

Les territoires de l'eau potable

Chronique d'une transformation
silencieuse (1970-2015)

Rémi Barbier, Aurélie Roussary,
coordinateurs

Les territoires de l'eau potable

Chronique d'une transformation
silencieuse (1970-2015)

Rémi Barbier, Aurélie Roussary, coordinateurs

Éditions Quæ
RD 10, 78026 Versailles Cedex

Collection *Update Sciences et Technologies*

Valeurs de la biodiversité et services écosystémiques
Perspectives interdisciplinaires
P. Roche, I. Geijzendorffer, H. Levrel, V. Maris, coord.
2016, 218 p.

Partenariats pour le développement territorial
A. Torre et D. Vollet, coord.
2016, 244 p.

Abeilles et paysages
Enjeux apicoles et agricoles
E. Maire et D. Laffly, coord.
2015, 192 p.

Repenser l'économie rurale
P. Jeanneaux, P. Perrier-Cornet, coord.
2014, 278 p.

Terres agricoles périurbaines
Une gouvernance foncière en construction
N. Bertrand, coord.
2013, 256 p.

Cultures pérennes tropicales
Enjeux économiques et écologiques de la diversification
F. Ruf, G. Schroth, édit.
2013, 304 p.

Éditions Quæ
RD 10
78026 Versailles Cedex
www.quae.com

© Éditions Quæ, 2016 e-ISBN : 978-2-7592-2499-9 ISSN : 1773-7923
Le code de la propriété intellectuelle interdit la photocopie à usage collectif sans autorisation des ayants droit. Le non-respect de cette disposition met en danger l'édition, notamment scientifique, et est sanctionné pénalement. Toute reproduction, même partielle, du présent ouvrage est interdite sans autorisation du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20, rue des Grands-Augustins, Paris 6^e.

Sommaire

Remerciements	5
Introduction	7
Problématique.....	7
Présentation des cas d'étude.....	12
Chapitre 1. De la desserte universelle à la sécurité en eau	17
L'héritage des Trente Glorieuses et ses limites.....	17
Un programme de rationalisation.....	30
Les changements d'échelle en Italie et au Danemark.....	35
Chapitre 2. Le département comme territoire de l'eau	39
Le rôle historique du territoire départemental.....	40
L'emprise déclinante des services déconcentrés.....	41
L'affirmation du conseil général.....	44
Chapitre 3. La politique de rationalisation	53
Une coalition dominante et ses partenaires.....	53
Deux cibles privilégiées : élus et agriculteurs.....	57
Les instruments d'action de la coalition.....	63

Chapitre 4. Le changement au concret	73
Rhône : une gouvernance clivée sous hégémonie métropolitaine.....	73
Ille-et-Vilaine : les bases d'une gouvernance fédérale	79
La Manche : vers une fédéralisation portée par les collectivités	83
Deux-Sèvres : un conseil général agencier et une gouvernance à la croisée des chemins.....	91
Aube : du morcellement à la gouvernance unitaire	96
Cantal : une gouvernance rurale de l'eau portée par le conseil général	101
Chapitre 5. Leçons et mise en perspective	109
Processus et temporalités du changement.....	109
Une nouvelle architecture politico-institutionnelle.....	114
Une rationalisation inachevée	122
Mise en perspective internationale	125
Annexe – Dispositif de recherche	129
Références bibliographiques	131
Liste des sigles	137
Les auteurs	141

Remerciements

Cet ouvrage est le fruit du projet de recherche interdisciplinaire «Aquadep» portant sur la gouvernance départementale de l'eau destinée à la consommation humaine. Il a été conduit de 2008 à 2013 sous la coordination de Rémi Barbier. Il a bénéficié du soutien du programme «Eaux et territoires» financé par le ministère de l'Écologie, du développement durable et de l'énergie, le CNRS et l'Irstea, ainsi que de celui de l'ANR Eau&3E au travers du financement de la thèse de Kevin Caillaud.

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

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

Nous remercions également celles et ceux qui ont bien voulu participer à l'enquête par questionnaire adressé à tous les conseils généraux de France métropolitaine, ainsi qu'à celles et ceux qui ont accepté de nous consacrer du temps lors des enquêtes par entretiens.

Leurs contributions ont permis de mener à bien ce programme de recherche et de fournir le riche matériau dont s'est nourri cet ouvrage.

Nos remerciements vont aussi à Sophie Richard, Christelle Pezon, Agnès Grandgirard, Myriam Campardon, Lætitia Guérin-Schneider et Carine Heitz, qui ont contribué d'une manière ou d'une autre au projet.

Merci à l'Assemblée des départements de France d'avoir bien voulu relayer l'enquête par questionnaire auprès de l'ensemble des conseils généraux.

Introduction

Problématique

Depuis la fin des années 1970, la manière de poser le problème de l'alimentation en eau potable s'est progressivement transformée. L'impératif d'universalisation de la desserte à domicile, qui a marqué l'après-guerre, a cédé progressivement la place à un impératif de sécurisation globale de l'eau destinée à la consommation humaine (ou eau DCH¹). Les contours de ce problème public ont été modelés par divers facteurs et se sont transformés avec le temps. Aux questions de la sécurisation qualitative et quantitative soulevées assez précocement, se sont ajoutés plus tardivement i) des enjeux patrimoniaux², avec des préoccupations sur le vieillissement et la rationalisation d'un réseau technique constitué de plusieurs centaines de milliers de kilomètres de tuyaux; ii) des enjeux économiques liés à l'aptitude du système communal ou intercommunal traditionnel à assumer le coût du renouvellement et la durabilité du service; et enfin iii) des enjeux sociaux avec l'émergence de phénomènes de précarité d'accès à l'eau potable et la mise en place de divers dispositifs d'aide sociale permettant de garantir un accès à l'eau potable pour tous.

Cette préoccupation n'est pas isolée. L'enjeu de la sécurité en eau³ figure en tête de l'agenda international depuis le deuxième Forum mondial de l'eau en 2000. À cette occasion, le Partenariat mondial de l'eau, un réseau international créé à l'initiative des Nations unies et de la Banque mondiale, affirma que sa perspective était précisément celle d'un «monde dans lequel la sécurité en eau est assurée» au moyen de la gestion intégrée dont il s'est fait par ailleurs le promoteur. Depuis, de multiples définitions de

1. Cette catégorie d'eau DCH recouvre non seulement l'eau potable distribuée par les services, mais également les «eaux brutes» utilisées pour la produire, qu'elles soient des ressources souterraines ou superficielles.

2. La notion de patrimoine est employée au sens gestionnaire et désigne l'ensemble du réseau d'eau potable et des ouvrages annexes (usines, branchements).

3. Nous utiliserons de manière équivalente sécurité hydrique ou sécurité en eau.

la sécurité en eau ont été proposées, avec un champ d'application plus ou moins étendu (Cook et Bakker, 2012). Pour notre part, concentrant notre réflexion sur le service d'alimentation en eau potable, nous adopterons la définition suivante :

La mise en sécurité désigne la capacité à garantir durablement la mise à disposition permanente aux usagers d'une eau en quantité suffisante et de qualité conforme, à un coût acceptable et en préservant l'intégrité des ressources et des milieux.

Les mesures prises pour y parvenir vont dans bien des cas au-delà des mesures techniques initialement privilégiées, comme le renforcement du traitement des eaux brutes⁴ et l'interconnexion entre les réseaux de distribution. C'est en effet une ambition plus large de redimensionnement de la maille de base du système, le service d'eau potable communal ou syndical, qui est au cœur d'une dynamique engagée à l'échelle nationale dès les années 1990, et qui vient de connaître un tournant décisif avec l'adoption en 2015 de la loi Notre⁵, qui prévoit le transfert obligatoire de la compétence aux communautés de communes et d'agglomération, qui s'aligneront sur ce point sur les communautés urbaines et les métropoles. À l'horizon 2020, la compétence devrait être largement communautarisée, un grand nombre de petites structures auront disparu et seuls de grands syndicats couvrant un large territoire (supra-communautaire) devraient subsister. Cette accélération a été justifiée principalement de la manière suivante : l'impératif de rationalisation de l'architecture institutionnelle de l'eau potable, avec ses promesses d'efficience et de transparence, devait enfin dépasser le stade du vœu pieux sans cesse réitéré et toujours différé ; « il est temps de faire preuve de volontarisme sur le sujet » martela le député Jean Launay lors de la séance parlementaire consacrée au sujet⁶.

Pourtant, il serait faux de croire que le système de l'eau potable était resté dans une position figée, insensible aux menaces et aux défis qui s'accumulaient. Une transition avait bel et bien été engagée, empruntant en quelque sorte la voie longue du changement et privilégiant l'exploration d'une diversité de solutions. C'est ce (sans doute trop) long processus dont nous allons retracer la généalogie, la dynamique, les résultats partiels obtenus⁷. Mais la négociation dont nous décrivons les mécanismes et les logiques va se poursuivre dans le nouveau contexte. Elle se nourrira en particulier des marges de manœuvre laissées ouvertes par la loi avec les syndicats supra-communautaires, et des incertitudes en termes de leadership au sein d'un système d'administration territoriale en pleine recomposition. Ce regard sur le passé est donc également une manière d'éclairer le futur.

L'intervention publique associée à cet impératif de rationalisation avait, dès les dernières décennies du siècle précédent, pris la forme d'un programme d'action inscrit dans la durée, programme que nous qualifierons de rationalisation hydro-territoriale dans la mesure où il visait à reconfigurer, à rationaliser progressivement les territoires de gestion et la gouvernance qui s'y déploie. Ce programme de rationalisation hydro-territoriale s'est d'abord conjugué avec le précédent objectif de généralisation de

4. Les eaux brutes sont les eaux extraites du milieu naturel. Elles sont soumises à des normes de qualité lorsqu'elles servent à produire de l'eau potable.

5. Loi n°2015-911 du 7 août 2015 portant sur la Nouvelle organisation territoriale de la République.

6. Assemblée nationale, séance du 4 mars 2015.

7. On trouvera une présentation condensée des résultats dans l'article paru en 2015 dans la revue *Politiques et management public* (Barbier *et al.*, 2015).

la desserte, avant de prendre progressivement le pas sur lui. Évoquer l'idée d'un programme d'action publique de longue durée ne doit pas conduire à penser qu'il fut toujours mené avec la même constance, selon le même paradigme ou qu'il fut porté par les mêmes acteurs. Nous aurons amplement l'occasion de le constater, les crises et les alertes ont largement rythmé son tempo, imposant des accélérations suivies parfois de ralentissements plus ou moins marqués.

Un élément de permanence se dégage cependant : le périmètre départemental, dans la continuité du rôle historique des services de l'État et des conseils généraux⁸ dans la généralisation de la desserte, s'est imposé comme le cadre spatial d'élaboration et de mise en œuvre de cette rationalisation⁹, en dépit des critiques dont il fait l'objet, des incertitudes récurrentes sur son avenir (Pouvoirs locaux, 2007) et malgré l'émergence des « circonscriptions écologiques » de type bassins-versants. Le territoire départemental apparaît en effet comme l'échelon privilégié pour la coordination entre les services locaux, avec la généralisation des schémas départementaux d'alimentation en eau potable, les SDAEP, mais aussi pour la régulation intersectorielle eau/agriculture. Cette régulation se traduit notamment par la négociation d'accords-cadres avec la profession agricole qui ont pour objectif de faciliter la détermination et le niveau d'indemnisation des servitudes sur les périmètres de protection des captages, voire aujourd'hui sur les aires d'alimentation des captages. Le département a également fait figure d'échelon opérationnel adapté pour organiser la protection de la ressource, la production d'eau et son transport grâce à de nombreuses interconnexions de réseaux¹⁰, et un échelon d'assistance à la maîtrise d'ouvrage pour les collectivités, missions en partie contraintes par le retrait programmé des services d'ingénierie publique de l'État à partir de 2007.

Cet ouvrage rend compte de ce programme de rationalisation hydro-territoriale conduit à l'échelon départemental. Il s'appuie sur les principaux résultats des travaux de recherche menés dans le cadre du projet Aquadep¹¹. L'hypothèse initiale était que la dynamique engagée serait susceptible de déboucher sur un nombre limité de régimes de gouvernance départementale, au sens de configurations stables et régulées de relations entre acteurs (intentionnels et effectifs¹²) de l'eau DCH. Nos analyses montrent que les dynamiques en cours n'ont pas donné naissance à des configurations stabilisées et que la plupart des départements se trouvaient dans des phases de transition. C'est notamment pour cette raison que la notion de trajectoire s'est imposée dans notre analyse : elle désigne un processus non déterministe, qui résulte des interactions entre un domaine de la réalité sociale et les interventions plus ou moins structurées, plus ou moins coordonnées,

8. Nous conservons cette dénomination, valable sur toute la période étudiée, et désormais remplacée par celle de conseil départemental.

9. Voir notamment Grandgirard (2007), Grandgirard *et al.* (2009), Caillaud (2013).

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

11. Nous renvoyons aux remerciements pour une présentation du programme, ainsi qu'à <http://aquadep.irstea.fr/>

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

dont il fait l'objet. Comme on le verra, une des particularités des trajectoires étudiées est qu'elles s'inscrivent dans un temps long. Des régimes de gouvernance émergents pourront néanmoins être esquissés, dans le cadre d'une démarche de typification reposant sur la sélection et la mise en rapport de certains traits jugés significatifs.

La grille d'analyse mobilisée pour rendre compte de ces trajectoires et des régimes de gouvernance émergents a été mise au point par itération entre investigations empiriques et travail bibliographique. La notion de coalition de rationalisation¹³ nous a ainsi paru pertinente pour qualifier l'alliance politico-administrative entre certains services de l'État et des conseils généraux, qui s'est emparée de cette question. Cette coalition entretient des liens étroits avec les acteurs sectoriels concernés, notamment les communes ou les intercommunalités dans leur rôle d'autorités organisatrices des services¹⁴, des agglomérations dont l'influence territoriale est croissante, le monde agricole, les institutions de bassin et notamment les agences de l'eau. Comme on le verra, cette coalition s'est progressivement décomposée à la fin de la période étudiée, et *nolens volens* le problème tendait à être pris en charge par les autorités de l'eau elles-mêmes, qui s'organisaient ou avaient été organisées par une coalition sur le retrait. On verra également que l'impératif de sécurisation a fait des élus de l'eau et des agriculteurs les principales cibles du changement. Il s'agissait d'obtenir des premiers qu'ils se regroupent dans des structures mieux à même de relever les nouveaux défis et des seconds qu'ils modifient certaines de leurs pratiques.

Par ailleurs, la notion de paradigme¹⁵, au sens d'un ensemble cohérent de principes généraux, de représentations et de dispositifs sociotechniques, cadrant la construction et la justification du problème public de mise en sécurité, orientant la désignation des cibles du changement et la sélection de mesures à prendre, a également été mobilisée. Pour la question qualitative, le paradigme technico-sanitaire dominant, avec ses solutions curatives (usines de traitement de l'eau) ou palliatives (abandons de captages, mélanges d'eaux) en matière d'approvisionnement d'eau, a permis de limiter durant une longue période les contraintes sur le développement agricole. On verra plus précisément qu'il se conjugue aujourd'hui, quoique difficilement et de manière variable selon les territoires, avec un paradigme sanitaro-environnemental mobilisant un autre répertoire d'interventions, plutôt préventives, sur des ressources qualifiées de stratégiques. Ce programme de rationalisation hydro-territoriale est par ailleurs outillé par un certain nombre d'instruments d'action publique¹⁶. Nous montrerons notamment l'importance

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

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

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

16. L'approche des instruments de l'action publique a été initialement développée par Lascoumes et Le Galès (2005). Un instrument d'action publique est entendu comme «un dispositif à la fois technique et social qui organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur» (Lascoumes et Le Galès, 2005).

des dispositifs de conditionnalité, qui subordonnent l'accès à certaines aides et à certaines ressources financières au respect de critères prédéfinis, et des régulations conventionnelles établissant des repères stables pour l'action, par exemple les mesures pour la protection des captages. Sur le plan institutionnel enfin, on décrira également l'émergence d'arrangements territoriaux originaux, redistribuant la répartition des rôles et du pouvoir entre services auparavant indépendants.

Notre ouvrage apporte en fin de compte un éclairage thématique original sur la négociation conjointe des problèmes publics, des territoires de prise en charge et des relations entre les protagonistes de l'action publique. Cette problématique a été particulièrement travaillée dans le domaine de la ressource en eau, moins dans celui des services publics associés. Dans les deux cas cependant, les analyses convergent avec des résultats plus généraux (Offner, 2006) pour réfuter l'idée d'une échelle optimale de gestion déterminable par le calcul, et pour inviter à repartir de l'analyse fine des déterminants politiques et techniques des configurations institutionnelles. De manière générale, nos résultats confortent la thèse de la différenciation des configurations institutionnelles de prise en charge des problèmes publics développée par Béhar et Lévy (2015), en lien avec les géographies plurielles des pouvoirs, des intérêts et des solidarités. Les arrangements qui résultent de ce processus de rationalisation inscrivent les compromis rendus nécessaires par la capacité de résistance des cibles du changement dans des dispositifs de coopération interterritoriale et/ou de gouvernance interne des nouvelles structures. Nos résultats explicitent également et interrogent un modèle de changement graduel au sein duquel une coalition d'acteurs ancrés dans le périmètre départemental a joué un rôle majeur grâce à sa capacité à articuler, à partir de ce «point fixe territorial», perspective stratégique et capacité tactique.

L'ouvrage est organisé de la manière suivante. Après avoir présenté la construction conjointe du problème de la sécurisation de l'eau destinée à la consommation humaine et de l'injonction à la rationalisation (chapitre 1), nous montrerons pourquoi et comment le périmètre départemental s'est imposé comme une échelle de gouvernance déterminante pour l'eau potable, et plus globalement pour l'eau destinée à la consommation humaine (chapitre 2). Nous entrerons alors dans la logique des politiques de rationalisation conduites à cet échelon (chapitre 3) avant de montrer (chapitre 4) comment elles se déploient concrètement dans six départements ayant fait l'objet d'une étude approfondie, ce qui permettra au lecteur de disposer d'une perspective globale sur les trajectoires étudiées. Nous serons enfin en mesure de tirer les leçons, de dresser un bilan et une mise en perspective de cette dynamique (chapitre 5). Ces chapitres suivent naturellement une progression et renvoient les uns aux autres, mais le lecteur pourra choisir de les lire dans l'ordre ou bien de commencer par le quatrième chapitre, celui présentant les six départements. Notre travail constitue en fin de compte une contribution à l'histoire d'une étape décisive du système d'alimentation en eau. Mais on peut également le lire comme l'analyse de la mise en œuvre d'un programme d'action publique par des acteurs locaux en interaction dynamique avec des acteurs intermédiaires, à la fois courtiers et médiateurs de ce programme, et que l'on retrouve d'une manière ou d'une autre dans tout processus de changement.

Présentation des cas d'étude

Cette dynamique de rationalisation sera abordée en croisant deux échelles d'analyse : une échelle nationale, avec des approches globales du problème de l'eau DCH et de l'évolution des architectures institutionnelles¹⁷; une échelle territoriale avec une plongée au cœur de la trajectoire de rationalisation qu'ont connue six départements métropolitains. Une mise en perspective avec deux cas européens – Italie et Danemark – sera également proposée. Nous présentons ici les huit cas d'étude.

Six départements métropolitains

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

L'Ille-et-Vilaine est un département très urbain qui dispose de peu de ressources sur le territoire départemental. La problématique du transport et du transfert de l'eau y est donc importante. Les champs captants¹⁸ de la ville de Rennes, qui concentre la plus forte densité d'usagers et dont l'agglomération se trouve confrontée à une forte dynamique de périurbanisation, sont situés pour partie dans les Côtes-d'Armor ou en milieu rural (drains de Fougères). Le département est confronté à une forte pression agricole qui se traduit par des problèmes de qualité de la ressource. Il se caractérise par une structuration emboîtée entre structures distributrices, de production et de pilotage/solidarité. Du fait de son poids démographique, la métropole rennaise, regroupant 420 000 habitants (soit environ 40 % de la population départementale), est un acteur territorial majeur, face à un conseil général en retrait.

Le Cantal est un département très rural qui dispose d'une ressource éparse constituée de près d'un millier de sources réparties sur tout le département. Cette configuration hydro-territoriale a nécessité historiquement de s'appuyer sur des ressources peu productives et exposées à des pollutions bactériologiques et de procéder à la construction de réseaux très diffus. Ce modèle est remis en question par l'obsolescence des réseaux, par les exigences de respect des normes sanitaires et par les logiques de rationalisation de la gestion de l'eau appuyées sur l'interconnexion. La communauté d'agglomération

17. On renvoie à l'annexe pour une présentation détaillée.

18. Un champ captant est une « zone englobant un ensemble d'ouvrages de captages prélevant l'eau souterraine d'une même nappe » (source : glossaire.eaufrance.fr).

d'Aurillac regroupe environ 38 % de la population départementale. Elle gère son eau et sa sécurisation de manière indépendante du reste du territoire que le conseil général s'efforce pour sa part d'organiser.

La répartition des ressources dans les Deux-Sèvres se caractérise par un clivage Nord-Sud. La partie nord-ouest de ce département à la ruralité qualifiée d'intermédiaire repose sur un socle granitique et schisteux, et ne dispose que d'aquifères superficiels. Cette situation a conduit les collectivités à se regrouper autour d'infrastructures hydrauliques, telles que le barrage du Cébron (11,5 millions de m³). Les captages sont en grande majorité localisés dans la moitié sud sédimentaire (et une partie du nord-est) du département. Leur vulnérabilité aux pressions agricoles est un enjeu majeur en termes d'alimentation en eau potable (AEP) sur le département. L'enjeu quantitatif est également présent, notamment en période d'étiage, lorsque le débit des rivières est à son minimum. La gestion de l'eau de Niort est le fait d'un syndicat à vocation unique, le Syndicat des eaux du Vivier (SEV), qui regroupe quatre communes et représente un peu plus du quart de la population départementale. Le conseil général, dont la politique a changé après le basculement à gauche en 2008 (avant de rebasculer à droite en 2015), a tenté d'en faire un acteur clef d'une gestion départementale publique.

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

La ressource en eau est globalement suffisante dans le Rhône, département hyper-urbain, même si des étiages sévères ont donné lieu ces dernières années à des arrêtés sécheresse par mesure de précaution. La qualité des eaux mobilisées pour l'eau potable est globalement satisfaisante, même si elles demeurent soumises à une forte pression anthropique liée à des pollutions agricoles et industrielles. Le département est marqué par le poids de l'agglomération lyonnaise : la communauté urbaine – désormais métropole à statut particulier – regroupe environ 80 % de la population rhodanienne. Le Grand Lyon contrôle et protège grâce à divers dispositifs, dont un schéma d'aménagement et de gestion des eaux (Sage), un champ captant de 370 ha qui lui fournit 90 % de son eau. Le besoin de sécurisation le conduit toutefois à déborder de ce territoire et à rechercher des interconnexions avec des structures situées sur son flanc ouest. Le conseil général développe une politique spécialisée sur la question patrimoniale, en lien avec l'Agence de l'eau Rhône Méditerranée Corse qui affecte pratiquement l'intégralité des Fonds de solidarité urbain rural (FSUR) au renouvellement des canalisations. Il entretient une relation complexe avec le Grand Lyon, faite de coopération (autour de la protection de la ressource) et de rivalités sourdes (liée à la protection des territoires ruraux contre un risque trop marqué d'hégémonie urbaine).

Tableau 1. Quelques caractéristiques des départements enquêtés.

	Aube	Cantal	Ille-et-Vilaine	Manche	Rhône	Deux-Sèvres	Moyenne nationale	Année
Population (milliers d'habitants)	308	146	1 039	500	1 816	372	676	2015
Densité (hab./km ²)	50	26	140	83	514	60	121,75	2006
Part (%) de la population dans les espaces à dominante rurale	31,89	62,77	14,82	47,66	4,06	44,72	-	1999
Indice de ruralité ^a	4	4	1	3	H-C	3	-	2008
Nombre de communes	433	260	353	601	293	305	381	2008
% SAU en culture irriguée	1,85	0,36	0,64	0,57	7,39	6,05	7,01	2000
Ratio débits ^b (N+A1)/(N+A1+A2+A3)	0,97	0,84	0,20	0,26	0,90	0,37	0,58	2009
% territoire en zone vulnérable nitrate	100	0	100	53	24	100	46	2012
% eaux souterraines dans AEP	100	33	38	59	97,5	43	-	2009
Nombre de captages au 7 janvier 2009	235	770	105	284	377	84	348	2009
% volume distribué captage avec DUP ^c	75	66	94	68	98	78	66	2009
Nombre d'UDI ^d	206	538	99	186	148	89	260	2003
% population ^e desservie par une eau non conforme microbiologiquement	1,32	62,58	0,22	3,33	0,32	0,25	7,96	2003

Sources : Insee pour les données population, Eider (<http://www.stats.environnement.developpement-durable.gouv.fr/Eider>) pour les autres, sauf nombre de captages et % volume avec DUP : DGS – Ministère de la Santé

a. Ce critère est évalué à travers l'appartenance à l'une des cinq classes de la typologie rurale des départements français, élaborée dans le cadre du programme « Fonctions territoriales et dynamiques rurales en Europe occidentale » pilotée par l'UMR ArtDev, mise à disposition par S. Ghiotti.

b. Les lettres renvoient à la qualité des eaux brutes et au traitement exigé avant mise en distribution (N : absence de traitement, A1 à A3 : de traitement simple à poussé). ►

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

Le tableau 1 ci-contre complète ces premiers éléments avec des données quantitatives relatives à diverses dimensions de la question de l'eau DCH.

Deux pays européens : Italie et Danemark

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

L'Italie est un pays d'Europe du Sud situé sur une longue péninsule et séparé du reste de l'Europe, au nord, par l'arc alpin. Elle s'étend également sur deux îles principales, la Sardaigne et la Sicile, pour une superficie totale de 301 000 km². Sa population – environ 60 millions d'habitants, soit une densité moyenne de 198 habitants/km² – se répartit principalement dans le Nord et sur les côtes. Le régime politique est une république parlementaire dans laquelle la décentralisation a conféré aux régions d'importantes prérogatives. Jusqu'en 1994, l'organisation des services d'eau était très morcelée – comparable à la France –, marquée par un faible niveau de recouvrement des coûts et un grand retard des équipements d'assainissement. La loi Galli a lancé une profonde réforme visant à augmenter l'échelle de gestion des services d'eau, à regrouper au sein de ces structures la gestion intégrée de l'eau et de l'assainissement et à mettre en place le recouvrement complet des coûts. Près de vingt ans après la loi, celle-ci

c. Un captage est protégé à 100 % lorsqu'il bénéficie d'une déclaration d'utilité publique assortie d'un programme de suivi de son application.

d. Une UDI, ou unité de distribution, correspond à un réseau géré et exploité par une même structure et délivrant une eau de même qualité.

e. Une eau est non conforme sur l'année lorsque plus de 5 % des analyses qui y sont effectuées dépassent les seuils tolérés en coliformes et en streptocoques.

n'est que partiellement mise en place. L'échelle de gestion choisie est très souvent la province – échelle comparable à celle du département français –, d'où l'intérêt de cette comparaison. Nous nous sommes focalisés sur la région Lombardie, au nord de l'Italie. La ressource en eau y est abondante, même si sa qualité est affectée par des pollutions agricoles et industrielles. Comme dans le reste de l'Italie, les enjeux majeurs identifiés sont l'inadéquation entre le niveau de prix pratiqué et les besoins en investissements neufs (assainissement) et en renouvellement (eau potable), et donc la difficulté pour les autorités locales de les financer.

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

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

Chapitre 1

De la desserte universelle à la sécurité en eau

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

L'héritage des Trente Glorieuses et ses limites

En matière d'eau destinée à la consommation humaine (eau DCH), le problème public a d'abord été celui de la desserte universelle. Il a été résolu tout au long du xx^e siècle au moyen d'un vaste programme d'équipement et d'organisation. Le système qui en résulte a été fragilisé par une série d'alertes depuis environ deux décennies, qui ont fini par se cristalliser dans la formulation d'un problème de sécurité en eau.

14 000 services d'eau potable

Le programme d'universalisation a été largement piloté et soutenu par la puissance publique, tout particulièrement dans le cadre de la politique de modernisation du territoire engagée au cours des Trente Glorieuses. Sa mise en œuvre a été portée par le système d'administration départementale, plus précisément par les services extérieurs, puis déconcentrés des ministères de l'Agriculture et de l'Équipement dans le cadre de la cogestion des territoires avec les notables départementaux. Ce programme d'équipement était par ailleurs adossé au paradigme technico-sanitaire, garantissant la qualité de l'eau distribuée par le recours aux technologies de traitement et permettant ainsi une relative déconnexion entre l'état de la ressource et la gestion des services. Le legs de cette période est un maillage de services de taille modeste, communes seules ou Sivu (syndicat intercommunal à vocation unique), dont les contours épousent parfois, comme dans la

Manche, les contours d'une autre circonscription administrative, le canton ; ces services sont par ailleurs souvent gérés en délégation (Pezon et Canneva, 2009).

Nous avons cherché à produire une photographie plus précise de l'organisation actuelle de la compétence « distribution de l'eau potable ». À l'échelle nationale¹⁹, l'intercommunalité est la forme dominante, tant pour la population que pour le territoire couvert. Elle repose sur des structures de taille modeste, composées en moyenne de moins d'une dizaine de communes. Toutefois, ces caractéristiques moyennes cachent une grande diversité à l'échelle départementale : au moyen d'une analyse statistique (encadré 1.1), on a pu identifier trois grandes catégories en fonction d'un niveau élevé, moyen ou faible d'intercommunalité.

Encadré 1.1. État des lieux de la structuration de la compétence eau potable

À partir des données du ministère de l'Intérieur (direction générale des collectivités locales), l'analyse a été réalisée selon une méthode prenant en compte des composantes principales, puis une classification hiérarchique ascendante. La structuration de la compétence distribution pour l'eau potable a été modélisée selon trois dimensions. La première caractérise le niveau d'intercommunalité dans le département, tant en termes de territoire que de population. La deuxième composante décrit le caractère urbain de l'intercommunalité : lorsqu'elle est élevée, les intercommunalités regroupent plutôt les zones les plus densément peuplées du département ; il faut souligner qu'il s'agit d'un indicateur relatif au caractère urbain ou rural du département lui-même. La troisième dimension caractérise la polarisation autour d'un nombre réduit d'intercommunalités, regroupant alors un grand nombre de communes ; *a contrario*, une faible valeur de polarisation indique que les intercommunalités sont de taille modeste. Il s'agit également d'un indicateur relatif du niveau d'intercommunalité du département. Précédemment aux réorganisations en cours de la carte intercommunale, trois grandes catégories ont pu être identifiées :

Les départements présentant un faible ou très faible (quelques EPCI de distribution uniquement) niveau d'intercommunalité. L'intercommunalité regroupe plutôt des communes rurales (moins peuplées que la moyenne du département).

Les départements présentant les niveaux d'intercommunalité les plus élevés. Deux cas de figure peuvent être distingués : les départements où l'intercommunalité est très présente et sous la forme d'une entité hégémonique (la polarité est très élevée) ; les départements ayant un niveau d'intercommunalité élevé, plutôt rural et où un grand nombre de structures intercommunales coexistent.

Enfin les départements présentant un niveau d'intercommunalité assez proche de la moyenne nationale. Certains départements se caractérisent par une intercommunalité à prédominance urbaine, tandis que d'autres présentent un décalage moins marqué entre intercommunalité rurale et urbaine, même si cette dernière prédomine (essentiellement du fait de départements plutôt urbains).

Comme nous le montrons dans les monographies, des départements appartenant à une même classe peuvent se positionner sur des trajectoires différentes, notamment du fait que cette classification n'intègre que la compétence « distribution » et pas les autres compétences (« production » et « protection de la ressource » notamment).

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