

Solidarités territoriales et gestion urbaine de l'eau. Regard de géographe sur l'expérience française.

Emmanuelle RENAUD-HELLIER*

Résumé

Dans un contexte de dégradation qualitative de la ressource en eau et de pression réglementaire de la part des instances européennes, les collectivités urbaines françaises sont confrontées à la remise en question de leur modèle de développement et de gestion de l'eau. Cette remise en question porte sur l'ensemble du cycle urbain de l'eau, de la production d'eau potable jusqu'à l'épuration des eaux usées. Or, les choix de développement urbains se placent dans un vaste système territorial rendant « solidaires » les territoires périurbains et ruraux, ceux de la demande, ceux des prélèvements et ceux des rejets, territoires souvent distincts. L'objet de cette communication est de faire le bilan des dispositifs et expériences de coopération interterritoriale utilisés en France, en nous appuyant sur des études de cas prises dans l'Ouest de la France, pour la filière alimentation en eau potable. Pour l'heure, des dispositifs d'échelle variés de mutualisation des coûts et d'harmonisation des prix se superposent et tendent, au-delà du modèle de gestion intégrée autour des bassins-versants, à pratiquer des mécanismes de solidarité financière de manière pragmatique entre collectivités urbaines, collectivités rurales et acteurs du développement rural.

Mots-clés : Eau, collectivité urbaine, bassin-versant, intercommunalité, coopération.

Des facteurs de solidarité territoriale

Dans un contexte de tension sur la ressource, le « modèle réseau » sur lequel s'organise l'exploitation urbaine de l'eau par les collectivités doit être replacé dans un système sociotechnique à forte dimension territoriale ; La tension économique qui s'opère sur les collectivités responsables de la distribution d'eau s'accroît avec la normalisation croissante de la qualité des eaux destinées à la consommation humaine et des eaux rejetées dans le milieu naturel (Schneier, Petitet, 2005). Reflet des inquiétudes de l'opinion concernant l'augmentation des prix de l'eau et le risque sanitaire de consommation d'eau domestique, le développement de la mobilisation des usagers sous forme associative contribue à accentuer la pression sur les gestionnaires du service en matière de gestion concertée (solidaire) de la ressource.

Un système territorial « tentaculaire » d'exploitation urbano-industrielle de l'eau unissant des espaces urbains et des espaces ruraux

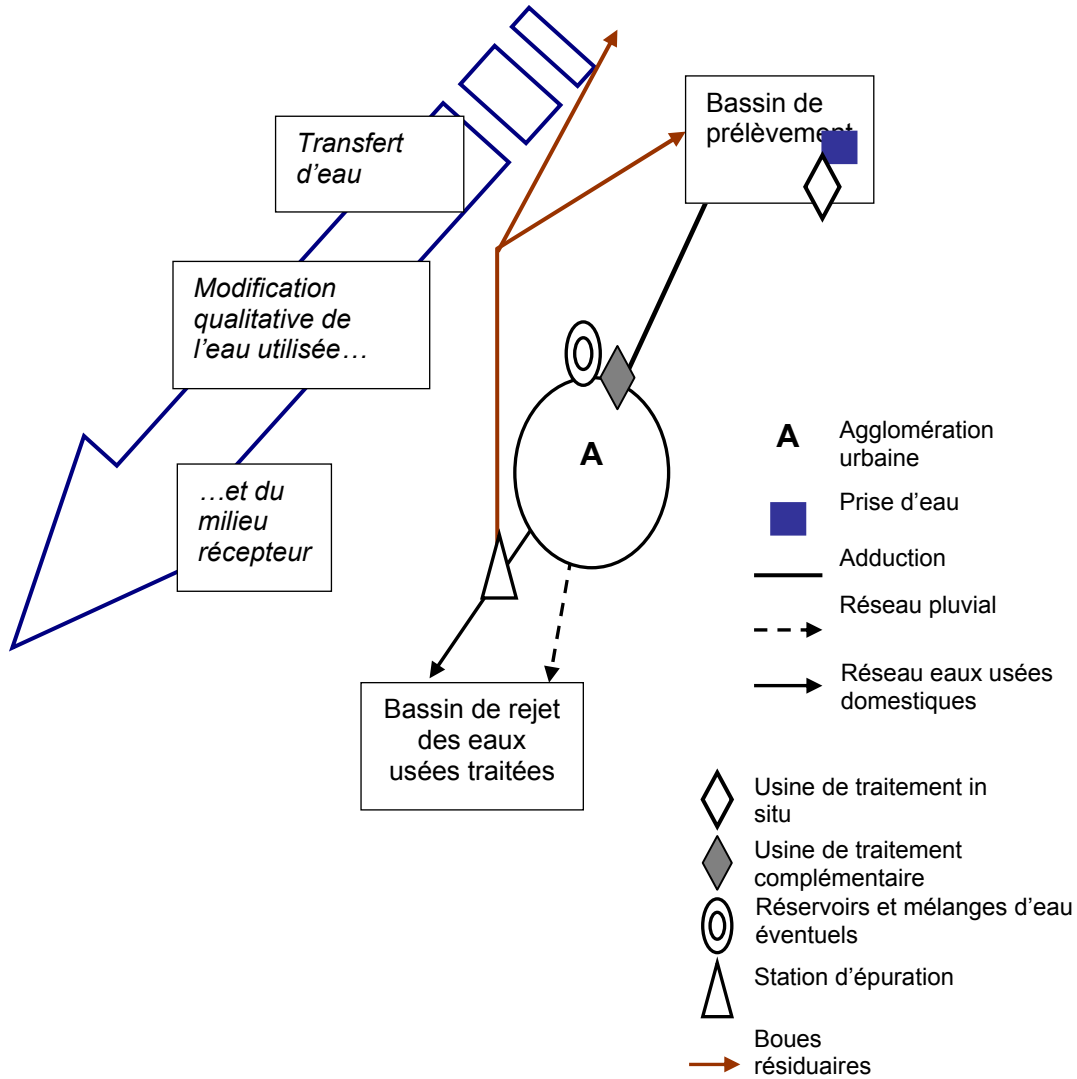
Un premier type de solidarité existe de fait sur un plan matériel, autour d'un bien économique exploité par les uns (collectivités utilisatrices des captages) et sous l'influence des activités économiques des autres (usages des sols dans le bassin de captage).

En 2004, l'eau destinée aux usages domestiques représente en France 19% des prélèvements totaux, et 25% des volumes consommés (RNDE, 2004) ; d'après la définition de l'Institut Français de l'Environnement, les volumes consommés sont ceux qui, après usage, ne sont pas restitués au cycle de l'eau continentale à proximité du lieu de prélèvement. Les centres urbains (collectivités et équipements publics, industries, ménages) sont bien évidemment les plus gros utilisateurs de cette eau domestique, les agriculteurs en utilisant également pour l'entretien de leurs équipements ou la fabrication de leurs produits, notamment en viti et viticulture.

* Maître de Conférences en Géographie et Aménagement, Université de Rennes.

Mise en évidence pour plusieurs agglomérations françaises (Carré, 2002), la dimension géographique du circuit d'alimentation en eau potable (AEP) et de collecte des effluents fait ressortir les modifications quantitatives et qualitatives de la ressource induites par les usages urbains de l'eau (document 1) : transferts d'eau entre bassins versants différents, transformation chimique et biologique de la ressource, impact sur les milieux de prélèvement et les milieux récepteurs... Elle montre aussi que es effluents urbains, lorsqu'ils sont collectés par le tout-à-l'égout et traités en station d'épuration donnent lieu à des résidus (boues résiduaire), en partie épandus sur des terres agricoles. Il se met ainsi en place un système territorialisé unissant des espaces urbains et ruraux, système productif et industrialisé de captage, de potabilisation, de transport de l'eau vers des consommateurs abonnés au service.

Document 1 - Schéma du circuit artificielle de l'eau « urbaine ». ERH, 2007



L'alimentation en eau de la Ville de Rennes, peuplée de 210000 habitants, est assurée par quatre sites de prélèvement relativement éloignés de l'agglomération et reliés par de grandes adductions¹. Un de ces sites se trouve hors département, et trois sites sur quatre appartiennent à des bassins-versants de fleuves côtiers différents du bassin hydrographique dans lequel se trouve l'agglomération de Rennes (annexe 1).

Les sites de captage de la Loisançe et de la Minette (Rennes I), points de captage les plus anciens mis en service en 1882 et reliés par un aqueduc aujourd'hui obsolète, produisent 2,7Mm³ par an ; la qualité des eaux produites et acheminées jusqu'à l'agglomération pose problème.

La prise d'eau dans le Couesnon (Rennes II), mise en service dans les années 1930 et dotée d'une usine de traitement in situ. La production actuelle, de 3,5Mm³, doit augmenter dans les prochaines années.

Le réservoir de Rophémel sur la Rance (Rennes III), créé à l'origine en 1930 pour la production d'électricité et fournissant les quantités d'eau majeures à l'heure actuelle : 10,3 Mm³. La demande des collectivités situées sur la conduite se renforce.

Le barrage de Chèze-Canut (Rennes IV) réalisé en 1973-1975, produisant 3,9Mm³, complété par la station de pompage dans le Meu, affluent de la Vilaine.

Au total, la demande en eau croissante de l'agglomération a occasionné l'extension du réseau d'adduction en deux grandes phases au cours du XX^e siècle, dans les années 1930 tout d'abord, puis après guerre, comme pour l'ensemble des agglomérations françaises. Ce faisant, les adductions ont également permis de desservir des espaces ruraux en croissance démographique et d'en faire progresser l'équipement et l'aménagement.

Les changements d'échelle de l'extension des réseaux d'eau sont également bien illustrés par le cas parisien, pour le cas de l'adduction d'eau potable et dans une moindre mesure pour l'épuration et l'assainissement (annexe 2). Entre 1865 et 1925, après avoir mobilisé les eaux du canal de l'Ourcq pour l'alimentation en eau de lavage public de Paris, plusieurs ramifications lointaines joignent Paris aux sources du bassin parisien pour l'alimentation en eau de consommation privée. Même si certaines de ces adductions reprennent pour partie le tracé de l'aqueduc romain Rungis-Lutèce, le réseau parisien rend « Paris tentaculaire » et crée en quelque sorte une extension urbaine très au-delà du tissu urbanisé.

La recherche d'une maîtrise des coûts et des prix de l'eau par les collectivités

Les stratégies de gestion et de préservation de la disponibilité de la ressource deviennent essentielles à l'échelle régionale et nationale ; il n'est qu'à évoquer l'importance numérique et les enjeux en termes d'équipement du territoire des abandons de captages pour non-conformité aux normes européennes, en région Bretagne en particulier. Simultanément, les inégalités du prix de l'eau entre départements français² et entre communes d'une même agglomération induit des inégalités d'accès entre usagers ; le prix repose sur le principe d'utilisateur-payeur, et le prix est fortement déterminé par les coûts de transport, de traitement et les coûts de renouvellement des réseaux.

Au long de la mise en place des grands réseaux de distribution urbains, les collectivités ont cherché à réaliser des économies d'échelle : centralisation des réseaux techniques, émergence de grandes unités de production et de traitement : usines d'eau potable, stations d'épuration, usines d'incinération... Ces logiques technico-économiques ayant favorisé l'efficacité rencontrent des limites d'ordre économique et d'ordre environnemental pour la maintenance de patrimoines techniques construits dans un contexte de très forte croissance démographique et spatiale, et pour le renouvellement de conduites très anciennes et techniquement obsolètes (aqueducs gravitaires du XIX^e siècle). Certaines villes en France et en Europe touchées par « le déclin urbain », dont les centres ont perdu de la population, doivent faire face à un sur-dimensionnement de leurs réseaux³. D'autres sont en forte croissance, que ce soit des

¹ données 2005, Rapport annuel sur le prix et la qualité des services d'eau potable et d'assainissement, Ville de Rennes, exercice 2005, 31p. + annexes.

² IFEN, *La facture d'eau domestique en 2004*, Le 4 pages, n°117, mars 2007

³ Une enquête du Crédoc (2005) montre pour la ville de Paris, qu'après avoir connu une croissance sans interruption sur une très longue période (1945-1990), la consommation des Parisiens a fortement chuté au point de retrouver le niveau de 1957, soit moins de 100 litres par jour par habitant. À Paris, comme dans les autres villes françaises, les facteurs explicatifs de cette tendance sont socio-économiques avant d'être comportementaux.

métropoles régionales, des villes moyennes et des petites villes ; même si les consommations par habitant n'augmentent pas, la population supplémentaire, le développement résidentiel et tertiaire suscite une progression de la demande volumétrique. En région Bretagne, la littoralisation des activités et la concentration urbaine de la population autour de la capitale régionale Rennes (pôle urbain de 280000 habitants et 160000 emplois) crée une polarisation de la demande. Ainsi, à l'échelle du département d'Ille-et-Vilaine, on estime que les besoins vont augmenter de 20% en moyenne, et que 11 à 13 millions de m³ supplémentaires sont à trouver d'ici une quinzaine d'années. Le risque de pénurie concerne les jours de pointe en année sèche: 260000 m³ par jour sont alors nécessaires contre 185000 m³ habituellement. L'augmentation des volumes captés dans le Nord-Est du département (bassin du Haut-Couesnon) et la modernisation de l'usine de traitement in situ doit pourvoir aux besoins urbains de l'agglomération de Rennes, aux besoins locaux du Haut-Couesnon et aux besoins d'un secteur économiquement et démographiquement dynamique à l'Est de Rennes sur l'axe Rennes-Paris (région de Vitré).

Les politiques urbaines sont confrontées à la croissance des coûts d'acheminement de l'eau potable et des eaux usées du fait de l'étalement urbain et du renouvellement des réseaux ; l'objectif de limiter ces coûts de transport l'emporte sur celui de réduire la consommation par habitant, dont on observe qu'elle a tendance à stagner dans les villes. Le coût de la production même de l'eau potable progresse. Sans s'étendre sur les cas extrêmes de production d'eau par dessalement de l'eau de mer (espaces insulaires du littoral breton), le traitement de l'eau brute devient de plus en plus important pour répondre aux critères de potabilité édictés par l'Union Européenne (cf. C). Les régions dont les ressources sont majoritairement superficielles (Bretagne) sont particulièrement vulnérables aux pollutions diffuses tandis que les nappes polluées (nappe de Champagne, Ile-de-France) ou salinisées (nappe de Gironde) sont handicapées par un très faible renouvellement des eaux et une quasi absence d'auto-épuration.

La pression réglementaire sur la qualité de l'eau de l'Union Européenne relayée par l'Etat français

L'Union Européenne a produit depuis le début des années 1970 une multitude de textes relatifs à l'environnement et plus particulièrement encadrant le respect de la qualité des eaux. Parmi eux, la Directive « eaux brutes » du 16 juin 1975 concernant la qualité requise des eaux superficielles destinées à la production d'eau alimentaire fait le lien entre la qualité des eaux brutes, leur traitement et leurs normes de potabilité. Elle fixe une liste de 46 paramètres auxquels sont associés une valeur-guide et une valeur impérative (valeur guide de 25mg/l pour les nitrates et une valeur limite de 50mg/l), à charge des Etats membres de prendre les mesures appropriées pour respecter ces valeurs.

La Directive « eaux résiduaires urbaines » du 21 mai 1991, transposée dans la loi sur l'eau en 1992, concernant la collecte, le traitement et le rejet des eaux usées domestiques, ainsi que de certaines eaux industrielles. Elle fixe un échancier progressif pour la mise en place de stations d'épuration dans les agglomérations, selon leur taille, et détermine la teneur maximale des rejets des stations ainsi que certaines obligations des pouvoirs publics quant au devenir des boues d'épuration.

La Directive Cadre du 23 octobre 2000 parachève le dispositif en fixant des objectifs de retour au « bon état écologique des eaux » d'ici 2015 et en exigeant des Etats membres des mesures pour l'atteindre à l'échelle des bassins hydrographiques et des sous-bassins.

En France, la mission première de la politique de l'eau de l'Etat rappelée dans la LEMA, Loi sur l'Eau et les Milieux Aquatiques de décembre 2006 est de sécuriser l'approvisionnement en eau potable des populations et de les protéger de tout risque sanitaire : « la gestion équilibrée doit permettre en priorité de satisfaire les exigences de la santé, de la salubrité publique, de la sécurité civile et de l'alimentation en eau potable de la population (article L.211-1 du Code l'environnement).

Alors que seuls 6 paramètres étaient mesurés au XIX^e siècle pour déterminer la potabilité de l'eau, 63 paramètres sont aujourd'hui en vigueur au sein des pays membres de l'Union Européenne. Les seuils ont évolué depuis la parution de ces paramètres au journal officiel de la CEE de 1975. Par exemple, la concentration en fer maximale admissible est passée de 300 µg/l à 200 µg/l en 1989 ; le seuil de concentration en plomb est également revu à la baisse : 50 µg/l en 1975, 25 µg/l en 2001 et

probablement 10 µg/l en 2013. Néanmoins, ces seuils apparaissent particulièrement draconiens si on les compare à ceux retenus en Amérique du Nord, sauf pour les pesticides (document 2).

Document 2 - Tableau comparatif des seuils pour quelques paramètres de potabilité.

	Normes européennes	Normes québécoises	Normes USA
Nitrates	50 mg/l	10 mg/l	10 mg/l
Arsenic	50 µg/l	25 µg/l	10 µg/l
Plomb	25 µg/l	10 µg/l	?
Pesticides exemple atrazine	0,1 µg/l	5 µg/l	3 µg/l

Source : Nadia Dupont, COSTEL UMR CNRS, Université Rennes 2.

La montée en puissance des usagers par rapport aux usages ?

Selon Bernard Barraqué, « en Europe, la ressource tend de plus en plus à échapper à la domanialisation et à la privatisation, et à devenir un patrimoine commun de ses usagers » (Barraqué, 2004). Ni public ni privé, l'eau serait ainsi un bien commun, c'est-à-dire une ressource à partager entre usagers ; cela s'applique bien à une ressource unique qui effectivement subit des modifications dès lors qu'elle est utilisée, ce qui en fait un bien rival selon la terminologie économique. Cette « responsabilité commune » se traduit dans le droit français par le fait que même appropriée (par le propriétaire du sol), l'eau est soumise à une régulation/réglementation de ses usages, par le biais des compteurs pour l'irrigation agricole et par les procédures obligatoires de déclaration et d'autorisation de prélèvement auprès des services de l'Etat.

Les opinions publiques, dans le monde, sont très sensibles à cette dimension commune et à ce droit d'accès et d'usage. Plusieurs mouvements de remunicipalisation des services d'eau en Amérique Latine le montrent (Buenos Aires par exemple), et les mouvements citoyens peuvent s'avérer vigoureux : émeutes de l'eau à La Paz, ou plus pacifiquement poussée du mouvement citoyen « Nouvelle Culture de l'Eau » en Espagne (Clarimont, 2005). Ce dernier combat la politique hydraulique menée dans le cadre des bassins et dénonce la gestion de l'eau confiée au secteur privé. L'eau potable, bien économique qui fait l'objet d'échanges et de transactions marchandes (comme en France) peut potentiellement devenir un bien de club, alors que la loi espagnole rappelle en 1985 le caractère unitaire de la ressource. La mobilisation des usagers s'accroît autour d'enjeux spatialisés, et autour d'enjeux de société plus généraux, notamment les usagers domestiques.

Un autre facteur s'ajoute à celui de la sensibilité au caractère marchand de l'eau. La sensibilité croissante des sociétés au risque, notamment sanitaire, augmente et la vulnérabilité des systèmes techniques complexes de moins en moins acceptée. La détérioration de la qualité de l'eau brute détectée dans les captages est rendue très visible par les médias, qui ont largement relayé le contentieux entre la France et la Commission Européenne fondée sur neuf bassins breton (Keller, 2007a). Les alertes environnementales liées à l'eau gagnent également en visibilité à la faveur des marées vertes⁴ récurrentes depuis quelques années sur certaines plages du nord Bretagne, dont des plages très fréquentées.

Les organisations de défense de l'environnement se professionnalisent et s'organisent : en s'appuyant sur des conseils juridiques externes ou internes. Leurs représentants participent à de multiples commissions, s'inscrivent dans des structures fédératives où elles peuvent démultiplier les contacts et soutiens. Ainsi, la Maison de la Consommation et de l'Environnement (MCE) de Rennes abrite dans ses locaux une vingtaine d'associations et de syndicats régionaux et nationaux. Parmi eux, des associations de défense du cadre de vie du logement, des fédérations de consommateurs et associations environnementalistes, qui peuvent, par la proximité géographique créée par leur regroupement au sein de mêmes locaux et par la proximité institutionnelle fournie par la structure MCE, travailler ensemble. La publication collective d'un guide des économies d'eau à destination des particuliers en est une des dernières illustrations.

Au sein de ces associations rennaises et bretonnes, « Eaux et Rivières de Bretagne » est

⁴ Algues vertes : développement des végétaux issus de l'eutrophisation des cours d'eau continentaux, qui en période de températures chaudes mettent à profit les nutriments apportés par le phosphore et l'azote.

particulièrement intervenue dans la mise en cause de l'agriculture productiviste bretonne dans les pollutions des captages. Ayant un représentant régulier au Comité Départementale d'Hygiène, elle a particulièrement suivi les dossiers de demandes d'autorisation de nouveaux élevages industriels. Structurée autour de plusieurs antennes départementales, elle contribue à la production d'information par un magazine mensuel largement diffusé dans les institutions et tient régulièrement des conférences, animations et sorties pédagogiques ; elle est également présente dans les médias. Elle se présente ainsi comme un réel contre-pouvoir en Bretagne, agissant de manière ascendante et permettant la montée en généralité des débats.

Objet de vigilance accrue de la part de l'Etat et des usagers, bien commun devenant rare et coûteux à produire et à préserver, l'eau ne peut plus faire l'économie d'une démarche de prise en charge élargie de sa « gestion urbaine ». L'eau est d'ailleurs souvent présentée comme un terrain d'expérimentation de pratiques de gouvernance et de solidarité locale (Le Bourhis, 2001). La question de l'échelle de cette prise en charge solidaire du « bien commun » et du (des) type(s) de territoire(s) pertinent(s) se pose dès lors.

Des solidarités pragmatiques et adaptées au contexte

Les mécanismes de coopération observables dans le domaine de la gestion urbaine de l'eau intègrent les contraintes et données économiques telles que le coût de production, et tentent d'en minimiser l'impact social. Ils s'élargissent aussi à des démarches de coopération avec l'amont et l'aval du circuit urbain de l'eau, de manière à promouvoir une préservation de la ressource. Les échelles auxquelles se jouent ces différents mécanismes sont variées et ne correspondent pas nécessairement à des réalités dites « naturelles », en l'occurrence le bassin-versant. Une approche géographique permet justement de mettre en valeur cette variété et cette adaptation des sociétés et de leur gouvernance au contexte.

Premier terme de la réflexion, le principe de subsidiarité, un des quatre principes formulés lors de la Conférence mondiale de Dublin (Conférence internationale sur l'eau et l'environnement, janvier 1992) consiste à laisser une autonomie importante à une communauté inscrite dans un territoire pour gérer ses ressources, dès lors que le niveau central est moins bien armé pour le faire.

Deuxième aspect, le contexte géographique d'une agglomération vis-à-vis de la ressource en eau est spécifique, la configuration des usages et des organisations d'usagers également, ce qui veut dire que la gestion de l'eau comme bien commun n'est pas transposable d'un territoire à un autre. La dynamique des rapports entre usagers, entre territoires d'usages influe elle aussi sur la manière d'envisager des rapports de coopération.

Troisième aspect, le bassin-versant présenté comme territoire « naturel » de partage de la ressource, tend à être d'emblée légitimé indépendamment de toute autre considération ; la montée en puissance des circuits artificiels et des territoires construits pour une valorisation productive et économique de la ressource doit pourtant amener à reconsidérer ce postulat.

Quatrième aspect, on peut s'interroger sur la pertinence de l'expression « patrimoine commun de la nation » (lois sur l'eau de 1992 et de 2006), dans la mesure où cette délimitation nationale semble faire fi des bassins internationaux et de la circulation des eaux indépendamment des frontières politico administratives.

Des périmètres intercommunaux cadres de mutualisation financière et de péréquation des prix de l'eau distribuée

Il faut d'abord rappeler que la gestion des services d'eau est fondée sur la commune, unité de base du maillage territorial administratif français. La loi sur l'eau de 1992 a encore renforcé les compétences de la commune en la rendant responsable de la conformité des systèmes d'assainissement individuels, en plus de la gestion du réseau de collecte des eaux usées lorsqu'il existe.

A partir de cette unité de base, le regroupement des communes pour la gestion des services d'eau s'est généralisé en milieu urbain sous forme de syndicats, même si les communes-centres tendent à conserver une place spécifique dans le dispositif économique et politique. Pour les grandes agglomérations, le regroupement syndical permet non seulement des économies d'échelle, la diversification des sources d'approvisionnement mais aussi, sur un plan stratégique, de renforcer le

poids politique des pouvoirs publics face à leurs délégataires, des groupes privés déjà organisés sur une base territoriale plus large⁵. L'objectif du regroupement est de pouvoir négocier un contrat unique favorable aux communes et aux abonnés et de se doter de moyens administratifs de contrôle du délégataire.

Alors que les périmètres des syndicats se sont constitués sur des bases géo-techniques (localisation des ressources et des centres de consommation, conditions topographiques permettant le fonctionnement gravitaire pour les eaux usées), la réforme récente de simplification de l'intercommunalité de 1999 a engendré une convergence entre les structures de gouvernement urbain et les périmètres de gestion de l'eau et de l'assainissement. La compétence eau est en effet obligatoire pour les communautés urbaines (CU), elle est optionnelle pour les communautés d'agglomération (CA). Selon les chiffres issus d'une enquête exhaustive pour le compte de l'Association des Maires de France⁶, les services d'eau sont transférés dans 51% des cas à une communauté pour les villes de plus 100000 habitants (dans 10% des cas à des syndicats), et à 37% pour les villes moyennes de 20000 à 100000 habitants (et dans 9% des cas à des syndicats). Le transfert à une communauté est donc nettement moins fréquent pour les villes moyennes, ce qui peut s'expliquer par le type d'intercommunalité présent dans ces agglomérations. L'assainissement est encore plus souvent transféré aux communautés, dans 66% des cas pour les grandes villes, dans 51% pour les villes moyennes.

Le mouvement n'est pas général, souvent du fait d'une inadéquation entre les périmètres des communautés et ceux des anciens syndicats liés à la localisation des captages et des adductions ; jouent aussi comme dans toute refonte territoriale les réticences d'élus locaux à céder des sièges de pouvoir.

La pratique de la mutualisation des moyens et de la réflexion stratégique s'est élargie à l'échelle de départements, en particulier dans l'Ouest de la France, les syndicats locaux s'avérant un cadre territorial trop étroit pour prendre la mesure des enjeux de la gestion urbaine de l'eau.

Le cas de l'Ille-et-Vilaine : un syndicat départemental regroupant toutes les communes pour la planification et le financement des investissements

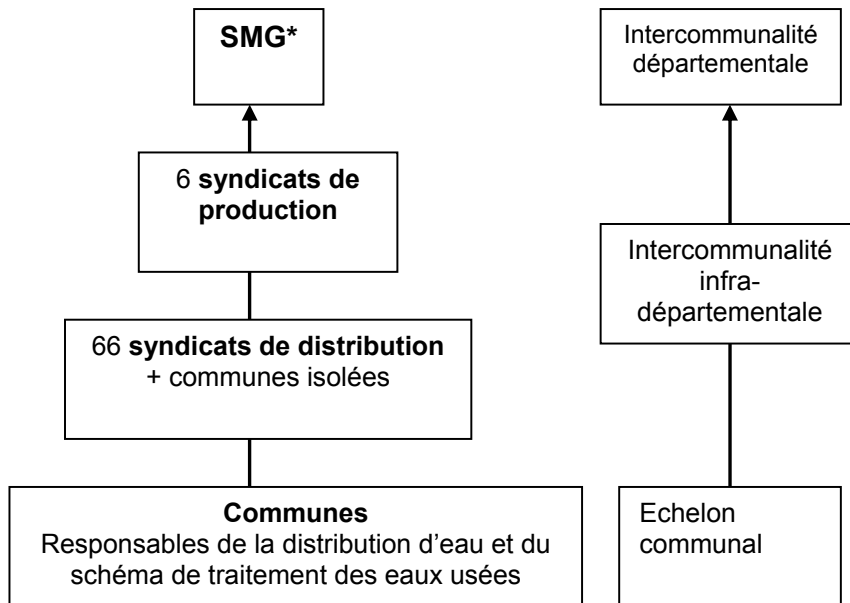
Les collectivités, communes ou syndicats, restent en règle générale propriétaires des infrastructures et donc chargées du coût de renouvellement et d'extension des réseaux. Or, la construction de nouvelles adductions et de nouveaux stockages est rendue nécessaire par le développement urbain ainsi que par l'ouverture de nouveaux captages d'eau aux normes. La maîtrise du prix de l'eau par les collectivités passe ainsi en partie par une mutualisation des coûts d'investissement de manière à participer aux dépenses des collectivités dont les besoins sont importants.

Ainsi en 1992, à la suite de plusieurs années sous tension (réserves faibles en situation de sécheresse), une reconstruction institutionnelle a été élaborée à l'initiative du Conseil général d'Ille-et-Vilaine et des syndicats de distribution de manière à consolider les infrastructures de production d'eau. 6 syndicats de production ont été dessinés à partir des 66 unités de distribution intercommunales et des communes isolées, les 6 syndicats de production se regroupant en un syndicat départemental, le SMG 35 (document 3). Cette mutualisation repose sur la participation financière de l'ensemble des abonnés du département, qui paient dans leur facture une surtaxe « production » de 0,076 €/m³.

⁵ Deux syndicats urbains se sont construits précocement, le syndicat des eaux de la banlieue parisienne (1923) et celui de la banlieue lyonnaise (1928), face à la Compagnie Générale des Eaux.

⁶ Sources : Dexia Crédit Local, Maires des grandes villes, *Les services publics locaux*, mars 2004, 11p. ; Dexia Crédit Local, Maires des Villes Moyennes, *Les services publics locaux dans les villes moyennes et leurs intercommunalités*, 2004-2005, février 2006, 27p.

Document 3 - Le dispositif d'intercommunalité support de la mutualisation financière en vigueur depuis 1992 en Ile-et-Vilaine.



* Syndicat Mixte de Gestion du fonds d'investissement pour les infrastructures de production d'eau potable en Ile-et-Vilaine

La réalisation de cette mutualisation pouvait rencontrer trois écueils : d'abord, les collectivités qui ont fait peu de travaux reçoivent une dotation, ce qui peut irriter les collectivités ayant déjà régulièrement investi dans le renouvellement de leur réseau. Ensuite, la place de la Ville de Rennes et du Syndicat Mixte de Production du Bassin Rennais est importante dans les représentations et aux postes décisionnels (la présidence du SMG est exercée par l'élu délégué aux services d'eau de la Ville de Rennes). Enfin, le conseil général s'est partiellement retiré du dispositif tout en co-pilotant l'élaboration du schéma département d'AEP.

Néanmoins, la mutualisation s'est opérée sous la pression d'une menace de pénurie, avec la volonté partagée de sécuriser l'approvisionnement par de nouvelles interconnexions. La Ville de Rennes note que le maintien du prix de l'eau autour de 2,50 €/m³ pour les abonnés rennais entre 1997 et 2005 a été en partie permis par cette mutualisation à l'échelle départementale ; l'autre élément d'interprétation de cette maîtrise du prix de l'eau à Rennes est constitué par le jeu des négociations de fin de contrat d'affermage, renouvelé en 2005 pour dix ans auprès du groupe Véolia.

Plusieurs évolutions risquent de peser sur le prix de l'eau dans un proche avenir : l'important programme d'investissements pour d'adduction, la distribution et l'assainissement, la diminution des participations financières de l'Etat et du Conseil général, la diminution des aides de l'Agence de l'Eau en matière de soutien à l'assainissement (suppression de la prime assainissement) et l'augmentation de la redevance Agence de l'Eau (impact sur le prix estimé à 0,28€/m³). Or, le coût du schéma départemental est estimé à 165 millions d'€, dont 75 pour la réalisation des usines. La taxe de 0,076€/m³ pour le SMG doit passer à 0,10€/m³ en 2008 et à 0,14€/m³ en 2011, de manière à réaliser les opérations prévues dans le schéma d'aménagement.

Le cas de la Loire-Atlantique : un syndicat départemental aux compétences larges mais à la couverture territoriale partielle

Autre exemple de regroupement syndical d'échelle départementale, le SDAEP 44, Syndicat Départemental d'Alimentation en Eau Potable de Loire-Atlantique, créé en juin 1963 et composé de 13

collectivités, ne couvre pas l'intégralité du département⁷, contrairement au SMG 35, mais ses prérogatives et missions d'intérêt collectif sont plus étendues. Il s'agit de rechercher les meilleurs moyens de parvenir à une unification des tarifs de vente de l'eau aux usagers dans le département de Loire-Atlantique et de fixer le tarif de l'eau dans le cadre des ventes d'eau entre collectivités. L'autre mission du SDAEP 44 consiste à assurer la péréquation financière entre collectivités excédentaires et collectivités déficitaires. Cette structure garantit l'équilibre financier des collectivités par la péréquation de l'ensemble des charges et des recettes d'exploitation. Elle dispose de larges compétences puisqu'elle contrôle les investissements et les résultats des services d'eau des unités de distribution. Elle assure la gestion administrative des collectivités adhérentes et les assiste dans leur maîtrise d'ouvrage. Les fonds dégagés par la péréquation permettent aussi au syndicat de financer des travaux de renouvellement de réseaux (à hauteur de 12 millions d'€ par an). Au total, comme pour le SMG 35, cette structure fonctionne sur un mode d'organisation mutualiste.

Ce dispositif de solidarité concerne l'ensemble des espaces ruraux et périurbains du département, mais il n'inclut pas les collectivités urbaines de Nantes Métropole, Saint-Nazaire (CARENE) et La Baule (Cap Atlantique), qui représentent pourtant plus de la moitié de la population du département (400000 habitants dans l'agglomération de Nantes, 150000 à St-Nazaire La Baule). Ainsi, la solidarité urbain-rural ne joue pas. A l'échelle de Nantes Métropole, le passage à la Communauté Urbaine a provoqué une remise à plat des modes de gestion des services d'eau dans l'ensemble des communes : l'autorité organisatrice a conservé 8 communes en régie (dont la ville-centre), les seize autres sont en délégation auprès de trois opérateurs différents. La convergence des prix de l'eau entre communes est aussi un objectif affiché, et la collectivité estime pouvoir s'en approcher à la faveur des renouvellements ou renégociations de contrats avec les délégataires.

Les bassins-versants, territoires « naturels » et légitimes de la solidarité territoriale ?

Entités géographiques dans lesquelles les usages de l'eau s'opèrent en interrelation (amont-aval), les bassins hydrographiques ont été consacrés par l'Etat français puis par l'Union Européenne comme les territoires pertinents de la gestion intégrée de la ressource en eau. Depuis 1964, les six Agences de Bassin sont chargées de « développer par l'attribution sélectives d'aides financières, les opérations d'intérêt commun et de créer, par ses redevances une incitation à un comportement plus rationnel des usagers ». Le double système de redevances porte sur la pollution (rejets) et sur la consommation.

Document 4 – Les Agences de l'Eau

Créées en 1964 pour initier et pour stimuler la reconquête de la qualité de l'eau, les six Agences de l'Eau, appuyées sur les six bassins hydrographiques français, sont chargées de collecter les redevances sur les usagers et de les attribuer aux collectivités et usagers sur des projets de lutte contre la pollution, de traitement d'eau et de gestion/protection de la ressource. Les Agences sont des établissements publics assez singuliers puisqu'elles fixent leur budget de manière autonome par rapport au Parlement, ce que la dernière loi sur l'eau a prévu de modifier (Flory, 2006). Les financements des Agences vont globalement aux projets lourds de sécurisation des approvisionnements et d'adduction, ainsi qu'aux dispositifs de dépollution urbains tels que la mise aux normes des stations d'épuration.

Chaque Agence est gérée par un Conseil d'Administration composé d'un tiers de représentants des collectivités locales, d'un tiers de représentants des usagers, un tiers de représentants de l'Etat. Les Agences, dont la tâche est d'ordre financier, sont accompagnées d'un Comité de Bassin, dont le rôle est consultatif et stratégique puisqu'il approuve les programmes pluri-annuels des Agences et le Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE). Sa composition vise à être représentative des intérêts économiques et sociaux régionaux, à travers deux collègues issus des instances publiques et des organisations locales (entreprises, associations...) représentant chacun 40% des sièges et un collègue minoritaire (20% des sièges) composé des représentants de l'Etat ou d'établissements publics (document 5).

Pour susciter une prise en charge locale des enjeux de gestion de la ressource, la loi sur l'eau française de 1992 a institué la procédure facultative du Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE).

⁷ 170 communes, 200000 abonnés, 35% de la population du département.

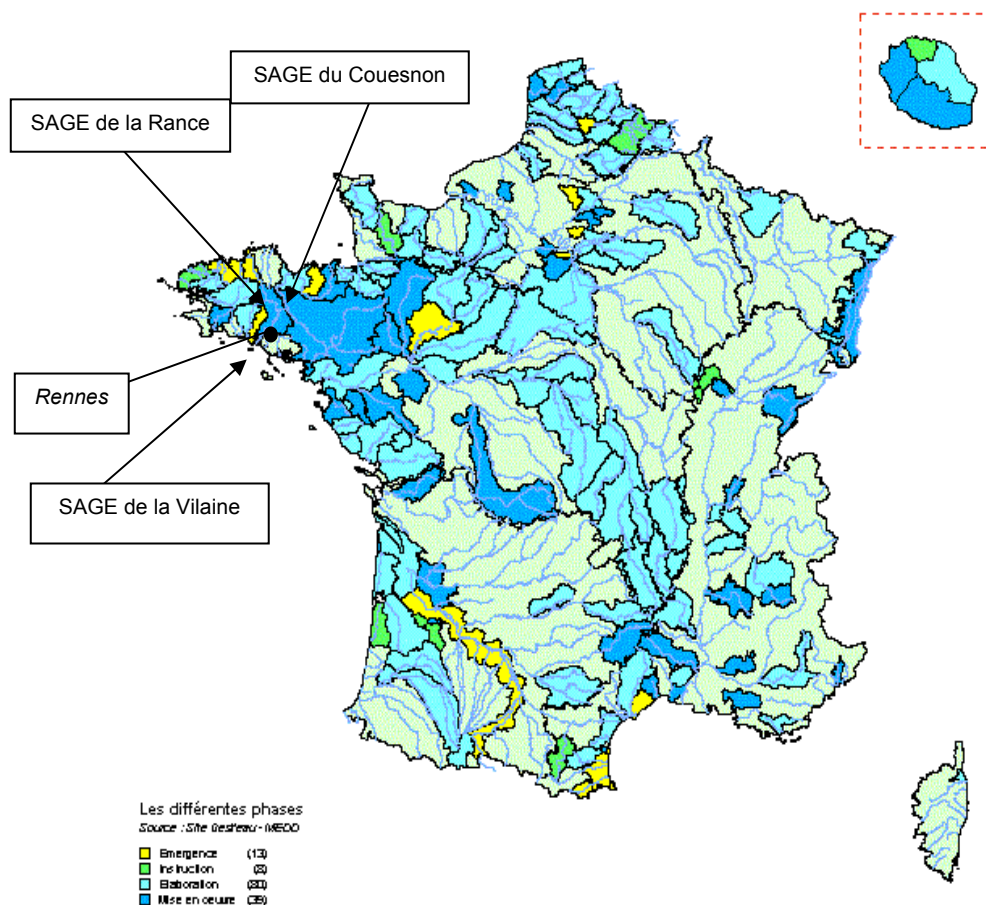
Equivalent du Comité de Bassin, l'assemblée du SAGE appelée Commission Locale de l'Eau (CLE) présente la même structure représentative et a un rôle de proposition. Document sans portée juridique directe, le SAGE s'impose néanmoins aux documents d'urbanisme de la zone considérée, qui doivent mis en compatibilité avec le SAGE ; les prescriptions du SAGE, qualitatives et parfois très larges, sont souvent peu opérantes. Par ailleurs, le bilan de cette procédure en France fait apparaître de fortes distorsions entre régions, et des écarts dans la taille des SAGE et leur contenu (documents 6 et 7). Le nombre de SAGE en élaboration (périmètre et CLE approuvés), comparé à celui des SAGE effectivement mis en œuvre reste important (80 contre 39) et dénote la lenteur de la procédure, pour laquelle il est nécessaire de réunir des acteurs sectoriels autour d'un « leader » motivé et reconnu. Le bassin Loire-Bretagne, avec 46 procédures SAGE, apparaît comme le mieux couvert, sachant qu'il s'agit du bassin le plus vaste⁸.

Document 6 - La faible progression numérique des SAGE en France entre 2005 et 2007.

	au 01/01/2005	au 03/09/2007
Mis en œuvre	21	39
En élaboration	70	80
En instruction	12	8
En émergence	22	14

Source : <http://www.gesteau.eaufrance.fr/>

Document 7 – Etat d'avancement des SAGE au 03/09/2007



<http://www.gesteau.eaufrance.fr/>

⁸ 28 en Rhône-Méditerranée, 25 en Seine-Normandie, 14 en Artois-Picardie, 7 en Rhin-Meuse, 1 en Corse.

Sur le terrain d'étude rennais, les SAGE s'avèrent particulièrement étendus. Deux bassins de prélèvement d'eau de la Ville de Rennes sont dotés d'un SAGE (Rance et Vilaine) et le dernier (Couesnon) en est au stade de l'élaboration. Ces SAGE acquièrent une opérationnalité dans la mesure où ils s'appuient sur un EPTB, Etablissements Public Territorial de Bassin, structure souvent interdépartementale soutenue par les communes rurales et les petites villes. Un hiatus semble se créer entre le dispositif intercommunalisé de gestion des infrastructures d'AEP et ce type de dispositif dans la mesure où leur superposition territoriale ne s'accompagne pas d'une articulation fonctionnelle. Par exemple, le projet d'EPTB sur la Rance exclut d'ailleurs des représentants du syndicat de production d'eau rennais (SMPBR), qui pourtant prélève des volumes majeurs en amont du bassin ! A l'inverse, le SMPBR n'a pas retenu l'option proposée par l'EPTB Vilaine de transfert d'eau de l'aval de la Vilaine vers le bassin rennais.

En fait, sans attendre les résultats de procédures longues et plus globales, les autorités urbaines prennent l'initiative de coopérations bilatérales avec les acteurs locaux de manière à accélérer les plans de reconquête de la qualité de la ressource. C'est le cas actuellement entre le syndicat d'eau rennais et plusieurs bassins de prélèvement, dans le cadre d'opérations soutenues par l'Etat et la région). Il reste à déterminer si ces procédures contractuelles participent d'une solidarité véritable ou correspondent à un simple « échanges de bons procédés ».

Contractualisation et outils économiques de gestion de l'environnement

La résolution du contentieux entre les services de l'Etat et la Ville de Rennes autour de la prise d'eau de Mézières-sur-Couesnon est emblématique des démarches engagées par la collectivité pour résoudre « solidairement » la non-conformité de la prise d'eau. L'usine d'eau potable de Mézières, mise en service en 1934 et rénovée en 1991, est une pièce importante du dispositif d'alimentation en eau potable de la Ville de Rennes : elle produit et traite entre 1,5 et 3,5 millions de m³ en 2005 sur les 24,3 millions de m³ prélevés par la Ville de Rennes, et doit être de plus en plus sollicitée. La ville de Rennes prévoit d'ailleurs de reconstruire l'usine en l'agrandissant, en la modernisant et en sollicitant une augmentation de l'autorisation de prélèvement (lorsque les débits le permettent). La mauvaise qualité de l'eau brute concernant la teneur en nitrates et en matières organiques depuis le début des années 1990 pose des problèmes techniques et juridiques : l'eau doit être mélangée à des eaux plus conformes avant distribution, et d'autre part le dépassement répété des normes de l'eau brute au regard de plusieurs directives (celle de 1975 en premier lieu) a entraîné une mise en demeure de la part de l'Etat concernant la poursuite de l'utilisation de la prise d'eau. Le SMPBR a alors proposé un plan de gestion de la ressource en eau en 2003, en s'appuyant sur les financements du programme « Bretagne Eau Pure » (voir ci-dessous, document 8).

Document 8 – Le programme « Bretagne Eau Pure »

Bretagne Eau Pure est un programme partenarial entre l'Union Européenne, l'Etat français, la Région Bretagne, les quatre départements bretons et l'Agence de l'Eau Loire-Bretagne. Cette convention est liée au contrat de plan Etat-Région. Les partenaires associés sont les Chambres d'Agriculture, les coopératives et les négoce. Bretagne eau Pure apporte des soutiens individuels techniques et financiers, aux acteurs de terrain, ceux-ci s'engageant formellement en nombre suffisant vers des pratiques agronomiques satisfaisantes pour l'environnement. Ces pratiques sont mises en œuvre dans le cadre d'un contrat de bassin-versantsigné entre les financeurs et le porteur de projet. Les bilans des programmes d'action annuels des porteurs de projet permettent de mesurer chaque année le résultat des efforts entrepris.

Le programme est une démarche volontaire et incitative, fondée sur l'engagement individuel et de tous les acteurs, et cohérente avec les autres dispositifs, réglementaires ou non (PMPOA, CTE). Il est porté localement par diverses collectivités ou associations.

Afin d'optimiser les actions, le porteur de projet définit avec ses interlocuteurs locaux des sous-bassins prioritaires selon deux critères majeurs : la mobilisation des agriculteurs et la dégradation de la qualité de l'eau. Les actions menées dans les sous-bassins-versants ont valeur d'exemple. En concentrant les moyens, elles permettent d'obtenir des résultats plus rapides sur la qualité de l'eau. Elles

permettent également d'amorcer puis de généraliser, une évolution des pratiques chez le plus grand nombre d'agriculteurs.

44 bassins-versants ont été retenus dans le cadre du contrat de plan 2000/2006, dont 5 concernent des bassins de prélèvement de la ville de Rennes : Haute-Rance (Rennes III), Drains de Rennes I, Haut-Couesnon (Rennes II) Chèze-Canut (Rennes IV), Le Meu (Rennes IV). A l'exception du dernier qui est porté par un syndicat local (Syndicat intercommunal d'aménagement hydraulique du bassin du Meu et du Garun), l'ensemble de ces contrats de bassins-versant sont portés par le SMPBR.

Le SMPBR s'est associé depuis 2001 avec le syndicat local de production d'eau, le Syndicat Mixte de production d'eau potable du Bassin du Couesnon, pour un programme prévisionnel financé à parts égales par l'Etat, la Région, les Départements, l'Agence de l'Eau et le SMPBR (1,170 millions d'€ au total). L'objectif est de promouvoir la fertilisation « raisonnée » sur le bassin-versant et de mettre en place d'un suivi de l'azote dans le sol. Plusieurs dizaines de contrats ont été signés entre le SMPBR et des agriculteurs volontaires, les aides financières du programme étant destinées à compenser le manque à gagner induit par une moindre fertilisation des terres. Dans d'autres régions de tels dispositifs existent (Fertimieux en Bourgogne), mais ils restent soumis à la bonne volonté des collectivités et à des subventions suffisantes des Agences.

La prise en compte contrainte d'une « communauté d'intérêts » transparait aussi à l'autre extrémité du circuit urbain de l'eau (document 1). L'évacuation des boues d'épuration urbaines résidus des eaux usées urbaines est à la charge de la collectivité. L'épandage, dont les propriétés agronomiques utiles peuvent justifier l'utilisation en agriculture, est devenu le seul mode de valorisation autorisé avec l'incinération, la mise en décharge étant interdite depuis 2002. Cette activité d'épandage, qui fait l'objet d'un marché, est à présent très encadrée mais pose la question d'une solidarité de la collectivité urbaine productrice de ces boues avec les territoires sur lesquels s'opère l'épandage. En effet, l'innocuité des boues n'est pas prouvée, en particulier de sérieuses présomptions subsistent sur la concentration de métaux lourds dans ces boues. De fait, certaines entreprises agro-alimentaires font de l'absence d'épandage de boues une exigence de qualité. La LEMA prévoit ainsi que les collectivités abondent un fonds de garantie destiné à dédommager les agriculteurs pratiquant l'épandage qui subissent une mévente de leurs productions et un gel de leur terre en raison d'un risque sanitaire ou de la survenance d'un dommage écologique lié à l'épandage. Inspiré en partie d'un mécanisme assurantiel allemand instauré en 1998 (dotation jamais mise en œuvre), ce fond sera financé sur une taxe annuelle assise sur la quantité de matières sèches de boues produites. Néanmoins, les conditions de son déblocage sont très drastiques (mise en évidence d'un risque avéré et non potentiel, difficultés d'interprétation sur la non-connaissance du risque ou du dommage au moment de l'épandage) et le niveau d'indemnisation maximum plafonné à la valeur des terres (Billet, 2007).

Ainsi la gestion urbaine de l'eau s'inscrit dans des problématiques typiquement environnementales telles que la production de déchets, les mobilités induites par leur transport, les risques sanitaires ; les problèmes posés sont de nature globale puisqu'ils incluent les modes d'utilisation des espaces dans leur ensemble, en particulier les pratiques culturelles et les formes d'urbanisation.

Conclusion

Un rapide tour d'horizon des mécanismes de solidarité territoriale autour de la gestion urbaine de l'eau en France met en évidence deux grands enseignements :

Premier enseignement : ces dispositifs sont souvent suscités par une mise en conformité avec des exigences réglementaires issues des directives communautaires et transposées en droit français. Autrement dit, la menace d'une sanction, qui est le propre de la Police de l'Eau s'exerce souvent en amont d'une politique de l'eau concertée.

Deuxième enseignement : d'un point de vue géographique, les dispositifs de coopération et de négociation territoriale transforment le système territorial mis en place pour l'exploitation de la ressource, dans le sens où les négociations entre pouvoirs d'agglomérations, petites villes et acteurs du territoire rural débouchent sur un schéma renouvelé des infrastructures de production et d'adduction d'eau.

Les dispositifs territoriaux d'harmonisation des prix butent néanmoins sur la question de l'équité d'accès à tous et de la progressivité des prix en fonction des capacités financières de l'utilisateur, type de solidarité qui n'est pas envisagée par l'Etat ni par les collectivités. Des méthodes diverses ont été testées, par exemple en Amérique Latine : péréquation entre classes aisées et classes défavorisées à Bogota, forfait dérisoire pour un volume d'eau minimal et accroissement du prix au fur et à mesure des volumes consommés; il est vrai que la première démarche s'appuyait sur une base territoriale, celle des quartiers, et par ailleurs, le « surpaiement » des classes aisées n'était pas suffisant pour équilibrer les comptes de la régie distributrice.

Enfin, sous quelles conditions peut-on envisager une transposition pertinente de ces expériences de solidarité territoriale, à savoir la mutualisation financière entre collectivités et la contractualisation entre collectivités et acteurs des bassins-versants ?

Tout d'abord, la variété des contextes hydrologiques et des types de problèmes posés ne permet pas une application automatique du périmètre de bassin-versant. Lorsque les unités hydrologiques supports des usages sont des nappes souterraines, lorsque l'écoulement superficiel est discontinu dans le temps et dans l'espace (milieux semi-arides), les dispositifs de gestion sont plus complexes. Ainsi, la notion de bassin-versant n'est pas toujours pertinente. Par ailleurs, les dispositifs présentés reposent sur une importante décentralisation des responsabilités vers le niveau local, communes et syndicats, même si les fonctions de contrôle réglementaire sont toujours exercées par les services d'Etat. Dans des contextes socio-politiques plus centralisés, la mutualisation locale et les systèmes de solidarité s'opéreront par le biais d'autres acteurs, des communautés et associations d'utilisateurs.

Références bibliographiques

ALLAIN S. (2006), Négocier la régulation territoriale dans le domaine de l'eau, *Colloque Eau et territoires : quelles pistes pour la recherche ?*, Lyon 9 et 10 janvier 2006, ENS Lettres et Sciences Humaines, CNRS, Cemagref.

AMZERT M. (1999), L'eau, l'économie, la politique, in MARIE Michel, LARCENA Danièle et DERIOZ Pierre, *Cultures usages et stratégies de l'eau en Méditerranée occidentale ; tensions, conflits, régulations*, Paris, L'Harmattan, pp.79-108.

BARRAQUE B. (1999), Entre public et privé, l'eau et ses agences, in MARIE Michel, LARCENA Danièle et DERIOZ Pierre, *Cultures usages et stratégies de l'eau en Méditerranée occidentale ; tensions, conflits, régulations*, Paris, L'Harmattan, pp.371-395.

BILLET Ph. (2007), *Droit des eaux, les principales dispositions de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques intéressant l'agriculture*, Revue de droit rural, revue mensuelle LexisNexis Jurisclasseur, mars 2007, pp.41-44.

CARRE C. (2002), L'alimentation en eau des grandes agglomérations françaises, *L'Information Géographique*, Paris, Armand Colin.

CARRE C. (2005), « Proximité territoriale versus réseaux techniques ? la territorialisation de la gestion urbaine de l'eau en France », 5^e rencontres de Mâcon *Réseaux en questions*, 30 juin-1^{er} juillet 2005.

CLARIMONT S. (2005), Eau, marchés et mouvements citoyens, L'association Nouvelle Culture de l'Eau face à la question de la marchandisation de la ressource, *Sciences de la société* n°64, février 2005, Toulouse, Presses Universitaires du Mirail, pp.119-135.

Conseil Economique et Social de la Région Bretagne (2003), *Le défi de la qualité des eaux en Bretagne*, rapporteurs, Rennes, juin 2003.

EMELIANOFF C. (2007), Comment définir une ville durable (extraits), in OFFNER Jean-Marc, POURCHEZ Carole, La ville durable, Perspectives françaises et européennes, *Problèmes politiques et sociaux* n°933, Paris, La Documentation Française, Février 2007.

FLORY J.-C. (2006), La gestion de l'eau : perspective française et exemples européens, in La gestion de l'eau en France, *Problèmes Economiques* n°2900, mercredi 24 mai 2006, La Documentation Française, pp.2-8.

KELLER F. (2007a), *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.

KELLER F. (2007b), *Politique de l'eau, la France au milieu du gué*, Rapport d'information auprès du Sénat, Commission des finances, Mission « Ecologie et développement durable », rapport n°352, Paris, 26 juin 2007.

LE BOURHIS J.P. (2001), L'eau, terrain d'expérimentation, in *L'environnement, question sociale, dix ans de recherches pour le ministère de l'environnement*, Paris, Odile Jacob, 305p.

RENAUD-HELLIER E. (2005), *Echelles de l'urbanisation, réseaux d'eau et mailles de gestion territoriales. Analyse du cas dijonnais*, Colloque de l'ASRDLF, Dijon 5-7 septembre 2005.

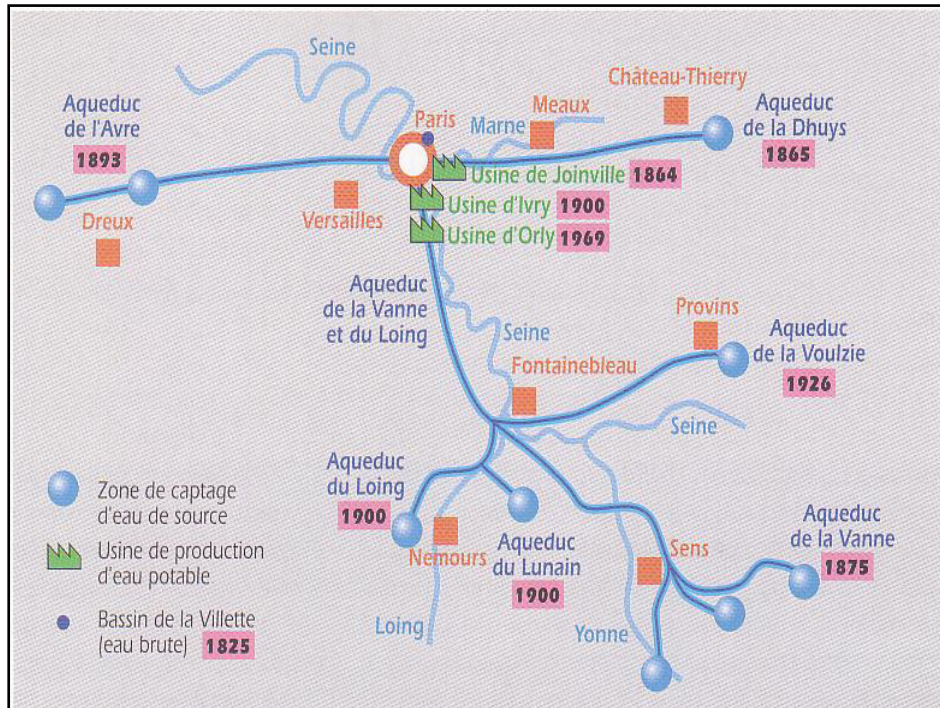
RNDE (Réseau National des Données sur l'Eau) (2004), *Les prélèvements d'eau en France en 2001*, disponible sur le site Internet du RNDE : <http://www.rnde.tm.fr/>, 56 pages

SCHNEIER G., PETTIT 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.

Liste des acronymes

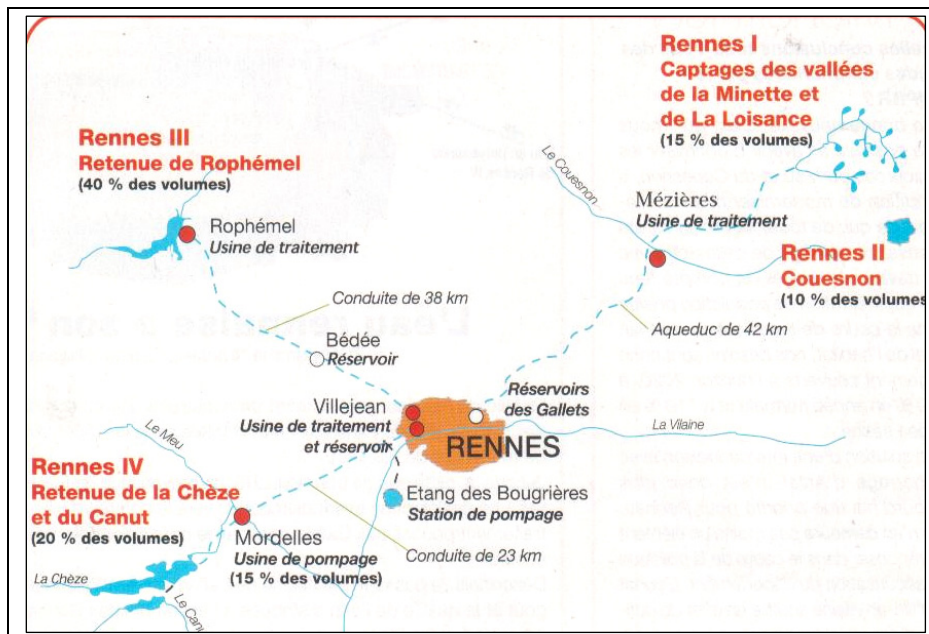
- AEP : Alimentation en Eau Potable
- CA : Communauté d'Agglomération
- CU : Communauté Urbaine
- EPTB : Etablissement Public Territorial de Bassin
- LEMA : Loi sur l'Eau et les Milieux Aquatiques
- SAGE : Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux
- SDAGE : Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux
- SMG 35 : Syndicat Mixte de Gestion du fonds d'investissement pour les infrastructures d'eau potable d'Ille-et-Vilaine.
- SMPBR : Syndicat Mixte de Production du Bassin Rennais
- SDAEP 44 : Syndicat Départemental d'Alimentation en Eau Potable de Loire-Atlantique

Annexe 1 - Le réseau actuel d'adduction en eau de Paris



Barles, Guillaume, 2003, *Bâtir la ville, Paris projet n°34-35*, pp.198-204.

Annexe 2 - Les adductions d'eau de la ville de Rennes



Le Rennais n°379, décembre 2006.