensuite, quand on a dit 'on va faire un nouveau centre de stockage', les gens se sont révoltés ! Et c'est pareil sur les autres territoires car les gens l'ont lu ; ça a fait beaucoup de bruit ! »*

### 3.4.3. Un désaveu politique des préconisations du plan

Un deuxième élément explicatif, toutefois en partie corrélé à l'affaire d'Audenge, relève davantage du registre politique, mais mobilise également des arguments d'ordre technique pour justifier l'inertie locale.

Tout d'abord, on l'a compris avec l'histoire de la décharge d'Audenge, « *les élus qui s'en occupent ne prennent pas le dossier le plus simple...* »<sup>587</sup> On sent ainsi, derrière les propos du vice-président du Conseil Général, combien le dossier des installations de traitement est sensible et risqué au plan socio-politique.

Ainsi, l'absence de mutualisation des coûts et des risques du fait des réticences locales à se regrouper au sein d'une même entité, articulée aux capacités de traitement actuellement suffisantes pour prendre en charge l'ensemble des déchets girondins – sans compter le projet d'extension du centre de Lapouyade –, tout cela inciterait les élus locaux à tenir une position attentiste, ce que le vice-président du Conseil Général résume ainsi : « *il peut y avoir l'attitude d'un certain nombre de personnes disant 'hâtons nous lentement'. Et après : 'ah, Véolia a eu son autorisation d'extension, donc on n'a plus besoin maintenant de centre de stockage chez nous !'* »

Par ailleurs, la technique même du pré-traitement mécano-biologique est aujourd'hui désavouée par nombre d'acteurs territoriaux. L'ADEME elle-même, au plan national, a changé de position ; elle ne soutient désormais plus ce type de procédé en raison de son efficacité très limitée. Un représentant du secteur privé parle quant à lui d'« *une lubie d'un certain nombre d'ingénieurs qui ont raconté une belle histoire à un certain nombre d'élus qui y ont cru.* » Quant aux petits centres de stockage adjacents, ce professionnel les considère comme une « *ineptie industrielle* » pour des raisons de viabilité économique et technique. Comprenant aujourd'hui les limites du dispositif, les élus locaux seraient alors réticents à s'engager sur ce type de procédé. Enfin, un agent de la communauté urbaine dénonce un choix technologique « *dicté par les écolos* », afin d'éviter toute nouvelle décharge industrielle ou usine d'incinération. Il s'agirait donc d'un choix aveugle et « *par défaut* », c'est-à-dire ne tenant pas compte des mises en garde tant du secteur privé que des représentants de la communauté urbaine. Cet agent indique même s'être « *fait conspuer* » en avertissant la commission consultative du plan des limites de ce type d'installation.

---

<sup>587</sup> Vice-président du Conseil Général responsable de la direction des déchets, Gironde.

Cependant, ces arguments ne semblent constituer qu'un des aspects de l'inertie locale, et sans doute les plus justifiables sur le devant de la scène socio-politique. Ainsi, un agent de la communauté urbaine voit derrière cela une dimension davantage politique, visant à se prémunir contre les risques de contestation sociale et de sanction électorale, afin de conserver leurs mandats :

*« Le Conseil Général connaît les trois communes qui vont accueillir les trois usines de pré-traitement mécano-biologique. Mais quand est-ce que ce sera mis en place ? car dans six mois, on est dans l'élection présidentielle, puis après les législatives, puis en 2014 ce sera l'élection des maires. Or il n'y a pas un maire qui va présenter cela maintenant à sa population ! [...] Donc jusqu'en 2014, nos hommes politiques ont tous la crainte de rendre leur mandat ! »*

Face à ce « *double discours* » consistant, d'un côté, à soutenir en commission consultative les préconisations du plan, puis, de l'autre, à mettre en place une stratégie d'évitement, un élu bordelais dénonce « *une attitude d'hypocrisie* » et un jeu de « *poker-menteur* » de la part des élus locaux concernés.

#### 3.4.4. La souveraineté locale comme facteur d'inertie

Enfin, l'inertie locale dans le dossier des installations de traitement semble renforcée par la puissance souveraine de l'échelon local, et par l'absence d'une autorité d'envergure départementale tenant un discours de portée régaliennne.

Du côté du Conseil Général, celui-ci semble démuni pour contraindre les collectivités à mettre en œuvre les préconisations du plan. Il ne possède ni pouvoir de police et de sanction, ni d'instrument réellement incitatif du fait de l'absence de règlement d'aides contraignant les collectivités locales. D'ailleurs, le vice-président du Conseil Général se défend de toute ingérence dans la gestion des déchets. Il indique que « *le plan n'est pas un plan du Conseil Général ! C'est un plan concerté dans lequel on a acté ce qu'étaient les propositions des uns et des autres* ». Le Département se cantonne alors à jouer le rôle d'« *entité garante de ce qu'il y ait une cohérence d'ensemble* » en matière de politique départementale des déchets. La doctrine d'action du Conseil Général viserait donc à ne pas empiéter sur le champ de compétence des collectivités locales, comme le résume un agent bordelais regrettant cependant, à demi-mot, un enfermement de l'institution dans une posture fédérative :

*« ce n'est pas une volonté du Conseil Général de vouloir prendre la main sur les compétences des collectivités. Il préfère être en haut, faire des plans avec notre accord, mais après il n'y a rien. [...] il a ce rôle un peu fédérateur au niveau des informations, des expériences dans telle ou telle intercommunalité. Mais ça s'arrête là. Ils considèrent que ce n'est pas le président du Conseil Général qui va dire que telle installation doit être faite à tel endroit, bien que ça pourrait arranger certains maires... »*

En d'autres termes, la position du Conseil Général viserait à se placer en tant qu'entité fédératrice et soutien des collectivités locales, reconnaissant et respectant leur souveraineté conférée par le principe de libre administration. Selon cette logique, les dispositifs de concertation et l'adoption du plan à l'unanimité devraient alors, *a priori*, être gages de responsabilisation des collectivités et d'application du plan, ce qui semble actuellement faire défaut.

Le Conseil Général ne peut non plus trouver chez les acteurs étatiques et l'ADEME cette position un peu autoritaire et régaliennne. En effet, les services déconcentrés de l'État se sont aujourd'hui presque entièrement désengagés sur ce domaine. Seule la DREAL et le service « procédures environnementales » de la DDTM continuent d'intervenir – de manière marginale – sur la question des ICPE, dans le cadre des autorisations et du contrôle des équipements lourds de traitement. Un des responsables de la DDTM reconnaît même, suite à « l'abandon de l'État » sur ce secteur d'intervention, ne plus avoir de « légitimité » à intervenir dans ce domaine.

Cette situation n'est pas sans poser un problème au vice-président du Conseil Général, qui y voit une forme de défection de l'État vis-à-vis de ses missions, reportant toutes les responsabilités sur les collectivités territoriales sans pour autant leur donner les moyens de mener à bien leurs missions.

*« on ne peut et on n'a pas à se substituer à l'État ! [...] L'État nous refille les déchets industriels banals et les déchets du bâtiment. Or aujourd'hui, l'État est dans l'incapacité de nous identifier ce que sont ces gisements. [...] On nous demande de réviser le plan départemental en nous faisant monter sur un vélo, en nous ôtant une pédale et en nous chargeant de plus en plus le porte-bagage, et en commençant à dévisser le guidon... je veux bien jouer mais bon... »*

Cette critique est également soulevée par un agent de la communauté urbaine. Celui-ci dénonce un changement radical de la position des acteurs étatiques, passant d'une maîtrise entière et absolue à une désaffectation totale, ce qui conduirait aujourd'hui à créer un système à deux vitesses : d'un côté les collectivités riches, pouvant engager des opérations onéreuses et technologiquement de pointe ; de l'autre, les collectivités pauvres, devant se débrouiller tant bien que mal.

*« avant, c'était l'État qui était maître de tout. Aujourd'hui, ce sont les collectivités territoriales qui ont le pouvoir de dire oui ou non. [...] Or] Le seul petit problème avec le retrait de l'État, c'est que les compétences reviennent aux collectivités mais elles ne sont pas forcément abondées au niveau des recettes et c'est là que le décalage est en train de se faire. »*

Pour finir, ce retrait des acteurs porteurs d'un discours et d'un soutien de type régalien s'étend même à l'ADEME. Ainsi, en 2008-2009, l'accord-cadre passé entre l'Agence et le Conseil Général s'arrêta et ne fut pas reconduit, mettant fin par la même occasion au co-financement de l'ADEME en direction des opérations d'investissement local (le volet prévention fait toutefois l'objet de conventionnements au cas par cas entre l'ADEME et les collectivités locales), propulsant dès lors le Département en position d'unique financeur de la politique territoriale des déchets. Ce repositionnement s'est par ailleurs accompagné de la perte du référent ADEME en Gironde, finalisant le retrait de l'Agence au plan de la gestion des déchets dans le département.

\*       \*

\*

### ***Conclusion du chapitre 7 : un régime de gouvernance confédérale des déchets non dangereux***

En l'espace de vingt ans, la gestion des déchets en Gironde s'est radicalement transformée, passant d'une « *gestion à l'ancienne* » à une gestion « *moderne* », pour reprendre des termes utilisés par les acteurs territoriaux. En effet, l'ancienne situation marquée par l'enfouissement – pour beaucoup en décharge non autorisées et non contrôlées –, l'incinération et l'exportation des déchets – en raison d'une pénurie criante d'installation de traitement –, a

laissé place à un système basé sur le tri, la valorisation et la prévention, permettant de traiter en interne l'ensemble des déchets du département.

La décennie 1990 apparaît comme les premiers balbutiements d'une gestion réformée des déchets. Durant ces années, ce sont les services de l'État – notamment la DDAF – qui sont en position de pilotes départementaux de ce secteur d'intervention. Cependant, cette période est marquée par l'absence d'une réelle concertation départementale relative à la gestion des déchets, empêchant l'émergence d'un projet politique partagé entre acteurs territoriaux. Ce plan, basé sur l'incinération et l'agrégation de petits projets locaux, fut cassé au tribunal administratif en 2000, suite à une action engagée par des acteurs associatifs.

C'est à partir du début des années 2000 que le Conseil Général commença à s'emparer de la politique départementale des déchets, avant de s'affirmer en position de pilote départemental, suite au transfert obligatoire de la compétence planificatrice vers les Conseils Généraux, en 2005. À contre pied de la stratégie utilisée par les services déconcentrés de l'État durant la décennie précédente, le Département développa un important dispositif de concertation, afin d'élaborer et de suivre la politique départementale de gestion des déchets. Ce dispositif s'articule autour de trois principales arènes de discussion : un Conseil Départemental, préparant le plan et préfigurant la commission consultative du plan, puis étant ensuite remplacé par elle ; une cellule de suivi du plan, complétée par des comités de pilotage locaux afin de valider les grandes opérations territoriales ; un Club des collectivités compétentes en matière de déchets, fonctionnant d'une part comme un cercle d'échange et de réflexion entre techniciens territoriaux, et, d'autre part, comme un levier d'orientation des actions locales et des préconisations départementales. À l'intérieur de ce système, le Conseil Général tient ainsi une posture fédérative, visant à rassembler l'ensemble des collectivités autour d'un projet commun.

Ce système fondé sur une multiplicité des dispositifs de concertation semble avoir été favorablement accueilli par les acteurs territoriaux. Cela répondait alors à un manque et un besoin d'échanges et de mise en réseau ressentis par ces derniers. Cette large concertation permet de faire émerger nombre d'avis et de propositions, par la suite intégrés au plan départemental, lequel fut voté à l'unanimité (ou presque).

Ainsi, le plan de 2007 acta une organisation fondée sur une sectorisation couvrante du département en cinq territoires fonctionnels de traitement, chacun devant s'équiper

d'installations de traitement pour devenir autonome. Dans ce cadre là, les élus locaux plébiscitèrent la technique du pré-traitement mécano-biologique, accompagnée d'une décharge de petite taille destinée à engloutir les refus de tri-compostage. Quatre ans après, cet enjeu n'était toujours pas résolu, les élus locaux ayant tendance à retarder au maximum la prise en charge de ce dossier. Les arguments mobilisés pour défendre leur réticence à s'y impliquer sont de deux ordres : technique et politique. D'un côté, ils désavoueraient *a posteriori* leur propre choix technologique et l'intérêt de s'équiper d'exutoires de traitement ; de l'autre, ils redouteraient la menace d'une sanction électorale en s'engageant sur le sujet, notamment depuis le scandale de la décharge d'Audenge qui pollua les sols du Bassin d'Arcachon.

L'inertie locale entourant l'implantation de nouveaux équipements de traitement semble également due à la souveraineté des collectivités locales et à l'absence d'acteurs réellement moteurs, porteurs d'un discours de type régalien. En effet, le Conseil Général et les acteurs étatiques ne semblent pas former de coalition à proprement parler. D'un côté, le Conseil Général use d'une doctrine d'action consistant à se cantonner à un rôle de planificateur, de soutien (financier et technique) et de fédérateur, afin de ne pas empiéter sur le champ de compétence de l'échelon local. De l'autre, les acteurs étatiques, pourtant très présents durant les années 1990, sont aujourd'hui quasiment absents de la scène départementale ; leurs interventions se limitent à opérer un contrôle de légalité et de compatibilité à l'égard du plan, autour des principaux projets locaux et des installations de traitement. Le principe de régulation administrative conjointe entre la cellule de suivi du plan et la préfecture bute même sur la régulation marchande, devenant ainsi un obstacle supplémentaire au changement.

Enfin, il est à noter la position particulière de la communauté urbaine de Bordeaux dans ce système d'acteurs. Alors qu'on aurait pu imaginer qu'elle se positionne de manière similaire au Grand Lyon dans le cadre de la gestion de l'eau dans le Rhône, du fait des similitudes aux plans géographiques et socio-politiques entre ces deux départements, ou qu'elle intègre pleinement le jeu départemental et devienne moteur dans la gestion des déchets, comme c'est le cas de la ville de Rennes au plan de la gestion de l'eau en Ile-et-Vilaine, il n'en est rien ici. Étrangement, la communauté urbaine demeure assez détachée des enjeux départementaux et reste un peu en retrait ; elle participe aux diverses réunions du Club des collectivités et de la commission consultative, mais ne semble pas vouloir s'imposer au sein du système. Cela s'explique sans doute – au moins en partie – par l'absence de réels enjeux structurants pour son territoire. Autonome au plan du traitement de ses déchets, la ville-centre n'a donc guère

d'intérêt à s'impliquer outre mesure dans la gestion départementale des déchets, c'est-à-dire à y tenir une position motrice, ce qui n'était pas le cas de Rennes – dépendante des ressources en eau située sur des territoires éloignés – ou du Grand Lyon – désireux de sécuriser son AEP d'une part en pénétrant les réseaux d'eau sur son flanc Ouest, et, d'autre part, en faisant valoir ses exigences gestionnaires sur la plaine de l'Est Lyonnais.

Le cas de la Gironde est donc symptomatique des limites d'une intervention fondée uniquement sur un principe de concertation. En effet, la situation paraît insoluble sans un minimum de dispositifs incitatifs, voire coercitifs, et un moteur départemental, puisque les élus locaux eux-mêmes apparaissent réticents à mettre en place leurs propres préconisations d'action. Le Conseil Général avait d'ailleurs tenté de créer une telle structure – un syndicat mixte départemental –, à la demande de quelques élus locaux, afin notamment de mutualiser les coûts et d'avoir un outil départemental chargé des études, voire du traitement des déchets. Cette proposition fut cependant bloquée par quelques collectivités locales, en raison du poids trop important de la communauté urbaine de Bordeaux et des éventuels risques de tutelle de sa part sur les orientations départementales.

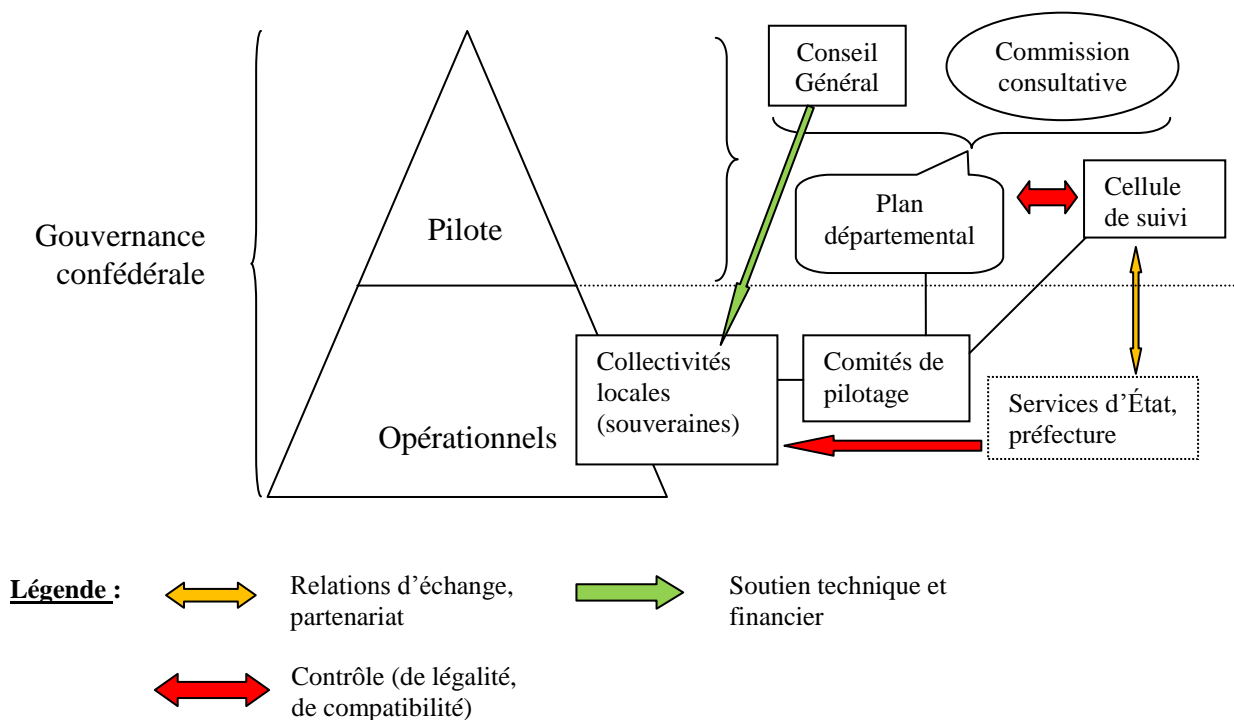
Le plan permet cependant de développer les filières de tri et de valorisation, contribuant fortement à sortir et à maintenir le département hors de toute situation critique.

La gestion des déchets en Gironde peut ainsi être qualifiée de régime de gouvernance confédérale. En effet, deux échelons co-existent et participent à la gestion des déchets dans le département. À l'échelon départemental, une structure fédérative s'occupe de définir les grandes lignes de ce qui serait une politique départementale des déchets, d'accompagner et de suivre sa mise en œuvre. En d'autres termes, la commission consultative et la cellule de suivi du plan constituent ensemble l'organe central de l'organisation confédérale à l'intérieur duquel les acteurs préfigurent : les principales orientations opérationnelles (quel type de traitement ? Quelle localisation ?), l'organisation territoriale (les secteurs basés sur des bassins de vie) et les modalités gestionnaire (une gestion publique) et de régulation (un cahier des charges et des décisions communes par le biais de la cellule de suivi qui remet son avis au préfet). Mais la mutualisation s'arrête ici, en raison notamment des différences de poids politique entre collectivités. Le réel pouvoir d'action et de décision politique sont donc conservés à l'échelon territorial/local, soutenu financièrement et techniquement par le Conseil

Général. Souveraines, les collectivités locales sont alors libres de se conformer ou non aux orientations.

La figure ci-dessous propose une représentation schématisée de ce régime de gouvernance.

**Figure n°15 : Le régime de gouvernance confédérale en Gironde**





## **DISCUSSION CONCLUSIVE AUTOUR DES ENSEIGNEMENTS EMPIRIQUES ET DES RÉGIMES D’ACTION PUBLIQUE TERRITORIALE**

Engager une étude portant sur la gestion territoriale – en l’occurrence ici départementale – de l’eau et des déchets se confirme bien être fécond, ou tout au moins porteur de sens.

Tout d’abord, on a pu constater tout au long de la thèse un certain nombre d’homologies entre ces deux secteurs d’intervention, répondant ainsi à un critère essentiel de scientificité lorsqu’il s’agit de procéder à une étude comparative. Pour user de termes triviaux, ce ne sont pas « torchons » et « serviettes » que l’on compare lorsqu’on étudie conjointement la gestion territoriale de l’eau et des déchets, mais bel et bien deux domaines à maints égards similaires. Certes, comme on l’avait annoncé au début de la thèse, il s’agit tous deux de services publics locaux en réseau contribuant fortement à la qualité de vie des usagers-citoyens, et représentant par ailleurs une bonne part du budget des collectivités territoriales. Mais l’homologie ne s’arrête pas là.

Ces deux secteurs ont chacun connu un processus de recomposition similaire dans le temps et dans la forme : développement du service public à partir de la fin du 19<sup>e</sup> siècle ; dynamique de rationalisation institutionnelle ; faible encadrement réglementaire jusqu’aux années 1990 suivi d’une prolifération de textes de lois – provenant pour beaucoup de directives européennes – visant à protéger la santé humaine et la qualité de l’environnement ; des enjeux gestionnaires similaires dont des ressources « rares » à préserver – l’eau et les exutoires de traitement – et une performance des services publics locaux à optimiser ; des systèmes d’action articulés autour des mêmes acteurs et faisant intervenir des instruments similaires...

Enfin, comme l’explique Pierre Lascoumes, porter le regard conjointement sur ces deux domaines permet d’interroger non seulement la spécificité et l’originalité des politiques publiques environnementales et leurs déclinaisons territoriales du fait de leur « jeunesse » et de leurs dimensions intersectorielle et transterritoriale, mais aussi plus généralement

l'ensemble des politiques publiques et le rapport entre le national et le local, l'État et les acteurs territoriaux<sup>588</sup>.

L'homologie entre ces deux secteurs environnementaux apparaît donc robuste, ce qui renforce la pertinence et l'intérêt de les comparer, afin de dévoiler les dynamiques territoriales à l'œuvre.

La revue de littérature présentée en première partie et les études empiriques exposées dans un second temps permettent donc de tirer plusieurs enseignements scientifiques. Un premier niveau concerne la dynamique des recompositions de la gestion territoriale de l'environnement (1). On reviendra ainsi sur la place des coalitions, sur l'importance des modes de régulation et sur la participation des Conseils Généraux et des centres urbains au sein de ces dynamiques. Le second niveau est relatif aux régimes d'action publique et aux postures d'acteurs (2). On s'essaiera alors à un exercice typologique, avant d'ouvrir sur des pistes de réflexion et de proposition de recherche.

## **1. Leçons relatives aux dynamiques de recomposition de la gestion territoriale de l'environnement**

L'analyse des recompositions de la gestion territoriale de l'environnement permet de tirer au moins trois enseignements relatifs aux dynamiques territoriales. On abordera successivement la place des coalitions, l'importance des modes de régulation et le poids du Conseil Général et des grandes villes au sein des trajectoires territoriales.

### **1.1. L'importance des coalitions au sein des processus de recomposition**

Les monographies réalisées dans le cadre de la thèse et les résultats du projet *Aquadep* mettent en évidence l'importance jouée par les coalitions dans les processus de recomposition territoriale, confirmant ainsi les apports de Paul A. Sabatier.

---

<sup>588</sup> LASCOUMES P., *Action publique et environnement*, PUF, coll. QSJ, 2012.

Ces coalitions regroupent la plupart du temps le Conseil Général et les services déconcentrés de l'État. La présence de ces derniers s'explique par leur rôle historique dans le pilotage de la gestion territoriale de l'eau et des déchets, allant jusqu'à accompagner techniquement les services publics locaux, voire les suppléer dans leur mission. Les liens privilégiés noués par les services déconcentrés de l'État avec le Conseil Général semblent relever, d'une part, des relations elles aussi historiques entre ces deux acteurs, du fait de l'implication parfois précoce du Département dans ces domaines, et de la convergence entre leurs orientations et leurs interventions. D'autre part, on peut analyser ces relations sous l'angle de la transition ; le rôle de moteur et de pilote territorial de l'action publique étant transféré des représentants de l'État sur les territoires aux Conseils Généraux (officiellement en ce qui concerne la gestion des déchets, officieusement pour le secteur de l'eau), cela nécessite alors un accompagnement de ces derniers, afin qu'ils se l'approprient et parviennent à en maîtriser les contours. Ainsi, l'exercice de planification (de l'élaboration au suivi) apparaît comme un levier d'échange entre le Département et les acteurs étatiques, ceux-ci mettant à profit du Conseil Général non seulement leur vision technique et régaliennne de la gestion de l'eau et des déchets, mais aussi leur expertise territoriale.

La gestion des déchets dans le Haut-Rhin offre un bon exemple du rôle moteur et de la complémentarité de ce binôme Conseil Général / services déconcentrés de l'État. En effet, ce furent les services de la DDAF qui pilotèrent l'élaboration du premier plan de 1995. Ils s'impliquèrent ensuite aux côtés du Conseil Général, une fois que celui-ci se fut emparé de la compétence planificatrice, afin de l'accompagner dans son processus d'appropriation du rôle de pilote départemental. La gestion de l'eau dans les Deux-Sèvres offre un autre exemple de ce couple moteur. Le rapport *Aquadep* indique ainsi que, « 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. »<sup>589</sup> Ces deux exemples témoignent ainsi d'un système de relais mis en œuvre entre les services de l'État et les Conseils Généraux.

Ces coalitions paraissent ensuite porter la plupart du temps la logique de rationalisation (institutionnelle et patrimoniale, au sens des ressources naturelles et infrastructurelles). En effet, on a pu l'apercevoir au cours des chapitres empiriques, ce sont souvent les acteurs étatiques qui sont à la manœuvre pour opérer les regroupements intercommunaux, soutenus

<sup>589</sup> BARBIER R. (dir.), « Eau potable : de la desserte universelle à la sécurisation. Rationalisation et gouvernance à l'échelle départementale », *Rapport scientifique du projet Aquadep*, septembre 2012, p48.

par les Conseils Généraux. Ceux-ci se servent alors des documents de planification, et parfois de leur politique de subvention en en faisant un critère de bonification des taux d'aide, afin d'inciter aux regroupements.

En plus des justifications présentées en première partie de la thèse, l'enjeu de « rationalisation » des structures de gestion de l'eau et des déchets peut s'expliquer également par le souci d'harmoniser la performance des services à l'échelle départementale. En mutualisant leurs moyens, les collectivités locales seraient davantage en capacité d'assumer leurs missions de manière optimale, permettant un rééquilibrage entre secteur urbain et rural. Cependant, on peut aussi y voir une stratégie visant à limiter le nombre d'interlocuteurs, facilitant ainsi la mission de pilotage territorial. Enfin, on ne peut non plus écarter l'hypothèse qu'une rationalisation « aboutie » des services d'eau et de déchets, passant notamment par la mise en place d'un syndicat d'envergure départementale, s'accompagnerait d'un désengagement du Conseil Général. En effet, en mutualisant leurs moyens et en développant une technostructure puissante qui les accompagnerait, les entités compétentes seraient alors en capacité d'assumer seules l'élaboration et la mise en œuvre de ces politiques, comme en témoigne la situation en Ile-et-Vilaine. Dans ce département, le syndicat départemental a progressivement remplacé le Conseil Général, tant au plan de la planification que des aides financières et techniques octroyées aux collectivités locales, jusqu'au vote du moratoire en 2010 par le Conseil Général, gelant sa politique de l'eau.

Parmi les trois dimensions constitutives du système de croyances (*deep (normative) core*, *near (policy) core*, *secondary aspects*) dont sont porteuses les coalitions d'acteurs, et qui oriente leur action, la « rationalisation » relève de la seconde dimension. Le « *near (policy) core* » est défini comme des « *Fundamental policy positions concerning the basic strategies for achieving normative axioms of deep core.* »<sup>590</sup> La « rationalisation » constitue ainsi une sorte de programme politique visant à organiser les acteurs et les ressources, en vue d'homogénéiser et d'améliorer la performance de la gestion de ces secteurs d'intervention.

Dans bien des cas, il semblerait que ces coalitions connaissent une forme élargie, intégrant en leur sein l'Agence de l'eau ou l'ADEME, en fonction du secteur d'intervention concerné, mais aussi la chambre d'agriculture en ce qui concerne la gestion de l'eau. Ces relations sont la plupart du temps institutionnalisées par le biais d'un accord-cadre passé avec le Conseil Général. L'implication de ces acteurs semble motivée par une convergence d'intérêt.

<sup>590</sup> SABATIER P. A., 1988, *op. cit.* (p145)

L'Agence de l'eau et l'ADEME seraient intéressées par les relations de proximité qu'entretiennent les Conseils Généraux avec les collectivités locales, leur offrant ainsi un moyen privilégié pour relayer leur message. De plus, ces gestionnaires partagent avec les Conseils Généraux, d'une part, le souci d'une cohérence technique et politique dans la gestion de ces secteurs, et, d'autre part, le souhait de réduire les incertitudes en matière de conformité des opérations locales à l'égard de la réglementation. Les chambres d'agriculture paraissent quant à elles motivées par leur mission de défense des intérêts agricoles favorisant leur implication au sein des coalitions. Cela leur offrirait l'opportunité d'influer en direction d'une dynamique de réduction des points de captage d'eau – réduisant ainsi les contraintes sur l'activité agricole –, et de négocier les règles relatives à la protection des périmètres de prélèvement, et notamment les conditions de compensation financière.

Un des intérêts de ces coalitions d'acteurs semble donc d'aboutir à la constitution d'une « communauté de gestion »<sup>591</sup>, partageant non seulement un même langage mais aussi un même projet politique. Cela suppose donc que les acteurs de la coalition s'approprient réciproquement, c'est-à-dire qu'ils apprennent à se connaître et à se reconnaître. Cela a pour vertu de développer des relations de confiance entre eux, favorisant une certaine stabilisation du système et une proximité entre services. C'est ainsi que les agents de l'État et ceux du Conseil Général se connaissent mutuellement. Il n'est d'ailleurs pas rare que des transferts d'agents s'effectuent entre les services de l'État et l'administration Départementale. Ce fut par exemple le cas de la responsable du service « eau » du Conseil Général du Rhône, qui débuta sa carrière au sein d'un service d'État, ou encore celui du chef de service du Conseil Général de la Manche qui commença en Agence de l'eau et au sein de la DDAF.

Ces communautés de gestion apparaissent ainsi fortement structurées autour d'un « noyau dur » composé de quelques techniciens, lesquels sortent souvent de formations professionnelles similaires, quand ils ne sont pas issus du même milieu ingénieur (eau, agriculture, environnement...) <sup>592</sup>. Faisant parties d'un même microcosme professionnel, ils parviennent aisément à partager une vision commune des enjeux territoriaux et des options

<sup>591</sup> MERMET L., TREYER S., 2001, *op. cit.*

<sup>592</sup> Dans leur ouvrage de 1987 (*op. cit.*), Bruno Jobert et Pierre Muller mettaient en évidence l'importance des grands corps de fonctionnaires d'État dans la construction des politiques publiques sectorielles, conduisant à en faire des politiques publiques « corporatistes ». Aujourd'hui, la gestion territoriale de l'eau et des déchets semble encore en partie correspondre à ce schéma. En effet, il ne fut pas rare de rencontrer, au cours des enquêtes de terrain, des agents de l'administration territoriale d'État et du Conseil Général issus des principales écoles d'ingénieurs dédiées à un degré ou à un autre à l'environnement (et notamment de l'École Nationale du Génie de l'Eau et de l'Environnement de Strasbourg ou de l'École Nationale du Génie Rural, de l'Eau et des Forêts).

opérationnelles à mettre en œuvre, formatant ainsi les valeurs et les programmes d'action portées par la coalition. Ce prisme « professionnel » permet alors de comprendre et d'expliquer sous un jour nouveau les raisons d'une généralisation des énoncés relatifs à la rationalisation, et la congruence de certains choix techniques et organisationnels entre départements.

Cependant, cette proximité est susceptible de s'accompagner d'un risque d'enfermement dans des relations de connivence et d'arrangements locaux, à l'instar des jeux dévoilés par Michel Crozier et Jean Claude Thoenig dans le cadre de la régulation croisée<sup>593</sup>. Ce fut le cas dans le département de l'Aube, où des dérogations d'exploitation étaient délivrées pour des eaux de qualité non conforme. Il fallut attendre l'arrivée d'une nouvelle personne à la délégation auboise de l'ARS pour que ce système cesse<sup>594</sup>.

Enfin, en l'absence de réelle coalition constituée, il semble difficile d'impulser une véritable dynamique de changement, de réforme du système territorial. Les cas rhodanien et girondin témoignent de ces difficultés. Dans ces départements, le Conseil Général et les services déconcentrés de l'État entretiennent certes des relations, mais ne semblent pas pour autant partager un réel projet politique en matière de gestion de l'eau et des déchets. Ils ne forment donc pas de coalition à proprement parler. Ils interviennent de manière peu coordonnée et concertée, chacun intervenant dans le cadre de ses prérogatives. Dès lors, ils ne parviennent pas à constituer un front commun permettant d'enrôler les acteurs territoriaux – au premier chef desquels les collectivités locales – afin qu'ils s'engagent et soutiennent un projet départemental particulier. Dans le Rhône, le Conseil Général et les services déconcentrés de l'État parviennent, chacun de leur côté, à faire évoluer les positions locales à grand renfort de pression régaliennne et de subventions. Demeure cependant prédominante une logique individuelle d'autonomie de gestion au plan des collectivités locales. En Gironde, malgré un important travail d'instauration d'une dynamique départementale réalisé par le Conseil Général, celui-ci se retrouve finalement démuni pour faire appliquer les préconisations du plan, notamment faute d'un réel soutien régalien.

---

<sup>593</sup> CROZIER M., THOENIG J.-C., 1975, *op. cit.*

<sup>594</sup> BARBIER R. (dir.), 2012, *op. cit.*

## 1.2. Les recompositions territoriales assujetties à l'hybridation des modes de régulation

Avec le passage du référentiel hygiéniste à celui de la durabilité, on assiste au développement des approches dites « intégrées ». Celles-ci reposent entre autres sur les principes de planification et de concertation, conduisant à une montée en puissance des instruments de coordination destinés à enrôler les acteurs territoriaux. On constate ainsi un effet de ces instruments sur la dynamique même de la recomposition territoriale. En effet, l'enfermement dans une doxa, voire une doctrine, de la concertation et de l'auto-responsabilisation des acteurs semble finalement être un facteur d'inertie du système territorial, contrairement à ce qu'on aurait pu imaginer. Au mieux, seuls des changements à la marge apparaissent ; au pire c'est le *statu quo*, comme en témoigne le cas de la gestion des déchets en Gironde. Dans ce département, les élus du Conseil Général ont privilégié l'approche concertée, se traduisant par la multiplication d'instruments de consultation et de délibération. Cela a pour avantage, certes, de faire émerger un consensus partagé par l'ensemble des acteurs territoriaux, au premier chef desquels les élus locaux. Cependant, en raison de l'absence d'instruments à caractère incitatif, voire prescriptif, la mise en œuvre des préconisations est entièrement dépendante du bon vouloir des élus locaux. Dans les faits, ces élus ont tendance à retarder au maximum la prise en charge des enjeux équipementiers structurants, c'est-à-dire l'implantation de nouvelles infrastructures de traitement des déchets.

Seul un système d'instruments dans lequel est intégrée une réelle dimension incitative, voire prescriptive, semble donc en capacité d'engendrer des résultats tangibles, au plan de l'enrôlement des acteurs et de l'application des décisions socio-politiques prises à un échelon supra-local. C'est par exemple le cas dans le Haut-Rhin, où la Direction de l'environnement du Conseil Général use non seulement d'une doctrine d'action assez dirigiste, autoritaire, s'appuyant sur un règlement des aides très strict, ce qui limite considérablement les marges de manœuvre des collectivités désireuses de bénéficier de subventions Départementales. On retrouve un tel fonctionnement en Ile-et-Vilaine, où le syndicat départemental conditionne ses aides financières aux seuls syndicats mixtes de production, qui plus est pour des ouvrages dédiés à la production d'eau potable, et ce lorsqu'ils sont sous maîtrise d'ouvrage et propriété du syndicat mixte de production. On a alors pu voir, dans chacun de ces départements, un engagement des collectivités locales à maints égards respectueux des orientations départementales.

Cependant, le degré d'incitation du système d'instruments ne fait pas tout, bien au contraire. Même lorsque le Conseil Général (ou plus largement n'importe quelle autorité publique en situation de pilotage stratégique) se dote de tels instruments, l'action locale peut dévier des orientations promues à une échelle supra-locale. Les chapitres monographiques en ont fourni quelques exemples. On pense notamment à la collecte sélective des biodéchets mise en place par l'agglomération de Colmar auprès des cantines collectives, aux difficultés rhodaniennes d'impulser une dynamique de rationalisation des services publics d'eau potable ou encore au cas de la municipalité de Redon (Ille-et-Vilaine) qui préféra assumer seule les coûts relatifs à son usine de potabilisation plutôt que de transférer sa compétence productive et son installation au syndicat mixte Ouest 35.

Ainsi, les trajectoires de recomposition départementale en matière de gestion de l'eau et des déchets semblent dépendre de facteurs plus complexes que la capacité d'action de la coalition et du caractère incitatif et prescriptif des instruments d'action dont dispose la puissance publique. On a ainsi pu démontrer lors de deux articles présentés en colloque<sup>595</sup> à quel point la gestion départementale de ces secteurs d'intervention était tributaire des situations vécues localement. En effet, le rééquilibrage des responsabilités entre acteurs étatiques et territoriaux, la mise en agenda politique de l'impératif de sécurisation de l'eau potable et de la prévention-valorisation des déchets, l'organisation territoriale et l'articulation ou la confrontation de logiques d'action, conduisent à des situations de plus en plus singulières, imprévisibles. On peut lire ces recompositions comme étant le résultat de l'articulation entre au moins trois registres instrumentaux – technique, politique, économique – régulant et orientant l'action.

Le registre technique met en scène des programmes d'action centrés sur le rapport aux instruments et aux infrastructures, auxquels les acteurs prêtent des propriétés particulières. Ainsi, ils tentent d'atteindre leurs objectifs grâce à la médiation de la technique : interconnexions entre réseaux, équipements de production d'eau potable ou de traitement des déchets, négociation de normes agro-environnementales...

---

<sup>595</sup> CAILLAUD K., « La sécurisation territoriale de l'eau potable au confluent des formes de rationalité », colloque international « Territoires et rationalités », organisé par le réseau Politiques et dynamiques des territoires, Strasbourg, 15 novembre 2012 ; CAILLAUD K., « La recomposition de la gestion territoriale des déchets : un phénomène d'hybridation ? », Journée d'étude CURAPP-ESS *Les outils de la 'gouvernance environnementale' : usages, appropriations, transformations*, Amiens, 14 juin 2012 (à paraître en ouvrage collectif).

En Ile-et-Vilaine, la sécurisation de l'eau potable s'est appuyée, d'une part, sur un patrimoine préexistant (les deux canalisations d'adduction d'eau) et la généralisation de l'interconnexion des réseaux locaux d'eau potable, et d'autre part sur le développement de dispositifs de concertation entre acteurs de l'eau et de l'agriculture. Le développement des tuyaux et des arènes de discussion a ainsi servi de support à une prise de conscience de l'interdépendance entre les besoins et les usages sur la ressource en eau, favorisant une dynamique de solidarité et de co-responsabilité.

Dans le Rhône, l'héritage d'un patrimoine réseau atomisé, lié à une distribution particulière de la ressource en eau, semble avoir freiné une telle dynamique. Ici, le rapport à la technique est orienté vers des questions de performance du service public local d'eau potable (tarification, rendement des réseaux...). Les interconnexions entre réseaux, ou encore le SAGE de nappes de la plaine de l'Est Lyonnais, servent d'abord à éviter les ruptures d'approvisionnement en eau potable, et ainsi conserver une autonomie locale, au détriment d'une approche départementale des enjeux de l'eau.

Dans le Haut-Rhin, le Conseil Général a développé un système de gestion des déchets fondé sur des installations de traitement permettant de valoriser autant que faire se peut la majeure partie du gisement des déchets, par le biais du compostage et de la production d'énergie par incinération. Ces équipements apparaissent par ailleurs complémentaires, ce qui permet, en recourant également à la décharge de Retzwiler, de traiter la totalité des déchets du département et d'instaurer une solidarité entre secteurs de traitement.

Quant à la Gironde, le Conseil Général fondait ses espoirs sur le développement des arènes de concertation, afin de favoriser une prise de conscience départementale des enjeux relatifs à la gestion des déchets et de la dépendance des collectivités aux équipements situés sur le territoire du Libournais et de Bordeaux. Un des objectifs était alors d'aboutir à une autonomisation des secteurs de traitement fondée sur le principe de proximité, en implantant de nouveaux exutoires. Cette ambition fut cependant mise à mal par les acteurs locaux (élus et citoyens), qui voient d'un mauvais œil l'idée d'accueillir à proximité de chez eux un tel équipement. Cette tension entre l'ambition du Conseil Général et la volonté contraire des acteurs locaux s'est finalement soldée par une logique de *statu quo*, permise grâce à un dimensionnement suffisant des équipements préexistants, pour traiter la totalité des déchets girondins.

Le registre politique renvoie aux projets d'organisation et de gestion de l'eau et des déchets. Ce registre s'articule notamment autour de la vision du rôle et de la responsabilité des acteurs (ce qu'ils devraient faire ou non), des valeurs défendues (individualisme, solidarité...) et de la construction des enjeux prioritaires (gérer la ressource et/ou les services, sécuriser la quantité et/ou la qualité...).

Dès le départ en Ille-et-Vilaine, le Conseil Général, la Région Bretagne et l'Agence de l'eau ont partagé une vision commune des enjeux et des besoins départementaux. Cela donna lieu à une réorganisation de la gestion de l'eau potable, au service d'un renforcement des relations entre acteurs (entre collectivités compétentes et en relation au secteur agricole). Cette dynamique fut renforcée par l'implication convergente de la ville de Rennes, acteur puissant et réputé, devenant un pilier de la politique départementale.

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

On retrouve dans le Haut-Rhin une configuration proche de celle de l'Ille-et-Vilaine. Ainsi, le Conseil Général et les services déconcentrés de l'État ont travaillé de concert pour réorienter le système départemental vers davantage de solidarité territoriale et sectorielle (avoir des secteurs de traitement autonomes, prenant en charge la totalité des déchets non dangereux), et une responsabilisation des acteurs locaux. Ce projet fut cependant remanié au cours des années 2000, suite à la contestation de certains élus locaux et de la société civile, ceux-ci refusant l'implantation d'un nouvel incinérateur dans le secteur 4. Après de longues années d'âpres discussions et de négociations, ils sont parvenus à modifier ce projet politique, afin de le réorienter vers une solidarité non plus intra mais davantage interterritoriale, en autorisant les flux de déchets entre secteurs de traitement, et en mutualisant les équipements de traitement structurants. Le secteur marchand contribua également à modifier le projet du Département, en affirmant son droit à gérer de manière libre et autonome ses déchets banals. Face à la puissance de ce secteur, le Conseil Général s'inclina, révisant son ambition

gestionnaire à la baisse, c'est-à-dire en ne se concentrant plus que sur la catégorie des déchets municipaux.

Quant à la gestion des déchets en Gironde, la recomposition du système départemental s'est confrontée une logique de souveraineté des collectivités locales. Malgré les efforts réalisés par le Conseil Général pour faire émerger et accepter une stratégie de traitement fondée sur le principe de proximité, les élus locaux l'ont finalement désavoué *a posteriori*, préférant conserver leurs anciennes pratiques de traitement. En d'autres termes, au projet politique Départemental visant à autonomiser et à responsabiliser les secteurs de traitement, s'est opposé un autre projet politique, porté par les élus locaux. Usant du principe de libre administration des collectivités, ces élus ont préféré reporter sur les territoires déjà équipés d'incinérateurs et de décharges la responsabilité de l'élimination des ordures.

Enfin, le registre économique met en scène le rapport des acteurs, d'une part, à la performance et à l'efficacité du service public, et d'autre part à la solidarité territoriale.

En Ille-et-Vilaine, la rationalisation des services et la mise en place d'un fonds financier de péréquation traduisent une nouvelle fois un objectif de solidarité : assurer à tous une desserte en eau potable en continu, en faisant contribuer les consommateurs et les gestionnaires de l'eau dans le financement des opérations à engager.

Dans le Rhône, le Conseil Général souhaite homogénéiser la qualité et la performance des services publics d'eau potable afin que les consommateurs bénéficient à même hauteur de ce service. Le projet de syndicat départemental ayant échoué, le Conseil Général a aujourd'hui recours à un règlement des aides élaboré de façon à soutenir en premier lieu les services les moins performants (tarification élevée, gestion défaillante du réseau d'eau). Ce règlement poursuit ainsi un objectif de maîtrise du service public, en obligeant les élus à améliorer toujours davantage la gestion de leurs réseaux. La logique économique du Grand Lyon révèle elle aussi une doctrine de responsabilisation, considérant les élus locaux comme responsables de la qualité de leur service, celle-ci étant obtenue par le degré d'investissement politique et économique ; ce à quoi s'emploie le Grand Lyon par le biais de mesures coûteuses.

Dans le Haut-Rhin et en Gironde, le registre économique s'articule autour de l'idée de constituer des territoires fonctionnels de traitement basés sur des bassins de vie. Ceux-ci doivent permettre, d'une part, d'optimiser le fonctionnement des infrastructures de traitement, grâce à l'adéquation entre leur dimension et les zones de chalandise, et d'autre part, en ce qui concerne le Haut-Rhin, de créer des zones expérimentales permettant de tester de nouveaux

dispositifs techniques avant de les généraliser à l'ensemble du département, ou au contraire de les proscrire. On peut également noter l'échec du Conseil Général de Gironde d'introduire une logique de péréquation des coûts, avec sa proposition de constituer un syndicat départemental d'étude, ce qui aurait permis d'instaurer un système de solidarité territoriale.

Ainsi, l'ouverture des modes de gouvernance à de nouveaux acteurs favorise l'hybridation des modes de régulation, du fait des jeux d'acteurs et de l'appropriation singulière des différents instruments d'action publique à disposition. L'hybridation des modes de régulation repose entre autres sur l'articulation des registres technique, politique et économique de la gestion territoriale de l'environnement. La reconfiguration des systèmes d'acteurs territoriaux, dans leur forme finale et dans leur trajectoire, semble alors en partie dépendante, voire déterminée, par les modes de régulation en cours ; il convient d'ailleurs de noter l'existence d'un effet de « dépendance au sentier », fonctionnant comme un véritable facteur de régulation et d'orientation des décisions politiques. Ces trajectoires demeurent toutefois fortement soumises à de l'incertitude. L'hybridation des logiques d'action et des modes de régulation peut alors contrarier les trajectoires de recomposition et aboutir à une reconfiguration inattendue, comme ce fut le cas dans le Haut-Rhin. Les processus et les formes de restructuration ne semblent donc pas répondre au seul pilotage de l'action par une autorité publique, voire une coalition équipée d'une série d'instruments, mais davantage par l'action conjointe de l'ensemble des acteurs territoriaux, démontrant ainsi leur capacité à redéfinir le sens de ce qui serait le bien commun territorial.

La sécurisation de l'eau potable en Ile-et-Vilaine fut facilitée par une convergence politique, une ossature préexistante en matière d'interconnexion, la multiplication des arènes de discussion et la mise en place d'un fonds de péréquation. Dans le Rhône, l'absence de projet politique partagé, l'opposition entre monde rural et urbain – notamment entre le Conseil Général et le Grand Lyon<sup>596</sup> – et l'héritage d'un réseau d'eau potable atomisé, semblent avoir favorisé la cristallisation du système départemental dans un clivage urbain-rural, créant ainsi deux blocs de gestion relativement autonomes. Dans le Haut-Rhin, l'incapacité du Conseil Général à s'imposer comme pilote incontesté et autoritaire de la gestion des déchets non dangereux l'a obligé à composer avec les autres acteurs territoriaux, et notamment les

---

<sup>596</sup> L'opposition entre ces deux institutions est telle qu'il fut décidé une scission du département d'ici 2014, avec d'un côté un petit département rural sur lequel interviendra le Conseil Général, et de l'autre un territoire urbain limité au Grand Lyon, lequel aura alors le statut de Métropole tel qu'il était prévu dans la réforme des collectivités territoriales de 2010.

collectivités locales. C'est cela qui permet de sortir le département d'une situation de blocage en matière de traitement des déchets municipaux. Enfin, en Gironde, la recomposition de la gestion des déchets a procédé d'une démarche de concertation départementale permettant d'aboutir à un consensus relatif aux préconisations d'action. Ce processus était destiné à renforcer la légitimité des décisions politiques, favorisant *a priori* leur mise en œuvre. Mais du fait, d'une part, de l'absence d'une position de fermeté du Conseil Général à l'égard des élus locaux – préférant respecter leur souveraineté –, et, d'autre part, du retrait des services déconcentrés de l'État et de l'existence de moyens de traitement à disposition, les élus locaux eurent tendance à s'emparer des seules questions relatives à la collecte des déchets, évacuant ainsi le sujet sensible des infrastructures de traitement à implanter.

### 1.3. Le jeu entre pôles urbains et Conseils Généraux au sein des processus de recomposition

Phénomène déjà bien identifié dans les années 1990, les relations nouées entre les pôles urbains et les Conseils Généraux apparaissent bien souvent structurantes de la gestion des affaires publiques territoriales<sup>597</sup>. Éric Grujard l'a particulièrement bien montré dans son étude géopolitique de la gestion de l'eau en Ille-et-Vilaine<sup>598</sup>. Au cours des années 1970, le Conseil Général aurait volontairement implanté et donné la gérance de trois barrages au syndicat mixte de production SYMEVAL, qui était, pour rappel, la collectivité dominante dans le secteur Sud-Est du département. L'objectif d'une telle opération, explique Éric Grujard, était de sécuriser l'AEP du syndicat au plan quantitatif, sans avoir à acheter de l'eau potable à la municipalité rennaise qui, elle, connaissait un excédent de production. La stratégie ici est claire : il s'agissait de contrer toute velléité d'expansion de la ville de Rennes. On retrouve un jeu similaire dans le Rhône, où le Conseil Général semble avoir – vraisemblablement – soutenu l'interconnexion des collectivités locales situées sur la couronne Ouest du Grand Lyon, créant ainsi un « *boulevard de l'eau* » auquel n'est pas raccordée la communauté urbaine. Ces tensions entre le Conseil Général et le Grand Lyon sont telles que la reconfiguration du système d'acteurs s'est dirigée et cristallisée, de manière presque inéluctable, en un régime de gouvernance clivée. Enfin, l'étude de cas girondine a également révélé un climat relationnel délétère entre le Conseil Général et la communauté urbaine de

<sup>597</sup> LE GALES P., 1995, *op. cit.*

<sup>598</sup> GRUJARD E., 2006, *op. cit.*

Bordeaux, jusqu'au milieu des années 2000. L'élus et le fonctionnaire bordelais interrogés évoquaient ainsi une absence d'aide de la part du Conseil Général sur les projets équipementiers urbains. Le département du Haut-Rhin ne semble pas avoir été entaché par de telles tensions entre le Conseil Général et les communautés d'agglomération de Mulhouse et de Colmar, malgré quelques divergences de point de vue et des critiques adressées à l'endroit du Conseil Général ; les deux centres urbains lui reprochent ainsi un certain « ruralisme » qui ne leur siérait guère.

La différence relationnelle entre la situation haut-rhinoise et celle vécue dans les trois autres départements enquêtés semble tenir – au moins en partie – à un clivage urbain-rural de moindre ampleur. En effet, dans ce département, aucune métropole ne se distingue singulièrement dans la constellation des collectivités locales, limitant de fait les velléités (ou les croyances et les peurs) de s'imposer en tant que « superstructure » départementale. De la sorte, les deux communautés d'agglomération ne font pas autant d'ombre au Conseil Général, comme le fait par exemple le Grand Lyon dans le Rhône. Les cas rhodaniens et girondins semblent donc particulièrement symptomatiques des départements fortement urbanisés, c'est-à-dire ceux au sein desquels un pôle urbain se dégage véritablement au plan démographique, politique et économique, laissant derrière lui une nuée de petites collectivités rurales.

Il serait toutefois dommage et dommageable d'arrêter ici l'analyse des jeux entre villes-centres et Conseils Généraux, car les situations sont plus complexes qu'une simple friction entre ces deux institutions, laissant par ailleurs croire qu'aucun partenariat, aucune coopération, ne serait établi entre eux.

Engagés dans des logiques de reconnaissance, de souveraineté et de maîtrise du pilotage de l'action publique territoriale, pôles urbains et Conseils Généraux paraissent finalement, le plus souvent, en situation d'« associés-rivaux » – pour reprendre la célèbre formule de François Bourricaud<sup>599</sup>. Concurrents au plan de l'intervention publique territoriale, ces deux grands acteurs départementaux doivent cependant coopérer afin d'élaborer des politiques publiques territoriales. Cela suppose alors de mutualiser et de partager un certain nombre de moyens et de connaissances. Bien que les Conseils Généraux paraissent davantage dépendants de ces relations d'échange et de coopération avec les métropoles afin de mener à bien leurs missions de planification, du fait du poids des pôles urbains au sein du système

---

<sup>599</sup> BOURRICAUD F., 1961, *op. cit.*

départemental, les grandes villes ne sont pas moins intéressées par ce que pourrait leur apporter le Département.

Ainsi, pour les Départements, les villes-centres représentent tout d'abord un vivier d'informations primordiales à l'établissement d'un diagnostic robuste et d'une planification pertinente de la gestion de l'eau et des déchets. On l'a vu avec l'histoire du schéma rhodanien d'AEP. Dans ce département, le Grand Lyon refusa de donner au Conseil Général certains renseignements relatifs à son système d'AEP, altérant ainsi la qualité et la pertinence du diagnostic départemental. C'est d'ailleurs ce qu'a compris le Conseil Général de Gironde, demandant expressément aux acteurs bordelais, en 2005, de participer pleinement à l'élaboration du plan d'élimination des déchets, sortant ainsi d'une longue période de relégation de la communauté urbaine.

L'intérêt pour les Conseils Généraux d'intégrer les pôles urbains et de s'en faire un possible allié – tout au moins un partenaire – est doublé d'un enjeu de service public à l'égard des citoyens. Les métropoles accueillant une majorité de la population départementale, les exclure de toute aide et de toute participation aux décisions départementales consisterait, d'une part, à les déchoir de leur identité départementale – ce que n'a pas manqué d'évoquer l'élus bordelais lorsqu'il revenait, dans ses propos, sur les années de tensions entre le Conseil Général et la communauté urbaine. D'autre part, une telle stratégie conduirait à prendre le risque que survienne une « catastrophe » en cas de défaillance du système urbain de gestion de l'eau potable et des déchets. C'est pourquoi le préfet du Rhône insista pour que le Grand Lyon revise son organisation en matière d'AEP, afin d'éviter au maximum qu'1,3 millions d'habitants ne subissent un jour de ruptures d'approvisionnement en eau potable.

Enfin, il apparaît d'autant plus primordial pour les Conseils Généraux – notamment depuis la crise des finances publiques débutée en 2006, conduisant à un raidissement budgétaire – d'opérer un rapprochement avec les pôles urbains, voire de s'en faire des alliés. De la sorte, cela permet aux Conseils Généraux de bénéficier de leur aura et de leurs importants moyens, afin qu'ils occupent une position motrice au plan de l'action publique territoriale, comme c'est le cas dans le département des Deux-Sèvres. Là bas, le Conseil Général incite fortement le syndicat de la ville de Niort à structurer la partie Sud du département autour d'une gestion publique<sup>600</sup>. À terme, cela peut être l'occasion pour les Conseils Généraux de se mettre plus ou moins en retrait, étant alors suppléés par les métropoles.

<sup>600</sup> BARBIER R. (dir.), 2012, *op. cit.*

Cette stratégie peut également s'accompagner de la mise en place d'un syndicat départemental permettant, d'une part, de fédérer l'ensemble des collectivités compétentes en matière de gestion de l'eau ou des déchets, et, d'autre part, d'opérer un rééquilibrage des pouvoirs entre secteurs urbain et rural. La mise en place d'une telle structure semble cependant soumise à des jeux de négociation entre acteurs, afin de régler les questions de pouvoir au sein de l'organisation. Plus précisément, c'est bien souvent la place du pôle urbain qui semble problématique et susciter de la méfiance. En effet, les collectivités rurales ont tendance à redouter que la métropole n'exerce une sorte de tutelle, c'est-à-dire une influence sur le syndicat et sur les décisions publiques, comme l'ont rapporté les enquêtes dans le Rhône et en Gironde. Tandis que le Conseil Général de Gironde souhaitait mettre en place un syndicat mixte départemental, son projet a finalement été bloqué par quelques élus ruraux, craignant la puissance de la métropole bordelaise. L'exemple rhodanien est autrement plus complexe que cela ; il révèle davantage une défiance réciproque entre secteur urbain et rural. D'un côté, les collectivités rurales semblent en effet méfiantes à l'égard du Grand Lyon, et préfèrent limiter au maximum les relations avec la métropole ; de l'autre, le Grand Lyon lui-même s'est opposé fermement au projet syndical, prétextant qu'une telle mutualisation déresponsabilisait les élus locaux, et pénalisait finalement les abonnés du service public urbain qui, eux, assument le coût de la gestion patrimoniale de leurs réseaux via leur facture d'eau potable. Enfin, il convient de noter qu'une telle méfiance peut être dirigée vers les Conseils Généraux eux-mêmes, comme l'a révélé l'enquête *Aquadep*. En effet, dans la Manche, la mise en place d'un syndicat mixte départemental semble avoir suscité d'importantes discussions, la communauté urbaine de Cherbourg craignant notamment que le Conseil Général n'y exerce une forte influence. Le compromis fut alors trouvé autour d'une contribution financière « de principe » de la part du Département, limitant *de facto* son pouvoir au sein de la structure.

Ainsi, l'enrôlement des villes-centres, qui plus est doublé de la mise en place d'un syndicat départemental, peut être un moyen pour les Conseils Généraux de se retirer progressivement du pilotage de l'action, au moins dans le cadre de compétences facultatives telles que la planification de la gestion de l'eau. Dès lors, ils reportent sur le système territorial le poids de la gestion stratégique, tel que cela s'est passé en Ille-et-Vilaine. Après avoir porté durant une dizaine d'années le syndicat départemental de gestion, et intégré la ville de Rennes à ce système, le Conseil Général a gelé sa politique de l'eau en 2010, une fois ce syndicat devenu suffisamment robuste et autonome pour assurer par ses propres moyens ses missions. Par ailleurs, la municipalité rennaise a accepté d'intégrer le jeu départemental au point

d'apparaître aujourd'hui comme un véritable atout, une force motrice dans la gestion de l'eau dans le département, influençant ainsi les décisions du syndicat mixte départemental. Les travaux d'Emmanuelle Hellier et d'Éric Grujard corroborent également cette analyse<sup>601</sup>.

Quant aux villes-centres, on l'aura compris, l'intérêt de collaborer avec les Conseils Généraux relève certes d'une motivation d'ordre politique et économique – bénéficier d'un soutien financier et politique à l'égard de leurs projets –, mais aussi du souci d'être reconnu et légitimé dans une position partenariale, voire motrice, au plan des politiques publiques territoriales. On retrouve ici la quête de légitimité et de pouvoir qu'évoquait Patrick Le Galès en 1995. La crise des finances publiques favorisant un repositionnement des Conseils Généraux sur leurs compétences obligatoires constitue d'ailleurs une fenêtre d'opportunité pour les métropoles. C'est l'occasion pour elles de s'ériger en pilote départemental de la gestion de l'eau par exemple, ou tout au moins d'accéder au statut de partenaire incontournable. C'est ce que tenta de faire le Grand Lyon, en essayant non seulement de pénétrer les réseaux d'adduction d'eau potable du département afin de pouvoir secourir les collectivités rurales, mais aussi en initiant un SAGE sur la plaine de l'Est Lyonnais. On peut faire l'hypothèse que ces actions sont, entre autres, un moyen de démontrer ses capacités à l'ensemble des acteurs rhodaniens, afin qu'ils lui reconnaissent le statut de partenaire incontestable de la gestion de l'eau dans le département. Cette hypothèse paraît d'autant plus plausible au vu des critiques d'un fonctionnaire du service stratégie du Grand Lyon, adressées au Conseil Général, quant à sa manière d'élaborer le plan. En effet, cet agent regrettait que le Grand Lyon n'ait pas été plus étroitement impliqué dans le processus, comme on a pu le voir au cours du chapitre 5.

Par ailleurs, l'inclusion des pôles urbains dans le jeu et dans la politique départemental semble déterminée, au moins en partie, par la localisation des ressources essentielles dont elles dépendent pour assurer l'exercice de leur service public. En d'autres termes, selon leur degré de dépendance à l'égard de territoires sur lesquels se situeraient les ressources convoitées, les métropoles semblent plus ou moins enclines à intégrer le jeu départemental, et

<sup>601</sup> Dans un ouvrage collectif publié en 2010, Emmanuelle Hellier évoquait ainsi l'existence d'une dynamique de « consolidation du binôme Ville de Rennes-Conseil Général d'Ille-et-Vilaine pour le financement des adductions et de la mobilisation de nouvelles ressources » afin de sécuriser l'AEP du département. Dans sa thèse de géopolitique, Éric Grujard indiquait que la ville de Rennes apparaissait comme étant « un acteur prédominant de la gestion de l'eau potable dans le département d'Ille-et-Vilaine ». HELLIER E., « Rennes : une configuration territoriale complexe mais unifiée autour de la ville-centre par l'objectif de 'sécurisation' de l'alimentation en eau », in BOUTELET M., LARCENEUX A., BARCZAK A. (dir.), *Gouvernance de l'eau. Intercommunalités et recomposition des territoires*, Presses Universitaires de Dijon, 2010, pp.219-238, (p219). GRUJARD E., 2006, *op. cit.* (p40)

à s'y faire accepter. L'exemple le plus emblématique d'une insertion réussie d'un pôle urbain dans la dynamique départementale est sans conteste celui de la municipalité rennaise. Puisant ses ressources sur des territoires ruraux éloignés, il était impératif pour Rennes de protéger au maximum ses sites de prélèvement d'eau. De plus, ayant initié les premiers tronçons des deux grandes canalisations d'adduction d'eau du département, la ville était alors intéressée par une poursuite de ces travaux, ceci lui permettant de vendre de l'eau potable à des secteurs en difficulté. Ces deux facteurs semblent avoir largement contribué à ce que Rennes s'implique dans la politique départementale de gestion de l'eau. À l'inverse, les cas du Grand Lyon et de la communauté urbaine de Bordeaux sont symptomatiques des pôles urbains assis sur leurs propres ressources, pouvant alors jouer leur propre partition sans vraiment risquer de mettre en péril leurs services publics. En effet, la communauté urbaine de Lyon est non seulement située au dessus des deux principales nappes d'eau du département, mais elle possède en sus le plus vaste champ captant d'Europe qui lui fournit la majorité de son eau potable. Elle peut donc demeurer, *a priori*, hors du jeu départemental. Quant à la communauté urbaine de Bordeaux, celle-ci possède sur son territoire les deux seuls incinérateurs de Gironde. Leur capacité est telle qu'ils ingèrent non seulement la majorité des déchets de la communauté urbaine, mais aussi ceux d'autres collectivités. Toutefois, la communauté bordelaise s'implique un minimum dans le système départemental notamment en raison de sa dépendance – marginale – aux installations complémentaires situées hors de son territoire, telle que la décharge de Lapouyade.

Ainsi, les jeux urbains-ruraux semblent fortement structurer la reconfiguration des systèmes départementaux, selon la prédominance d'une dynamique d'inclusion ou d'exclusion des métropoles. Ces jeux dévoilent finalement des luttes – réelles ou supputées – de pouvoir et de domination au moins entre mondes rural (porté le plus souvent par le Conseil Général) et urbain. On peut alors identifier trois idéaux-types de configuration.

Lorsque l'interdépendance d'accès à une ressource essentielle (l'eau, les exutoires de traitement) est forte, mais que les relations entre acteurs urbains et ruraux sont marquées par un climat de méfiance, voire de défiance, la dynamique territoriale a tendance à se cristalliser autour de ce clivage. Le Rhône est emblématique de ce type de configuration.

À l'inverse, lorsqu'une même interdépendance est vécue dans un climat relativement apaisé, le système d'acteurs semble davantage se diriger vers une coopération propice à la prise en charge concertée des enjeux territoriaux. Dans cette configuration, la ville-centre apparaît

comme un atout, du fait des moyens qu'elle peut mettre au service du bien commun territorial, comme on a pu le voir en Ile-et-Vilaine et dans le Haut-Rhin.

Enfin, lorsque les acteurs ne semblent pas spécifiquement interdépendants à l'égard d'une même ressource, comme dans le Cantal<sup>602</sup>, les acteurs semblent développer des relations fonctionnelles. Dans ce département, la ressource en eau brute est suffisamment distribuée sur l'ensemble du territoire pour que l'accès à l'eau ne constitue pas un véritable enjeu structurant pour le département. La communauté d'agglomération d'Aurillac gère alors son propre système d'AEP, tout en maintenant des relations fonctionnelles avec le Conseil Général, l'Agence de l'eau et les services déconcentrés de l'État.

Quant au département de la Gironde, la configuration semble à mi-chemin entre la coopération et les relations fonctionnelles. En effet, les territoires ruraux sont actuellement extrêmement dépendants des deux incinérateurs bordelais. Toutefois, lorsque les secteurs ruraux s'équiperont d'installations de traitement des déchets, il est probable que le système évolue vers des relations davantage fonctionnelles.

## **2. Retour sur les régimes d'action publique territoriale et sur les postures d'acteurs : apprentissages empiriques**

Ayant tiré certains enseignements relatifs aux dynamiques de recomposition de l'action publique territoriale mettant en lumière des jeux structurants de pouvoir et de domination, il convient maintenant de s'intéresser aux formes d'organisation et aux modalités d'intervention au moins des grands acteurs publics. Cette section proposera dans un premier temps une typologie des régimes d'action publique territoriale, avant de poser les premiers jalons de ce qui pourrait être, ultérieurement, un programme de recherche à approfondir sur les postures d'acteurs.

### **2.1. Les régimes d'action publique territoriale : une proposition typologique**

Raisonné en termes de régime d'action publique offre, on l'a vu, une latitude plus grande en matière de conceptualisation et de caractérisation des modalités d'organisation territoriale.

<sup>602</sup> BARBIER R. (dir.), 2012, op. cit.

Trois formes de gouvernance territoriale sont apparues au cours de la thèse, complétées par une quatrième issue des résultats du projet de recherche *Aquadep* et des données de seconde main provenant d'une enquête sur la gestion des déchets en Mayenne, menée par un étudiant de Master 1 en sociologie / science politique que j'ai dirigé. À côté de ces quatre régimes de gouvernance territoriale, deux modes de gouvernement ont également été identifiés. L'ensemble permet alors d'esquisser une typologie des régimes d'action publique territoriale en six classes, dont il convient de rendre compte ici.

### 2.1.1. Les régimes de gouvernement

Le régime de gouvernement déconcentré des territoires révèle un pilotage de l'action publique monopolisée par les services déconcentrés de l'État et par le préfet. En position prééminente au sein du système d'acteurs départemental, ce sont eux qui élaborent la politique publique territoriale, et qui déterminent les grandes opérations à réaliser. Ils en délèguent ensuite la mise en œuvre aux acteurs territoriaux – principalement les collectivités locales compétentes et les professionnels du secteur privé – qu'ils accompagnent et qu'ils suivent au plan administratif et technique. La régulation du système relève alors, en grande partie, de l'administration d'État et du rapport économique des collectivités à l'égard des subventions qu'elles peuvent ou non obtenir. Concrètement, ce sont les grands corps de fonctionnaire d'État qui furent chargés d'organiser les territoires afin de développer et de structurer progressivement les services publics locaux d'eau potable et de déchets, de les équiper en infrastructures essentielles pour leurs services, et de suivre leurs activités.

La période des Trente Glorieuses représente l'âge d'or de ce régime d'action publique, que Dominique Lorrain<sup>603</sup> appelait « administration républicaine des territoires ». Il commença à s'éroder à partir des années 1980, suite aux différentes vagues de décentralisation, avant d'être totalement abandonné du fait de la montée en puissance et de l'implication des différents acteurs territoriaux dans les politiques publiques territoriales.

Bien qu'il n'ait toujours pas vu le jour en France, on peut évoquer la forme idéale-typique du régime de gouvernement Départemental. Ce régime mettrait en scène le Conseil Général – élus et fonctionnaires – en position de pilote incontesté de l'action publique, en lieu et place

---

<sup>603</sup> LORRAIN D., 1991, *op. cit.*

des services déconcentrés de l'État et du préfet. Sous cette forme, le Conseil Général représente l'instance gouvernementale. C'est lui qui élabore les politiques publiques territoriales, les plans et les programmes d'action, puis les délègue aux collectivités locales et au secteur privé pour leur mise en œuvre. Le Conseil Général accompagne ces acteurs en leur apportant une aide tout d'abord économique, mais aussi, éventuellement, technique. Il se charge ensuite de suivre les opérations et d'évaluer la situation territoriale. Pour qu'un tel régime puisse être instauré, et pour reconnaître le rôle incontesté d'instance gouvernementale, le Conseil Général devrait bénéficier d'un pouvoir de police et de réglementation dans le domaine de l'eau et des déchets, ce qui jusqu'alors lui est refusé. Grâce à ce pouvoir, le Conseil Général exercerait une régulation administrative par le biais de ses services, permettant de contraindre l'ensemble des acteurs territoriaux à respecter les orientations promues par le Département.

Parmi les différents départements étudiés dans le cadre de cette thèse, seul le Conseil Général haut-rhinois a présenté des velléités d'accéder à ce statut. Cette tentative fut toutefois mise en échec par le gouvernement central, celui-ci refusant de lui octroyer un tel pouvoir réglementaire et de police. Le gouvernement Départemental haut-rhinois n'est donc qu'un « gouvernement inachevé »<sup>604</sup>. La gestion des services publics d'eau au Danemark semble par contre relever de ce type de régime d'action publique territoriale. Dans ce pays, ce sont les municipalités qui planifient la gestion de l'eau, qui structurent les services publics et qui donnent les autorisations de prélèvement. Cependant, pour être exact, le régime danois devrait davantage être qualifié de « gouvernement municipal », voire « territorial », l'échelle départementale n'existant pas en tant que telle dans ce pays, bien que le périmètre des municipalités se rapproche de celui des départements français.

### 2.1.2. Les régimes de gouvernance

À la différence des régimes de gouvernement qui marquent la prédominance d'une autorité publique en position prééminente sur le pilotage de l'action publique territoriale, les formes de gouvernance s'illustrent notamment par l'absence d'une telle autorité hiérarchique monopolisant le cours de l'action. Les organisations d'ordre gouvernanciel se caractérisent alors davantage par un pilotage a-centrique et multipartenarial de l'action.

<sup>604</sup> RANGEON F., 1996, *op. cit.*

Le régime de gouvernance clivée témoigne d'une tension irréductible entre acteurs territoriaux, et notamment entre mondes urbain et rural. Partageant un certain nombre d'éléments en commun tels que, par exemple, des enjeux territoriaux à gérer, un plan ou des moyens d'action, les acteurs entretiennent alors un minimum de relations entre eux, et sont amenés à devoir coopérer. Cependant, les tensions entre acteurs urbains et ruraux sont telles que cela se traduit par des oppositions fortement marquées, conduisant à créer deux blocs de gestion quasiment autonomes, et à enfermer le cours de l'action dans des luttes de pouvoir. En effet, le régime de gouvernance clivée, comme l'a montré le cas du Rhône, semble encourager l'émergence de stratégies d'instrumentalisation de dispositifs d'action publique, voire d'acteurs territoriaux, en vue de contrer l'action d'un concurrent ou de défendre une position particulière au sien du système départemental. Ce fut ainsi le cas de la métropole lyonnaise qui initia le SAGE de l'Est Lyonnais, afin de sanctuariser sa ressource en eau brute, et sécuriser son AEP. Cela lui permet ainsi de demeurer autonome au plan de la production et de la distribution d'eau potable en direction de ses abonnés. En sens inverse, l'interconnexion des collectivités rurales situées sur le flanc Ouest du Grand Lyon – le « *boulevard de l'eau* », pour reprendre l'expression d'un fonctionnaire lyonnais – semble relever d'une stratégie soutenue par le Conseil Général. Celle-ci visait à sécuriser les services d'eau potable de ces collectivités, sans avoir à acheter de l'eau potable au Grand Lyon. De même, l'adoption d'un règlement Départemental des aides, fondé sur des critères techniques très stricts relatifs à la performance des services publics d'eau potable, permet d'écarter les collectivités urbaines des subventions du Conseil Général. De la sorte, ce dispositif contribue à soutenir le monde rural face aux puissances urbaines. Ces divers instruments (SAGE, interconnexions, règlement des aides) participent ainsi à une régulation politique, technique et économique du système d'acteurs.

Les régimes de gouvernance confédérale et fédérale mettent en scène une structuration du système décisionnel et opérationnel à deux niveaux. La distinction entre ces deux régimes tient pour une large part, explique Ronald L. Watts<sup>605</sup>, au degré de mutualisation des compétences et des moyens à l'échelon supra d'une part, et à l'intensité de souveraineté de l'échelon local par rapport à l'entité surplombante d'autre part. De même, la forme confédérale, à lire Ronald L. Watts et François Amanrich<sup>606</sup>, semble davantage relever d'une configuration transitoire, plutôt que d'une forme aboutie et pérenne d'organisation. Le tableau

---

<sup>605</sup> WATTS R. L., 2001, *op. cit.*

<sup>606</sup> AMANRICH F., *Comprendre les systèmes politiques*, Chronique sociale, 2001.

ci-dessous, tiré de l'ouvrage de synthèse de François Amanrich, présente les principales caractéristiques des formes fédérales et confédérales.

**Tableau n°5 : Caractéristiques organisationnelles des confédérations et des fédérations**

	Confédération	Fédération
Souveraineté des États	Totale	Réduite
Gouvernement central	Non	Oui
Durée prévue	Limitée (à l'exception de la Suisse)	Illimitée
Possibilité de sortie	Oui	Non
Mise en place	Facile et rapide	Difficile et longue

*Source : AMANRICH F., 2001, op. cit.*

Le cas de la gestion des déchets en Gironde a permis de mettre en lumière et d'illustrer le fonctionnement du régime de gouvernance confédérale. À l'échelle départementale, une entité, regroupant des représentants des acteurs territoriaux, est chargée de définir les principales orientations d'action. C'est à cet échelon, au sein de cette structure, que s'élabore la politique territoriale qui devra ensuite être mise en place à l'échelon local. En Gironde, la commission consultative du plan joue le rôle d'organe confédéral. Cet échelon permet d'élaborer une vision stratégique et un programme d'action partagés par l'ensemble des participants. À l'intérieur de cette entité, le Conseil Général joue un rôle d'animateur et de facilitateur, en assurant la partie administrative de la commission, et en mettant à disposition des membres de la commission divers dispositifs d'échange et d'information (notamment un observatoire départemental et les résultats des discussions thématiques du Club des collectivités compétentes en matière de déchets).

Le second niveau du régime confédéral, niveau d'ordre décisionnel et opérationnel, se situe à l'échelon local/territorial. Chaque collectivité locale gestionnaire d'un service public des déchets bénéficie d'un pouvoir souverain lui assurant, dans la limite de la légalité, toute latitude pour agir et créer ses propres projets, à sa guise. Ces acteurs ont ainsi tout loisir de suivre ou non les préconisations du plan. Ce fut par exemple le cas des équipements de pré-traitement mécano-biologique et des petites décharges adjacentes qui n'ont toujours pas été mis en place par les territoires concernés, installations pourtant prévus par le plan, et ce sur proposition des acteurs locaux. Il en va de même pour le projet d'extension de la décharge de Lapouyade, par l'industriel propriétaire de l'installation, qui n'était pas prévu dans le plan départemental et que la commission voit d'ailleurs d'un assez mauvais œil. Ainsi, ni le

Conseil Général, ni les membres de la commission consultative ne peuvent refuser catégoriquement les projets locaux, ni même les contraindre à réaliser telle ou telle opération. Seul le préfet a le pouvoir d'empêcher qu'un projet ne soit réalisé, dans le cadre des demandes d'autorisation préfectorale. En Gironde, le préfet s'est d'ailleurs engagé à consulter et à suivre les avis de la commission départementale de suivi du plan, afin de s'assurer que les projets soumis respectent « *l'esprit* » du plan. Ces relations devraient alors limiter les dérives en matière d'action locale, si tant est que la régulation administrative conjointe entre le préfet et la commission départementale s'effectue sans trop d'accrocs. Il convient cependant de noter le rôle que peut également jouer la société civile dans la régulation du système, du fait que les élus locaux aient tendance à craindre l'ire de leurs administrés. Cet échelon décisionnel et opérationnel bénéficie aussi d'un soutien des structures départementales, telles que l'observatoire et le Conseil Général, qui les accompagnent dans la réalisation de leurs activités, par le biais d'un appui technique et financier.

Ce régime confédéral paraît ainsi soumis, en majeure partie, à une régulation socio-politique s'effectuant à l'échelle locale et départementale, et à une régulation administrative conjointe entre le préfet, l'instance départementale de suivi du plan, et les administrations des collectivités locales.

À la différence du régime de gouvernance confédérale qui se caractérise donc par une souveraineté pleine et entière de l'échelon local sur son fonctionnement et sur ses projets, la forme fédérale est marquée par une dépendance et un assujettissement plus important de l'échelon local/territorial à l'égard de l'entité départementale. Autrement dit, le régime de gouvernance fédérale se caractérise par un emboîtement institutionnel au sein duquel l'échelon infra apparaît dans une certaine mesure dominé, contraint dans son action, par les orientations de l'entité supérieure, tel qu'on l'a vu dans le Haut-Rhin, et mieux encore avec la gestion de l'eau en Ile-et-Vilaine.

À l'échelon supra, en l'occurrence à l'échelle départementale, s'opère donc la gestion stratégique du secteur d'intervention (eau, déchets), comprenant l'élaboration de la politique départementale, l'octroi de financement et, dans une certaine mesure, l'usage de la sanction ; cette dernière est principalement d'ordre économique dans le cadre de la gestion départementale de l'eau et des déchets. Dans le Haut-Rhin, l'échelon fédéral est davantage celui de l'Agence Départementale de Maîtrise des Déchets, plutôt que celui de la commission consultative du plan qui s'apparente plus à une arène de concertation. En effet, l'Agence

Départementale apparaît comme un véritable lieu d'échange et d'émergence d'une vision partagée entre collectivités compétentes. C'est ici que sont exprimées les principales dimensions et données relatives à la gestion des déchets, avant d'être mises en forme par le Conseil Général, puis discutées en commission consultative pour valider le plan. En Ile-et-Vilaine, c'est le Syndicat Mixte de Gestion qui représente l'organe central du système fédéral. Il se compose de représentants du Conseil Général et de chaque syndicat mixte de production d'eau potable. Ensemble, ils élaborent la politique départementale, c'est-à-dire les orientations d'action (par le biais d'un SDAEP) et les règles de financement.

L'échelon infra est alors celui de la gestion opérationnelle des services publics ; cet échelon est officiellement chargé de mettre en œuvre les préconisations du plan. Les acteurs territoriaux bénéficient alors des marges de manœuvre plus restreintes pour agir à leur guise que dans la forme confédérale. En d'autres termes, l'échelon départemental reconnaît aux acteurs territoriaux un certain pouvoir d'élaboration de leurs propres politiques territoriales, dans la mesure où celles-ci respectent les principales lignes directrices de la politique départementale, sans quoi elles ne peuvent obtenir de soutien financier et technique de la part de l'organe fédéral. Ce fut par exemple le cas de la collecte sélective des biodéchets de l'agglomération de Colmar (Haut-Rhin), ou encore celui de l'usine de potabilisation de la ville de Redon (Ile-et-Vilaine).

Le régime de gouvernance fédérale semble ainsi soumis en grande partie à une régulation socio-politique d'une part, et économique d'autre part.

Enfin, un dernier régime de gouvernance peut être évoqué à la suite des résultats du projet de recherche *Aquadep*, et plus précisément des scénarii prospectifs esquissés dans le cadre de l'étude sur la gestion de l'eau dans le département des Deux-Sèvres. Inachevé, le processus de reconfiguration apparaissait, au moment de l'enquête, « à la croisée des chemins » ; l'organisation départementale pouvait alors basculer dans une forme soit fédérale, soit clivée, ou encore centralisée. C'est cette dernière forme qu'il convient de présenter ici, en raison de la probabilité et du caractère plausible de cette hypothèse. Ce dernier régime d'action publique territoriale idéal-typique est ainsi qualifiable de « gouvernance centralisée ».

Ce régime de gouvernance présente une organisation rationalisée et départementalisée à l'extrême. Comme son nom l'indique, une seule et même entité détiendrait et assumerait au minimum les compétences considérées comme étant les plus stratégiques et les plus délicates pour le service public et ses usagers : la planification, la production d'eau potable,

l'élimination des déchets. Les compétences de « premier niveau » – distribution d'eau potable et collecte des déchets – pourraient toutefois être conservées à l'échelon local/territorial, en raison de leur inscription dans une logique de proximité. Cette centralisation des compétences permettrait non seulement d'opérer des économies d'échelles et d'instaurer une certaine solidarité entre secteurs urbains et ruraux, mais elle fluidifierait aussi très certainement le bon déroulement de ces activités. En effet, en évitant que ces compétences ne soient partagées avec d'autres entités, l'acteur central évacuerait toute source potentielle de perturbation provoquée par une forme de concurrence quant à l'accès aux ressources essentielles.

Dans les Deux-Sèvres, la configuration du système de gestion de l'eau pourrait ainsi évoluer vers une mutualisation de l'ensemble des compétences à l'échelle départementale, donnant lieu à la mise en œuvre d'une structure unique chargée de gérer l'eau potable. La gestion des déchets en Mayenne semble également tendre vers ce type de régime de gouvernance centralisée<sup>607</sup>. Afin de répondre à un enjeu d'une part de maîtrise d'ouvrage publique des équipements de traitement – dans un contexte où ne se dégageait aucune collectivité suffisamment puissante pour assurer cela –, et, d'autre part, d'harmonisation du service public, le Conseil Général envisagea de prendre la compétence « traitement » en 2000, en plus de la planification. Suite à l'approbation de l'ensemble des collectivités locales, le transfert de compétence fut acté en 2003, conférant au Conseil Général à la fois le rôle de planificateur et celui de responsable de l'élimination des déchets. Ainsi, hormis la collecte qui demeure à l'échelon local pour des raisons de « *proximité avec la population* » – explique un fonctionnaire du Conseil Général –, le Département assure la gestion stratégique et opérationnelle des déchets en lieu et place des collectivités locales qu'il consulte cependant avant d'entériner une décision.

Un tel régime semble alors soumis, en grande partie, à une régulation d'ordre socio-politique et administratif, l'organe unitaire devant en effet composer avec les intérêts locaux et l'intervention des services déconcentrés de l'État.

Le tableau ci-dessous résume les principales caractéristiques des régimes d'action publique territoriale présentés en conclusion de la thèse.

---

<sup>607</sup> Cette analyse s'appuie sur un travail d'enquête réalisé par Jérémie Bouzat, dans le cadre de son stage de Master 1, au sein de l'UMR GESTE, de février à août 2012, dirigé par mes soins.

**Tableau n°6 : Typologie et caractéristiques des régimes d'action publique territoriale**

	Gouvernement déconcentré	Gouvernement Départemental	Gouvernance clivée	Gouvernance confédérale	Gouvernance fédérale	Gouvernance centralisée
<b>Arrangement territorial</b> Niveau stratégique (planification, financement, sanction)	Pilotage stratégique par les services déconcentrés de l'État et le préfet	Pilotage stratégique par le Conseil Général	Clivage par bloc quasi autonome : urbain <i>versus</i> rural	Absence de pilote pour une stratégie générale Élaboration collective	Départementalisation des moyens et de la décision	Départementalisation des moyens, de la décision et de l'action : gestion centralisée
Niveau opérationnel (mise en œuvre)	Opérationnel local / territorial	Opérationnel local / territorial		Opérationnel partagé : moyens départementaux et territoriaux	Opérationnel local / territorial	Opérationnel local pour les compétences de premier niveau (collecte des déchets, distribution d'eau potable)
<b>Distribution du pouvoir</b>	Pouvoir vertical et relations asymétriques fortes entre collectivités et services de l'État	Pouvoir vertical et relations descendantes entre Conseil Général et collectivités	Pouvoir partagé et plus ou moins équivalent entre blocs	Organe départemental : pouvoir décisionnel limité et absence de pouvoir coercitif Local : totale souveraineté	Organe départemental : pouvoir décisionnel et économique fort, pouvoir coercitif limité Local/territorial : souveraineté limitée	Concentration des pouvoirs au sein de l'organe central Faible, voire absence de pouvoir local
<b>Principaux modes de régulation</b>	Administrative d'État Économique (subventions)	Politique Économique	Socio-politique (arènes formelles / ouvertes) Technique Économique	Socio-politique Économique Administrative territoriale et d'État	Socio-politique Économique Administrative territoriale	Socio-politique Administrative d'État

### 2.1.3. Vers une recentralisation des pouvoirs et des compétences stratégiques ?

Une fois ces différents régimes d'action publique présentés, on est en droit de se poser la question d'une possible séquentialité entre ces différentes formes d'organisation territoriale, et plus précisément si, au moins concernant les trois derniers régimes, on ne serait pas face à un éventuel *continuum* des formes de gouvernance. Les régimes confédéraux et fédéraux relèveraient alors d'une configuration transitoire, évoluant vers une structuration plus approfondie de l'organisation territoriale. Cette réflexion procède d'un double mouvement, je m'en explique.

Si l'on regarde l'évolution de l'action publique française, on ne peut méconnaître le fait d'être passé d'un État ultra jacobin, centralisé, qui régissait l'ensemble du territoire hexagonal à partir de Paris, à une déconcentration des services de l'État, permettant d'adapter au fur et à mesure les directives nationales aux réalités vécues localement. Puis, parallèlement à cela, l'État initia un mouvement de décentralisation, conférant aux différents échelons de collectivités la liberté de gérer les affaires de leur territoire. Et tandis que cette dynamique de décentralisation s'intensifiait, on a vu un repositionnement de l'État sur ses missions de contrôle régalien, déléguant de plus en plus aux collectivités territoriales la responsabilité d'élaborer et de mettre en œuvre les politiques publiques territoriales, et de s'organiser en conséquence.

Or, aujourd'hui, on peut se demander si les perspectives d'évolution ne procéderont pas à une forme de recentralisation des pouvoirs, au moins de la décision, à une échelle supra-locale, voire départementale, par le biais de syndicats mixtes. En effet, comme on l'a indiqué en première partie de la thèse, la situation actuelle – tant nationale qu'internationale – est à la concurrence – au moins économique – entre pôles territoriaux : les métropoles se comparent entre elles et s'efforcent d'attirer l'activité économique sur leur territoire, les régions cherchent à être compétitives, etc. Cela renvoie d'ailleurs, d'une certaine manière, à la logique de rationalisation institutionnelle : réduire le nombre de collectivités pour clarifier les compétences, être plus à même de gérer les enjeux territoriaux, et être en capacité de s'imposer dans ce jeu concurrentiel. Au moins cinq enquêtes départementales ont ainsi mis en lumière une restructuration institutionnelle fondée sur une logique de rationalisation, de redéfinition des compétences, et de redistribution du pouvoir : en Gironde, un régime de gouvernance confédérale ; en Ile-et-Vilaine et dans le Haut-Rhin, un régime de gouvernance fédérale ; dans les Deux-Sèvres et en Mayenne, une évolution tendant à l'instauration d'un régime de gouvernance centralisée.

En d'autres termes, ne serait-on pas face à une dynamique inverse de celle mise en œuvre par l'État, qui consistait à redistribuer le pouvoir vers l'échelon local, selon un principe de proximité à l'égard des enjeux socio-politiques ? Or là, après une période durant laquelle les collectivités assumèrent – pour certaines tant bien que mal – leurs missions et leurs responsabilités, on assiste à une remontée de l'échelle d'intervention, et notamment de la décision politique et du pilotage de l'action. De plus, Ronald L. Watts ou encore François Amanrich l'indiquent bien : la forme confédérale serait un échelon intermédiaire, une configuration transitoire du régime fédéral. Ainsi, on peut se demander si les régimes de

gouvernance confédérale (par exemple celui de la Gironde) ne poursuivront pas leur évolution vers une forme fédérale, comme en Ile-et-Vilaine et dans le Haut-Rhin. Cette évolution, pour ce qui est de la Gironde, paraît plausible, notamment du fait de l'inertie, voire de l'empêchement du département dans le dossier des nouveaux exutoires de traitement, et compte tenu de la fin programmée de ceux existants. À un moment donné, les choses devront nécessairement bouger. On pourrait alors imaginer que survienne une réforme de l'organisation, conférant d'une part un réel pouvoir décisionnel à l'organe départemental, et rationalisant d'autre part les cinq secteurs de traitement pour qu'émerge, au sein de chacun, une seule entité responsable de l'élimination des déchets. En position d'intermédiaires, ces cinq syndicats mixtes de traitement seraient alors chargés d'appliquer le plan conçu à l'échelon départemental, comme le font (ou devraient le faire) les six syndicats mixtes de production d'eau potable en Ile-et-Vilaine.

Mais on peut encore aller plus loin dans la réflexion, en se basant sur cet engouement pour la rationalisation et le souci de faciliter l'action publique territoriale : la forme fédérale ne serait-elle pas une configuration intermédiaire vers une recentralisation de la gestion de ces secteurs environnementaux au sein d'une seule et même institution départementale qui pourrait prendre la forme d'un syndicat mixte ?

Cette réflexion prospective semble d'autant plus pertinente eu égard au projet de réforme des collectivités territoriales. Ce projet de loi cherche en effet à clarifier le paysage politico-administratif territorial, par le biais de transfert de compétences vers des collectivités supra-locales, et en étendant « *la notion de chef de file dans tous les domaines* »<sup>608</sup>. Le législateur cherche ainsi à dessiner de nouveaux territoires d'intervention plus adaptés à gérer la complexité des problématiques territoriales, comme en témoigne par exemple la création des Métropoles. Pour ne pas rester focalisé sur le prisme départemental de la thèse, il convient de préciser que ces « nouveaux territoires » pourraient tout à fait s'étendre au territoire régional.

La recomposition de la gestion territoriale de l'environnement s'effectuant sur le temps long, seule une poursuite des investigations dans ce domaine permettrait de confirmer ou d'infirmer cette hypothèse.

<sup>608</sup> Propos du président de la République, repris par La Gazette des Communes, « Réforme des collectivités : le chef de l'État reporte la réforme 'début 2013' », [consulté sur internet le 26 avril 2013, sur le site <http://www.lagazettedescommunes.com/132625/reforme-des-collectivites-le-chef-de-l%E2%80%99etat-reporte-la-reforme-%C2%ABdebut-2013%C2%BBle-chef-de-l%E2%80%99etat-reporte-la-reforme-%C2%ABdebut-2013%C2%BB/>]

## 2.2. Retour sur les postures d'acteur

Il est un chantier en sociologie de l'action publique et en science politique qui semble quelque peu délaissé, malgré l'apport de certains auteurs. Ce chantier concerne la compréhension et la qualification des « postures » investies par les principaux acteurs publics territoriaux.

Étant très proche du terme « position », il convient tout d'abord de définir le sens dans lequel le terme de « posture » est utilisé ici, afin d'éviter les confusions. Si l'on se réfère aux dictionnaires du Petit Robert ou du Petit Larousse, les deux termes apparaissent comme étant synonymes. Leurs définitions présentent toutefois une légère différence : la « position » apporterait d'abord une information à caractère géographique, indiquant par exemple le « lieu où [la personne ou la chose] est placée »<sup>609</sup>, c'est-à-dire la « Situation dans l'espace ; [la] place occupée par rapport à ce qui est autour »<sup>610</sup>. En d'autres termes, la « position » indique d'abord un emplacement. Ce n'est que dans son second, voire troisième sens que l'on trouve le synonyme de « posture ». Celle-ci indique par contre, dès son sens premier, une référence à l'attitude. Par exemple, pour le Petit Robert, la posture renvoie à une « Attitude particulière du corps », avec pour synonymes les termes de « condition », de « position », de « situation ». Les travaux de Geneviève Lameul permettent d'avancer dans la réflexion et dans la compréhension de ce que serait une posture. S'intéressant à la construction des postures professionnelles des enseignants, cet auteur propose la définition suivante : « une posture est la manifestation (physique ou symbolique) d'un état mental. Façonnée par nos croyances et orientée par nos intentions, elle exerce une influence directrice et dynamique sur nos actions, en leur donnant sens et justification. »<sup>611</sup>

La posture renvoie donc à l'attitude de l'acteur, c'est-à-dire à sa manière d'exercer sa profession, fondée sur l'appropriation de son mandat, de ses « intentions » et de ce que l'acteur considère comme pertinent pour arriver à ses fins (les « croyances »). Il ne s'agit donc pas d'un conditionnement pur et parfait, voire universel, de l'attitude et de l'action des acteurs professionnels dans leur pratique, en fonction de leur corps de métier et du mandat auquel ils doivent répondre. Ainsi, un même acteur, exerçant sa profession dans deux contextes différents, pourra être amené à adopter deux postures différentes. De même, deux personnes exerçant la même profession, qui plus est dans la même situation, pourront également investir

---

<sup>609</sup> Le Petit Robert, *Dictionnaire*, 1990.

<sup>610</sup> Le Petit Larousse, *Dictionnaire*, 1993.

<sup>611</sup> LAMEUL G., « Les effets de l'usage des technologies d'information et de communication en formation d'enseignants, sur la construction des postures professionnelles », *Savoirs*, n°17, vol. 2, 2008, pp. 71-94 (p89).

deux postures différentes, en fonction de leurs intentions, de leurs croyances et de l'appropriation de leur métier. Dès lors, il devient possible d'observer une pluralité de postures, ce que l'on va maintenant chercher à mettre en lumière.

Jusqu'alors, la figure du préfet semble avoir été l'un des principaux objets des recherches visant à comprendre et à qualifier la posture des acteurs territoriaux, dans le domaine de l'action publique. On peut expliquer cet intérêt du fait qu'il ait longtemps tenu un rôle central au plan de l'intervention territoriale. Ainsi, en 1996, Patrice Duran et Jean-Claude Thoenig indiquaient une évolution de la posture du préfet, passant de la figure d'« arrangeur » durant les Trente Glorieuses, à une celle d'« animateur », au cours des années 1980<sup>612</sup>. Tandis que le préfet s'efforçait d'adapter les directives nationales aux enjeux territoriaux durant la période d'après-guerre (logique descendante), ce dépositaire de l'autorité étatique dut modifier sa logique interventionniste suite aux premières lois de décentralisation. Par le biais du principe de « libre administration » conféré aux collectivités territoriales, celles-ci se sont émancipées de toute tutelle politico-administrative et furent reconnues comme aptes et légitimes à conduire les affaires de leur territoire. Dès lors, le pouvoir d'intervention fut transféré du préfet aux différentes collectivités. Dans le même temps, comme on l'a indiqué en première partie, le référentiel gestionnaire évoluait vers une logique davantage intersectorielle et transterritoriale. L'objectif pour le préfet était alors d'accompagner l'action collective, en facilitant notamment la coordination entre acteurs, d'où la dénomination de « préfet-animateur » proposée par Patrice Duran et Jean-Claude Thoenig. Puis, au cours des années 1990, le préfet dut à nouveau modifier sa manière d'intervenir, investissant alors la posture d'« ajusteur »<sup>613</sup>. Cette posture semble hybrider les deux anciennes attitudes du préfet, tout en mettant au centre de son intervention le bien commun territorial, c'est-à-dire en faisant la synthèse des divers intérêts en jeu afin d'ajuster l'action en conséquence. C'est pourquoi le préfet pourrait jouer un rôle tantôt d'arbitre, tantôt de soutien à une coalition, ou encore d'organisateur des arènes de décision.

Outre les travaux relatifs aux préfets, il convient également de noter l'apport d'Alain Faure quant aux postures adoptées par les élus locaux, et notamment ceux des pôles urbains. Partant du constat à la fin des années 1980 d'une rupture dans l'exercice de la fonction d'élu suite à la

<sup>612</sup> DURAN P., THOENIG J.-C., 1996, *op. cit.*

<sup>613</sup> EPSTEIN R., 2000, *op. cit.*

décentralisation – et au pouvoir conféré à ces derniers –, ce politologue s'efforça de saisir les nouvelles modalités du travail d'élus, et les logiques afférentes. Il remarqua ainsi un investissement de la scène publique locale et une multiplication sans précédent des politiques publiques urbaines par les grands maires urbains, concourant à professionnaliser véritablement la fonction d'élus. En s'appuyant notamment sur la sémantique utilisée et le travail de communication développé par ces « tribuns », Alain Faure mit en lumière une posture de ces maires qualifiable d'« entrepreneur-manager ». Cette posture cherche ainsi, d'une part, à légitimer le rôle de ces grands élus et les actions entreprises dans le cadre des politiques de la ville, et, d'autre part, à développer une identité des pôles urbains autour de l'enjeu de compétitivité socio-économique.

Quel pourrait alors être l'apport de cette thèse à la réflexion relative aux postures d'acteurs ? À partir du travail bibliographique et empirique réalisé ici, on peut identifier trois autres postures, comme on va le voir à présent. Il convient toutefois de rappeler que la posture des acteurs institutionnels dont on s'apprête à parler est bien souvent façonnée par un individu qui porte en grande partie l'institution et sa politique. C'est par exemple le cas des présidents de Conseils Généraux charismatiques ou des responsables de service détenant un pouvoir discrétionnaire.

La revue de littérature a permis de mettre en lumière une posture d'instituteur du monde rural, longtemps adoptée par les Conseils Généraux. Cette posture serait d'ailleurs quasiment l'essence originelle des Départements. En effet, comme on a pu le voir en première partie, les Conseils Généraux intervenaient auparavant auprès des petites collectivités de façon à pallier leurs déficits de moyens, et leur permettre de se doter des services publics locaux en réseau jugés essentiels : l'eau potable, la gestion des déchets, l'électrification, les transports...

Puis, au début des années 2000, un nouveau terme est apparu pour désigner l'action des Conseils Généraux : l'« intercession ». À l'origine, Daniel Behar et Philippe Estèbe<sup>614</sup> cherchaient à comprendre les mouvements de « modernisation » de l'action publique territoriale, et notamment les raisons d'une nouvelle vigueur des Départements. Ils se sont

<sup>614</sup> Les travaux de Daniel Behar et de Philippe Estèbe ont donné lieu à nombre de petits articles publiés entre 2000 et 2005, portant sur la recomposition de l'action publique territoriale, et notamment sur la place des Conseils Généraux au sein de ces processus. On peut notamment citer BEHAR D., « Les nouveaux territoires de l'action publique », in PAGES D., PELISSIER N. (dir.), *Territoires sous influence*, L'Harmattan, 2000, 12p. ; BEHAR D., ESTÈBE Ph., « Intercommunalité : le local entre en politique », in *L'État de la France. Un panorama unique et complet de la France*, 2001-2002, La Découverte, 2001, 6p. ; BEHAR D., « Le Département : nouvel intercesseur territorial », in FLOQUET Ch. (dir.), *Pour en finir avec la dé-centralisation*, Datar, 2002, 4p.

finalement aperçus que les nouveaux territoires du type « pays » et « agglomération » n'entraînaient pas de modification radicale du fonctionnement de l'action publique territoriale, mais davantage une définition de nouvelles « fonctions » pour chaque échelon. C'est ainsi qu'ils parlèrent du Département « intercesseur », signifiant par là un souci visant à accompagner et à articuler les différents projets territoriaux afin de donner une cohérence d'ensemble tournée vers le bien commun départemental.

On serait potentiellement tenté de lire cet exercice d'intercession sous l'angle de la posture, notamment en raison des grandes fonctions officiellement conférées aux différents échelons institutionnels territoriaux, et notamment la planification pour la Région, l'action sociale pour le Département. L'intercession pourrait alors être une posture, c'est-à-dire une disposition particulière des Conseils Généraux afin de mener à bien leurs missions. Or, il n'en est rien ! Si on lit bien les articles de ces auteurs, le terme de « posture » n'est jamais utilisé ; les auteurs parlent de « fonction » ou de « rôle ». Ensuite, et surtout, cette « fonction » ou ce « rôle » peut justement donner lieu à une diversité de postures différentes pour parvenir à cette fin d'intercession.

À cet égard, les enquêtes menées dans le cadre de la thèse ont permis de mettre en lumière une posture fédératrice – à entendre au sens de « rassembleur » pour ne pas confondre avec le caractère fédéral de certains régimes d'action publique territoriale – investie par les Conseils Généraux. En position de planificateur, de subventionneur, voire d'accompagnement technique des collectivités, les Conseils Généraux tentent de rassembler ces dernières autour d'un projet commun servant l'intérêt supérieur territorial, voire départemental.

En Gironde, la posture fédératrice du Conseil Général s'est traduite par une multiplication et une généralisation des dispositifs de concertation, et par un accompagnement des élus locaux dans leur activité d'information et d'explicitation des décisions politiques à leurs administrés. Cette dynamique a favorisé un apaisement des relations entre acteurs, et l'émergence d'un projet départemental partagé par l'ensemble des collectivités locales, voire de l'ensemble des acteurs territoriaux (hormis les industriels des déchets). Cependant, interprétant à l'extrême cette posture de fédérateur, et croyant fortement aux vertus de la concertation, le Conseil Général fit le pari de mettre en action les collectivités locales sans avoir à recourir à des instruments incitatifs du type « règlement des aides ». Cette stratégie s'est alors soldée par une inertie locale en matière d'implantation de nouveaux équipements de traitement des déchets.

Dans le Haut-Rhin, la posture fédératrice du Conseil Général s'est concrétisée par la mise en place de dispositifs d'échanges et de concertation. Il s'agit principalement de l'Agence Départementale de Maîtrise des Déchets, et d'arènes de concertation relatives à l'organisation du traitement des déchets. Ainsi, l'Agence Départementale favorise l'émergence d'une « communauté de gestion » des déchets fédérant l'ensemble des collectivités compétentes dans ce secteur d'intervention. La concertation permet quant à elle de tenir compte des intérêts socio-politiques locaux, afin de créer un projet partagé au moins par la majorité des acteurs locaux (élus et société civile).

En Ile-et-Vilaine, le Conseil Général a tenu une posture fédératrice en initiant la restructuration de la gestion de l'eau selon un schéma pyramidal, et la mise en place d'un fonds de péréquation financière destiné au développement de la production d'eau potable. De la sorte, il s'agissait, d'une part, de faire prendre conscience aux élus locaux de la fragilité du système départemental d'AEP, et d'autre part, de les impliquer dans l'élaboration d'une politique territoriale de sécurisation de l'eau potable, en leur conférant une représentation au sein du syndicat départemental de gestion. Aujourd'hui, suite au moratoire du Conseil Général sur sa politique de l'eau, c'est davantage le syndicat départemental qui endosse cette posture fédératrice.

Dans le Rhône, la posture fédératrice du Conseil Général s'est heurtée au clivage urbain-rural préexistant, favorisant une cristallisation du système d'acteurs en deux blocs distincts : une métropole lyonnaise *versus* un secteur rural solidaire face à l'« adversité ». Dans ce département, le Conseil Général souhaitait instaurer une forme de solidarité, en subventionnant en premier lieu les services publics les moins performants, voire en créant un syndicat départemental compétent dans le domaine de l'eau potable, ce qui aurait soulagé les petites collectivités locales de tout ou partie de leur mission. Dès lors, ce projet se voulait fédérateur puisque les plus riches auraient contribué pour les plus pauvres, permettant ainsi d'harmoniser la performance des services publics d'eau potable. Or, le Grand Lyon semble avoir vécu cela comme une forme de défiance du Conseil Général. En refusant d'intégrer le jeu départemental, il semblerait que cela ait favorisé l'instauration d'une alliance entre collectivités rurales, soutenue par le Conseil Général, afin de s'opposer à la puissance de la métropole. Ainsi, dans des contextes de fortes tensions entre secteurs urbain et rural, et compte tenu du rôle historique d'assistance aux collectivités rurales joué par les Conseils Généraux, il semblerait qu'une telle posture fédératrice puisse finalement s'avérer clivante.

Enfin, les enquêtes de terrain ont également révélé une dernière posture, celle de l'« impulseur ». Comme son nom l'indique, l'acteur tenant cette posture préfigure une politique publique, puis délègue sa mise en œuvre aux acteurs territoriaux qui l'appliqueront selon leur appréhension particulière des enjeux territoriaux et de leurs rôles et moyens à disposition, et de leur appropriation du dispositif.

La Région Bretagne ou encore l'Agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse ont par exemple investi ce type de posture. Au début des années 1990, la Région Bretagne lança le dispositif « Bretagne eau pure ». Ce programme était destiné à inciter les élus locaux à s'emparer notamment des questions de pollutions agricoles diffuses. Pour ce faire, la Région élaborait le canevas du programme, c'est-à-dire les grands principes d'intervention : volontarisme des acteurs, soutien financier, concertation à l'échelle des (sous) bassins versants... charge ensuite aux élus locaux de mettre en œuvre concrètement le dispositif. Cela se traduisait, comme on l'a vu, par une application locale différente en fonction des départements bretons. Les résultats de ces programmes furent certes très limités au plan de la protection et de la reconquête de qualité de la ressource brute, mais cela eut le mérite d'initier les premiers rapprochements entre acteurs de l'eau et de l'agriculture, favorisant une interconnaissance réciproque et la poursuite des discussions dans le cadre d'autres dispositifs. Ce fut donc la Région elle-même qui fut l'instigatrice de cette dynamique, en impulsant cette démarche de concertation qui aujourd'hui se perpétue dans le cadre d'autres dispositifs : SAGE, syndicats de rivières, mesures relatives aux périmètres de protection de captage, etc.

L'Agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse investit également la posture d'impulseur. Désireuse d'une part que soit engagée une véritable démarche stratégique de gestion de l'eau dans le département du Rhône, et d'autre part, de bénéficier d'un relais auprès des collectivités locales pour faire passer son message politique, l'Agence de l'eau incita vivement le Conseil Général à s'emparer de la politique de l'eau. C'est ainsi qu'elle parvint à le positionner en tant que pilote départemental, chargé de la planification et de la redistribution financière sur le mode du guichet unique. L'accord-cadre signé avec le Conseil Général est également censé servir – en partie – ce dessein visant à impulser des actions Départementales, ce qui ne semble toutefois pas totalement être le cas.

Enfin, on pourrait interpréter la posture de l'ADEME sous l'angle de l'impulsion. En effet, par le biais des accords-cadres signés avec les Conseils Généraux, des conventions passées avec les collectivités locales et des démarches d'information et d'accompagnement des élus locaux, il semblerait que l'ADEME s'efforce d'enrôler les acteurs territoriaux afin qu'ils se

saisissent de ses orientations politiques. N'ayant cependant pas recueilli suffisamment de données significatives quant aux interventions de l'ADEME, cette analyse demeure sous statut d'hypothèse. Davantage d'investigations en la matière mériteraient ainsi d'être menées afin de stabiliser la posture de cet acteur.

Ainsi, ces grands acteurs territoriaux – qui par ailleurs se côtoient souvent et collaborent ensemble notamment au sein de coalitions – adoptent des postures différentes qui semblent, en quelque sorte, complémentaires. D'un côté, l'Agence de l'eau, l'ADEME ou la Région, bénéficiant d'un périmètre institutionnel plus étendu leur permettant d'avoir une vision sans doute plus globale des coordonnées du problème de l'eau et des déchets, interviendraient principalement dans le but d'initier des programmes d'action qui devront être réalisés par les collectivités territoriales. De l'autre, les services déconcentrés de l'État et le préfet interviennent en qualité de garant de l'intérêt supérieur territorial, en ajustant les positions des uns et des autres afin d'obtenir un ensemble cohérent et respectueux de la réglementation d'une part, et favorable à la résolution des enjeux territoriaux d'autre part. Enfin, le Conseil Général (ou, le cas échéant, le syndicat départemental), en qualité de pilote départemental – officiel, officieux ou autoproclamé – semble s'efforcer de rassembler les collectivités locales compétentes, afin de créer une dynamique synergique autour d'un véritable projet de territoire.

Ce travail relatif aux postures d'acteurs mériterait toutefois d'être davantage approfondi. Trop souvent délaissé par les chercheurs, ce champ semble pourtant constituer un formidable terrain pour la compréhension de l'action publique territoriale. Plutôt que de ne réfléchir qu'en termes de rôle, de position, d'attributs ou encore d'activité, la recherche académique relative à l'action publique territoriale gagnerait très certainement à développer une véritable typologie des postures d'acteurs, tout au moins des principaux intervenants territoriaux. En effet, conceptualiser les postures d'acteurs permettrait de dépasser les analyses se bornant à évoquer la seule distribution des rôles et des attributs, en éclairant ainsi l'appropriation des acteurs territoriaux vis-à-vis de leur propre mission.

En s'efforçant de généraliser cette attention aux postures, on pourrait alors, progressivement, dégager des catégories d'acteurs autres que celles relatives à leur position et à leur rôle au sein de l'échiquier socio-politique territorial, et ainsi se départir d'un potentiel prisme fonctionnaliste. De plus, à l'instar de ce qu'ont mis en lumière Patrice Duran, Jean-Claude

Thoenig et Renaud Epstein, cela permettrait d'éclairer, à plus ou moins long terme, des évolutions dans la manière de mener à bien les missions des principaux acteurs territoriaux.

\*       \*

\*

### *Quelques mots en guise de conclusion...*

Ça y est, on est arrivé au terme de la thèse, il est temps de mettre un point final, de poser la plume et de refermer le livre. Mais avant cela, un petit bilan s'impose.

La première partie s'est attachée à dresser un état des lieux de la recomposition de la gestion départementale de l'eau et des déchets, par le biais d'une revue de littérature. Trois chapitres furent nécessaires, chacun s'intéressant spécifiquement à une dimension de recomposition. L'enchaînement des chapitres s'est voulu didactique ; il s'agissait d'accompagner le lecteur dans l'appréhension de ces secteurs d'intervention et des dynamiques socio-politiques à l'œuvre.

En s'attardant tout d'abord sur les questions réglementaires et techniques de la gestion départementale de l'eau et des déchets, on a vu s'opérer un glissement progressif du référentiel gestionnaire, passant d'une conception hygiéniste à un souci de durabilité des services. Concrètement, la réglementation s'est considérablement renforcée en l'espace d'une trentaine d'années, et les pratiques gestionnaires se sont réformées au service de la qualité environnementale.

Le second chapitre s'est quant à lui penché sur la dynamique des systèmes d'acteurs, et notamment sur la distribution du pouvoir. Il est alors apparu un net retrait des services déconcentrés de l'État, passant d'une position de pilote stratégique à une activité de contrôle régalién. Dans le même temps, les collectivités territoriales ont vu leur pouvoir et leurs responsabilités s'accroître suite aux différentes vagues de décentralisation. S'est alors progressivement renforcée une concurrence entre les métropoles urbaines et les Conseils Généraux, sur fond de quête de légitimité et de territoire d'intervention. Les Conseils Généraux eurent alors tendance à multiplier leurs interventions tous azimuts, investissant notamment le domaine environnemental. Et tandis que nombre d'entre eux s'emparèrent

volontairement de la planification en matière de gestion de l'eau, l'État leur conféra la compétence de planification de l'élimination des déchets au milieu des années 2000. Et parallèlement à ces évolutions, la gestion de ces secteurs devenait plus complexe, du fait notamment de l'apparition – ou du renforcement – d'autres acteurs aux côtés des autorités publiques gestionnaires (société civile, Éco-emballage, industriels...).

Enfin, le troisième chapitre démontra un renouvellement des instruments d'action publique, mettant alors en lumière la généralisation d'une logique procédurale au plan de l'action publique. Concrètement, quatre types d'instruments ont été plébiscités, à la fois par le législateur et par les acteurs territoriaux : les documents programmatiques ; les contrats d'action publique ; les instruments économiques de portée incitative ; les dispositifs d'information et de redevabilité. Malgré un souci de procéder à une gestion « stratégique » de l'eau et des déchets par le biais de l'établissement de plans et de schémas d'intervention, ces documents programmatiques présentent, dans la pratique, quelques limites, notamment celles d'une qualité et d'un taux de couverture départementale à améliorer. Les contrats d'action publique, censés faciliter les relations entre partenaires, semblent finalement insuffisants pour assurer leurs fonctions de coordination et de régulation, en raison de contraintes juridiques et de la relation asymétrique entre partenaires. Quant aux instruments économiques, les Conseils Généraux ont eu tendance à les réorienter afin d'inciter les collectivités à engager telle ou telle opération. Cela donna alors lieu à l'établissement de règlements des aides, conditionnant l'octroi de subventions à l'adéquation des projets locaux à l'égard des orientations politiques promues par le Département. Enfin, les dispositifs d'information et de redevabilité se sont progressivement développés afin, d'une part, de suivre l'évolution des problématiques territoriales et d'évaluer l'action publique, et, d'autre part, d'assurer une certaine transparence en matière de gestion de l'eau et des déchets.

Ce n'est donc pas un mais trois mouvements de recompositions qui ont affecté la gestion de ces secteurs, des Trente Glorieuses aux années 2010. Le tableau ci-dessous présente de manière synthétique les principales caractéristiques de la gestion départementale de ces secteurs, selon le référentiel en vigueur.

**Tableau n°7 : Principales caractéristiques de la gestion départementale de l'eau et des déchets, selon les référentiels en vigueur**

	<b>Hygiénisme</b>	<b>Durabilité</b>
<b>Définition du problème</b>	Assurer l'hygiène et la salubrité publique (eau et déchets = agents potentiellement pathogènes)	Un environnement sous tensions en raison de la multiplicité des usages sur ses ressources, fragilisant l'exercice des services d'eau et de déchets
<b>Définition des solutions</b>	Desserte universelle en eau potable Évacuation et destruction immédiate des déchets	Protection/préservation de la ressource en eau Prévention et valorisation des déchets
<b>Répertoire/modalité institutionnel et technique</b>	Génie civil et sanitaire Services spécialisés de proximité	Génie environnemental et ingénierie sociale Recherche de taille critique des services
<b>Pilotage/gouvernance territoriale</b>	Gouvernement déconcentré des territoires (Prééminence du préfet et de l'administration territoriale d'État)	Planification territoriale négociée pilotée généralement par le Conseil Général Multi partenariat
<b>Instruments et modes de régulation privilégiés</b>	Régulation croisée Régulation économique	Régulation administrative Règles négociées Régulation économique et marchande

La seconde partie de la thèse fut quant à elle entièrement tournée vers l'appréhension empirique de ces recompositions, mobilisant, pour ce faire, quatre études de cas départementales.

Cela supposait cependant d'établir et d'explicitier au préalable le cadre d'analyse permettant d'appréhender ces recompositions, et de conceptualiser les régimes d'action publique territoriale. Cette grille d'analyse fut formalisée dans le cadre du chapitre des prolégomènes à une lecture empirique de la gestion départementale de l'eau et des déchets. Cette grille s'articule autour de trois dimensions principales – les jeux d'acteurs, les instruments et les modes de régulation, les arrangements territoriaux – et s'inspire en grande partie d'une approche éliásienne de la sociologie, c'est-à-dire fondée sur l'expérience des acteurs.

Les chapitres empiriques furent chacun construits de manière à obtenir un récit des trajectoires de reconfiguration, colorant quelque peu, et volontairement, les processus observés. Ces chapitres ont permis de faire émerger quatre régimes d'action publique territoriale idéal-typiques : un régime de gouvernance fédérale en Ile-et-Vilaine et dans le Haut-Rhin, ce dernier ayant par ailleurs failli connaître une évolution vers un régime de gouvernement Départemental avant d'être mis en échec par l'État ; un régime de gouvernance

confédérale en Gironde ; un régime de gouvernance clivée dans le Rhône. Les deux autres régimes – le gouvernement déconcentré ; la gouvernance centralisée – sont issus, pour le premier, de l'analyse du matériau théorique présenté en première partie, et pour le second, de données de seconde main.

Enfin, la discussion conclusive a permis de croiser les deux parties, afin d'en tirer un certain nombre d'enseignements.

Il est alors apparu un rôle primordial joué par les coalitions d'acteurs, permettant d'insuffler une dynamique réformatrice de la gestion départementale de l'eau et des déchets. Cependant, expliquer les trajectoires de recomposition par le seul prisme des coalitions serait quelque peu hasardeux. Cela serait notamment faire fi de la confrontation des diverses logiques d'action à l'œuvre, et de l'effet combiné des instruments d'action publique et de leur appropriation par les acteurs. *In fine*, les trajectoires de recomposition semblent procéder, en partie, d'une hybridation des différents modes de régulation à l'œuvre dans les départements. Enfin, le jeu entre ville-centre et Conseil Général exerce également une influence non négligeable dans la recomposition des systèmes départementaux de gestion de l'eau et des déchets. Selon le degré de dépendance de la ville-centre à l'égard de ressources essentielles situées sur des territoires éloignés d'une part, et de l'intérêt du Conseil Général pour s'adjoindre la puissance métropolitaine d'autre part, ces deux acteurs tenteront de faire converger ou non leur action.

Cette attention portée à l'endroit des principaux acteurs publics de la gestion de l'eau et des déchets s'est alors accompagnée d'un souci visant à conceptualiser au moins la posture des acteurs des coalitions, afin de mieux comprendre l'appropriation et la mise en œuvre de leurs missions.

Ainsi, la présente thèse offre à voir un vaste processus de recomposition de la gestion départementale de l'eau et des déchets. Il serait désormais intéressant de tester ces résultats sur d'autres secteurs environnementaux, afin de vérifier si ces analyses ne sont pas victimes d'un prisme « service public », comparé, par exemple, aux programmes d'action relatifs au changement climatique ou à la préservation des écosystèmes. Ainsi, les systèmes d'acteurs répondraient-ils aux mêmes logiques et principes d'action ? Assisterait-on à l'émergence de régimes d'action publique territoriale similaires ? Comment se distribueraient les rôles entre acteurs et quelle serait leur posture ? En d'autres termes : verrait-on émerger une véritable

« gouvernance territoriale de l'environnement », qui articulerait et tenterait de mettre en cohérence l'ensemble des interventions relatives aux secteurs environnementaux ?

Le travail ici réalisé s'est par ailleurs concentré sur les acteurs publics, mettant un peu en retrait le secteur privé et la société civile. Dès lors, cela voile en partie les effets et les apports de ces acteurs au plan des trajectoires de recomposition, et des décisions d'action publique, comme l'indique par exemple Emmanuelle Hellier dans sa contribution à l'ouvrage pédagogique « La France. La ressource en eau : usages, gestions et enjeux territoriaux »<sup>615</sup>. Cette lunette « acteurs publics » relève d'un choix « éditorial » de l'auteur. Il serait alors intéressant de contrebalancer ce prisme, en procédant à une étude plus approfondie, à une échelle sans doute plus micro, des relations et des jeux d'influence et de pouvoir au sein de la constellation des acteurs concernés, à un degré ou à un autre, par la gestion de l'eau et des déchets. En d'autres termes, en articulant cette entrée départementale avec des focales plus locales, le chercheur pourrait réinjecter un certain nombre de détails et de nuances, permettant d'avancer dans une analyse davantage systémique de l'action publique territoriale en matière d'environnement.

Enfin, les études menées dans le cadre de la thèse mériteraient d'être poursuivies, comme on l'a déjà évoqué, afin de mettre à l'épreuve l'hypothèse d'une dynamique de recentralisation des pouvoirs et des compétences à une échelle supra-locale. Dès lors, les régimes d'action publique territoriale mis ici en lumière ne seraient qu'une étape transitoire de cette dynamique. Il semble d'autant plus important d'interroger la poursuite des recompositions territoriales, non pas dans un sens prospectif mais bel et bien par des études empiriques ultérieures, en raison d'une part des effets à venir de la réforme des collectivités territoriales, et d'autre part de la montée en puissance du changement climatique (ne serait-ce que dans les discours). Concernant la gestion de l'eau, ce contexte est effectivement susceptible d'accroître les contraintes relatives à la pérennité des services publics d'eau potable, en raison d'une possible raréfaction de la ressource et d'un accès à la ressource brute toujours plus concurrentiel entre les différents usages de l'eau, et notamment entre les usages agricoles et domestiques. Quant à la gestion des déchets, on risque également de s'acheminer vers une situation de concurrence accrue pour l'accès aux ressources géologiques permettant l'implantation de décharges.

<sup>615</sup> HELLIER E., « Chapitre 5. Des gestions sectorielles liées aux filières économiques », in HELLIER E. et al., *La France. La ressource en eau : usages, gestions et enjeux territoriaux*, Armand Colin, col. U, 2009, pp. 121-160.



## BIBLIOGRAPHIE

A'URBA, *Atlas de la métropole bordelaise*, A'Urba / Mollat, 2001.

AdCF, *Contenu et mise en œuvre des schémas départementaux de coopération intercommunale. Synthèse actualisée*, 15 juin 2012.

ADEME, *Déchets, édition 2012. Chiffres clés*, 2012.

ADEME, *Les installations de traitement des ordures ménagères. Résultats de 2008, 2010*.

ADEME, *Les déchets en chiffres en France. Données et références*, 2009.

ADEME, *Guide méthodologique « Gestion des déchets ménagers : les plans départementaux*, [consultable sur : <http://www2.ademe.fr/servlet/KBaseShow?sort=-1&cid=96&m=3&catid=15247>].

ADF, Cercle Français de l'Eau, *Les Départements et l'eau. Enquête auprès de 58 Conseils Généraux*, avril 2006.

ADMD, *Bilan 2010 de la gestion des déchets ménagers dans le Haut-Rhin*, 15 mars 2012.

AMANRICH F., *Comprendre les systèmes politiques*, Chronique sociale, 2001.

AMORCE, ADEME, *L'impact de la réforme des collectivités territoriales sur la gestion des déchets. Enquête auprès des groupements de collectivités*, DJ n°12, 2012.

AMORCE, *Annuaire des syndicats départementaux de gestion des déchets ménagers*, DP n°09, mai 2010.

AMORCE, Amorce, *Exercice de la compétence « Plan d'élimination des déchets ménagers » par les Conseils Généraux. Rapport final de l'enquête*, DP 08, 2006.

AMORCE, ADF, *Les politiques déchets des Départements*, DP07, mars 2002.

ATTALI J. (slp.), *Rapport pour la libération de la croissance française*, La Documentation Française, 2008. URL : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/084000041/0000.pdf> Consulté le 11 juillet 2012.

BACHIR M., BUSSAT V., « L'entretien en actes », CURAPP, *Les méthodes au concret*, PUF, 2000, pp. 31-58.

BAGUENARD J., *La décentralisation*, PUF, collection Que sais-je, 7<sup>e</sup> édition 2006 [1980].

- BALLADUR E. (slp.), *Il est temps de décider. Rapport au Président de la République*, La documentation française, 2009.
- BARBIER R. (dir.), « Eau potable : de la desserte universelle à la sécurisation. Rationalisation et gouvernance à l'échelle départementale », *Rapport scientifique du projet Aquadep*, septembre 2012.
- BARBIER R., MICHON S., « Politique de l'eau DCH : résultats issus d'une enquête nationale », *Projet Aquadep*, juillet 2012.
- BARBIER R., TSANGA M., « Faire participer l'usager au débat sur la performance du service ? », in ASTEE, *Améliorer la performance des services publics d'eau et d'assainissement*, 2012, pp. 69-71.
- BARBIER R., ROUSSARY A., SALLES D., CAILLAUD K., CANNEVA G., MICHON S., LARGE A., RENAUD E., GHIOTTI S., WEREY C., « Le changement d'échelle dans l'action publique environnementale. Analyse comparée de régimes de gouvernance départementale de l'eau destinée à la consommation humaine », colloque international avec actes, *Territoire et environnement : des représentations à l'action*, Tours, 8-9 décembre 2011.
- BARBIER R., WAECHTER V., « La ville face à ses déchets. De l'hygiénisme au "génie de l'environnement" », in LE DUFF R., RIGAL J.-J. (ed.), *Maires et environnements, menaces ou opportunités ? 3<sup>e</sup> rencontres Ville-management*, Dalloz, 2000, pp. 7-23.
- BARBIER R., *Éléments de socio-économie des déchets*, ADEME, 1998.
- BARON C., « La gouvernance : débats autour d'un concept polysémique », *Droits et Société*, 54/2003, pp. 329-351.
- BARRAQUE B., « Les trois génies de l'eau », in BARRAQUE B., ROCHE P.-A. (ed.), *Peurs et plaisirs de l'eau*, Hermann Éditeurs, 2010.
- BARRAQUE B., « Normes de qualité de l'eau : histoire et prospective », *15<sup>es</sup> journées scientifiques de l'environnement – usages de l'eau, synergies et conflits*, Créteil, 2004.
- BARRAQUE B., « Subsidiarité et politique de l'eau », in FAURE A. (sld.), *Territoires et subsidiarité : l'action publique locale à la lumière d'un principe controversé*, L'Harmattan, 1997, pp. 165-201.
- BARRAQUE B., « Les politiques de l'eau en Europe », *Revue Française de Science Politique*, 45<sup>e</sup> année, n°3, 1995, pp. 420-453.

- BASILICO L., DOMANGE N., *Captages d'eau potable et pollutions diffuses : quelles réponses opérationnelle à l'heure des aires d'alimentation de captage 'Grenelle' ?*, Synthèse des Rencontres 2011 du GIS GC-HP2E, ONEMA, 2011.
- BEAUD S., « L'usage de l'entretien en sciences sociales. Plaidoyer pour l'« entretien ethnographique » », *Politix*, vol. 9, n°35, 1996, pp. 226-257.
- BEDU C., BARBIER R., « Le jury citoyen : l'atelier citoyen Dem'Eau à Nantes Métropole », in SINTOMER Y., HERZBERG C., HOUDRET A. (dir.), *La participation des usagers dans la gestion de l'eau*, Centre Marc-Bloch, Ville de Paris, vol. 1, avril 2012.
- BEDU C., *Quand une citadelle technique se (sou)met à l'épreuve de l'« impératif délibératif »*. Récit et analyse pragmatique d'une procédure de type « mini public » dans le domaine de l'eau potable, Thèse de doctorat, mention Sciences, Techniques et Sociétés, Strasbourg, septembre 2010.
- BEHAR D., « Le Département : nouvel intercesseur territorial », in FLOQUET Ch. (dir.), *Pour en finir avec la dé-centralisation*, Datar, 2002, 4p.
- BEHAR D., ESTEBE Ph., « Intercommunalité : le local entre en politique », in *L'État de la France. Un panorama unique et complet de la France, 2001-2002*, La Découverte, 2001, 6p.
- BEHAR D., « Les nouveaux territoires de l'action publique », in PAGES D., PELISSIER N. (dir.), *Territoires sous influence*, L'Harmattan, 2000, 12p.
- BERGERON H., SUREL Y., VALLUY J., « L'advocacy Coalition Framework. Une contribution au renouvellement des études de politiques publiques ? », *Politix*, vol. 11n n°41, 1998, pp. 195-223.
- BERLIN I., *Le sens des réalités*, Paris, Éd. Syrtes, 2003.
- BEZES Ph., LE LIDEC P., « L'hybridation du modèle territorial français. RGPP et réorganisation de l'État territorial », *Revue française d'administration publique*, ENA, 2010/4, n°136, pp. 919-942.
- BLESSIG E., *Rapport d'information sur la gestion des déchets ménagers sur le territoire*, Assemblée nationale, 2003.
- BLONDIAUX L., « L'idée de démocratie participative : enjeux, impensés et questions récurrentes », *Conférence de la chaire de recherche du Canada Mondialisation, Citoyenneté et Démocratie*, Montréal, 11 novembre 2004.

- BOCKEL J.-M., *Rapport d'information sur la gestion des déchets*, Assemblée Nationale, 1991.
- BOLTANSKI L., THEVENOT L., *De la justification. Les économies de la grandeur*, Gallimard, 1991.
- BORRAZ O., GUIRAUDON V. (dir.), *Politiques publiques 1. La France dans la gouvernance européenne*, Les Presses de Sciences Po, 2008.
- BOSSUET L., « Les observatoires opérationnels sur l'environnement et leur rôle dans les démarches de développement durable. Compte rendu de colloque », *Natures Sciences Sociétés*, vol. 11, n°2, pp. 202-205.
- BOURBLANC M., « Chapitre II : Vers une protection élargie des points de captage en eau potable ? L'approche bretonne entre bassin d'alimentation et périmètre de captage », in SALLES D. (dir.), *L'Eau des villes et l'Eau des champs. Négociation territoriale et génie de l'environnement*, Programme de recherche CNRS-D2RT.
- BOURDIEU P., « Comprendre », in BOURDIEU P. (dir.), *La misère du monde*, Éditions du Seuil, 1993, pp. 1389-1447. (format éditions Points)
- BOURRICAUD F., *Esquisse d'une théorie de l'autorité*, Plon, 1961.
- BOUTELET M., LARCENEUX A., BARCZAK A. (dir.), *Gouvernance de l'eau. Intercommunalités et recomposition des territoires*, Éditions universitaires de Dijon, 2010.
- BRUN A., LASSERRE F. (dir.), *Gestion de l'eau. Approche territoriale et institutionnelle*, Presses de l'Université du Québec, 2012.
- BRUN P., FREY V., *Mise en place des programmes de protection des aires d'alimentation des captages pour l'eau potable*, rapport pour le compte du Ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire et du Ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement, mai 2011.
- BUCLET N., « 4. Trajectoires institutionnelles et implications citoyennes dans la gestion des déchets », in LE BOZEC A., BARLES S., BUCLET N., KECK G., *Que faire de nos déchets ménagers ?*, Éditions Quae, 2012, pp. 61-99.
- BUCLET N., « Gestion de crise environnementale et démocratie participative : le cas de l'incinération des déchets ménagers », *Politiques et management public*, vol. 23, n°2, 2005, pp. 91-116.
- BULKELEY H., « Reconfiguring environmental governance : towards a politics of scales and networks », *Political geography*, 24 (8), pp. 875-902.

- BUSCA D., *Agriculture et environnement : la mise en œuvre négociée des dispositifs agri-environnementaux*, Thèse de doctorat en sociologie, Université de Toulouse 2 Le Mirail, 2002.
- CADIOU S., MAUBERT C., « Au centre des forces locales. Eléments & enjeux d'une réflexion prospective », *Cahier du Plan*, n°7, juin 2005.
- CAILLAUD K., « La sécurisation territoriale de l'eau potable au confluent des formes de rationalité », colloque international « Territoires et rationalités », organisé par le réseau Politiques et dynamiques des territoires, Strasbourg, 15 novembre 2012.
- CAILLAUD K., « La recomposition de la gestion territoriale des déchets : un phénomène d'hybridation ? », Journée d'étude CURAPP-ESS « Les outils de la 'gouvernance environnementale' : usages, appropriations, transformations », Amiens, 14 juin 2012 (à paraître en ouvrage collectif).
- CAILLAUD K., SALLES D., « La gouvernance départementale de l'eau DCH en Ille-et-Vilaine », in BARBIER R. (dir.), *Projet de recherche Aquadep*, février 2012.
- CAILLAUD K., ROUSSARY A., « La gouvernance départementale de l'eau DCH dans le Rhône », in BARBIER R. (dir.), *Projet de recherche Aquadep*, février 2012.
- CALLON M., « Éléments pour une sociologie de la traduction. La domestication des coquilles St-Jacques et des marins-pêcheurs dans la baie de St-Brieuc », *L'Année Sociologique*, 36, 1986, pp. 169-209.
- CANNEVA G., « Tâche 3 : Mise en perspective internationale de la gouvernance territoriale de l'eau destinée à la consommation humaine », in BARBIER R. (dir.), *Projet de recherche Aquadep*, 2012.
- CANNEVA G., SALLES D., « La gouvernance départementale de l'eau DCH dans le Cantal », in BARBIER R. (dir.), *Projet de recherche Aquadep*, février 2012.
- CHEVALIER P., DEDEIRE M., GHIOTTI S., HIRCZAK M., RAZAFIMAHEFA L., « L'espace rural euro-méditerranéen : approches méthodologique et typologique », *Les cahiers de géographie du Québec*, vol. 54, n°152, 2010, pp. 291-312.
- COHEN A., DAVIDSON S., « The watershed approach : challenges, antecedents, and the transition from technical tool to governance unit », *Water alternatives*, vol. 4, issue 1, 2011, 14p. [www.water-alternatives.org](http://www.water-alternatives.org)
- Commissariat Général au Développement Durable, « Bilan de présence des micropolluants dans les milieux aquatiques continentaux », *Études et documents*, n°54, octobre 2011.

Commissariat Général au Développement Durable, « Coûts des principales pollutions agricoles de l'eau », *Études et documents*, n°52, septembre 2011

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

Commissariat Général au Développement Durable, *Le point sur les tonnages de réduction et de recyclage des déchets ménagers et assimilés attendus par la loi Grenelle 1*, n°66, novembre 2010.

Commission Européenne, « Attitudes des citoyens européens vis-à-vis de l'environnement », *Eurobaromètre*, 2008.

[consultable sur : [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_295\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_295_fr.pdf)].

Conseil Économique et Social de la Région Bretagne, *Le défi de la qualité des eaux en Bretagne*, 2003.

Conseil Général de Gironde, *La concertation comme principe de gouvernance du plan départemental de gestion des déchets ménagers et assimilés*, 4p.

Conseil Général de Gironde, *Plan de gestion des déchets ménagers et assimilés de la Gironde*, 2007.

Conseil Général Haut-Rhin, *Le département en chiffres*, 2012.

Conseil Général Haut-Rhin, *Plan Départemental de gestion des déchets*, 2003.

CORNU R., « Évolution et processus configurationnel chez Norbert Elias », *Philosophiques*, vol. 25, n°2, 1998, pp. 239-256.

Cour des Comptes, *Les collectivités territoriales et la gestion des déchets ménagers et assimilés. Rapport public thématique*, septembre 2011a.

Cour des Comptes, *Les services publics d'eau et d'assainissement : des évolutions encourageantes. Rapport public annuel 2011*, février 2011b.

Cour des Comptes de la Région Bretagne, *Notification finale du rapport d'observations définitives sur la gestion du syndicat mixte pour la gestion du fonds départemental pour le développement de la production d'eau potable d'Ille-et-Vilaine*, 2010.

CROZIER M., FRIEDBERG E., *L'acteur et le système*, Éditions du Seuil, 1977.

CROZIER M., THOENIG J.-C., « La régulation des systèmes organisés complexes. Le cas du système de décision politico-administratif local en France », *Revue française de sociologie*, 1975, vol. 16, n°1, pp 3-32.

- CROZIER M., « Pour une analyse sociologique de la planification française », *Revue française de sociologie*, 1965, vol. 6, n°2, pp. 147-163.
- DAVEZAC H., GRANDGUILLOT G., ROBIN A., SAOUT Ch., *L'eau potable en France, 2005-2006*, Ministère de la Santé, de la Jeunesse, des Sports et de la Vie associative, Paris, 2008.
- DECHAUX J.-H., « Heinich (Nathalie) – La sociologie de Norbert Elias », *Revue française de sociologie*, 1999, vol. 40, n°1, pp.176-178.
- DELZESCAUX S., *Norbert Elias. Une sociologie des processus*, L'Harmattan, coll. Logiques sociales, 2001.
- Département du Rhône, AE RMC, BRL Ingénierie, *Document de référence relatif à l'alimentation en eau potable dans le département du Rhône (SDAEP). Phase 1*, 2003.
- Direction Générale de la Santé, *Abandon de captages utilisés pour la production d'eau destinée à la consommation humaine*, février 2012.
- Direction Générale de la Santé, *Rapport de synthèse 1996-1997-1998. Ressources en eau, distribution de l'eau d'alimentation, qualité des eaux distribuées dans les unités de distribution de plus de 5 000 habitants*, 2003.
- DOUILLET A.-C., « Les élus ruraux face à la territorialisation de l'action publique », *Revue française de science politique*, 2003, vol. 53, n°4, pp. 583-606.
- DUCRET A., « Le concept de configuration et ses implications empiriques : Elias avec et contre Weber », *SociologieS* [en ligne], dossier Expériences de recherche, Régimes d'explication en sociologie, mis en ligne le 11 avril 2011, consulté le 35 novembre 2012, [URL : <http://sociologies.revues.org/3459>]
- DUFEIGNEUX J.-L., TÊTU A., RISSER R., RENON-BEAUFILS M., LE LOURD Ph., *Rapport de l'instance d'évaluation de la politique du service public des déchets ménagers et assimilés*, Commissariat Général au Plan, 2003.
- DURAN P., *Penser l'action publique*, LGDJ, Droit et société, Lextenso éditions, 2010 [1999].
- DURAN P., THOENIG J.C., « L'État et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, 1996, vol. 46, n°4, pp. 580-6623.
- Eaufrance, « Directive nitrates : résultats de la surveillance », *Les synthèses*, n°5, avril 2012.
- ELIAS N., *Qu'est-ce que la sociologie ?*, Éditions de l'Aube, 1991 [édition Juventa Verlag, 1970].

- ELISSALDE B., « Territoire », consulté le 15 juillet 2011, URL : <http://www.hypergeo.eu/spip.php?article285>
- EPSTEIN R., « Déconcentration », in PASQUIER R., GUIGNER S., COLE A. (dir.), *Dictionnaire des politiques territoriales*, Les Presses Sciences Po, 2011, pp. 139-146.
- EPSTEIN R., « Gouverner à distance. Quand l'État se retire des territoires », *Esprit*, n°319, 2005, pp. 96-111.
- EPSTEIN R., « Après la territorialisation, la différenciation territoriale ? », *Pouvoirs locaux*, 4/2004, n°63, pp. 35-42.
- EPSTEIN R., « Le préfet-ajusteur. Entre intérêt général et ordre public, après le "pouvoir périphérique" », *Pouvoirs locaux*, 1/2000, n°44, pp. 37-44.
- ESTEBE Ph., « La nature, partenaire des politiques d'aménagement ? », *Territoires 2040*, Aménager le changement, DATAR, n°1, 2010, pp. 95-98.
- ESTEBE Ph., « Le Département insubmersible. Entre modernité territoriale et archaïsme politique », *CNAF, Informations sociales*, n°21, 2005, pp. 66-75.
- État, Conseil Général d'Eure-et-Loir, *2<sup>e</sup> charte départementale pour l'environnement, vers un développement durable*, Chartres, 28 juin 2005.
- FAUQUERT G., « Le renouvellement des infrastructures des services d'eau et d'assainissement : pratique et problématique », *Flux*, n°60/61, 2005, pp. 83-95.
- FAURE A., « Planification territoriale : de nouveaux récits sur le bien commun ? », in ZEPF M., ANDRES L. (Eds), *Enjeux de la planification territoriale en Europe*, Presses polytechniques et universitaires romandes, 2011, pp. 69-76.
- FAURE A., « Les élus locaux à l'épreuve de la décentralisation. De nouveaux chantiers pour la médiation politique locale », *Revue française de science politique*, 1994, vol. 44, n°3, pp. 462-479.
- FAURE A., « Le trousseau des politiques locales », *Politix*, 1989, vol. 2, n°7, pp. 73-79.
- FLORY J.-C., *Les redevances des Agences de l'eau*, Rapport au Premier Ministre et à la Ministre de l'Écologie et du Développement Durable, Paris, Octobre 2003.
- FOUCAULT M., « L'éthique de soi comme pratique de la liberté », *Dits et écrits, tome 2, 1976-1988*, Gallimard, 2001, pp. 1527-1548.
- GARRAUD Ph., « Politiques nationales : l'élaboration de l'agenda », *L'année sociologique*, 1990, pp. 17-41.

- GAUDIN J.-P., « La contractualisation des politiques et la nouvelle action publique », in LUCHAIRE Y. (dir.), *Collectivités territoriales et gouvernance contractuelle*, L'Harmattan, Logiques juridiques, 2006, pp. 15-35.
- GAUDIN J.-P., « La contractualisation des rapports entre l'État et les collectivités territoriales », *Annuaire des collectivités locales*, Tome 24, 2004, pp. 215-234.
- GAUDIN J.-P., *Pourquoi la gouvernance ?*, Presses de Sciences Po, 2002.
- GAUDIN J.-P., *Gouverner par contrat, l'action publique en question*, Presses de Sciences Po, 1999.
- GHIOTTI S., ROUSSARY A., « La gouvernance départementale de l'eau DCH dans l'Aube », in BARBIER R. (dir.), *Projet de recherche Aquadep*, mars 2012.
- GHIOTTI S., « Les territoires de l'eau et la décentralisation. La gouvernance de bassin versant ou les limites d'une évidence », *Développement Durable et Territoires* [en ligne], Dossier 6 : Les territoires de l'eau, 2006, consulté le 18 juin 2012, URL : <http://developpementdurable.revues.org/1742>
- GILLY J.-P., WALLET F., « Enchevêtrement des espaces de régulation et gouvernance territoriale : les processus d'innovation institutionnelle dans la politique des Pays en France », *Revue d'économie régionale et urbaine*, 2005, n°5, pp. 699-722.
- GIRAN J.-P., *Proximité et Politique*, Ed Economica, 2001.
- GRANDGIRARD A., *De la gestion intégrée comme doctrine à l'intégration comme défi de gestion*, thèse de doctorat à l'École des Mines de Paris, spécialité sciences de gestion, 2007.
- GRANDGIRARD A., BARBIER R., « Les observatoires de l'eau, des outils au service de l'évaluation ? », *Développement durable et territoires*, Dossier 8 : Méthodologie et pratiques territoriales de l'évaluation en matière de développement durable, mis en ligne le 13 décembre 2006. [URL : <http://developpementdurable.revue.org/document3308.html>. Consulté le 25 mars 2009.]
- GRAS A., *Fragilité de la puissance. Se libérer de l'emprise technologique*, Fayard, 2003.
- GREMION P., *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Le Seuil, Paris, 1976.
- GRIFFIN C.B., « Watershed councils : an emerging form of public participation in natural resource management », *Journal of the American water resources association*, vol. 35, n°3, 1999, pp. 505-518.

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

GRUJARD E., « La gestion de l'eau à l'épreuve des territoires », *Hérodote*, n°110, La Découverte, 2003, pp. 47-69.

HASSENTEUFEL P., *Sociologie politique : l'action publique*, Armand Colin, Paris, 2008.

HEINICH N., « Vers une science sociale de l'expérience », *Revue du MAUSS*, vol. 2, n°28, 2006, pp. 403-413

HELLIER E., « Rennes : une configuration territoriale complexe mais unifiée autour de la ville-centre par l'objectif de 'sécurisation' de l'alimentation en eau », in BOUTELET M., LARCENEUX A., BARCZAK A. (dir.), *Gouvernance de l'eau. Intercommunalités et recomposition des territoires*, Presses Universitaires de Dijon, 2010, pp.219-238

HELLIER E., « Chapitre 5. Des gestions sectorielles liées aux filières économiques », in HELLIER E., CARRE C., DUPONT N., LAURENT F., VAUCELLE S., *La France. La ressource en eau : usages, gestions et enjeux territoriaux*, Armand Colin, col. U, 2009, pp. 121-160.

HERMITTE G., « Les risques du contrat », in LUCHAIRE Y. (dir.), *Collectivités territoriales et gouvernance contractuelle*, L'Harmattan, Logiques juridiques, 2006, pp. 177-202.

HUFTY M., DORMEIER FREIRE A., PLAGNAT P., NEUMANN V. (eds.), *Jeux de gouvernance. Regards et réflexions sur un concept*, Editions Karthala et IUED, 2007.

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

IFEN, « Le rôle majeur de l'intercommunalité dans la gestion publique de l'environnement », *Les données de l'environnement, économie*, n°100, 2005b, 4p.

INSEE, *Chiffres clés, Haut-Rhin*, 28 juin 2012.

JOBERT B., « Chapitre 4. La régulation politique. le point de vue d'un politiste », in COMMAILLE J., JOBERT B. (dir.), *Les métamorphoses de la régulation politique*, LGDJ, coll. Droit et société, Paris, 1998, pp.119-145.

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

JONES Ch., *An introduction to the study of public policy*, Belmont, USA, Duxbury Press, 1970.

- KADA N., « La réforme de l'État territorial », *Revue française d'administration publique*, n°141, 2012, pp. 109-120.
- KAY A., « A critic of the use of path dependency in policy studies », *Public administration*, vol. 83, n°3, 2005, pp. 553-571.
- LACROIX V., ZACCAÏ E., « Quarante ans de politique environnementale en France : évolutions, avancées, constantes », *Revue Française d'Administration Publique*, 2010/2, n°134, pp. 205-232.
- LAJARGE R., ROUX E., « Ressource, projet, territoire : le travail continu des intentionnalités », in GUMUCHIAN H., PECQUEUR B. (dir.) *La ressource territoriale*, Ed. Anthropos, 2007, pp133-146.
- LAMEUL G., « Les effets de l'usage des technologies d'information et de communication en formation d'enseignants, sur la construction des postures professionnelles », *Savoirs*, n°17, vol. 2, 2008, pp. 71-94
- LARGE A., RENAUD E., WEREY C., « Tâche 5: Système d'information et d'indicateurs. Caractérisation, évaluation et accompagnement des politiques départementales de l'eau destinée à la consommation humaine », in BARBIER R. (dir.), *Projet de recherche AQUADEP*, 2012.
- LASCOUMES P., *Action publique et environnement*, PUF, coll. QSJ, 2012.
- LASCOUMES P., LE GALES P., *Sociologie de l'action publique*, Armand Colin, coll. 128, 2009 [2007].
- LASCOUMES P., LE GALES P. (dir.), *Gouverner par les instruments*, Les Presses Sciences Po, 2005.
- LASCOUMES P., « La gouvernementalité : de la critique de l'État aux technologies du pouvoir », *Le Portique*, n°13-14, 2004.
- LASCOUMES P., LE BOURHIS J.-P., « Le bien commun comme construit territorial. Identités d'action et procédures », *Politix*, vol. 11, n42, 1998, pp. 37-66.
- LASCOUMES P., LE BOURHIS J.-P., « Gérer le long terme par l'action procédurale. Les dispositifs de planification territoriale entre modèle technico-administratif et modèle décisionniste », Conférence *Quel environnement au 21<sup>e</sup> siècle ? Environnement, maîtrise du long terme et démocratie*, Abbaye de Fontevraud, France, 1996.
- LASCOUMES P., *L'éco-pouvoir. Environnements et politiques*, Paris, La Découverte, 1994.
- LATOUR B., *Petites leçons de sociologie des sciences*, La Découverte, 2006 [1993].

LATOUB B., « Comment finir une thèse de sociologie. Petit dialogue entre un étudiant et un professeur (quelque peu socratique) », *Revue du MAUSS*, 2004/2, n°24, pp. 154-172.

LAUNAY J., *Rapport d'information sur la gestion de l'eau sur le territoire*, Assemblée nationale, au nom de la délégation à l'aménagement et au développement durable du territoire, 3 novembre 2003.

LAZZARATO M., « Du biopouvoir à la biopolitique », *Multitudes*, dossier « Majeure : biopolitique et biopouvoir », n°1, 2000, consulté sur <http://multitudes.samizdat.net/Du-biopouvoir-a-la-biopolitique>, le 15 mai 2012.

LE BOURHIS J.-P., *La publicisation des eaux. Rationalité et politique dans la gestion de l'eau en France (1964-2003)*, Thèse de doctorat en Science Politique, Université Paris 1 Panthéon Sorbonne, 2004.

LE BOZEC A., « 1975-1995 : 20 ans d'évolution du service public local des ordures ménagères », *Annuaire des collectivités locales*, 1995, vol. 15, n°1, pp. 83-109.

LE GALES P., « Gouvernement et gouvernance des territoires », *Problèmes politiques et sociaux*, n°922, mars 2006.

LE GALES P., *Le retour des villes européennes. Sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*, Presses de Science Po, Paris, 2003.

LE GALES P., « Régulation, gouvernance et territoire », in COMMAILLE J., JOBERT B. (dir.), *Les métamorphoses de la régulation politique*, LGDJ, coll. Droit et société, Paris, 1998, pp. 203-240.

LE GALES P., « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de science politique*, année 1995, vol. 45, n°1, pp. 57-95.

LE GALES P., THATCHER M. (eds), *Les réseaux de politique publique. Débat autour des policy networks*, L'Harmattan, coll. Logique politique, 1995.

LE LIDEC P., « Décentralisation », in PASQUIER R., GUIGNER S., COLE A. (dir.), *Dictionnaire des politiques territoriales*, Les Presses Sciences Po, 2011, pp. 127-133.

LE LIDEC P., « Le département n'est pas insubmersible, même si l'Acte II l'a consolidé... (entretien avec) », *Propos recueillis par A. Lenz, Pouvoirs Locaux*, n°75, 4/2007, pp. 115-119.

Le Petit Larousse, *Dictionnaire*, 1993.

Le Petit Robert, *Dictionnaire*, 1990.

- LEFEBVRE H., *Espace et politique*, Ed. Economica-Anthropos, coll. Ethno-sociologie, 2000 [1972].
- LE ROY E., « Le plan départemental de prévention : un lien entre PEDMA et programmes locaux », in ADEME, *Journées techniques nationales, Planification déchets : nouveaux cadres juridiques et conséquences pratiques*, 16 et 17 novembre 2010, pp. 17-22.
- LORRAIN D., « Le régulateur, le service public, le marché et la firme », *Flux*, 1998a, vol. 14, n°31, pp. 13-24.
- LORRAIN D., « Administrer, gouverner, réguler », *Les annales de la recherche urbaine*, n°81-88, 1998b, pp. 85-92.
- LORRAIN D., « Après la décentralisation. L'action publique flexible », *Sociologie du travail* n°3, 1993, pp. 285-307.
- LORRAIN D., « De l'administration républicaine au gouvernement urbain », *Sociologie du travail* n°4, 1991, pp. 461-484.
- LOTHE P., « Proximité et efficacité : les maîtres mots de la réussite départementale », *Pouvoirs locaux*, n°75, 4/2007, pp. 48-53.
- MABILEAU A., « Les génies invisibles du local. Faux-semblants et dynamiques de la décentralisation », *Revue française de science politique*, 1997, vol. 47, n°3, pp. 340-376.
- MABILEAU A., *Le système local en France*, Paris, Montchrestien, 1994 [1991].
- MALLARD P., BARBIER R., LE BOZEC A., *Recherche sur les déterminants de la gestion locale des déchets ménagers*, Cemagref, Rapport pour le compte du Commissariat Général du Plan, 2003.
- MARCOU G., « Clause générale de compétence », in PASQUIER R., GUIGNER S., COLE A. (dir.), *Dictionnaire des politiques territoriales*, Les Presses Sciences Po, 2011, pp. 57-62.
- MASSON J.-L., « Conseillers généraux : quel mode de scrutin ? », *Pouvoirs locaux*, n°75, 4/2007, pp. 109-114.
- MERMET L., TREYER S., « Quelle unité territoriale pour la gestion durable de la ressource en eau ? Bassin versant, approche géographique la plus évidente. La plus pertinente ? », *Annales des Mines*, série Nouveaux regards, avril 2001, pp. 67-79.
- MICHELAT G., « Sur l'utilisation de l'entretien non directif en sociologie », *Revue française de sociologie*, 1975, 16-2, pp. 229-247.
- MILLON-DELSOL C., *Le principe de subsidiarité*, PUF, coll. Que-sais-je, 1993.

- Ministère du Développement Durable, Agence de l'eau, ONEMA, *Baromètre national d'opinion des français sur la préservation des ressources en eau et des milieux aquatiques*, 2011 [[http://www.onema.fr/barometre/docs/dossier-presse-211111\\_light.pdf](http://www.onema.fr/barometre/docs/dossier-presse-211111_light.pdf)].
- Ministère de la Santé et des Sports, *Protéger les captages destinés à la production d'eau potable. Bilan*, Août 2009.
- MIQUEL G., *Rapport sur la qualité de l'eau et de l'assainissement en France*, Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et techniques, Sénat, Paris, 2003.
- MULLER P., *Les politiques publiques*, PUF, collection Que sais-je, 8<sup>e</sup> édition 2009 [1990].
- MULLER P., « L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique », *Revue française de science politique*, 2000, vol. 50, n°2, pp. 189-208.
- MULLER P., « Entre le local et l'Europe. La crise du modèle français des politiques publiques », *Revue française de science politique*, 1992, vol. 42, n°2, pp. 275-297.
- MULLER P., « Les politiques publiques entre secteurs et territoires », *Politiques et management public*, vol. 8, n°3, 1990.
- NAHRATH S., VARONE F., GERBER J.-D., « Les espaces fonctionnels: nouveau référentiel de la gestion durable des ressources ? », *Vertigo*, vol.9, n°1, mai 2009, [URL : <http://vertigo.revues.org/8510>]
- NEVERS J.-Y., « L'activité relationnelle des conseillers généraux », *Politix*, 1989, vol. 2, n°7, pp. 51-57.
- OFFNER J.-M., « Les territoires de l'action publique locale. Fausses pertinences et jeux d'écarts », *Revue française de science politique*, 2006, vol. 56, n°1, pp. 27-47.
- ONEMA, *Glossaire sur l'eau*, téléchargé sur [<http://www.glossaire.eaufrance.fr/>] le 27 août 2012.
- PAGES F., BONIS-CHARANCLE A., « Indélicatesse et manque de rigueur dans les sondages : enquête auprès des professionnels du sondage », *Bulletin de Méthodologie Sociologique*, 2006, 19p, [consultable en ligne <http://bms.sagepub.com/content/89/1/31>].
- PASQUIER R., SIMOULIN V., WEISBEIN J. (eds.), *La gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories*, LGDJ, Droits et société, 2007.
- PAYE O., « La gouvernance : d'une notion polysémique à un concept politologique », *Études internationales*, vol. 36, n°1, 2005, pp. 13-40.

- PETITET S., « Eau, assainissement, énergie, déchets : vers une ville sans réseaux ? », *Métropolitiques.eu*, 14 décembre 2011. Consulté le 12 juillet 2012 sur URL : <http://www.metropolitiques.eu/Eau-assainissement-energie-dechets.html>
- PETITET S., SCHNEIER-MADANES G., « Le 'modèle du réseau' face aux enjeux du développement durable », *Économie et humanisme*, n°372, 2005, pp. 19-24.
- PEZON C., « Organisation et gestion des services d'eau potable en France hier et aujourd'hui », *Revue d'économie industrielle*, 2009, pp. 131-154.
- PEZON C., CANNEVA G., « Petites communes et opérateurs privés généalogie du modèle français de gestion des services d'eau potable », *Espaces et sociétés*, n°4, 2009, pp. 21-38.
- PEZON C. (coord.), « Intercommunalité et durabilité des services d'eau potable et d'assainissement. Etude de cas français, italiens et portugais », Rapport de recherche, *Programme Politiques territoriales et développement durable*, MEDD, 2006.
- PEZON C., *Le service d'eau potable en France de 1850 à 1995*, Paris, CNAM, 2000.
- PIERRON E., LE BOZEC A., « La modernisation du financement du service des déchets ménagers par l'introduction d'une redevance incitative au tri des emballages », in TERREAUX J.-P. (Ed.), *Économie des équipements pour l'eau et l'environnement*, Cemagref, Antony, 2004, pp. 167-188.
- POUPEAU F.M., « Les départements, vecteurs d'une politique d'aménagement numérique du territoire », *Pouvoirs locaux*, n°75, 4/2007, pp. 78-83.
- POUPEAU F.-M., « Libéralisation du service public et action publique locale. Le département dans la recomposition du système électrique français », *Sociologie du travail*, n°43, 2001, pp. 179-195.
- Préfecture du Haut Rhin, *Plan Départemental de Gestion des Déchets Ménagers et Assimilés*, 1995.
- PROST B., « Le nettoyage de Paris des années 1940 aux années 1970 entre mission de service public et petits services : regards des éboueurs et des usagers sur le service rendu », *Le mouvement social*, La Découverte, 2006/3, n°216, pp. 19-34.
- RANGEON F., « Le gouvernement local », in CURAPP, *La gouvernabilité*, Paris PUF, 1996, pp. 166-173.
- RENAUD E., BREMOND B., LE GAT Y., « La durée de vie des canalisations, une notion insuffisante pour conduire une politique de renouvellement », *Actes de la conférence*

*internationale 'Les outils de la gouvernance locale des services d'eau et d'assainissement'*, Bordeaux, France, 5-6 octobre 2011, ASTEE, 10p.

RENAUD-HELLIER E., « La gestion urbaines des services d'eau potable est-elle durable ? Réflexion sur le 'modèle français' et pistes de recherche sur le terrain rennais », ESO, n°26, 2007, pp. 67-78

Revue *Pouvoirs*, « Document. Acte unique européen », *Pouvoirs, Revue française d'études constitutionnelles et politiques*, n°48 – Europe 1993, pp. 119-143.

Revue *Pouvoirs Locaux*, « Dossier : Le département, l'état des politiques publiques, l'avenir du Conseil Général », n°75, 4/2007, pp. 48-134.

REYNAUD J.-D., « Les régulations dans les organisation : régulation de contrôle et régulation autonome », *Revue française de sociologie*, 1988, 29-1, pp. 5-18.

REY-VALETTE H., PINTO M., MAUREL P., CHIA E., GUIHENEUF P.-Y., MICHEL L., NOUGAREDES B., SOULARD C., JARRIGE F., GUILLERMOT S., CUNNAC M., MATHE S., BARBE E., OLLAGNON M., DELORME G., PROUHEZE N., LAURENT A., SUTA L.A., BERTRAND J., DIEUDONNE C., MORVAN R., CHAMPRIGAUD A., *Guide pour la mise en œuvre de la gouvernance en appui au développement durable des territoires*, Cemagref, CNRS, Geyser, Inra, Supagro, Université Montpellier 1, diffusion Inra Montpellier, 2011, 155p.

REY-VALETTE H., CHIA E., SOULARD C., MATHE S., MICHEL L., NOUGAREDES B., JARRIGE F., MAUREL P., CLEMENT C., MARTINAND P., GUIHENEUF P.-Y., BARBE E., « Innovations et gouvernance territoriale : une analyse par les dispositifs », *Journées Innovation and Sustainable Development in Agriculture and Food*, Montpellier, 28-30 juin 2010.

ROCHER L., *Gouverner les déchets. Gestion territoriale des déchets ménagers et participation publique*, Thèse de doctorat en Aménagement du territoire, Tours, 2006.

ROSA H., *Accélération. Une critique sociale du temps*, Paris, La Découverte, 2010.

ROUSSARY A., GHIOTTI S., « La gouvernance départementale de l'eau DCH en Deux-Sèvres », in BARBIER R. (dir.), *Projet de recherche Aquadep*, février 2012.

ROUSSARY A., RENAUD E., LARGE A., « La gouvernance départementale de l'eau DCH dans la Manche », in BARBIER R. (dir.), *Projet de recherche Aquadep*, février 2012.

- ROUSSARY A., *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*, Thèse de doctorat en sociologie, Université de Toulouse 2 Le Mirail, 2010.
- ROY J.-Ph., « Élections cantonales : vers une « révolution de velours » ? », *Pouvoirs locaux*, n°75, 4/2007, pp. 104-108.
- RUMPALA Y., *Régulation publique et environnement. Questions écologiques, réponses économiques*, L'Harmattan, Logiques Politiques, 2003.
- SABATIER P.A., JENKINS-SMITH H. (dir.), 1993, *Policy change and learning: an advocacy coalition approach*, Westview Press, Boulder, 290p.
- SABATIER P.A., « An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein », *Policy Sciences*, n°21, 1988, pp. 129 – 168.
- SAEZ G., « Recompositions de l'action publique et pluralisme territorial », *Annuaire des collectivités locales*, 1999, vol. 19, n°1, pp. 17-26.
- SAGE de l'Est Lyonnais, *Plan d'aménagement et de gestion durable de la ressource en eau et des milieux aquatiques*, 24 juillet 2009.
- SALLES D., « Environnement : la gouvernance par la responsabilité ? », *Vertigo*, Hors série n°6, 2009, 7p.
- SALLES D., *Les défis de l'environnement. Démocratie et efficacité*, éditions Syllepse, 2006.
- SCARWELL H.-J., KERGOMARD C., LAGANIER R. (éds), *Environnement et gouvernance des territoires ; enjeux, expériences, et perspectives en région Nord-Pas de Calais*, Presses Universitaires Septentrion, 2007.
- TESSON F., « Les ressources du département et du canton dans le 'petite fabrique des territoires' », *Annales de géographie*, n°648, 2006, pp. 197-216.
- THEYS J., « La gouvernance, entre innovation et impuissance », *Développement durable et territoires*, dossier n°2 : Gouvernance locale et Développement Durable, 2003.
- THISSE J.-F., VAN YPERSELE T., « Métropoles et concurrence territoriale », *Économie et statistique*, n°326-327, 1999, pp. 19-30.
- THOENIG J.-C., « Chapitre 1. L'usage analytique du concept de régulation », in COMMAILLE J., JOBERT B. (dir.), *Les métamorphoses de la régulation politique*, LGDJ, coll. Droit et société, 1998, pp. 35-53.
- TOSI G., « Évolution du service public et principe de subsidiarité », *Revue française d'économie*, vol. 21, n°1, 2006, pp. 3-36.

- VANIER M., « La recomposition territoriale. Un 'grand débat' idéal », *Espaces et sociétés*, 1999, pp 125-144.
- VERNOUX J.-F., WUILLEUMIER A., DÖRFLIGER N., *Délimitation des bassins d'alimentation des captages et de leur vulnérabilité vis-à-vis des pollutions diffuses. Guide méthodologique*, BRGM, 2007.
- WATTS R.L., « Les modèles de partage fédéral des compétences », *Revue internationale des sciences sociales*, 2001/1, n°167, pp. 25-34.
- WATTS R.L., *Comparaison des régimes fédéraux*, Presses Universitaires Mc Gill-Queen's, 1998 [1990].
- WEBER M., *Économie et société. 1. Les catégories de la sociologie*, Agora, Pocket, 1995 [1<sup>e</sup> édition allemande, 1921].
- WORMS J.-P., « Le préfet et ses notables », *Sociologie du travail*, L'administration face au changement, n° spécial 3/66, 1966, pp. 249-269.
- ZSUZSA G., « Actor networks, modes of production, and waste regimes : reassembling the macro-social », *Environment and Planning, A*, vol. 42, 2010, pp. 1049-1064.

## GLOSSAIRE

**Aire d’Alimentation de Captage (AAC) :** L’aire d’alimentation de captage est une « Surface sur laquelle l'eau qui s'infiltre ou ruisselle alimente une ressource en eau actuellement utilisée pour l'alimentation en eau potable ou susceptible de l'être dans le futur, dont la protection représente un enjeu important, et où les modes de gestion du sol sont importants pour atteindre les objectifs de qualité fixés par le Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE). », ONEMA, *Glossaire sur l'eau*, téléchargé sur [<http://www.glossaire.eaufrance.fr/>] le 27 août 2012. N’ayant pas introduit l’existence des Bassins d’Alimentation de Captage (BAC), il convient de préciser, par souci d’exactitude, que « les notions de BAC et d’AAC sont équivalentes » dans le cas des eaux souterraines. VERNOUX J.-F., WUILLEUMIER A., DÖRFLIGER N., *Délimitation des bassins d'alimentation des captages et de leur vulnérabilité vis-à-vis des pollutions diffuses. Guide méthodologique*, BRGM, 2007.

**Affermage :** les investissements initiaux sont supportés par la collectivité en position d’autorité organisatrice. Le délégataire a quant à lui en charge l’exploitation quotidienne du service. Il en assume ainsi les coûts d’activité et d’entretien.

**Collecte en points d’apport volontaire / collecte en porte à porte :** ce sont deux modalités distinctes de collecte des déchets ménagers. La première, et la plus ancienne, consiste à disposer en certains lieux des réceptacles (containers, bennes de déchetteries) dans lesquels la population vient déposer certains déchets spécifiques (carton, verre, encombrants, résidus de jardinage...). Le service public se charge ensuite de vider ces réceptacles et de transférer ces déchets vers les filières de traitement appropriées. La collecte en porte à porte est une modalité de service plus récente. Dans ce cadre là, ce sont les agents du service public qui récupèrent au pied des habitations les ordures déposées en sac par la population.

**Déchets fermentescibles :** également appelés « biodéchets », cette catégorie de déchets renvoient aux résidus organiques de cuisine.

**Déchets industriels banals** : « Les déchets industriels banals sont tous les déchets qui ne sont pas générés par des ménages, et qui ne sont ni dangereux, ni inertes. » (<http://www2.ademe.fr/servlet/KBaseShow?sort=-1&cid=96&m=3&catid=14696>)

**Déchets ménagers et assimilés** : les déchets ménagers et assimilés désignent l'ensemble des déchets non dangereux produits par les ménages, les administrations et le secteur privé.

**Déchets municipaux** : il s'agit des déchets collectés directement par le service public.

**Déchet ultime** : il s'agit d'un « déchet, résultant ou non du traitement d'un déchet, qui n'est plus susceptible d'être traité dans les conditions techniques et économiques du moment, notamment par extraction de la part valorisable ou par réduction de son caractère polluant ou dangereux » (loi du 13 juillet 1992).

**Eau destinée à la consommation humaine** (eau DCH) : l'expression « eau DCH » désigne l'ensemble de la ressource aquifère pouvant faire l'objet d'une consommation directe par la population ou être utilisée dans le cadre d'activités de production alimentaire.

**Gestion intégrée** : il s'agit d'une politique/action publique soucieuse des interdépendances réciproques et multiples entre activités et milieux, et se traduisant par des actions intersectorielles.

**Masse d'eau** : une masse d'eau est définie comme une partie, un volume d'eau, distinct et homogène d'autres milieux aquatiques. On distingue ainsi les masses d'eau de surface, celles souterraines, et celles artificielles.

**NIMBY** : Phénomène désormais classique, la contestation *Not In My Back Yard* (NIMBY) est une opposition sociale à un projet, à une activité, à un équipement, devant être réalisé à proximité des contradicteurs. Ce rejet s'ancre sur la peur d'en subir des effets indésirables sur leurs conditions de vie au quotidien.

**Périmètres de protection de captage (PPC) :** les périmètres de protection de captage désignent un dispositif technique réglementaire visant à protéger les sites de prélèvement d'eau contre les risques de pollution accidentelle.

**Pré-traitement mécano-biologique (PTMB) :** La technique du PTMB consiste à trier mécaniquement les déchets en mélange, en se servant de leurs propriétés physiques (matière, poids, forme...). Les différentes catégories sont ensuite dirigées vers les filières de valorisation appropriées.

**Régie intéressée :** il s'agit d'une modalité de gestion contractuelle du service public. Ce qui la distingue de l'affermage relève, d'une part, du mode de rémunération du régisseur, et, d'autre part, de la prise en charge des coûts de fonctionnement du service. Le régisseur est ainsi rémunéré à partir d'une formule d'intéressement aux résultats. Quant aux risques et coûts d'entretien du service, ce n'est pas lui qui en assume les frais mais l'autorité organisatrice.

**Trou communal :** « dispositif » répandu dans les communes françaises, notamment rurales, jusqu'au début des années 1990. Les habitants jetaient leurs détritiques de tout ordre dans un espace en périphérie de la municipalité, souvent un terrain vague. Les agents communaux brûlaient ensuite tout ou partie des déchets, puis refermaient la décharge une fois celle-ci jugée saturée, quand elle n'était pas simplement délaissée. Ces « trous » étaient peu, voire pas, contrôlés par les agents des services déconcentrés de l'État.

**Valorisation énergétique/matière :** la valorisation énergétique consiste à produire de l'électricité, du gaz, de la chaleur, à partir de l'incinération de déchets, de la méthanisation ou encore de la putréfaction des ordures en décharge. La valorisation matière renvoie à l'activité de compostage et de recyclage.

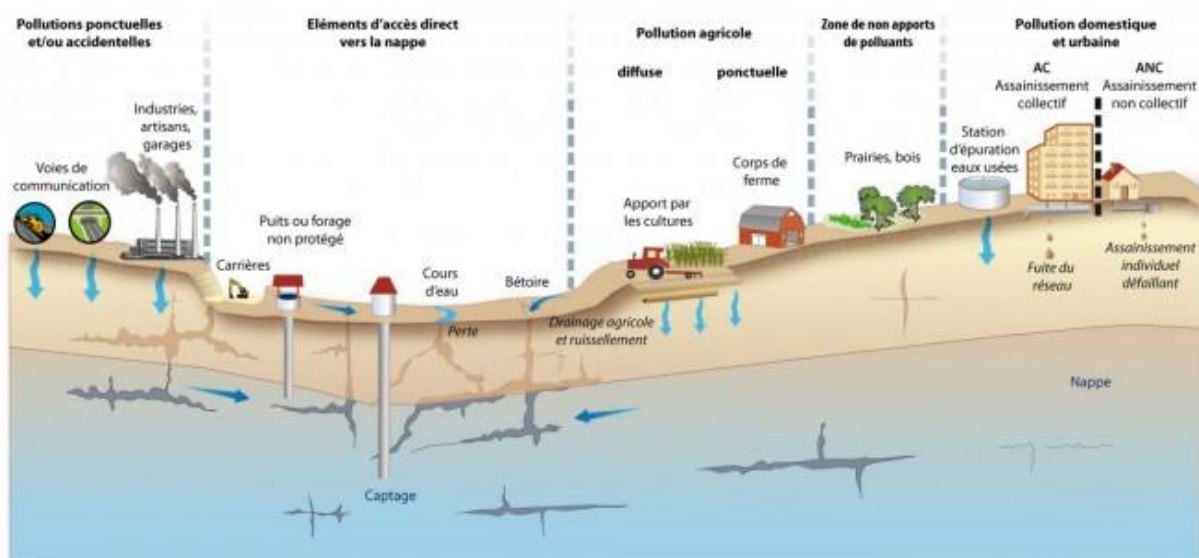


## TABLE DES ANNEXES

Annexe n°1.....	464
Annexe n°2.....	465
Annexe n°3.....	466
Annexe n°4.....	467
Annexe n°5.....	468
Annexe n°6.....	469
Annexe n°7.....	470
Annexe n°8.....	471
Annexe n°9.....	472

## Annexe n°1

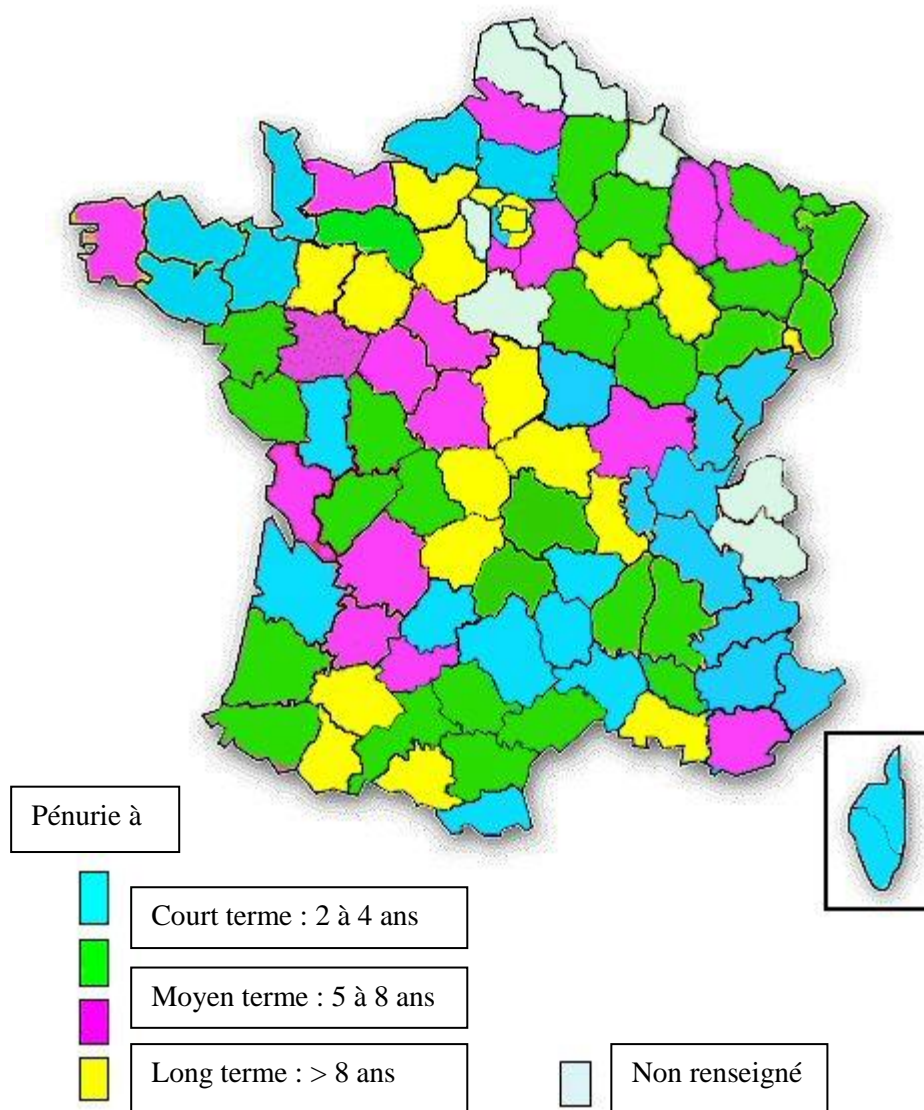
### Représentation des différentes sources possibles de pollution



Source : <http://www.le-gea.fr/page/3029/bac-iton>

## Annexe n°2

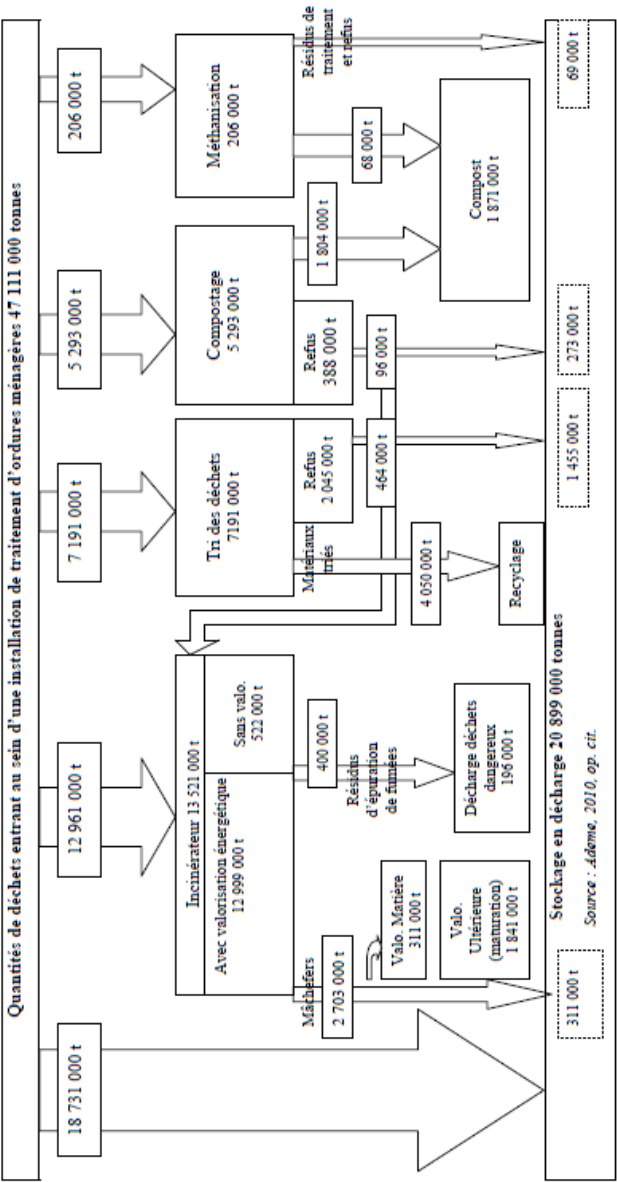
## Pénurie des capacités de stockage des déchets en 2003



Source : BLESSIG E., *Rapport d'information sur la gestion des déchets ménagers sur le territoire, Assemblée nationale*, 2003, p23.

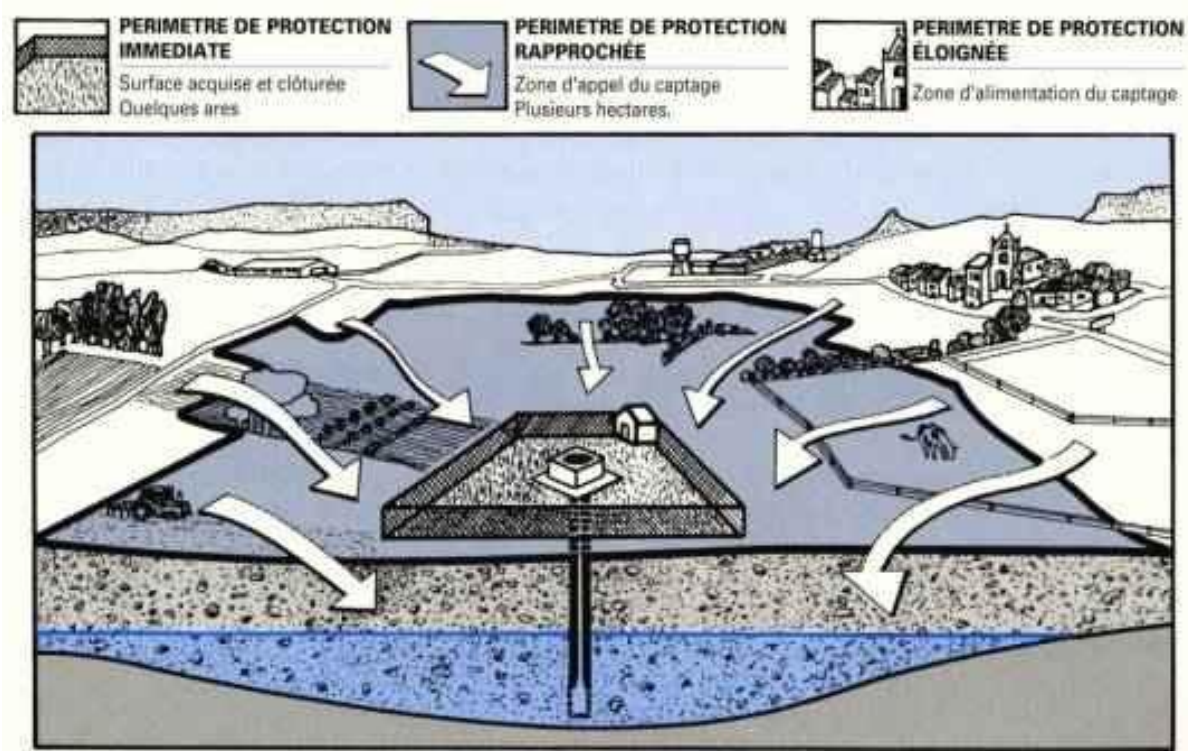
Annexe n°3

Circuit de traitement des déchets en 2008



## Annexe n°4

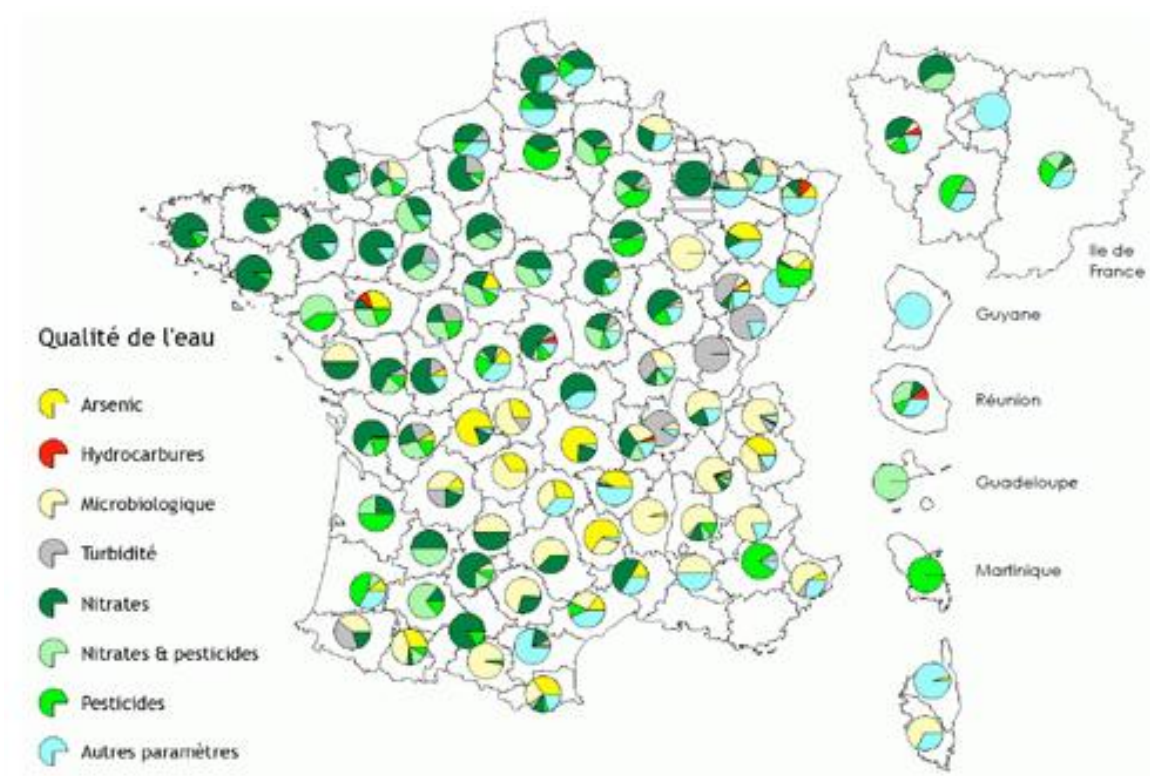
## Représentation des différents périmètres de protection de captage



Source : <http://pays-de-la-loire.sante.gouv.fr/envir/seep013.html>

## Annexe n°5

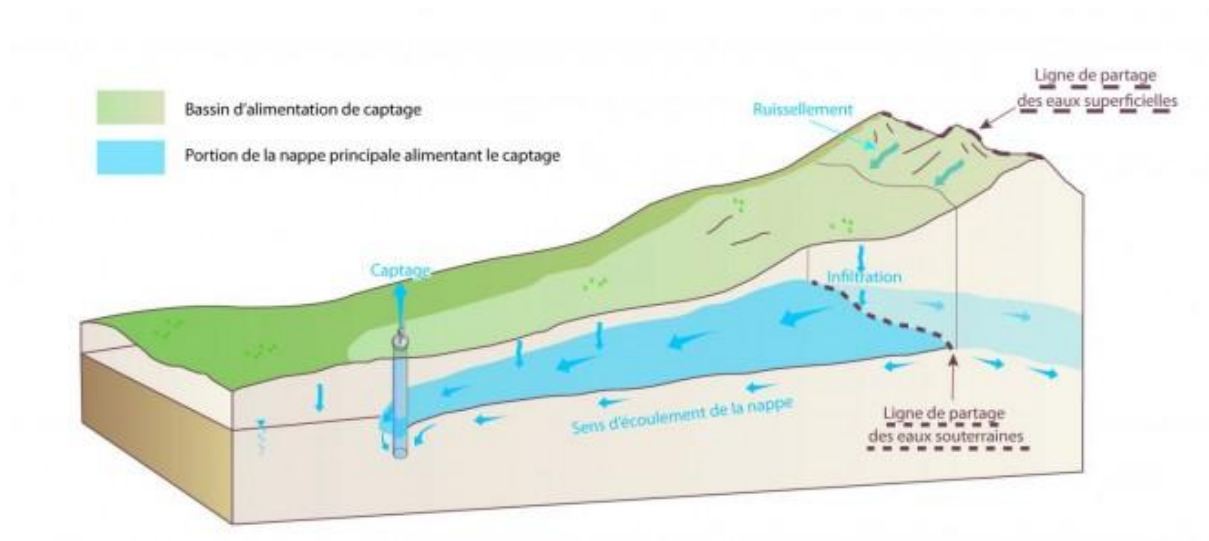
### Répartition géographique des causes d'abandons de captages liés à la qualité de la ressource



Source : <http://www.actu-environnement.com/ae/news/abandon-captages-eau-pollution-diffuses-cout-15117.php4>

## Annexe n°6

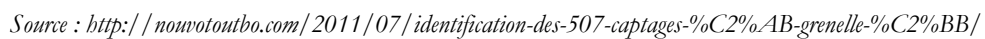
## Système hydrique de l'aire (ou bassin) d'alimentation de captage



Source : <http://www.le-gea.fr/page/3029/bac-iton>

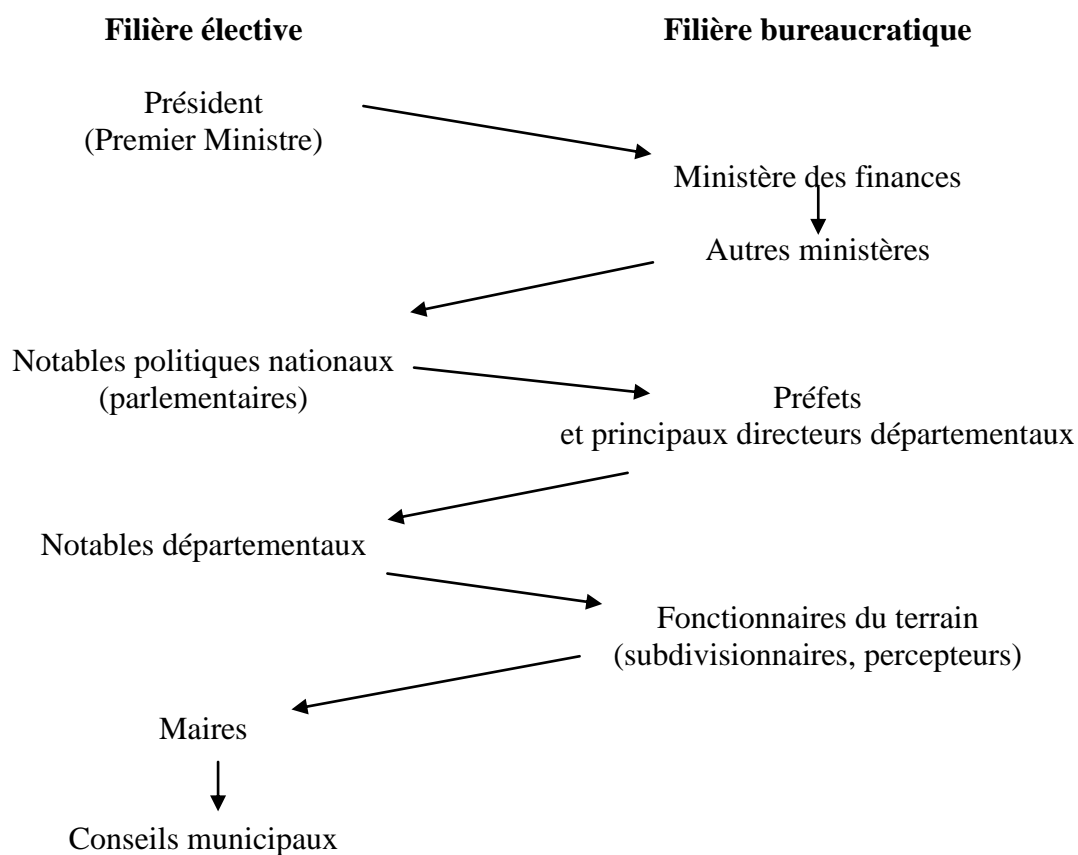
## Localisation des 507 captages prioritaires Grenelle en France

Source : MSS - Direction Générale de la Santé / Ministère du Développement durable - DGALN - Direction de l'Eau et de la Biodiversité



## Annexe n°8

## Schéma du « système de régulation croisée »



Source : CROZIER M., THOENIG J.C., 1975

## Annexe n°9

### SDCI adoptés au 31 décembre 2011

01 Ain	32 Gers	68 Haut-Rhin
02 Aisne	33 Gironde	69 Rhône
03 Allier	24 Dordogne	70 Haute-Saône
04 Alpes-de-Haute-Provence	34 Hérault	72 Sarthe
05 Hautes-Alpes	35 Ille-et-Vilaine	73 Savoie
06 Alpes-Maritimes	36 Indre	76 Seine-Maritime
07 Ardèche	38 Isère	77 Seine-et-Marne
08 Ardennes	39 Jura	78 Yvelines
10 Aube	40 Landes	79 Deux-Sèvres
14 Calvados	42 Loire	80 Somme
15 Cantal	43 Haute-Loire	81 Tarn
16 Charente	44 Loire-Atlantique	84 Vaucluse
18 Cher	45 Loiret	85 Vendée
2A Corse-du-Sud	49 Maine-et-Loire	86 Vienne
2B Haute-Corse	50 Manche	87 Haute-Vienne
22 Côtes-d'Armor	51 Marne	88 Vosges
24 Dordogne	52 Haute-Marne	89 Yonne
25 Doubs	53 Mayenne	90 Territoire de Belfort
26 Drôme	57 Moselle	95 Val-d'Oise
27 Eure	61 Orne	971 Guadeloupe
28 Eure-et-Loir	62 Pas-de-Calais	974 la Réunion
29 Finistère	63 Puy-de-Dôme	
30 Gard	67 Bas-Rhin	

Source : AdCF, janvier 2012

Départements ayant adopté leur SDCI entre janvier et mai 2012 :

- 59 Nord
- 91 Essonne

Source : AdCF, Contenu et mise en œuvre des schémas départementaux de coopération intercommunale. Synthèse actualisée, 15 juin 2012.



Quarante ans de politiques publiques d'environnement ont profondément modifié la gestion de l'eau et des déchets. Beaucoup de choses ont changé : le référentiel gestionnaire n'est plus le même, la législation s'est renforcée, les enjeux territoriaux se sont recomposés, les modalités et l'échelle d'intervention publique ont été remodelées... En un mot, l'action publique territoriale s'est recomposée. Progressivement, les acteurs territoriaux ont inventé de nouvelles formes d'organisation, eu égard aux conditions et aux problématiques spécifiques de leurs territoires.

Quelle(s) forme(s) ces recompositions peuvent-elles prendre ? Et selon quelle(s) trajectoire(s) ? Existe-t-il des invariants ? Qui pilote ces dynamiques territoriales et quelle place occupent les collectivités ?

L'objectif de la thèse est de mettre en lumière l'existence d'une variété de formes d'organisation territoriale dédiées à la gestion de l'eau potable et des déchets municipaux, à partir d'une entrée « services publics ». Par le biais de monographies départementales, la thèse met à l'épreuve de la réalité du terrain les résultats d'une importante revue de littérature. Cela permet ainsi de mettre en exergue la force des coalitions d'acteurs et le jeu structurant entre Conseils Généraux et pôles urbains dans ces trajectoires de recomposition, ou encore l'existence d'un phénomène d'hybridation des modes de régulation influençant les trajectoires départementales. Enfin, en croisant la littérature spécifique à l'action publique et la grille d'analyse développée, la thèse propose de contribuer au lexique analytique de ce domaine d'étude.

Mots clefs : sociologie de l'action publique, régime d'action publique territoriale, gouvernance territoriale, politiques publiques, département/départementalisation, trajectoires de recomposition, services publics d'eau potable et de déchets municipaux, territoire/territorialisation, pouvoir, régulation.