HAL
open science

Peut-on parler de gouvernance urbaine des réseaux ?

Emmanuelle Hellier

To cite this version:

Emmanuelle Hellier. Peut-on parler de gouvernance urbaine des réseaux ? : Application à l'alimentation en eau potable des agglomérations françaises.. 2009. halshs-00433484

HAL Id: halshs-00433484

https://shs.hal.science/halshs-00433484

Preprint submitted on 19 Nov 2009

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Peut-on parler de gouvernance urbaine des réseaux ?
Application à l'alimentation en eau potable des agglomérations françaises.

Emmanuelle Renaud-Hellier
Maître de Conférences en Aménagement de l'Espace
ESO UMR 6590 - Université Européenne de Bretagne – Rennes 2
emmanuelle.renaud-hellier@uhb.fr

Nœud d'échanges, centre de consommation, la ville développe un métabolisme que l'on peut aborder sous l'angle écologique des flux d'entrée et des flux de sortie de matières. La matière première, l'eau brute, est transformée en un produit, l'eau potable, utilisable pour les usages domestiques ; une fois utilisée, l'eau usée est rejetée après traitement au milieu naturel. Depuis la deuxième moitié du XIXe siècle, les réseaux d'eau assurent cette fonction circulatoire et métabolique de la ville (Barles, Guillerme, 2003) et se sont étendus au gré de l'urbanisation, en l'accompagnant plus qu'en la limitant.

Or, aujourd'hui la gestion urbaine de ces réseaux rencontre des limites liées aux exigences écologiques vis-à-vis de la ressource, aux normes sanitaires de la production d'eau urbaine et au contexte de variations spatiales et saisonnières des besoins en eau. La gestion de réseaux, indissociable de la gestion des services, est mise à l'épreuve de phénomènes sociaux tels que les temporalités de vie des ménages et les nouvelles formes d'habiter et de vivre : étalement urbain, exurbanisation, bi-résidentialité, activités de loisirs... Parallèlement à ces changements sociaux et territoriaux, les questions d'environnement, de qualité et de prix de l'eau agitent les collectivités responsables du service (communes ou syndicats de communes), les financeurs et exploitants, ainsi que des usagers-citoyens de plus en plus nombreux et organisés. La gestion des réseaux, dans leur dimension de service et pas seulement d'infrastructures, s'élargit donc à de nouveaux acteurs et à des enjeux plus complexes, plus épais et plus incertains qu'à la pérennisation d'une mécanique de distribution.

Le propos vise donc à appréhender, pour une compétence qui reste locale et très décentralisée, comment s'opère cette intrusion de la gouvernance dans la gestion des réseaux, selon quelles modalités et avec quelle ampleur. Après avoir posé et discuté les rapports entre les deux notions de « gestion » et de « gouvernance » en première partie, l'objet de la deuxième partie consiste à développer les enjeux socio-économiques et géographiques qui sollicitent des approches politiques autant que gestionnaires. La troisième partie montre qu'au delà des progrès permis par l'intercommunalité, les déterminants d'ordre technico-économiques et les fragmentations institutionnelles brident le fonctionnement d'une gouvernance des réseaux d'eau à l'échelle locale et globale.

1. Gestion et gouvernance, deux notions connexes mais distinctes

Très usités dans les cénacles politiques et mobilisés par les travaux scientifiques en économie, sociologie politique ou en aménagement, ces deux termes entretiennent des relations étroites mais s'inscrivent dans des registres bien distincts. Ils donnent lieu à une lecture des systèmes d'acteurs sensiblement différente.

A. Définitions simples

La notion de gestion est assez neutre. Dans un sens courant, la gestion renvoie à l'administration d'un service ; il s'agit de la science de l'administration, de la direction d'une

organisation et de ses différentes fonctions. Gestion des mobilités, de la ville, de l'environnement… La gestion doit assurer le bon fonctionnement d'un service ou d'un système, du point de vue technique et économique, et viser la satisfaction de la demande tout en respectant les contraintes de droit et d'équilibre financier. La gestion complète l'ingénierie, qui se situe plutôt en amont pour la conception et l'étude du projet industriel à mener. Le domaine des réseaux techniques, notamment les réseaux d'eau, illustrent tout à fait cette définition. La gouvernance quant à elle est une notion fortement marquée par le contexte de sa production, celle des Nations Unies et des grandes organisations internationales. Transposée du monde de l'entreprise à la sphère du politique, cette notion repose sur l'idée que la régulation des tensions peut être réalisée par des régulations horizontales entre institutions et acteurs de la société civile, société civile entendue au sens large, c'est-à-dire monde socio-économique, ONG, associations. L'objectif de la gouvernance est la résolution de problèmes de coordination, au moindre coût. La gouvernance s'affronte nécessairement à des questions de choix collectifs, valeurs, d'intérêt général, de légitimité, et, en somme, de politique (Le Galès, 2003).

B. Deux sphères de référence

Une première différence entre gestion et gouvernance concerne donc la sphère de référence de ces deux notions : sphère technique et économique pour la première, sphère politique pour la seconde. La gouvernance des réseaux renvoie à la dimension socio-politique de l'organisation des services, des décisions et des choix. Elle est mise à l'épreuve lors de choix de modes de gestion, lors de contestations d'aménagement, ou lors de problèmes entre usages de la ressource. La gestion peut être considérée comme la dimension technico-financière et technico-juridique du fonctionnement des services et réseaux d'eau ; elle relève spécifiquement des collectivités responsables de l'alimentation en eau potable et de leurs exploitants. Bien entendu, la frontière est mince entre les deux sphères. Les deux sphères se recoupent lorsqu'il s'agit par exemple d'adapter le dispositif d'Alimentation en Eau Potable (AEP) aux exigences des lois et directives. Ce processus nécessite à la fois la mobilisation de connaissances techniques et scientifiques sur l'hydraulique, mais renvoie aussi à des choix collectifs de dispositifs ou de politiques (maîtrise de la demande plutôt que gestion par l'offre par exemple), soulève des enjeux d'augmentation des prix de l'eau et implique une concertation avec d'autres usages de la ressource.

Conséquence de cette différence, la gouvernance se définit en sociologie politique par rapport à la notion de gouvernement[1]. Par rapport à un processus multi-finalisé mais orienté autour d'un but dominant (le gouvernement) la gouvernance se déploie dans les processus de coordination des acteurs politiques et sociaux, parfois autonomes par rapport à l'Etat (Le Galès, 2003). Bien évidemment, la gouvernance n'a pas remplacé le gouvernement, mais elle a pu s'insérer dans ses failles et se développer à la faveur de la décentralisation.

C. Un périmètre d'acteurs élargi

Une deuxième différence majeure relève de « l'horizon » dans lequel l'une et l'autre se place. La gestion se structure autour d'objectifs, de hiérarchie des actions, d'échéances fixées et mobilise des moyens connus à l'avance, alors que la gouvernance est faite de rétroactions et d'ajustements successifs, selon un réseau d'acteurs variable et plus large. De fait, la configuration actuelle de la gestion des réseaux d'eau nous semble relever de la situation de gouvernance. Si la gestion de l'eau potable relève avant tout des communes et de son éventuel délégataire, les acteurs potentiellement impliqués dans la gouvernance sont nettement plus nombreux (document 1). La commune est responsable devant l'Etat de la qualité de l'eau distribuée, régulièrement contrôlée par la Direction Départementale de

[1] Nous laissons de côté l'approche de la sociologie des organisations et le concept de régulation.

l'Action Sanitaire et Sociale (DDASS). Cette dernière délivre aussi les autorisations de prélèvement et instruit les procédures de protection de captages. Les normes et objectifs appliqués par cette police de l'eau française proviennent de l'échelon européen, via les directives. Ensuite, l'éventuel délégataire du service d'eau, souvent privé, joue un rôle stratégique mais souvent mal connu. Il délégataire assure l'exploitation du service (contrat d'affermage) voire l'investissement dans les réseaux (contrat de concession). Relevant d'un des trois grands groupes mondiaux (Véolia, Lyonnaise des eaux ou SAUR), ce délégataire est pris dans des logiques qui relèvent des économies d'échelle régionale et de stratégies de développement internationales. Les usagers-clients du service sont aussi des acteurs de la gouvernance en particulier par le biais des collectifs d'usagers à géométrie variable et des associations régulièrement mobilisées en faveur de l'environnement ou des consommateurs.

2. Les exigences de la gouvernance urbaine des réseaux d'eau

Réponse technique aux problèmes d'hygiène publique à l'ère industrielle, le réseau d'eau (et d'assainissement) a accompagné la croissance urbaine mais s'est aussi imposé comme modèle industriel et de services en tant que tel, à travers un « système normalisé d'équipements techniques et d'infrastructures lourdes, pour la production d'un bien standardisé de grande consommation » (Schneier, Petitet, 2005).

Or, le modèle est aujourd'hui questionné par des exigences réglementaires de nature sanitaire, par la mise en place d'une organisation changeant d'échelle et par les rapports public-privé dans le cadre de la délégation de service public.

A. La conformité avec les normes sanitaires de production d'eau potable.

La distribution d'eau potable est depuis les années 1970 soumise à des normes européennes très strictes de qualité d'eau au robinet, mais aussi de qualité d'eaux brutes destinées à l'alimentation humaine. La directive eaux brutes de 1975 et la directive eau potable de 1980 toujours en vigueur font le lien entre qualité des eaux, nature du traitement et potabilité. Elles fixent des valeurs limites 46 paramètres, dont les nitrates. Or, même si le seuil nitrates est resté inchangé depuis 1975, la dégradation de la qualité des eaux superficielles et des eaux souterraines a entraîné un déclassement de quantité de captages devenus impropres à la potabilisation. Le contentieux entre la France et la Commission Européenne fondée sur neuf bassins bretons (Keller, 2007) a été largement relayé par les médias nationaux et régionaux. La gestion de réseaux d'alimentation induit donc nécessairement des actions très en amont, pour assurer les conditions de production d'une eau potable. Les périmètres de protection sont surtout mis en place autour des grands captages (à peine 40% des périmètres de protection sont complets en France) et ces procédures sont longues, complexes et coûteuses en raison des nécessités de négocier l'usage des sols avec les propriétaires de terrain. En Allemagne, notamment en Bavière, les collectivités publiques responsables de l'eau passent des contrats rémunérés avec les agriculteurs en échange de la mise en jachère des terres ou de la non-utilisation de produits phytosanitaires et d'engrais chimiques sur les cultures.

L'indisponibilité d'eaux brutes du fait de leur non conformité enjoint les collectivités à sécuriser l'alimentation en eau par différents moyens, qui tous mettent en œuvre des processus de négociation avec d'autres usagers et d'autres territoires. Avec les politiques de sécurisation, les échelles des réseaux d'eau prennent de nouvelles dimensions.

B. Les changements d'échelle liés à une politique de sécurisation de l'alimentation en eau des agglomérations.

Certes, nombre d'agglomérations avaient depuis longtemps (fin XIXe siècle) recours à des sources éloignées, sources d'eau plus pure et plus abondante (Paris intra muros, Rennes…). Le phénomène s'est amplifié après guerre, par exemple avec l'adduction vers Dijon depuis la nappe alluviale de la Saône. Néanmoins, le coût de transport de l'eau fait que les collectivités essaient d'utiliser une ressource locale, si bien que les réseaux se sont construits de manière très décentralisée. Depuis une vingtaine d'années, face à des situations plus tendues liées à des épisodes de sécheresse et à l'inertie des pollutions diffuses, les collectivités ont réalisé des interconnexions entre des réseaux auparavant isolés. Ces opérations permettent de gérer des épisodes de déficit en comptant sur l'apport d'une autre collectivité et de faciliter les ventes entre syndicats. L'échelle de la gouvernance urbaine des réseaux n'est plus aujourd'hui l'agglomération et ses périphéries mais l'échelle départementale voire interdépartementale lorsque les sites de prélèvements sont hors département. Cette situation peut d'ailleurs faire émerger des conflits d'intérêts dans un contexte de départementalisation des politiques de l'eau. Le département des Côtes d'Armor a fixé une limite de prélèvements à la Ville de Rennes pour le barrage de Rophémel sur la Rance.

En outre, ces politiques d'équipement ponctionnent les budgets de syndicats et des communes et se répercutent sur les factures d'eau des usagers. Ainsi, en Ille-et-Vilaine, le syndicat départemental d'investissement pour les infrastructures de production d'eau potable, créé en 1992 pour sécuriser l'AEP, prélève sur chaque facture une contribution spécifique de 0,08€ par m^3 en 2008. Il est patent que les petites communes ont peu de moyens pour réaliser et assurer la maintenance de leurs réseaux. La solidarité intra départementale est soutenue par les contribuables urbains. Cela interroge la gouvernance urbaine : jusqu'où étendre la solidarité urbaine ? Dans un contexte d'interconnexion fonctionnelle autour de nœuds urbains centraux, la solidarité financière s'étend très largement à la dimension du réseau.

Or, la gestion doit faire face à des phénomènes de variabilité spatiale de la demande, qui sollicitent des adaptations rapides de l'infrastructure et hypothèquent les objectifs d'équilibre économique. En effet, la baisse des consommations urbaines s'accompagne d'une croissance des demandes périurbaines. Les espaces périurbains, d'après les derniers résultats de l'INSEE (1999-2006), connaissent le taux d'évolution démographique annuel le plus élevé de tous les types d'espaces « à dominante urbaine » : +1,3% contre +0,3% dans les villes-centres et +0,6% dans les banlieues des pôles urbains. Supports d'une urbanisation consommatrice d'espace et des ressources, ces espaces ne sont pas toujours intégrés à une planification d'ensemble et développent des politiques communales moins encadrées par l'intercommunalité (cf. partie 3, B).

A. La maîtrise de la délégation de service par les gestionnaires publics

Les réseaux sont le volet technique d'un service rendu à l'usager, le service public d'eau potable. Ce service a un caractère industriel et commercial, comme les transports urbains ou la collecte des ordures ménagères, et peut faire l'objet d'une Délégation de Service Public (DSP). La DSP à des opérateurs privés pour la distribution d'eau potable est ancrée dans les pratiques de gestion urbaine en France, du fait de son ancienneté, de l'instauration de contrats très longs de 20 à 30 ans, et du développement des compétences de grands groupes industriels. En 2004, d'après une enquête sur un panel de 200 territoires[2], la DSP concernait les deux tiers des villes ou groupements de 20000 à 100000 habitants, et un peu plus de la moitié des grandes agglomérations enquêtées. Ce profil français s'inscrit dans des dispositifs européens globalement marqués par la primauté de gestion publique directe (Barraqué, 1995).

En termes de gouvernance, les relations public-privé qui se sont instaurées entre les collectivités et les exploitants ont évolué en matière de gestion des services. A l'origine

[2] Etude Dexia, Maires des grandes villes et Fédération des villes moyennes, *Les services publics locaux*, 2004.

majoritaires, les concessions ont laissé place aux affermages, forme dominante de la DSP à l'heure actuelle aussi bien en milieu rural qu'en milieu urbain. Seules quelques grandes villes centres sont encore en concession (Bordeaux, Dijon…). La loi Sapin de 1993 exige une mise en concurrence entre les candidats à un contrat de délégation lors d'une réponse à appel d'offres, réduit la durée moyenne des contrats, ramenée de 30 ans à une dizaine d'années aujourd'hui, et encadre plus strictement le contrat. Initié par des contentieux autour des prix de l'eau et porté par des cas emblématiques de grandes villes (Grenoble début 2000, Paris aujourd'hui), le mouvement de remunicipalisation des services d'eau reste modéré mais pourrait à terme marquer le paysage institutionnel de la gestion urbaine de l'eau. Les remunicipalisations ne représenteraient qu'1% des appels d'offres annuels d'après la Fédération Nationale des Collectivités Concédantes de Réseaux (FNCCR). De vastes régies s'organisent de fait, en Nord-Pas-de-Calais (Noréade) ou dans l'Agglomération de Rouen, dont la régie intégrera 23 communes supplémentaires en 2010. Plusieurs exemples de retours en régie ont récemment affecté des villes moyennes (Castres, Châtellerault) tandis que d'autres envisagent une DSP (Cholet). La communauté urbaine de Cherbourg a repris la gestion de l'eau à l'échéance de son contrat avec Véolia en 2005 et a étendu la régie unique à l'ensemble de son territoire en 2004. Il existe une certaine inertie des situations, notamment du fait que le retour en régie s'avère un transfert techniquement complexe (comptabilité, réorganisation des services) et que la rupture d'un contrat doit être solidement justifiée et étayée pour obtenir gain de cause juridique vis-à-vis du délégataire. Il apparaît plutôt que pendant le contrat, les contraintes sont plus serrées sur les délégataires. Les collectivités s'efforcent de réaliser des audits comparatifs de modes de gestion pour choisir en connaissance de cause à l'échéance du contrat. La société civile pousse la collectivité concédante à mettre en cause des contrats en cours, ce qui a été réalisé avec succès à Bordeaux ; la renégociation par la communauté urbaine en 2006-2008 du contrat de 30 ans signé en 1992 avec Lyonnaise des eaux a permis de faire baisser le prix de l'eau et d'obtenir entre autres un doublement des investissements d'ici la fin du contrat en 2021). Cet exemple bordelais fait école, et d'autres collectifs d'usagers se mobilisent actuellement vis-à-vis des gestionnaires publics pour solliciter des audits, renégociations de contrats ou plus radicalement un retour en régie (exemple de Cognac).

Il reste que ce partenariat public-privé souffre malgré tout d'une asymétrie d'information au détriment du gestionnaire public, en particulier en situation de concession. Détenteur des réseaux pendant la durée du contrat, le concessionnaire possède les données d'exploitation. Il détient les plans des tracés des réseaux, dont le gestionnaire public municipal a besoin pour les travaux de voirie et d'aménagement. En affermage, le délégataire garde également confidentielles les données désagrégées concernant les abonnés, les consommations et factures. Cela freine la connaissance publique des données, peut entraver le travail des chercheurs au sujet des consommations urbaines et intra-urbaines, le gestionnaire s'appuie néanmoins sur des données du délégataire pour réaliser le rapport annuel des services d'eau et d'assainissement à destination des services de l'Etat et du public.

Les enjeux principaux esquissés ici montrent le rôle réglementaire de l'Etat dans la gestion des services d'eau (exigences sanitaires et cadre des appels d'offres) ainsi que le rôle des acteurs privés dans la gouvernance, par le bais des collectifs d'usagers qui remettent en cause les termes des contrats de délégation. Si les enjeux économiques sont présents (économies d'échelle) et le service d'eau tarifé, la gouvernance des réseaux n'est pas pour autant assurée par des mécanismes de marché. Elle repose toujours sur les gestionnaires publics, qui par les démarches de coopération intercommunale introduisent un niveau de gouvernance apparemment pertinent. Qu'en est-il réellement ?

3. L'approfondissement de l'intercommunalité répond-elle de manière adéquate à ces exigences de gouvernance des réseaux d'eau ?

Destinée à gérer en commun un service et des infrastructures, la coopération intercommunale induit aussi un projet commun concernant les politiques à mener sur le réseau et implique que le gestionnaire se positionne dans le réseau d'acteurs élargi (document 1) et l'organise.

A. Une refonte de l'intercommunalité urbaine de l'eau très variable

A la réticularité des réseaux d'eau, répond une organisation des gestionnaires publics en maillage territorial autour des syndicats intercommunaux. Ce développement syndical s'est réalisé au-delà des ville centre, dans les communes de banlieue et en milieu rural lors de la phase d'équipement majeure des années 1960. D'après les données de l'Institut Français de l'Environnement, l'intercommunalité de gestion des services d'eau se développe encore, elle englobe 3% de communes supplémentaires par an entre 2001 et 2004. Les territoires syndicaux correspondent à des logiques locales d'approvisionnement s'appuyant sur la répartition de la ressource.

La gestion des réseaux est donc fondamentalement assise sur une trame syndicale relativement dense. Cette trame couvre par exemple en quasi totalité le département d'Ille-et-Vilaine, les gestions communales concernant souvent les ville-centre (Rennes, St-Malo, Fougères, Vitré) (document 2). Depuis les lois de 1992 et 1999 sur l'intercommunalité, les EPCI à fiscalité propre peuvent exercer les compétences Eau et Assainissement. Si les communautés de communes s'en sont peu saisies, les 15 communautés urbaines les exercent obligatoirement. En 2008, un peu plus d'un tiers des communautés d'agglomération de plus de 100000 habitants exercent la compétence production et distribution d'eau potable. L'essentiel des structures exercent en fait les compétences groupées eau et assainissement, tandis que 2 communautés seulement, celles de Lorient et d'Annecy, exercent la seule compétence eau (document 3).

Le passage en communauté d'agglomération ou communauté urbaine a pu susciter dans des agglomérations une refonte des territoires de la gestion des réseaux d'eau. Ainsi, la communauté d'agglomération dijonnaise a créé, en se substituant au district en 2000, un Syndicat Mixte du Dijonnais (SMD) de même périmètre, syndicat chargé d'exercer les compétences eau et assainissement de la communauté. Cette unification a provoqué la disparition de deux syndicats périphériques préexistants, dont une partie des communes a rejoint le SMD, et le regroupement de communes auparavant en gestion communale, dont la ville-centre Dijon (Renaud-Hellier, 2005). Du point de vue des exploitants privés, présents dans 20 communes sur 21, l'évolution observable depuis 2000 au sein de l'agglomération dijonnaise témoigne d'une progression du délégataire dominant, Lyonnaise Des Eaux, y compris dans la seule commune encore en régie, où cette entreprise privée réalise une prestation de service sur la facturation et la gestion commerciale.

La réalisation de schémas d'AEP à l'échelle de l'agglomération est alors un premier outil de gouvernance urbaine des réseaux. Le schéma directeur est en effet à la fois un outil de gestion, support des plans d'investissement dans les réseaux, mais aussi un vecteur de gouvernance à double titre : vérifié régulièrement et fondé sur des prévisions démographiques et de consommation, il s'adapte aux évolutions des réseaux et aux besoins de l'urbanisation d'une part. Il sert d'interface entre le gestionnaire et l'exploitant privé, au cours de son élaboration, les échanges permettent une consolidation du partenariat public-privé d'autre part.

L'enjeu de l'exercice des compétences eau et assainissement par les communautés d'agglomération et de communes est de faciliter la prise en compte des réseaux dans les politiques d'urbanisme, notamment des coûts de réseaux. Or, il existe bien un lien entre forme urbaine et coût des réseaux à échelles locale et régionale (Jaglin et al., 2008).

B. L'entre-deux périurbain

Les espaces en croissance urbaine mais peu denses présentent une situation intermédiaire, de « l'entre-deux », entre des espaces anciennement et largement densifiés où s'opèrent des économies d'échelle sur des réseaux collectifs performants, et des espaces très faiblement peuplés où les dispositifs locaux possèdent encore leur pertinence. Temporellement, ce sont aussi des espaces « du basculement » urbain, où les effets de seuil jouent à plein lorsque d'anciens bourgs deviennent nouveaux noyaux urbains avec toutes leurs exigences et problématiques d'aménagement de type urbain. Les coûts d'extension des réseaux sont particulièrement élevés et se pose la question du financement de la construction et de l'entretien de ces nouveaux réseaux, il s'agit autant d'une question de gouvernance que de gestion puisque différentes hypothèses sont possibles : la collectivité dans son ensemble supporte les coûts ou les coûts sont imputés aux bénéficiaires de l'équipement, comme cela s'opère variablement en Zone d'Aménagement Concerté. Souvent aussi les disponibilités en eau peinent à répondre aux demandes accrues par des modes de vie « extensifs » et les services préfectoraux mettent en demeure les collectivités de trouver des solutions à la non-conformité des eaux brutes.

Or, ces questions sont résolues de manière très classique et palliative, les gestionnaires de réseaux périurbains apportant des réponses curatives et palliatives.

Les ventes d'eau permettent aux secteurs périurbains de poursuivre leur croissance, en ayant donc recours à des fournisseurs extérieurs, gros producteurs d'eau, en général les agglomérations ou leurs ville-centre. L'Agglomération de Dijon, par le biais de son syndicat d'eau SMD, a signé une convention avec un syndicat périurbain pour lui livrer régulièrement de l'eau potable permettant de faire baisser la charge de nitrates de l'eau des sources locales. La Ville de Rennes vend plus de la moitié de sa production d'eau annuelle (11 millions de m^3 sur 20) à des collectivités extérieures déficitaires en ressources locales. Cette part reste stable. Autrement dit, les espaces de périphérie se développent sur situation de dépendance vis-à-vis des ressources de la ville-centre. Dans le cas dijonnais, cette dépendance reste économique puisque le territoire périurbain, constitué en communauté de communes et syndicat d'eau local, est institutionnellement distinct de la communauté d'agglomération de Dijon. Dans le cas rennais, les territoires périurbains qui acquièrent de l'eau se trouvent en majorité dans la communauté d'agglomération, et participent de ce fait à la planification de l'habitat et des activités conçues à cette échelle. D'autres territoires importateurs d'eau (syndicat Nord et Sud de Rennes) dépassent les limites de la communauté d'agglomération de Rennes ; d'autres encore se trouvent à l'extérieur (Rophémel, Tinténiac-Bécherel au Nord-ouest de la CA, se trouvent sur l'adduction) (document 2).

Si les schémas directeurs d'AEP d'agglomération progressent, en s'emboîtant dans les schémas départementaux, les SCOT développent rarement l'approche de cette question, confiée aux syndicats sectoriels, alors qu'ils accordent souvent beaucoup de place à l'importance écologique et paysagère de l'eau. Néanmoins, le cas du SCOT de Dijon présenté rapidement ci-dessous, indique une évolution : des études ont été lancées en 2007 pour la mise en place ultérieure d'un schéma directeur d'AEP à l'échelle du SCOT (document 4). Il faut souligner, en italique dans le texte, que le schéma directeur d'AEP du SCOT n'est qu'une extension de celui de l'agglomération, et que finalement, le Syndicat Mixte du Dijonnais, donc la communauté d'agglomération dijonnaise en est le maître d'ouvrage et le cabinet SAFEGE, filiale du concessionnaire dijonnais LDE, le maître d'œuvre des études. On imagine

bien que la démarche devra être concertée non seulement avec les syndicats périphériques mais aussi avec le conseil général qui finance une partie des travaux d'équipement des communes périurbaines.

Enfin, l'articulation entre les politiques de développement local et les possibilités de réponse du syndicat intercommunal aux nouvelles demandes engendrent des situations de tension non résolues. Les communes du syndicat périurbain nord-dijonnais précédemement évoqué sollicitent le syndicat d'eau local et révisent leurs plans locaux d'urbanisme pour permettre l'ouverture de nouvelles terres à l'urbanisation et l'implantation de nouveaux équipements. « Ce sont des visions a priori différentes qui peuvent s'exprimer sur ce territoire, chaque maire ayant une compréhension propre de la stratégie de croissance de sa commune et des contraintes environnementales à respecter » (Larceneux et al., 2009). Intérêts communaux et logique intercommunale sont encore à harmoniser.

C. Les rapports public-privé

L'intégration de la compétence eu dans les intercommunalités peut entraîner non seulement une recomposition des territoires syndicaux mais peut aussi avoir pour conséquence un rapport de force nouveau entre un acteur institutionnel puissant et des délégataires variés. C'est l'argument défendu par la communauté urbaine de Nantes, qui vise à mettre en concurrence les modes de gestion au sein du territoire urbain, des communes restant en régie (Nantes), les autres étant confiées à des opérateurs privés différents. L'objectif est d'obtenir des services à meilleur coût et d'adapter le mode de gestion aux profils des communes.

En France, la figure de l'usager « individualisée et abstraite » s'est consolidée à la faveur de mobilisations et contestations collectives *ad hoc* ou préalablement structurées retentissantes (St-Etienne, Grenoble, années 1980) en se plaçant dans la brèche ouverte par l'opacité des contrats de délégation et par la disparités des prix (Dall'Aglio, 2003). Les associations de consommateurs trouvent aujourd'hui des convergences avec des associations environnementales et peuvent mettre en avant le statut de bien environnemental et de bien commun de l'eau, sans nécessairement remettre en cause le principe de service payant. Le passage d'une information des usagers à une concertation avec les citoyens sur la gestion des réseaux d'eau potable est donc réclamé par ces acteurs de la gouvernance locale. Or, les commissions consultatives des services publics locaux (CCSPL) apparaissent insuffisants dans leurs principes et surtout dans leur fonctionnement. Dans leurs principes, ils sont des lieux d'information des représentants du public mais restent confinés à des représentants. Ils gagneraient à avoir un caractère public, Dans leurs fonctionnements, leur ponctualité fait obstacle à leur mission de lieu de dialogue entre gestionnaires et usagers. Pour la CCSPL de la ville de Rennes, une réunion par an a lieu pour la présentation du rapport du maire sur les services d'eau, les deux autres réunions étant consacrées aux autres services délégués. On pourrait envisager des rencontres plus fréquentes, d'autant plus que les participants doivent rapidement prendre la mesure de dossiers très techniques et complexes. Par ailleurs, l'accès au rapport annuel des services d'eau est inégalement démocratisé selon les collectivités urbaines.

Le service d'eau ne peut être traité de la même manière qu'un autre service public dans la mesure où l'accès des populations en est vital. La dernière loi sur l'eau de 2006, la LEMA, Loi sur l'Eau et les Milieux Aquatiques, rappelle dès son premier article le droit d'accès aux services d'eau de tous les usagers. Ce droit s'exerce « dans des conditions économiquement supportables par tous », « tous » englobant les usagers et le gestionnaire du service d'eau. La tarification étant un principe inscrit dans la loi simultanément, les aménagements financiers ne peuvent porter que sur les montants de la facture ou l'aide au paiement de cette facture. La loi permet que la mise à disposition de l'eau potable puisse se faire à des tarifs prenant en compte les critères économiques et sociaux. Dans cette hypothèse,

différentes pistes peuvent être suivies et sont déjà explorées par des municipalités (St Etienne, Grenoble…) : progressivité du prix allégeant la facture de base, la tarification par catégories sociales, ou les aides au paiement de la facture, comme cela se pratique déjà.

Ainsi la gouvernance urbaine des réseaux amène les gestionnaires à envisager l'équité sociale du service, dans un contexte où la préservation de la ressource est très coûteuse, où la gestion reste globalement morcelée en syndicats multiples et où la régulation des demandes émergentes est complexe.

Conclusion

« Peut-on parler de gouvernance urbaine des réseaux d'eau potable en France ? »

A travers la question de la gouvernance, il s'agissait bien de réfléchir à la manière dont les réseaux et services d'eau urbains sont « gouvernés », dans un contexte où les propositions de réforme territoriale visent à renforcer ces « gouvernements locaux » que constituent les intercommunalités communautaires.

Or, les politiques d'interconnexion des réseaux locaux, à l'échelle des aires urbaines, sont menées parallèlement au maintien d'une marqueterie syndicale encore dominante. Par ailleurs, au-delà de l'inadéquation des périmètres institutionnels, la gouvernance des réseaux souffre surtout d'une prise en compte insuffisante des politiques de proximité, en cours pour la gestion de l'assainissement et des eaux pluviales (Carré, 2005). Ces efforts de préservation et d'utilisation des ressources de proximité sont sans doute concurrencés par l'objectif de sécurisation et la centralisation progressive des réseaux d'eau. Les agglomérations deviennent des nœuds majeurs dans un dispositif dépassant le cadre local, entraînant une déconnexion entre le territoire et l'eau consommée.

Mais l'insistance européenne sur le retour au bon état écologique des masses d'eau, la valeur les services environnementaux et le développement depuis les années 1990 des territoires de gestion intégrée de l'eau pourraient aussi faire évoluer les champs de vision de gestionnaires urbains de plus en plus sensibles aux arguments écologiques dans le développement local. En outre, le rôle des usagers domestiques et gros consommateurs, qui modulent la demande, font évoluer leurs pratiques et se mobilisent de manière ordinaire ou plus organisée, n'est sans doute pas négligeable. Il reste aux recherches en sciences sociales à en montrer les effets qualitatifs réels sur la gouvernance urbaine des réseaux.

Références bibliographiques

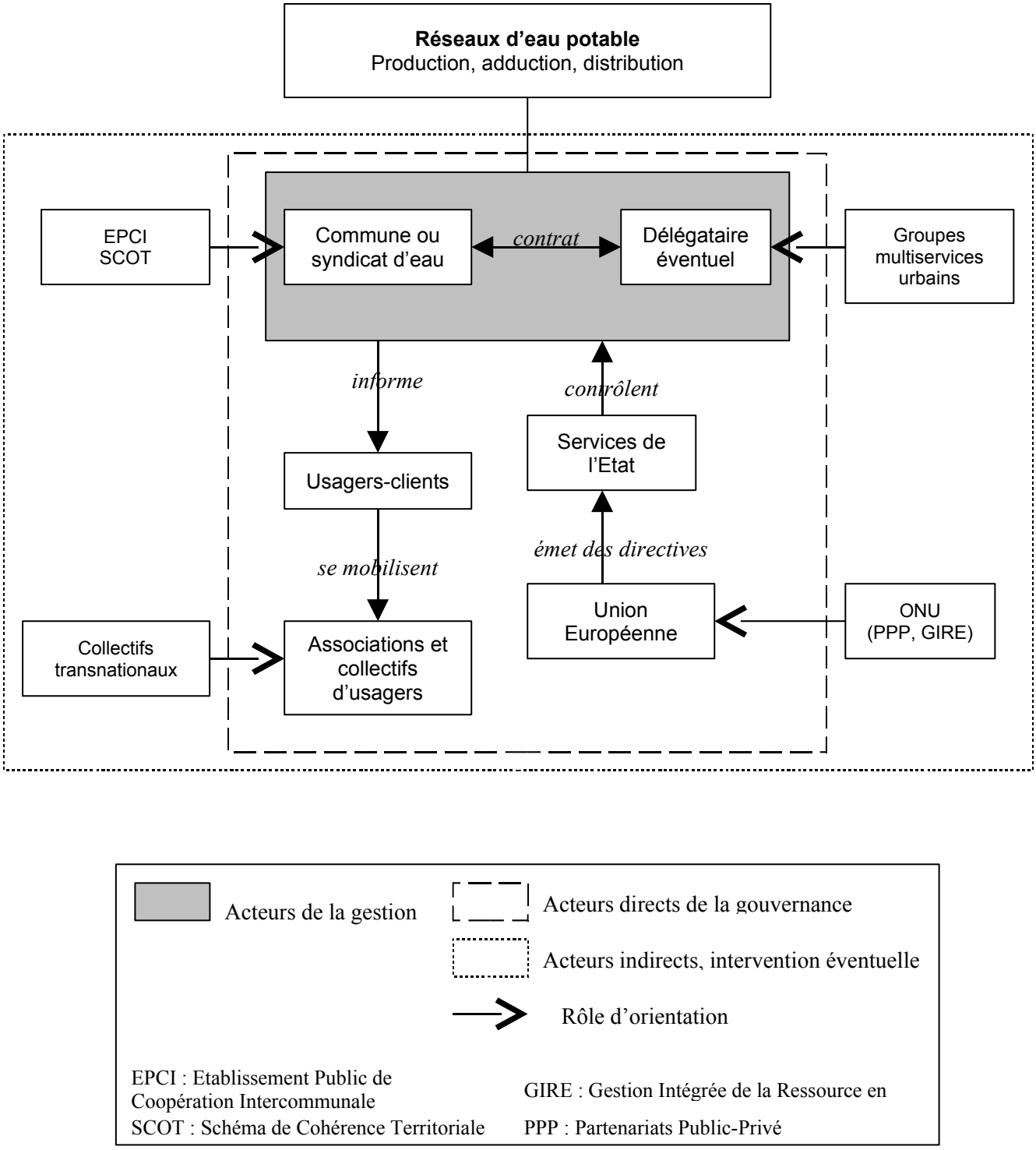
- BARLES S., GUILLERME A. (2003), Bâtir la ville, *Paris projet* n°34-35, pp.198-204.
- BARRAQUE B. (1995), Les politiques de l'eau en Europe, *Revue Française de Sciences Politiques*, année 1995, vol.45 n°3, pp.420-453.
- CARRE C. (2005), Proximité territoriale versus réseaux techniques ? La territorialisation de la gestion urbaine de l'eau en France, *Réseaux et territoires*, colloque de l'IRSVM, Mâcon, septembre 2005.
- DALL'AGLIO S. (2003), Les associations locales d'usagers-consommateurs d'eau : le cas de la grande région lyonnaise, in Schneier, De Gouvello, *Eaux et réseaux, les défis de la mondialisation*, Res-Eau-Ville, Credal, IHEAL, pp.49-67.
- KELLER F. (2007), *Changer de méthode ou payer. Un an après, la France face au Droit communautaire de l'environnement*, Rapport d'information auprès du Sénat, Commission des finances, Mission « Ecologie et développement durable », rapport n°332, Paris, 13 juin 2007.
- JAGLIN Sylvy (coord.) (2008), *Etalement urbain et services en réseaux. Réflexions exploratoires dans quatre villes moyennes européennes : Bordeaux, Nantes, Lausanne et*

Stockholm, Rapport pour la consultation internationale du PUCA « Lieux, flux, réseaux dans la ville des services », octobre 2008, 113 p.

- LARCENEUX A. (dir.) (2009), *Recomposition des territoires, intercommunalité et gestion durable de l'eau. Application aux espaces urbains et périurbains*, Rapport Contrat de Plan Etat-Région Bourgogne, Credespo, UMR ThéMA et ESO, 226p.
- LE GALES P. (2003), *Le retour des villes européennes. Sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*, Presses de Sciences Po, 454p.
- RENAUD-HELLIER E. (2005), Echelles de l'urbanisation, réseaux d'eau et mailles de gestion territoriale. Analyse du cas dijonnais, *XLIe colloque de l'ASRDLF*, Dijon, 5-7 septembre 2005.
- SCHNEIER G., PETITET S. (2005), Le « modèle du réseau » face aux enjeux du développement durable, Dossier « Eau et pouvoirs », Lyon, *Economie et Humanisme* n°372, mars 2005, pp.19-24.

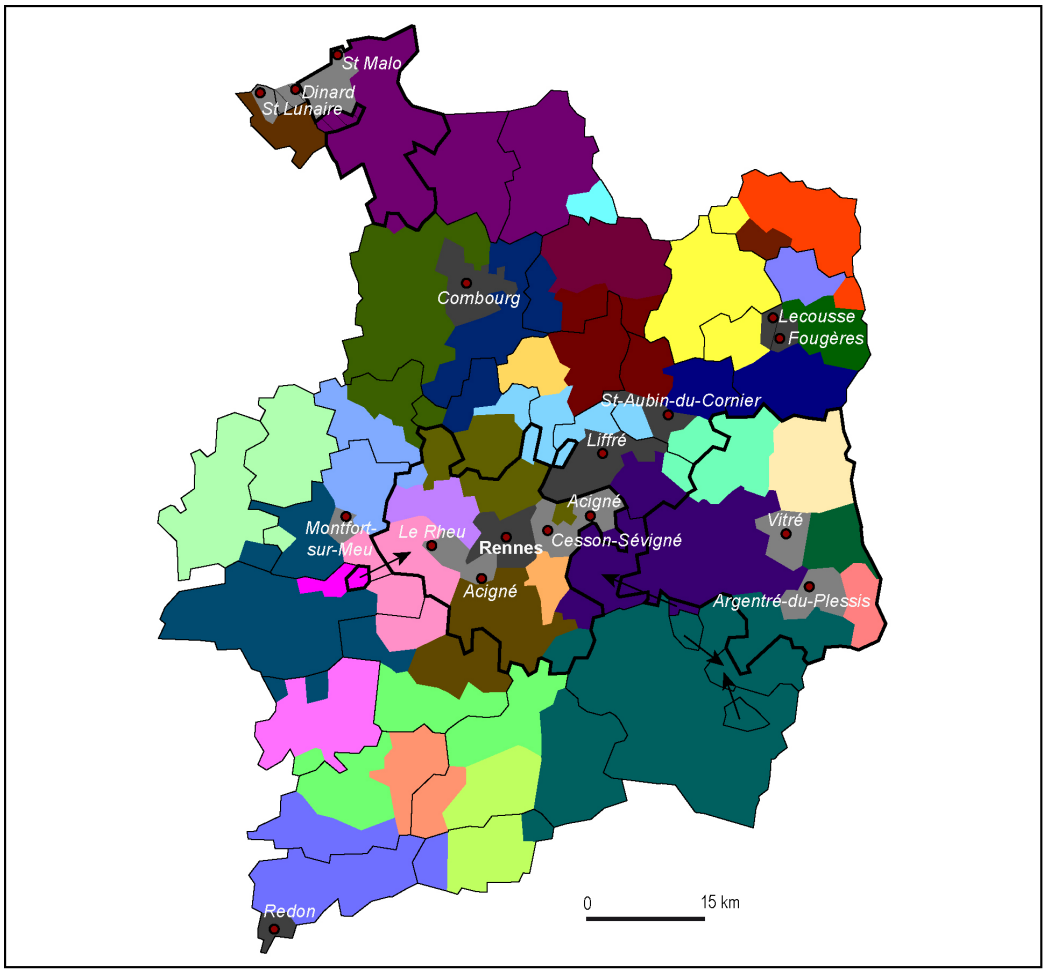
DOCUMENTS

Document 1 - Le système d'acteurs de la gouvernance urbaine des réseaux d'eau potable en France.



Source : E. Hellier, 2009

Document 2 – Les syndicats d'eau potable en Ille-et-Vilaine.



Syndicats de distribution de l'eau potable

- Commune productrice et distributrice
- Commune distributrice
- SI DES EAUX D'ANTRAIN SUR COUESNON
- SI DES EAUX DE BEAUFORT
- SI DES EAUX DE CHATEAUBOURG
- SI DES EAUX DE CHESNE
- SI DES EAUX DE LA CHAPELLE JANSON
- SI DES EAUX DE LA FORET DE PAIMPONT
- SI DES EAUX DE LA FORET DU THEIL
- SI DES EAUX DE LA HAUTE VILAINE
- SI DES EAUX DE LA MOTTE AUX ANGLAIS
- SI DES EAUX DE LA REGION DE TINTENIAC - BECHEREL
- SI DES EAUX DE LA REGION NORD DE RENNES
- SI DES EAUX DE LA REGION SUD DE RENNES
- SI DES EAUX DE LA RIVE GAUCHE DE LA RANCE
- SI DES EAUX DE LA VALLEE DE BEUVRON
- SI DES EAUX DE LA VALLEE DU COUESNON
- SI DES EAUX DE LILLION
- SI DES EAUX DE MAURE-MERNEL
- SI DES EAUX DE Pace - Vezin - St Gilles
- SI DES EAUX DE PARIGNE LANDEAN
- SI DES EAUX DE PORT DE ROCHE
- SI DES EAUX DE ROPHEMEL
- SI DES EAUX DE SAINT AUBIN D'AUBIGNE
- SI DES EAUX DE SOUGEAL-VIEUX VIEL
- SI DES EAUX DE VAL D'IZE
- SI DES EAUX DES BRUYERES
- SI DES EAUX DU PAYS DE BAIN
- SI DES EAUX DU PAYS DU COGLAIS
- SIAEP D'AUBIGNE FEINS MONTREUIL
- SIAEP de Chantepie-Vern
- SIAEP de GUIPRY-MESSAC-SAINT MALO DE PHILY
- SIAEP de Le Pertre - St Cyr Le Gravelais
- SIAEP de Mautauban-St Meen
- SIAEP DE MONTAUTOUR
- SIAEP de MONTERFIL - LE VERGER
- SIVOM de la Bazouge du Desert- Louvigné du Desert

indique la structure de rattachement d'une commune non contigüe

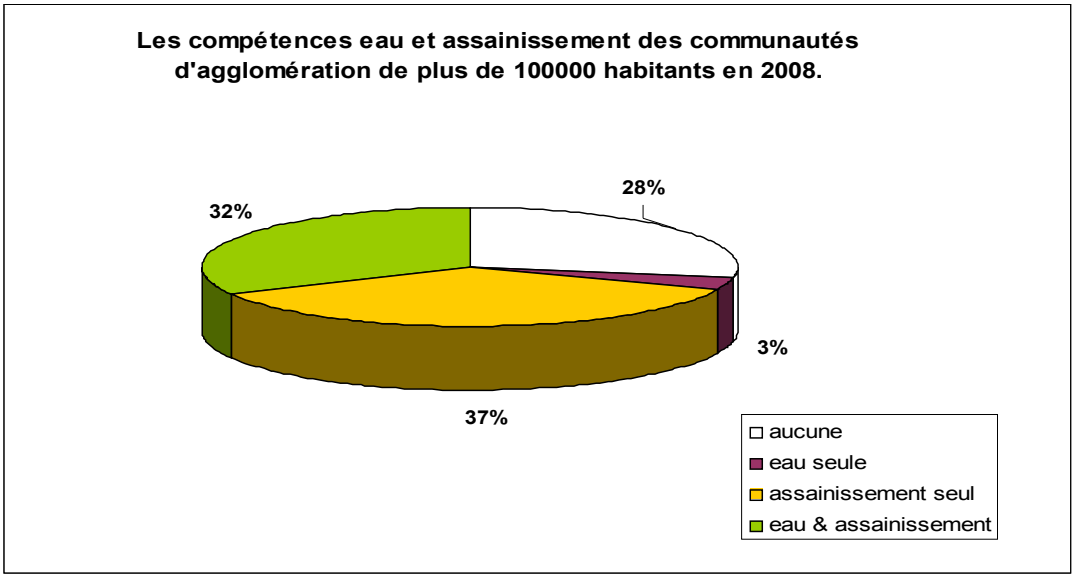
Limite de communautés d'agglomérations

Limite de communautés de communes

SMPEP - Syndicat Mixte de Production d'eau potable; SME - Syndicat Mixte des Eaux; SI - Syndicat Intercommunal
SIAEP - Syndicat Intercommunal d'Alimentation en Eau Potable; SIVOM - Syndicat Intercommunal à vocations multiples

Cartographie A. Barczak, ThéMA CNRS, 2008
source : SMG 35

Document 3



E. Hellier, inventaire personnel, 2008

Document 4 - Le ScoT de Dijon, support territorial d'un schéma directeur de l'eau potable

L'eau est une ressource rare qu'il faut protéger. Le Syndicat mixte s'est fixé cet objectif dans l'élaboration du SCOT afin de remédier aux problèmes à la fois qualitatifs et quantitatifs qui sont un frein à l'attractivité et à la qualité de vie sur notre territoire. Un Schéma Directeur d'alimentation en eau potable du Grand Dijon a été réactualisé en 2006 par le Syndicat Mixte du Dijonnais. *Cette étude réalisée sur l'agglomération dijonnaise doit maintenant s'étendre à celle du territoire du SCOT.*

Rappel : Le Syndicat Mixte du Dijonnais assure actuellement l'alimentation en eau potable des habitants de l'agglomération dijonnaise, mais également de 85 % de la population du SCOT et de plus de la moitié des habitants de la Côte d'Or.

Le Comité syndical a donc décidé, par une délibération du 28 juin 2006, d'engager une étude pour la réalisation d'un schéma directeur d'alimentation en eau potable à l'échelle du SCOT afin de réfléchir aux engagements à prendre dans les prochaines années en matière d'aménagement du territoire, d'identifier les besoins futurs en eau potable ainsi que la capacité de production.

Source : Site internet ScoT Grand Dijon