Collège doctoral

ED n° 408 EDDIMO Université ParisIX Dauphine

N° attribué par la bibliothèque
|__|__|__|__|__|__|__|__|__|__|

T H E S E

pour obtenir le grade de
Docteur de l'Ecole des Mines de Paris
Spécialité "Sciences de Gestion"

présentée et soutenue publiquement par
Agnès GRANDGIRARD

le 19 janvier 2007

DE LA GESTION INTEGREE COMME DOCTRINE A L'INTEGRATION COMME DEFI DE GESTION

Directeur de thèse : Michel Nakhla

Jury

M. **Armand Hatchuel**	Professeur à l'ENSMP-*Président*
M. **Patrick Gibert**	Professeur, Université Paris X-*Rapporteur*
M. **Laurent Mermet**	Professeur, ENGREF-*Rapporteur*
M. **Rémi Barbier**	Maître de conférences, UMR GSP Cemagref-ENGEES–*co-encadrant*
M. **Yann Laurans**	Directeur délégué, Association pour l'Expertise des Concessions *Examinateur*
M. **Michel Nakhla**	Professeur, CGS-ENSMP et Agro Paris - *Directeur de thèse*

Avertissement

L'Ecole des Mines de Paris n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans cette thèse. Ces opinions doivent être considérées comme propres à l'auteur.

Remerciements

Bien qu'une thèse constitue un travail personnel, de nombreuses personnes m'ont accompagné et m'ont permis de la mener à bien, je tiens ici à les remercier.

Tout d'abord, je tiens à remercier les deux personnes qui ont encadré ce travail : mon directeur de thèse, Michel Nakhla du Centre de Gestion Scientifique de l'Ecole des Mines de Paris pour avoir dirigé ce travail et Rémi Barbier de l'Unité Mixte de Recherche Cemagref-Engees en Gestion des Services Publics (UMR GSP) pour ses conseils et sa disponibilité tout au long de mon travail.

Merci aussi aux membres du jury pour l'intérêt qu'ils ont porté à mon travail en acceptant de l'examiner, de même qu'à toutes les personnes rencontrées à l'occasion de séminaires, de colloques, ou autres réunions qui par leurs remarques ont apporté leur pierre à la construction de ma réflexion.

Je voudrais aussi remercier ceux qui ont soutenu mon projet au sein du ministère de l'Agriculture et du Cemagref ainsi que mes collègues de l'UMR GSP et de l'ENGEES, qui ont, eux aussi, chacun à leur manière, contribué au déroulement de ma thèse dans de bonnes conditions tant intellectuelles grâce à leurs réactions par rapport à mon travail, que matérielles.

Je tiens à remercier les personnes de l'ex-service équipement rural du Conseil Général du Bas-Rhin qui m'ont ouvert leurs portes et avec qui la collaboration fut fructueuse, ainsi que toutes les personnes qui m'ont accordé un peu de leur temps pendant cette thèse.

Merci enfin à tous mes proches, qui, de près ou de loin, m'ont soutenu pendant ce travail et ont ainsi subi (et souvent apaisé) les aléas d'humeur et les pics de stress de la thésarde que je fus.

SOMMAIRE

INTRODUCTION GENERALE 15

CHAPITRE I. DU CONTEXTE A LA QUESTION DE RECHERCHE : UNE GENEALOGIE DE LA CRISE DES POLITIQUES TECHNIQUES DU DEVELOPPEMENT DURABLE 23

PARTIE A. DES SECTEURS D'ACTION PUBLIQUE DONT LA MUTATION CONDUIT A UNE CRISE DES SYSTEMES D'ACTEURS EXISTANTS 25

1. DES ENJEUX DE DEVELOPPEMENT DURABLE A PRENDRE EN COMPTE DANS LES SECTEURS ETUDIES 27
2. DES SECTEURS D'ACTION PUBLIQUE EN MUTATION 42
3. DES EVOLUTIONS SYMPTOMATIQUES DE L'APPARITION D'UNE CRISE DANS LES ORGANISATIONS 54

PARTIE B. DE LA GESTION INTEGREE COMME DOCTRINE A L'INTEGRATION COMME DEFI DE GESTION 70

1. LA QUESTION DE RECHERCHE ET LE TERRAIN 70
2. LA METHODOLOGIE RETENUE 79
3. UNE VISION DE L'ACTION COLLECTIVE INTEGRATRICE ET DU TERRITOIRE PERTINENT 89

CHAPITRE II. L'INTEGRATION, LES STRUCTURATIONS 99

PARTIE A. LES STRUCTURATIONS ENTRE ACTEURS. 101

1. L'INTEGRATION PAR INCITATION ECONOMIQUE (STRUCTURATION TYPE AGENCE D'OBJECTIF) 103
2. L'INTEGRATION PAR CHANGEMENT D'ECHELLE (STRUCTURATION TYPE SUPRACOMMUNALITE) 106
3. L'INTEGRATION PAR CONCERTATION AD HOC (STRUCTURATION TYPE GOUVERNANCE) 107
4. L'INTEGRATION PAR LA HIERARCHIE (STRUCTURATION TYPE CHEF DE FILE) 113

PARTIE B. L'INTEGRATION DEPARTEMENTALE DE LA GESTION DE L'EAU, UN SYSTEME D'ACTEURS POLARISE AUTOUR DU CONSEIL GENERAL 118

1. LES DEPARTEMENTS : UN ACTEUR ANCIEN ET POLITIQUEMENT INFLUENT 120
2. LE CONSEIL GENERAL DU BAS-RHIN ; PIVOT DANS LA GOUVERNANCE LOCALE DE L'EAU 132

CHAPITRE III. L'INTEGRATION, LES OUTILS 153

PARTIE A. PANORAMA DES OUTILS 155

1. DEFINITION DES OUTILS DE GESTION ET PRESENTATION DE LEURS LIENS AVEC LA DYNAMIQUE DES SYSTEMES D'ACTION 155
2. DES OUTILS VARIES ET EN MUTATION 161

PARTIE B. L'OBSERVATOIRE DE L'EAU 178

1. LA GENESE DE L'OBSERVATOIRE DE L'EAU 179
2. UN CONSTAT : DES DONNEES EXISTANTES NOMBREUSES MAIS DISPARATES ET DISPERSEES 180
3. LES RESULTATS DE L'ETUDE ET LE DEBUT DE L'OBSERVATOIRE DE L'EAU 189
4. L'OBSERVATOIRE DE L'EAU, UN OUTIL D'ACCOMPAGNEMENT DE LA MUTATION 201
5. L'OBSERVATOIRE DE L'EAU AU SERVICE DE L'INTEGRATION 203

CHAPITRE IV. LA GESTION INTEGREE DEPARTEMENTALISEE, AVENIR DE LA GESTION INTEGREE ? 209

PARTIE A. UN MODELE DE GESTION INTEGREE : LA GESTION INTEGREE DEPARTEMENTALISEE 211

1. UN MODELE D'INTEGRATION : LA GESTION INTEGREE DEPARTEMENTALISEE 212
2. LE CONSEIL GENERAL DU BAS-RHIN, PROTOTYPE DE LA GESTION INTEGREE DEPARTEMENTALISEE 213

PARTIE B. LE DEPARTEMENT SERA-T-IL L'ACTEUR-CLE L'AVENIR DE LA GESTION INTEGREE ? 217

1. ACTEURS SUR UN TERRITOIRE ADMINISTRATIF 218
2. ACTEURS SUR UN TERRITOIRE HYDROGRAPHIQUE 228

PARTIE C. LES OBSERVATOIRES SONT-ILS L'OUTIL INDISPENSABLE DE LA GESTION INTEGREE ? 234

1. UNE PRESENTATION RAISONNEE DES OBSERVATOIRES DE L'EAU 234
2. RELATIONS ET CONNAISSANCES : RETOUR SUR LA CONTRIBUTION DES OBSERVATOIRES 239
3. QUEL APPORT DES OBSERVATOIRES POUR L'OPERATIONNALISATION DE LA GESTION INTEGREE ? 254

PARTIE D. UN REGARD NORMATIF SUR LA GESTION INTEGRE DEPARTEMENTALISEE 257

1. EVALUATION PAR RAPPORT A LA GRILLE D'ANALYSE ELABOREE 257
2. EVALUATION PAR RAPPORT A LA « BONNE GOUVERNANCE » 260

CONCLUSION GENERALE 263

Liste des sigles et abréviations utilisés

3E : Environnement, Economie et Ethique
ACI : Action collective intégratrice
ACME : Association pour un Contrat Mondial de l'Eau
ADEME : Agence de l'Environnement et de la maîtrise de l'énergie
ADES : Accès aux Données des Eaux Souterraines
AEP : alimentation en eau potable
AERM : Agence de l'eau Rhin-Meuse
AFOC : Association Force Ouvrière Consommateurs
APRONA : Association pour la Protection de la Nappe d'Alsace
ATR (loi) : Administration Territoriale de la République
AUDACE : Assainissement Urbain Départemental et Actions Concertées pour l'Eau
BD : base de données
BHP : Banque de données Hydrobiologiques et Piscicoles
BNDE : Base Nationale des Données sur l'Eau
BRGM : Bureau de Recherche Géologique et Minière
BV : bassin versant
CARTHAGE : CARthographie THématique des AGences de l'eau et du ministère de l'Environnement
CCl4 : Tétrachlorure de carbone
CE : Communauté Européenne
CEMAGREF : Organisme de recherche pour l'ingénierie de l'agriculture et de l'environnement
CET : centre d'enfouissement technique
CG : Conseil Général
CG 67 : Conseil Général du Bas-Rhin
CG 68 : Conseil Général du Haut-Rhin
CG 85 : Conseil Général de la Vendée
CG 93 : Conseil Général de Seine-Saint-Denis
CGS : Centre de Gestion Scientifique
CLE : Commission Locale de l'Eau
CR : Conseil Régional
CRG : Centre de Recherche en Gestion
CSP : Conseil Supérieur de la Pêche
CUS : Communauté Urbaine de Strasbourg
DATAR : Délégation à l'Aménagement du Territoire
DCE : Directive Cadre sur l'Eau

DD : Développement Durable
DDAF : Direction Départementale de l'Agriculture et de la Forêt
DDAM : Direction Départementale des Affaires Maritimes
DDASS : Direction Départementale des Affaires Sanitaires et Sociales
DDE : Direction Départementale de l'Equipement
DEA : Direction de l'Eau et l'Assainissement
DESS : Diplôme d'Etudes Supérieures Spécialisées
DIREN : Direction Régionale de l'Environnement
DRAF : Direction Régionale de l'Agriculture et des Forêts
DRIRE : Direction Régionale de l'Industrie, de la Recherche et de l'Equipement
ENGEES : Ecole Nationale du Génie de l'Eau et de l'Environnement de Strasbourg
EPCI : Etablissement Public de Coopération Intercommunale
EPTB : Etablissement Public Territorial de Bassin
ERU : Eaux Résiduaires Urbaines
FNCCR : Fédération Nationale des Collectivités Concédantes et Régies
FNDAE : Fonds National de Développement des Adductions d'Eau
GI : Gestion Intégrée
GID : Gestion Intégrée Départementalisée
GSP : Gestion des Services Publics
HYDRO : banque nationale de données pour l'hydrométrie et l'hydrologie
IFEN : Institut Français de l'Environnement
IWRM : Integrated Water Resource Management
Loi MURCEF : Mesures Urgentes de Réformes à Caractères économique et Financier
MAAPAR : Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et des Affaires Rurales
MEDD : Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable
MISE : Mission Inter-Service de l'Eau
NIMBY : Not In My Back Yard
ODE : Observatoire Départemental de l'Eau (CG 85)
OE : Observatoire de l'Eau
OG : Outil de Gestion
OHU : Observatoire de l'Hydrologie Urbaine (CG 93)
OIEau : Office International de l'Eau
OM : Ordures ménagères
OMS : Organisation Mondiale de la Santé
ONF : Office National des Forêts
PDEDMA : Plan Départemental d'Élimination des Déchets Ménagers et Assimilés
PLU : Plan Local d'Urbanisme
PMPOA : Plan de Maîtrise des Pollutions d'Origine Agricole

PQS : Prix et Qualité du Service
RI : Recherche-intervention
RID : Réseau d'Intérêt Départemental
RNB : Réseau National de Bassin
SAGE : Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux
SAGEECE : Schéma d'Aménagement et de Gestion de l'Etat Ecologique des Cours d'Eau
SANDRE : Service d'Administration Nationale des Données et Référentiels sur l'Eau
SATER : Service d'Assistance Technique à l'Entretien des Rivières
SATESA : Service d'Assistance Technique à l'Exploitation des Systèmes d'Assainissement
SCOT : Schéma de Cohérence Territoriale
SDAEP : Syndicat Départemental d'Alimentation en Eau Potable
SDAGE : Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux
SDEA : Syndicat de l'Eau et de l'Assainissement
SER : Service Equipement Rural
SIE : Système d'Information sur l'Eau
SIERM : Système d'Information sur l'Eau Rhin-Meuse
SIG : Système d'Information Géographique
SIVOM : syndicat intercommunal à vocation multiple
SPAL : Système politico-administratif local
SPDE : Syndicat Professionnel des Entreprises d'Eau et d'assainissement
SRAGE : Schéma Régional d'Aménagement et de Gestion des eaux
STEP : Station d'épuration
UFC : Union Française des Consommateurs
UMR : Unité Mixte de Recherche

Rq. : Une petite précision de notation nous semble nécessaire ; nous utilisons le terme département avec une minuscule pour désigner le territoire géographique départemental, tandis que nous employons le terme « Département » avec une majuscule (ou Conseil Général) lorsque nous parlons de l'acteur que constitue la collectivité départementale.

Liste des Figures

Figure 1 : Le continuum d'intégration des politiques 59
Figure 2 : influence du contexte sur l'intégration dans les entreprises et dans les politiques locales du développement durable 64
Figure 3 : schéma de notre vision de la gestion intégrée 65
Figure 4 : critères d'évaluation de l'action collective intégratrice 93
Figure 5 : Schéma d'un bassin versant 94
Figure 6 : différence entre bassin versant réel et bassin versant topographique. 95
Figure 7 : Carte du Bas-Rhin 133
Figure 8 : localisation des enjeux liés à l'eau dans le Bas-Rhin 135
Figure 9 : Modes de gestion de l'AEP dans le Bas-Rhin 137
Figure 10 : Typologie de la structure des dépenses des Départements entre 1996 et 2001 141
Figure 11 : Chronologie de la démarche "Hommes et territoires" 147
Figure 12 : Evaluation de la contribution du Département du Bas-Rhin à l'ACI 151
Figure 13 : grille pour une typologie des outils 160
Figure 14 : Participation des outils rencontrés à l'action collective intégratrice 177
Figure 15 : les trois pôles de développement de l'Observatoire 195
Figure 16 : L'Observatoire en tant qu'outil au service de l'action collective intégratrice 195
Figure 17 : schéma des scénarios pour l'Observatoire 198
Figure 18 : participation de l'observatoire de l'eau à l'ACI 208
Figure 19 : Départements investis dans une démarche d'inventaire des réseaux d'eau potable 216
Figure 20 : nombre de créations intercommunales par an 219
Figure 21 : Type et répartition des intercommunalités 220
Figure 22 : syndicats départementaux dans le domaine de l'eau 222
Figure 23 : les 6 grands bassins versants français 228
Figure 24 : localisation des différents EPTB 231
Figure 25 : Typologie des observatoires selon Bossuet (2003) 235
Figure 26 : Localisation des observatoires identifiés 236
Figure 27 : Contribution de l'OHU à l'ACI 245
Figure 28 : apport de l'ODE dans l'ACI 252
Figure 29 : Les différents aspects de l'évaluation 253
Figure 30 : critères d'évaluation de l'action collective intégratrice 258
Figure 31 : Qualité de l'ACI permise 259
Figure 32 : évaluation de la GID selon les critères de "bonne gouvernance" 261

Introduction générale

Au cours de cette introduction, nous commencerons par esquisser brièvement le contexte de nos objets d'étude, avant de présenter notre question de recherche. Nous exposerons ensuite le déroulement de notre raisonnement avant de détailler le plan de la thèse.

Le contexte

Dans cette thèse, nous étudions deux secteurs : celui de l'eau et celui des déchets. Ceux-ci présentent des points communs :

- dimension territoriale : les politiques de gestion de l'eau et des déchets sont très liées à un territoire, ne serait-ce que par la nature même de l'objet qu'elles traitent. De plus, elles ne peuvent pas être déconnectées d'autres problématiques comme celles de l'aménagement du territoire, du développement économique, …
- politiques mises en œuvre de manière décentralisée : la gestion des services a lieu de manière décentralisée au niveau des collectivités locales ou de leurs groupements, en liaison plus ou moins étroite avec de multiples intervenants institutionnels publics,
- enjeux de développement durable : les secteurs étudiés sont confrontés à des questions tant environnementales, que sociales et économiques, ce qui rend d'autant plus complexe leur gestion,
- nombreux acteurs : des acteurs de statuts divers interviennent à différents titres avec des responsabilités variées et ne partagent pas toujours les mêmes intérêts
- incertitudes : de nombreux éléments sont incertains, que ce soit du point de vue de la législation, de la répartition des compétences entre acteurs, des risques, de la propagation des pollution, ...

C'est dans ce contexte de forte complexité que la référence à une « gestion intégrée » (eau) ou « globale » (déchets) est progressivement apparue dans le discours des acteurs. Il s'agissait de marquer une rupture par rapport à un type de gestion sectoriel et essentiellement technique. Or, d'après nous, cette gestion intégrée se situe aujourd'hui encore beaucoup plus au stade de vœu pieux qu'au stade de concept rapidement opérationnalisable, ce qui vient susciter la problématique de la thèse. Nous montrons en effet que le recours à la notion de gestion intégrée constitue plutôt le symptôme d'une **crise des formes d'action collective traditionnelles**

qu'une « solution miracle ». dans la thèse, l'accent est mis prioritairement sur l'eau ; les déchets constituant un contrepoint, un complément ou un enrichissement.

La question de recherche

Nous avons choisi de nous pencher sur cette crise en essayant de détecter et de qualifier les **nouvelles formes d'action collective porteuse d'intégration** qui viennent se mettre en place pour pallier les lacunes de l'action collective existante. En effet, à supposer que la gestion intégrée constitue une solution aux problèmes rencontrés dans nos domaines d'intérêt, encore faut-il des moyens, des dispositifs, des outils et des acteurs pour la mettre en place. De manière plus précise, la problématique qui nous intéresse peut se formuler de la manière suivante : Qu'est-ce que la gestion intégrée ? Et quand bien même nous serions d'accord sur la manière de la définir, comment la rend-on opérationnelle ? En d'autres termes, quels outils de gestion et quelles structures, les acteurs mettent-ils en place afin d'introduire de l'intégration dans le système territorial de la gestion de l'eau ou des déchets dans lequel ils interviennent ? Et quelle est la pertinence de ces outils de gestion et de ces structures pour appuyer ce processus d'intégration ?

La démarche de la thèse

Pour poursuivre, nous allons présenter le déroulement de notre raisonnement et ainsi montrer l'angle d'attaque retenu par rapport à la problématique de recherche que nous venons d'exposer. Nous commençons par formuler un constat : la gestion intégrée doit être mise en œuvre à un niveau supra-local (à ce propos, on désigne ici par « acteurs supra-locaux » les Conseils Généraux, Conseils Régionaux, Agences de l'eau, …). En effet, dans le but de répondre aux enjeux cités précédemment, de gérer la complexité du secteur et d'introduire une certaine solidarité et une nécessaire cohérence, il est indispensable de considérer les problèmes à une échelle assez large pour pouvoir cerner leurs tenants et aboutissants. Toutefois cette échelle doit rester assez proche des logiques, des spécificités et des considérations locales. Deux grands types de territoires supra-locaux nous semblent alors être potentiellement pertinents afin de mettre en place une gestion intégrée :

- un territoire naturel et hydrographique (bassin versant,…)

- un territoire administratif et politique (département, région, …)

Dans la thèse, nous argumentons le choix que nous avons effectué de nous intéresser au cadre départemental comme territoire pour la mise en place d'une gestion intégrée. La thématique plus précise de la thèse consiste donc en l'étude de **l'action collective intégratrice au niveau départemental**.

Par la suite, pour décrire cette action collective intégratrice, nous avons recours à deux grilles :

- une grille descriptive. L'action collective intégratrice se base d'une part sur des outils et d'autre part sur des structures. Les outils sont effectivement bien connus par le gestionnaire pour être des supports, des descripteurs et des acteurs de l'action collective. Ceux qui nous intéressent sont par exemple des observatoires, des plans départementaux d'élimination des ordures ménagères et assimilées, des contrats… Quant aux structures, on peut s'attendre à ce que de telles configurations empiriquement observables soient compliquées. Afin de les décrire, il nous a donc paru nécessaire d'élaborer une liste d'idéaux-types de structurations possibles entre acteurs à un niveau supra-local, susceptibles de permettre l'action collective intégratrice. Les quatre types de structuration qui constituent nos idéaux-types sont les suivants :
    - Intégration par incitation économique (structuration type Agence d'Objectifs).
    - Intégration par changement d'échelle (structuration type supra-communalité).
    - Intégration par concertation ad hoc (structuration type gouvernance).
    - Intégration par la hiérarchie (structuration type chef de file).
- une grille normative. Nous avons élaboré un cadre théorique d'étude de l'action collective intégratrice pour nous repérer au sein de la complexité de notre objet de recherche. Ce cadre trouve son fondement dans une théorie de l'action collective en univers incertain tels que les systèmes territoriaux de la gestion de l'eau et des déchets. Dans un premier temps, nous présentons donc une théorie de l'action collective apte à gérer les incertitudes et complexités. Plusieurs courants convergent pour essayer d'identifier et de décrire un tel agir collectif : on peut le définir comme une succession dynamique de cycles d'« exploration/prescription », portant conjointement sur les savoirs et les relations. Cette théorie de l'action collective nous fournit une grille de lecture simple de ce que les acteurs devraient faire « dans l'idéal ». Par rapport à cette grille simple de ce qui serait censé se dérouler idéalement, nous allons chercher à évaluer si les quatre aspects

de l'action collective ainsi identifiés[1] sont bien remplis ou s'il existe des lacunes sur certains d'entre eux.

Enfin, nous mettons ces différentes grilles à l'épreuve du terrain, via l'exemple du Département du Bas-Rhin. Nous avons choisi un territoire départemental car, d'une part, celui-ci est beaucoup moins étudié et analysé que le bassin versant, et, d'autre part, le territoire départemental nous semble dynamique et porté sur le devant de la scène par les vagues successives de décentralisation. Nous avons de plus utilisé une méthode de recherche-intervention menée en partenariat avec le Conseil Général du Bas-Rhin à propos de la mise en place d'un Observatoire de l'Eau, démarche dont nous défendons l'intérêt tout en en reconnaissant les limites lors de notre mise en place sur ce cas concret.

Le plan de la thèse

Le chapitre I de la thèse *(Chapitre I. Du contexte à la question de recherche : une généalogie de la crise des politiques techniques locales du développement durable)* comprend la présentation du contexte de la question de recherche, ainsi que celle des deux grilles que nous venons d'évoquer. Dans une première partie *(Partie A. Des secteurs d'action publique dont la mutation conduit à une crise des systèmes d'acteurs existants)*, nous présentons les secteurs d'action publique auxquels nous nous intéressons en introduisant les caractéristiques et enjeux dans ces domaines, ainsi que les acteurs qui y interviennent. Nous défendons le choix du niveau supra-local comme pertinent pour l'étude de l'intégration avant de montrer que ces secteurs d'action publique sont en mutation, puis de défendre l'idée que ces évolutions, qui conduisent à une volonté de mettre en place une gestion intégrée, sont les symptômes d'une crise des formes d'action collective traditionnelles. Dans une deuxième partie *(Partie B. De la gestion intégrée comme doctrine à l'intégration comme défi de gestion)*, notre objectif est à la fois de poser notre question de recherche, de décrire notre démarche (la recherche-intervention), son intérêt et comment celle-ci permet à notre question de recherche de s'articuler avec notre terrain. Enfin, nous défendons une certaine vision de l'action collective en présentant le cadre d'analyse élaboré pour son étude. Après avoir présenté ce cadre général, contexte et cadre théorique, nous abordons dans les deuxième et troisième chapitres une double entrée empirique afin d'explorer cette question de recherche :

[1] I.e. exploration et prescription sur les savoirs et les relations

- Par les structurations entre acteurs (chapitre II)
- Par les outils (chapitre III).

Dans le chapitre II *(Chapitre II. L'intégration, les structurations)*, nous abordons la question des formes émergentes d'organisation entre acteurs tant sur le plan théorique que pratique. Dans un premier temps *(Partie A. Les structurations entre acteurs)*, nous élaborons quatre idéaux-types correspondant à quatre types de structuration entre acteurs visant à permettre une intégration. Puis nous nous intéresserons au cas d'un territoire particulier : le département et aux politiques de gestion de l'eau qui s'y déroulent *(Partie B. L'intégration départementale de la gestion de l'eau, un système d'acteurs polarisé autour du Conseil Général)*. Nous montrons notamment que le Département du Bas-Rhin constitue un acteur pivot dans la gouvernance territoriale de l'eau et qu'il agit selon une structuration quasi-chef de file.

Après avoir abordé notre question de recherche en entrant par les différentes structurations entre acteurs, nous entamons dans le chapitre III *(Chapitre III. L'intégration, les outils)* une entrée par les outils que les acteurs mettent en place dans leur volonté d'aller vers une gestion intégrée. Cette analyse s'effectue dans une première partie grâce à un panorama de divers outils *(Partie A. Panorama des outils)*, avant d'aborder dans une deuxième partie un outil particulier : l'Observatoire de l'Eau qui a constitué le terrain principal de cette thèse *(Partie B. L'Observatoire de l'Eau)*. Cette analyse est fondée sur une recherche-intervention menée pour le compte du Conseil Général du Bas-Rhin dans le cadre de la mise en place d'un Observatoire départemental de l'Eau. Nous avons notamment mené une étude exploratoire qui a permis d'effectuer une synthèse sur les données disponibles, sur les expériences d'Observatoires déjà mis en place dans d'autres départements et sur les besoins et attentes des acteurs concernés par la gestion de l'eau dans le Bas-Rhin avant de proposer divers scénarios pour le développement de l'Observatoire. Nous montrons notamment que l'Observatoire est un outil d'accompagnement de la mutation du système territorial de la gestion de l'eau.

Dans le quatrième chapitre *(Chapitre IV. La Gestion Intégrée Départementalisée, avenir de la gestion intégrée ?)*, notre objectif est d'élargir notre propos et ainsi de tirer des enseignements de notre thèse en ce qui concerne la mise en place de la gestion intégrée. Ainsi, après avoir dissocié quelque peu notre présentation des outils et des structurations dans les chapitres précédents, nous les réunissons afin de construire un modèle d'intégration, c'est-à-dire une combinaison de structuration et d'outils : la **Gestion Intégrée Départementalisée** (GID). Dans une première partie *(Partie A. Un modèle de gestion intégrée : la Gestion Intégrée Départementalisée),* nous présentons

dans un premier temps les fondements de ce modèle, puis nous l'illustrons par l'exemple du Conseil Général du Bas-Rhin qui représente le « prototype » de ce modèle. Nous cherchons ensuite à mettre en perspective empiriquement ce modèle autour d'une question générale : « la GID est-elle résistible ? ». Dans une seconde partie (*Partie B. Le Département sera-t-il l'acteur clé de l'avenir de la gestion intégrée ?*), nous posons la question de l'acteur départemental en tant qu'acteur fondamental dans l'avenir de la gestion intégrée et nous nous intéressons aux concurrents potentiels de ce modèle en présentant pour chacun leurs atouts et limites. Dans une troisième partie *(Partie C. Les observatoires sont-ils l'outil indispensable de la gestion intégrée ?)*, nous explorons la question des observatoires en tant qu'outils de la gestion intégrée. Nous montrons qu'ils sont « complets » au sens de notre grille d'analyse et donc très utiles mais que certaines conditions doivent être remplies afin que leurs effets puissent se manifester, notamment en tirant des leçons de l'expérience de deux observatoires existants dans d'autres Départements. Nous mettons aussi en évidence qu'ils sont évidemment insuffisants et doivent donc être complétés par d'autres outils. Enfin, dans une dernière partie *(Partie D. Un regard normatif sur la Gestion Intégrée Départementalisée)*, nous portons un regard plus normatif sur ce modèle de GID. Nous procédons enfin à une tentative d'évaluation de la GID au regard de la grille d'analyse de l'action collective intégratrice élaborée dans cette thèse et de ses critères, puis au regard de la « bonne gouvernance » telle que définie par l'Union Européenne.

Nous concluons notre travail en tirant les enseignements de notre travail tant théoriques que pragmatiques et évoquant les perspectives de recherche qui s'ouvrent dans le prolongement de ce travail de thèse.

Chapitre I

Du contexte à la question de recherche : une généalogie de la crise des politiques techniques du développement durable

Dans la première partie de ce premier chapitre, nous présentons le contexte de nos secteurs d'étude afin d'introduire notre question de recherche et de démontrer sa pertinence et son actualité. Nous dressons en quelque sorte une généalogie de la crise du système de gestion territorial de l'eau et des déchets débouchant sur la promotion de la gestion intégrée. Ce qui vient logiquement introduire notre question de recherche que nous détaillons dans la seconde partie de ce chapitre avant de présenter une réflexion sur notre démarche et la recherche-intervention en général. Nous terminons cette deuxième partie par la présentation de la grille d'analyse que nous avons élaborée.

Partie A. Des secteurs d'action publique dont la mutation conduit à une crise des systèmes d'acteurs existants

Lors de cette thèse, nous avons choisi de nous intéresser à la gestion des services d'eau et de déchets. Ces secteurs d'action publique possèdent la particularité d'être mis en œuvre de manière décentralisée, au niveau des collectivités locales ou de leurs groupements, en liaison plus ou moins étroite avec de multiples intervenants institutionnels publics. Des opérateurs privés peuvent aussi, le cas échéant, selon des modalités juridiques variées, apporter leur concours à cette mise en œuvre. C'est ainsi qu'un large spectre d'acteurs, de compétences et de légitimités diverses, se retrouvent impliqués dans la mise en œuvre de ces politiques depuis les collectivités territoriales et locales jusqu'aux établissements publics de l'Etat (territorialisés ou non), en passant par les administrations ministérielles centrales, les services déconcentrés de l'Etat, les groupes privés délégataires de services et de plus en plus d'associations d'usagers.

D'autre part, ces politiques sectorielles possèdent une forte dimension territoriale. Que ce soit dans le domaine de l'eau potable, de l'assainissement ou des déchets, on ne peut considérer ces politiques de manière déconnectée par rapport à d'autres domaines comme l'aménagement du territoire, l'activité industrielle, touristique et économique, ... L'absence de prise en compte intégrée de ces différents éléments pourrait entraîner des mesures inadaptées à la réalité locale. L'exemple des boues issues des stations d'épuration illustre bien ce problème car c'est une question à la convergence entre l'assainissement, l'agriculture, l'économie, l'environnement, … C'est pourquoi, le travail à fournir est un travail de mise en cohérence de ces politiques au sein

d'un territoire. De plus, l'imbrication de multiples aspects pour les politiques techniques locales considérées rend toute action à mener plus complexe encore.

Ces particularités et cette territorialité sont à prendre en compte dans une logique de développement durable[2]. En effet, ce sont des domaines où s'est imposée progressivement la référence (au moins rhétorique, si ce n'est pratique) au développement durable, préconisant :

- l'exploitation maîtrisée des ressources naturelles : gestion quantitative et qualitative des nappes phréatiques, économie de la ressource rare que constitue l'espace de stockage des déchets ultimes, …
- le souci de la protection du milieu et de la maîtrise des externalités : valorisation/recyclage des déchets, qualité de l'eau, …
- la « fourniture » d'un service (considéré comme un service universel ou un service d'intérêt général) qui doit être économiquement viable et socialement acceptable.

Enfin, les défis à relever et les conflits à gérer sont nombreux dans ces domaines tant d'un point de vue environnemental que socio-économique, de par, entre autres, la rareté de la ressource et son caractère partagé.

Dans cette partie, nous allons dans un premier temps détailler les enjeux de développement durable auxquels les acteurs sont confrontés dans les domaines qui nous concernent, puis nous défendrons le niveau supra-local comme échelle pertinente pour la gestion dans ces domaines avant de montrer que ces secteurs d'action publique connaissent aujourd'hui une mutation sous l'effet d'une réglementation évolutive et de l'inaptitude de l'ancien système à gérer les nouveaux problèmes. Nous terminerons cette partie en argumentant la thèse que ces évolutions, conduisant vers le recours au « mythe rationnel » (Hatchuel et Molet 1986) de la gestion intégrée, sont symptomatiques d'une crise des organisations que nous choisirons d'aborder et de qualifier, dans les chapitres suivants, via les structurations entre acteurs et les outils de gestion associés.

---

[2] Nous avons tout à fait conscience que cette notion « à la mode » peut posséder différents sens. Nous aurions bien entendu pu de manière bénéfique la définir de manière plus précise et la soumettre à discussion mais cela n'est pas notre objet dans cette thèse. C'est pourquoi, nous nous contenterons de reprendre la définition suivante : ***" un développement qui répond au besoin du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs "*** (Brundtland 1987) qui est la définition la plus communément reprise et acceptée. Les trois piliers du développement durable sont donc l'économie, le social et l'environnement.

1. Des enjeux de développement durable à prendre en compte dans les secteurs étudiés

Les enjeux se déclinent en un certain nombre de dimensions que nous allons détailler ci-après en les classant selon les trois axes du développement durable. Nous les avons identifiés en grande partie grâce aux entretiens exploratoires menés auprès d'acteurs de terrain et grâce à une lecture régulière de documents rédigés par des acteurs de ces domaines (Agence de l'eau, Conseils Généraux, Cour des comptes,…). L'identification de ces dimensions constitue un point de passage obligé si on souhaite cerner les enjeux posés le mieux possible. A chaque fois nous avons essayé d'y associer des illustrations concrètes des problèmes qui doivent être pris en considération ; nous ne prétendons toutefois pas conclure sur l'exhaustivité de cette énumération mais celle-ci nous permet cependant d'ores et déjà de faire émerger le constat partagé par les acteurs de la nécessité d'une gestion intégrée.

1.1. Un système d'action territorial

Avant de développer les différents enjeux rencontrés dans les domaines qui nous concernent, il nous semble indispensable de définir de manière plus précise le système auquel nous nous intéressons. Nous considérons les domaines de la gestion de l'eau et des déchets comme un système d'action territorial. Justifions immédiatement l'emploi de ces termes. Tout d'abord, le système de gestion de l'eau et des déchets est, d'après nous, un système d'action, en référence au « système d'action concret » de Crozier et Friedberg (Crozier et Friedberg 1977). Ces auteurs définissent le système d'action concret comme *« l'ensemble humain structuré qui coordonne les actions de ses participants par des mécanismes de jeux relativement stables et qui maintient sa structure, c'est-à-dire la stabilité de ses jeux et les rapports entre ceux-ci par des mécanismes de régulation qui constituent d'autres jeux.* » (p.286). Ce qui nous intéresse dans cette notion, c'est que l'organisation est vue comme un <u>construit social</u>, qui n'est donc pas une donnée extérieure aux acteurs mais bien le <u>résultat de leurs actions</u>.

De plus, il nous paraît important de souligner que, chez Crozier et Friedberg, *« le système d'action concret est un phénomène concret vérifiable empiriquement et non pas un système abstrait ; un système construit, c'est-à-dire contingent, et non pas un système naturel. »* (p.246). Ceci signifie qu'ils ne se situent ni dans une approche structuro-fonctionnaliste, ni dans une approche naturaliste. Sur ce point encore,

nous souhaitons rejoindre leur positionnement quant à notre objet d'étude. Il faut toutefois remarquer que cette définition exclue la notion d'outil de gestion.

Enfin, nous ajoutons la dimension territoriale à ce système d'action car, comme nous le développerons par la suite, le territoire est un élément-clé dans la gestion de l'eau et des déchets. Ces domaines sont effectivement étroitement reliés à un territoire qu'il soit hydraulique, politique, environnemental, …

Pour l'ensemble de ces raisons, il nous semble donc pertinent de considérer dans nos propos le système territorial de la gestion de l'eau et celui de la gestion des déchets.

1.2. L'environnement, un enjeu fort pour l'eau et les déchets

Lorsqu'on étudie les domaines de l'eau ou des déchets, les premiers enjeux qui s'imposent à nous sont **environnementaux**.

1.2.1 Ressource rare en bien commun

Dans ces domaines, la ressource est rare, que ce soit l'eau directement mobilisable ou l'espace pour stocker les déchets, et en bien commun. Ceci vient créer une situation où des problèmes[3] surgissent rapidement. Ostrom écrit à ce propos : *« What one can observe in the world, however, is that neither the state nor the market is uniformly successful in enabling individuals to sustain long-term, productive use of natural resource systems. » (Ostrom 1990).* En effet, afin de résoudre ce type de problèmes, une solution uniquement organisationnelle ou purement technique n'est pas suffisante si elle n'est pas accompagnée d'une réflexion plus globale ; c'est pourquoi, il est nécessaire que les acteurs coordonnent leurs actions s'ils veulent atteindre une gestion cohérente de la ressource.

1.2.2 Externalités

Un autre type d'enjeu est lié au fait qu'en présence d'une ressource partagée, une connaissance technique des externalités des aménagements envisagés est nécessaire pour chaque acteur. Ainsi, dans le domaine des déchets, on est régulièrement confronté à des problèmes de gestion des externalités. Par exemple, les habitants d'une commune où est située une décharge peuvent subir

[3] On peut citer pour illustrer ce problème les tensions qui existent autour de la gestion de l'unique centre d'enfouissement technique du Haut-Rhin pour lequel les arbitrages ne semblent pas toujours évidents à trouver. (cf encadré p. 34).

des désagréments (camions, odeurs, …) sans être pour autant les producteurs des déchets incriminés[4]. Aujourd'hui, les progrès dans les connaissances et l'accroissement des tensions conduisent même à envisager la prise en compte des externalités dans le choix de filières (incinération/recyclage/stockage…) à mettre en place, ce qui suppose de nouveaux outils. De même, dans le cas de l'assainissement, les externalités sont nombreuses tant au niveau olfactif, qu'au niveau des rejets ou des boues de stations d'épuration.

1.2.3 Incertitudes

En outre, dans les domaines concernés, les incertitudes sont nombreuses, ce qui complique d'autant plus les actions à mener :

- rien n'est figé en ce qui concerne la réglementation qui évolue vers toujours plus de contraintes,
- rien n'est définitif non plus dans les structures et leurs rôles respectifs. Une nouvelle loi de décentralisation peut changer le partage des compétences entre acteurs par exemple,
- à cela viennent s'ajouter des incertitudes quant à la connaissance de l'évolution de l'environnement : le transfert des matières polluantes, la capacité auto-épuratrice des sols, l'influence de certaines substances sur l'organisme humain… constituent autant de questions où la recherche n'a pas fourni de réponses stables.

1.2.4 Gestion des risques

De plus, les risques sont réels[5], tant au niveau des déchets (notamment ceux liés aux dioxines, aux boues de station d'épuration) qu'au niveau de l'eau (pollutions diverses pouvant avoir des incidences sur les écosystèmes, sur la qualité de l'eau distribuée, inondations, …). Un des problèmes souvent soulevé lors de l'occurrence d'un de ces risques est la dilution des responsabilités entre acteurs, chacun repoussant la gestion du problème sur un autre[6]. Cet ensemble de paramètres conduit à des situations de « décision en univers controversé » (Godard 1993). Olivier Godard appelle un univers de décision controversé un endroit où : *« la construction scientifique et sociale du problème l'emporte sur sa perception directe ; certains « intérêts » sont peu ou mal représentés (notamment les générations futures) ; les connaissances scientifiques ne sont pas stabilisées ; l'existence*

---

[4] Cf. cas développé p.34

[5] à défaut d'être parfaitement qualifiés

[6] cf. cas de la pollution au tétrachlorure de carbone à Benfeld cf. encadré p.37

d'irréversibilité et d'effets potentiellement majeurs est porteuse d'une certaine « radicalisation » des positions et des valeurs. »

1.3. Des enjeux économiques non négligeables

A ces défis posés au niveau environnemental, viennent s'ajouter des enjeux économiques dont l'importance est toujours croissante dans ces secteurs.

1.3.1 Financement des politiques et solidarité

Tout d'abord, les aspects financiers sont à prendre en considération. Le premier problème rencontré par les collectivités est celui du financement et/ou du renouvellement d'installations importantes pour lesquelles elles n'ont pas la capacité d'investir seules. Ainsi selon, une étude[7] conduite par l'Office International de l'Eau pour le compte du Ministère de l'Environnement et du Développement Durable (MEDD), en choisissant de remplacer les conduites d'eaux usées vétustes avant 2015, les besoins de renouvellement s'élèvent à un montant de 1.5 milliards d'Euros par an pour le renouvellement des réseaux d'eau[8], et entre 800 millions et 1.3 milliards d'Euros par an pour l'assainissement. Ceci donne un total de l'ordre de 34 à 42 milliards d'Euros à investir en 15 ans et ceci sans tenir compte du renouvellement des stations d'épuration, ni des usines de traitement d'eau potable ! C'est pourquoi, un certain nombre de solutions ont été élaborées et sont utilisées dans de nombreux cas : intercommunalité[9], mutualisation entre collectivités[10], appel à des délégataires privés, financements croisés. Toutefois ces solutions rencontrent parfois leurs limites (« opportunisme »[11] des délégataires, saupoudrage des subventions, instabilité de la législation qui rend nécessaire des mises aux normes fréquentes que les petites collectivités ne peuvent se permettre, …).

---

[7] « Inventaire et scénario de renouvellement du patrimoine d'infrastructures des services publics d'eau et d'assainissement. » Note de synthèse, colloque national du Cercle Français de l'Eau « Quel financement pour la politique de l'eau de demain ? », 6 octobre 2003.

[8] ceux-ci constituent un patrimoine considérable souvent mal connu des collectivités et qui nécessite de prévoir un renouvellement régulier, ce qui n'a pas toujours été programmé du point de vue budgétaire par les collectivités.

[9] Notamment syndicats départementaux d'alimentation en eau potable ou de déchets

[10] C'est-à-dire construction d'une station commune entre plusieurs collectivités par exemple

[11] au sens de la théorie économique, c'est-à-dire prise d'engagements flous, difficultés à assurer la bonne exécution du contrat, opportunisme au moment du renouvellement du contrat

1.3.2 Maîtrise des services

Une autre constatation qui est régulièrement effectuée est que la gestion directe ou le suivi des contrats de délégation ou de prestation ne sont pas toujours réalisés correctement par des petites collectivités qui ne possèdent souvent pas le personnel qualifié et disponible et/ou la volonté politique pour l'effectuer. Ce manque de suivi peut avoir des conséquences néfastes sur la qualité de service et sur le renouvellement des équipements. Ainsi, la Cour des comptes dans son rapport de 2002 sur la gestion des déchets ménagers par les collectivités territoriales, repris par la FNCCR (Fédération nationale des Collectivités Concédantes et des Régies) dans son bulletin n°218 de décembre 2003, souligne que les *« investissements [sont] mal préparés, techniquement hasardeux et [les] besoins incomplètement définis »*. Elle remarque aussi *« des irrégularités liées à la durée et à l'équilibre financier des contrats et une insuffisance du contrôle du service par les collectivités »*. Elle signale enfin une *« trop grande faiblesse de la concurrence dans ce secteur »*. Un problème de manque de concurrence du secteur est effectivement observé, en grande partie lié à la structure de l'offre et à l'asymétrie d'information existant entre les acteurs publics et privés. Ainsi, si on se réfère à la décision n° 02-D-44 du 11 juillet 2002 du Conseil de la concurrence relative à la situation de la concurrence dans les secteurs de l'eau potable et de l'assainissement, notamment en ce qui concerne la mise en commun des moyens pour répondre à des appels à concurrence, on voit que le Conseil dénonce un *« abus de position dominante sur le marché de l'eau et de l'assainissement »* de la part des compagnies Générale des Eaux et Lyonnaise des eaux. Le Conseil critique le fait que celles-ci ont profité de leur grande maîtrise et de leur bonne connaissance du marché de l'eau pour décrocher de nouveaux marchés, notamment en créant des filiales communes. De même, les insuffisances de la maîtrise des services d'eau exploités en délégation par les collectivités locales sont aujourd'hui bien documentées (Cour-des-Comptes 1997; Desmars 1999; Guérin-Schneider et Nakhla 2000; Cour-des-Comptes 2003).

1.3.3 Prix de l'eau et des déchets

De plus, le prix de l'eau constitue un autre enjeu important au niveau économique. Il a en effet fortement augmenté entre 1990 et 1995, de près de 10 % par an en moyenne. Toutefois ce rythme d'augmentation semble s'être ralenti depuis pour tendre aujourd'hui vers une stabilisation des prix : + 2 % par an, en moyenne, durant les années 1996-2001 (source : Syndicat Professionnel des Distributeurs d'Eau (SPDE)). Cette évolution du prix ne s'est pas effectuée

sans réactions de la part des usagers[12], notamment de par les grandes disparités entre collectivités, mais aussi parfois de par les qualités de service différentes pour un prix équivalent. Ce qui a conduit notamment à des démarches d'élaboration d'indicateurs sur le prix et la qualité des services.

De même dans le domaine des déchets, les coûts ont augmenté de manière significative : ainsi le traitement d'une tonne de déchets coûtait 150€ en 2004, ce qui est le double du coût en 1994 (source : Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie ADEME). Cette augmentation du coût liée à la mise en place de collecte sélective et à l'amélioration des traitements des déchets a évidemment aussi eu des répercussions sur le prix

1.4. Enjeux socio-politiques

Enfin, le service doit aussi répondre à des enjeux sociaux et politiques ; il doit être socialement acceptable et répondre à une nécessaire solidarité.

1.4.1 Répartition des compétences et intercommunalité

La complexité de nos objets d'étude est accentuée par le manque de clarté dans la répartition des compétences, qui est de plus régulièrement doublé d'une différence entre ce qui est prévu légalement et ce qui se passe de manière concrète. Le lecteur verra dans le chapitre II p. 149 un schéma des acteurs et de leur implication dans le système territorial de la gestion de l'eau dans le cas particulier du Bas-Rhin et pourra ainsi mieux se représenter la complexité de cette gestion locale. Ainsi, une circulaire du ministère de l'intérieur concernant le renforcement et la simplification de la coopération intercommunale, reprise dans le bulletin 213 de la FNCCR de juillet 2002, relève des anomalies souvent constatées : *« définition de compétence trop générale (ce qui entraîne un dessaisissement total) ou modulée par rapport à la typologie requise, imprécision de la définition de l'intérêt communautaire (limitée à une liste d'équipements), absence durable d'une telle définition, approximation du transfert de la compétence « élimination des ordures ménagères », obsolescence des statuts d'Etablissemnts Publics de Coopération Intercommunale (EPCI) existants,…* ». De même, le rapport de la Cour des Comptes pour l'année 2000 met en exergue le cas d'intercommunalité où les compétences étaient théoriquement transférées mais non exercées réellement. Le transfert constituait alors juste une

[12] Cf. par exemple récemment le dossier Union Française des Consommateurs (UFC)-Que Choisir de janvier 2006 intitulé « Eau : scandale sur facture »

coquille vide permettant de tirer des avantages du nouveau statut. De plus, le foisonnement d'acteurs et la complexité de certaines intercommunalités ne facilitent pas une gestion simple et performante. Cependant, certaines questions n'ont pu avancer que grâce à la création de nouvelles intercommunalités.

1.4.2 Manque de transparence, opacité pour l'usager-citoyen

Les domaines considérés sont certes des domaines complexes mais qui souffrent aussi d'un manque de transparence dans leur gestion. Ainsi, pour l'usager-citoyen, cette opacité des processus de prise de décision, des circuits de financement, associée aux scandales des « affaires » de corruption suscite une incompréhension. C'est pourquoi, de plus en plus, les usagers-citoyens commencent à manifester leur mécontentement ; on l'a vu dans beaucoup de régions ces dernières années par rapport au prix de l'eau par exemple. De même qu'en ce qui concerne les services, dans le domaine de la gestion des ressources, les citoyens expriment aussi leur mécontentement. Ainsi d'après une enquête IFEN citée dans Les données de l'environnement n°91 du mois de mars 2004, les Français jugent assez sévèrement l'information sur la qualité des eaux des rivières et des lacs de leur région. Près des trois quarts d'entre eux estiment qu'elle n'est pas suffisante, la moitié seulement qu'elle est crédible. Ce qui est notable aussi, c'est qu'une personne sur deux seulement juge cette information compréhensible. La source d'information la plus fiable à leur yeux est sans conteste constituée par les associations de citoyens (largement en tête avec un tiers de confiance, tous milieux confondus) et les communes, qui gagneraient d'après eux à plus de responsabilités dans la gestion des eaux continentales. D'après le rédacteur de cette synthèse, deux tendances semblent se dégager de cette étude. Premièrement, les Français expriment une demande de proximité qui se traduit par une forte attente auprès des collectivités locales pour la gestion et l'information sur les eaux continentales. Deuxièmement, les Français n'ont pas conscience de leur responsabilité individuelle concernant la qualité de l'eau. Dès lors, pour lui, la participation du public à la gestion de l'eau prévue par la réglementation (directive-cadre sur l'eau 2000/60/CE[13]) alliée à une information répandue et de qualité pourrait constituer le levier d'une prise de conscience citoyenne.

[13] voir p.45 pour un développement plus complet sur cette directive européenne

1.5. Trois « récits », fournissant trois illustrations concrètes de ces divers enjeux et problèmes

Avant de poursuivre notre raisonnement et d'aborder nos questions de recherche, il nous paraît utile de présenter trois petits récits relatant trois cas concrets observés l'un dans le domaine des déchets et les deux autres dans le domaine de l'eau. Ces trois exemples nous semblent en effet particulièrement révélateurs des différents enjeux que nous venons de développer et viennent fournir au lecteur une illustration de nos propos qui sont jusque là restés plutôt théoriques.

Encadré 1 :

Un unique centre de stockage de déchets, générateur de tensions[14]

Dans le département du Haut-Rhin, il existe une seule décharge autorisée (et seule décharge réelle) à Retzwiller ; l'utilisation à bon escient de sa capacité de stockage est donc une des priorités de la Direction Régionale de l'Industrie, de la Recherche et de l'Equipement (DRIRE) et du Conseil Général (CG). Auparavant, une deuxième décharge non autorisée existait sur l'île Napoléon à Mulhouse. Celle-ci a été exploitée sans autorisation mais dans les règles de l'art depuis le milieu des années 80 jusqu'à fin 90. Elle servait au Syndicat Intercommunal à VOcation Multiple (SIVOM) de Mulhouse en cas de panne de l'incinérateur de Sausheim ou en cas d'intervention programmée sur celui-ci ; ce qui lui permettait de fonctionner de manière autonome. Sous la pression de la Direction Départemental de l'Agriculture et de la Forêt (DDAF), cette décharge a été fermée.

Le problème posé par cette situation est que l'incinérateur de Sausheim, qui est une filière originale, constitue en réalité une innovation technologique mal adaptée. Le constructeur a de plus disparu depuis ; il n'y a donc plus de perfectionnement possible et l'usine a eu des pannes longues et non programmées (environ 70 % de temps de non fonctionnement). Du point de vue du SIVOM, la décharge de Retzwiller était désignée d'office pour servir d'exutoire en cas de panne. Or cette décharge est très proche des habitations[15], d'où une opposition légitime et

[14] Cet exemple est développé grâce aux entretiens exploratoires que nous avons pu mener avec différents acteurs, notamment C. Floderer de la DRIRE Alsace

[15] Ce site a été choisi malgré sa proximité des habitations car, en Alsace, la nappe phréatique est peu profonde et que sa protection est un souci réel des différents acteurs. Les décharges sont donc localisées dans des glaisières (meilleure étanchéité) et celles-ci sont toutes proches des habitations. Ici, le site est favorable du point de vue hydrogéologique mais les deux villages (Retzwiller et Wolfeld) peuvent légitimement penser qu'ils ont été sacrifiés.

naturelle des riverains[16]. L'exploitation en tant que décharge a débuté en 1977. Un dossier a été élaboré pour exploiter la totalité de la cuvette. Il est passé après les élections municipales de 1995. Mais l'arrêté d'autorisation de 96 a été attaqué par les riverains et cassé par le tribunal administratif (car la réversibilité du site n'était pas prévue). La décharge a fonctionné avec un arrêté provisoire pendant un an puis l'arrêté définitif d'autorisation a été validé. A l'intérieur de celui-ci, il était précisé qu'à partir de 2002, seuls les déchets ultimes (soit mâchefers d'ordures ménagères (OM), soit issus du tri sélectif (sans matière putrescible)) seraient acceptés, ce qui excluaient les déchets du SIVOM en cas de panne de l'incinérateur.

Chaque fois que le SIVOM annonçait une panne (en général du jour pour le lendemain), la DRIRE insistait pour que les déchets partent en direction de l'usine d'incinération de Strasbourg. Or, ici intervient un élu à Strasbourg qui avait promis d'agir contre la production de fumée en limitant l'incinération dans l'usine de Strasbourg aux seuls déchets de Strasbourg (pour faire court, il prônait la politique du chacun chez soi). De plus, à Strasbourg, l'incinération est gérée par un exploitant privé tandis que la collecte est faite par la Communauté Urbaine de Strasbourg (CUS) et l'arrivée des camions mulhousiens perturbait le déroulement du déchargement des bennes à ordure de la CUS ce qui créait des tensions. Une intervention d'un élu du CG68 (impliqué dans la gestion de la politique du département depuis 15 ans) au niveau politique et d'un ingénieur (CG 68) au niveau administratif ont été nécessaires. Ces deux personnes ont joué un rôle important dans la négociation pour que la CUS accepte du tonnage de Mulhouse. De plus, quand Sausheim n'avait qu'un four sur deux qui fonctionnait, la priorité était donnée aux OM avec un stockage provisoire dans des déchetteries ou à Retzwiller. En général, le SIVOM mettait tout le monde sous pression avec chantage en menaçant d'arrêter la collecte. La DRIRE essayait d'être le gardien d'un bon fonctionnement et organisait des réunions régulières entre les différents acteurs pour trouver une solution au mieux. De plus, l'inspection des installations classées rappelait régulièrement les règles d'admission des déchets à Retzwiller (uniquement des déchets ultimes) ; il fallait démontrer la nécessité de chaque utilisation de la décharge.

Il y a eu un certain nombre de polémiques publiques par voie de presse. Jusque là, les villes de Mulhouse et Colmar avait toujours réglé leurs problèmes d'OM sur le territoire communal mais ceci n'était plus possible pour elles car elles ne possédaient pas de site argileux. Cette situation a créé de nombreuses tensions. En outre, l'exploitation de l'usine d'incinération était gérée par

[16] La décharge de Retzwiller a connu avant 2002 des épisodes odorants très désagréables pour le voisinage et qui étaient plus ou moins liés aux périodes où le SIVOM était déchargé en ordure ménagère ou boues de station d'épuration (STEP).

une société privée et devait être reprise par une autre mais le montage n'a pas fonctionné car la gestion n'était pas possible à ce prix. Il y a eu un nouvel appel d'offre qu'une troisième société privée (membre d'un grand groupe français) a gagné ; ce qui a considérablement changé les choses. En effet, dans le cadre d'un grand groupe, le problème de la gestion des surplus à Sausheim ne se pose plus. Il existe une décharge du même groupe en Lorraine et l'accès y est automatiquement facilité pour les déchets mulhousiens. Cela a changé la vie du SIVOM et explique le succès de l'appel d'offre.

Cet exemple nous semble particulièrement révélateur d'un certain nombre de points mis en évidence précédemment. En effet, on voit ici en premier lieu surgir la question de la territorialité des politiques, alliée au fait que l'espace pour le stockage des déchets soit une ressource rare. Cette question du territoire vient rencontrer celle des externalités. Ici, les habitants de Retzwiller subissent les désagréments du stockage des déchets sans pour autant être les producteurs des déchets incriminés ; on voit donc logiquement apparaître une réaction de leur part de type NIMBY (Not In My Back Yard), ce qui s'est manifesté par une pression des usagers relayée par les médias. On constate également que le « chacun chez soi » et « chacun pour soi » est un élément du discours électoral de certains élus, ce qui vient poser la question de la solidarité nécessaire entre territoires pour respecter la législation (dont on voit ici l'influence et l'importance par l'interdiction du stockage de déchets autres qu'ultimes en centre d'enfouissement technique, ce qui a des retombées techniques, financières et sociales dans le cas développé). L'exemple met aussi en évidence la complexité du système territorial en mettant en avant l'action de nombreux acteurs avec des responsabilités, des intérêts, des statuts et des objectifs divers. Enfin, le dernier point, mais non des moindres, que met en valeur cet encadré est la nécessité de cohérence, de mutualisation à une échelle suffisante. On voit ici que cette solidarité entre territoires est permise grâce à un acteur privé, qui vient, par son implantation en Lorraine, fournir une solution aux crises ponctuelles.

Encadré 2 :

Un manque de coordination des politiques de financement

Les différents acteurs ne se concertent pas toujours avant de mettre en place leurs politiques. Ainsi, dans le cas du financement de la stabilisation des berges de cours d'eau, l'Agence de l'Eau Rhin-Meuse (AERM) ne finance que des stabilisations par des techniques végétales. Or, dans un SIVOM de la vallée du Seebach, pour un projet de stabilisation de berges, un enrochement était nécessaire au regard de la pente de la berge et de la proximité des

habitations. Mais, de par ses critères stricts d'éligibilité, l'AERM a refusé de soutenir le premier projet élaboré par le premier maître d'œuvre (la DDAF) car il prescrivait des enrochements. Un deuxième projet de stabilisation de la berge par technique végétale a donc été élaboré par un nouveau maître d'œuvre (l'ONF). L'AERM a alors accepté d'en financer une partie, le Conseil Général (CG) et la commune ont complété ce financement. Mais, à la première crue, tout a été emporté car la pente de la berge était trop forte pour que les techniques végétales soient résistantes ; du coup, il a fallu recommencer les travaux et mettre des enrochements (sans financement de l'AERM). Le CG était prêt à financer un enrochement dès le départ mais il n'est pas politiquement correct de refuser de subventionner des techniques végétales même en sachant qu'elles ne tiendront pas ; ce qui, au final, entraîne un gaspillage des deniers publics.

Dans cet exemple, on constate que différentes structures supra-locales interviennent et agissent dans les mêmes domaines, via les mêmes moyens (ici les subventions) mais n'ont pas forcément la même politique. Ceci, allié à la position dominante de certaines structures (ici l'Agence), entraîne une action collective inadaptée et soulève le problème du partage des compétences. On voit aussi apparaître les questions d'incertitudes (ici techniques), alliées aux questions de gestion des risques (en l'occurrence ceux d'inondations) qui viennent rencontrer la pression du politiquement, voire plutôt de l'« environnementalement » correct. On met également en évidence le manque de coordination entre acteurs, ce qui entraîne une mauvaise coordination des politiques publiques impliquant des investissements qui ne vont pas toujours en direction de l'action la plus pertinente.

Encadré 3

Une pollution ponctuelle de la nappe phréatique, source de problèmes à long terme

Le 11 décembre 1970, un camion-citerne, qui transportait 13 000 litres de solvant industriel, rate un virage à la sortie de Benfeld, ville de 8 000 habitants à 35 kilomètres au sud de Strasbourg. Une fuite est détectée dans la citerne mais le produit ne sera récupéré que treize heures plus tard. Environ 4 000 litres de tétrachlorure de carbone (CCl4)[17] ont eu le temps de

[17] Le tétrachlorure de carbone (CCl4) est utilisé comme solvant industriel. C'est un produit toxique par inhalation, contact avec la peau ou ingestion, qui peut aller jusqu'à provoquer des céphalées, vomissements, pertes de connaissance, arrêts respiratoires ou encore des douleurs abdominales avec diarrhées sanglantes, lésions du foie et des reins. La norme supérieure autorisée par l'OMS est de deux microgrammes par litre. Au cours d'une campagne de mesures qui a eu lieu dans la région de Benfeld en 1999, il en a été détecté, selon les prélèvements, de 180 à 2300 microgrammes par litre sur le lieu de l'accident.

se déverser dans la nature. Mais cela ne semble pas inquiéter les différents acteurs. Ainsi, deux jours après l'accident, les Dernières Nouvelles d'Alsace, quotidien régional, titre : «Le dispositif de sécurité mis en place écarte tout danger.». Certes, quelque temps après, dans un rapport, le BRGM (Bureau de recherches géologiques et minières), décrit des risques de pollution et les rapports de police de l'époque sont formels et évoquent sans détour « la toxicité du produit », « les risques de pollution de la nappe » et « la nécessité d'un dispositif de contrôle ».

Mais si ce problème est encore d'actualité aujourd'hui, c'est que la découverte de la pollution et de ses conséquences s'est faite tardivement et presque par hasard. En 1990, la ville d'Erstein, située six kilomètres en aval de Benfeld, décide de se doter d'un nouveau forage pour son alimentation en eau potable. Juste avant la mise en service du puits, en 1991, une nouvelle réglementation oblige à des analyses supplémentaires. Ces analyses révèlent la présence de tétrachlorure de carbone dans des proportions que l'OMS (Organisation mondiale de la santé) réprouve : de 30 à 65 microgrammes par litre ; or le seuil de tolérance est fixé à 2...

Du coup, la commune effectue également des analyses dans ses vieux puits où le même constat est effectué. Les habitants d'Erstein sont immédiatement invités à ne plus consommer l'eau du robinet en attendant des solutions de rechange, d'abord provisoires, puis définitives. Ils boiront de l'eau minérale pendant près de six mois. Pendant ce temps, les élus et les experts recherchent les causes de la pollution. Il faudra quelque temps et force recherches pour faire le lien entre le CCl4 de l'eau d'Erstein et un rapport de police relatant un accident de circulation à Benfeld près de vingt ans plus tôt. C'est une étude menée par l'Institut de mécanique des fluides (université Louis-Pasteur, Strasbourg) qui révèle que la langue de solvant, étroite mais pointue, a déjà parcouru une petite dizaine de kilomètres en direction du nord. Au fil des jours, la nappe phréatique est venue lécher le solvant fixé dans les alluvions et l'a entraîné vers le nord à une allure d'environ un kilomètre par an. De plus, le sous-sol étant hétérogène, le panache de pollution est inégalement réparti selon les zones traversées. La pollution a, à ce moment, atteint les limites de la communauté urbaine de Strasbourg (CUS), soit un total de 450 000 habitants concernés, et se dirige lentement mais sûrement vers la capitale alsacienne. Si aucun puits d'eau potable n'est plus installé sur son trajet, la zone de captage de la Communauté urbaine de Strasbourg est menacée, et le projet de construction d'une station dans le sud de l'agglomération strasbourgeoise, sérieusement compromis.

En juillet 1992, la ville d'Erstein dépose plainte contre X auprès du tribunal de grande instance de Strasbourg pour «détérioration de denrées alimentaires». Les autorités locales s'engagent alors dans une bataille juridique pour décider de ceux qui devront assumer financièrement la dépollution. En 1991-1992, le transporteur Onatra, responsable de l'accident n'existe plus depuis longtemps, impossible donc de lui demander des comptes. Son assureur, le GAN, tente alors de se défausser, explorant d'autres pistes pour identifier un autre fautif. Mais le poids lourd incriminé est bien le coupable ; GAN est donc condamné à verser 1,5 million d'euros,

somme qui reste bloquée sur un compte tant que tous les recours ne sont pas épuisés.

Une fois l'urgence réglée, la Région Alsace, l'agence de l'eau Rhin-Meuse et les communes alentour entreprennent d'évaluer les dégâts et, si possible, d'y remédier définitivement. Suivant les prescriptions de l'Etat, les élus décident de se lancer dans la seule issue raisonnable : la dépollution. Un grand chantier est alors planifié : il faut pomper l'eau de la nappe phréatique sur les lieux de l'accident à Benfeld, puis installer une «barrière de dépollution» en aval d'Erstein, au moyen de six autres puits qui aspireront les résidus de solvant avant que ceux-ci ne pénètrent dans l'agglomération strasbourgeoise.

Finalement, les collectivités locales contaminées, n'escomptant plus un dédommagement de l'assureur, se rejettent la responsabilité de la dépollution. « C'est une pollution sans domicile fixe », remarque un des acteurs et il ajoute « Quand il a fallu dépolluer, tout le monde s'est débiné. ». La Région, responsable des eaux souterraines, renvoie vers les communes, responsables de l'alimentation en eau potable (AEP), qui se tournent vers l'Etat. Mais celui-ci réclame alors une participation, même sommaire, de ces dernières. Pendant ce temps, la nappe phréatique souillée continue de progresser. Deux communautés de communes (Benfeld et Erstein), régions les plus touchées, et la Communauté urbaine de Strasbourg (CUS), en passe de l'être, - soit, au total, une cinquantaine de municipalités solidaires - acceptent finalement d'unir leurs forces pour engager la lutte. Début 2003, elles créent le syndicat mixte pour la dépollution de la nappe phréatique, le Syndénaphe. Aux dires de Christophe Fotré de la direction départementale de l'agriculture et de la forêt (DDAF), " c'est la première fois en France, à ma connaissance, que des collectivités locales se regroupent pour dépolluer une nappe phréatique ". Le Syndénaphe est doté d'un budget prévisionnel de 3 millions d'euros, financé à 25 % par les communes concernées, à 40 % par l'agence de l'eau Rhin-Meuse, à 20 % par le conseil régional et à 15 % par l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME). Les travaux programmés vont coûter trois millions d'euros au Syndenaphe, la ville d'Erstein en a déjà dépensé 2,3 millions, et la région Alsace, 300 000. Seule, Erstein a touché, à titre de provision, 1,5 million d'euros de l'assurance. La Région a défendu le point de vue que ce n'était pas sa vocation que de financer la dépollution. Le président de la Région a déclaré que la CUS devait le faire car elle avait de l'argent et un futur forage en prévision pas loin du site pollué. L'ADEME ne voulait pas financer car il existait un responsable de l'accident qui avait donc la responsabilité de payer.

Les travaux de dépollution ont débuté en 2004. Ils devraient durer vingt ans, pour se terminer plus de 50 ans après la pollution ponctuelle.

Cet encadré met en valeur la structure temporelle particulière des problèmes d'environnement. Il permet aussi de mettre en évidence qu'au-delà des enjeux sanitaires liés à une pollution ponctuelle, il existe aussi des enjeux financiers importants autour de la question de la dépollution.

Ces questions de financement des politiques viennent buter sur des problèmes liés au partage des compétences qui n'est pas forcément adapté et qui implique, parfois, une dilution des responsabilités. A cela, viennent s'adjoindre des incertitudes tant techniques (pendant combien de temps les habitants d'Erstein ont-ils bu de l'eau saturée de tétrachlorure de carbone sachant que le CCl4 ne laisse ni goût, ni odeur ?, quelle est la vitesse de migration du polluant, …), que sociales (manque de transparence, responsabilité, gestion des risques…) et temporelles (date de la fin de la dépollution, …).

1.6. Le niveau supra-local comme échelle de gestion des enjeux

L'ensemble des traits que nous venons de développer fait du système territorial de la gestion de l'eau et des déchets une réalité complexe. Un des défis pour les politiques menées semble donc de réussir à réduire la complexité[18] et les incertitudes qui règnent dans ces domaines. Par exemple, en ce qui concerne les services publics d'eau et d'assainissement, cette problématique des 3E (environnement, économie et éthique/équité) se décline de la manière suivante en s'inspirant de (Barraqué 1998) :

- Quels investissements supplémentaires sont à effectuer afin d'améliorer les performances environnementales ? Faudra-t-il périodiquement injecter des subventions dans le système ?
- Est-ce que les modes de financement actuels permettent de maintenir le patrimoine technique en bon état, une fois l'équipement initial réalisé ? (tarification au coût complet dans la Directive mais est-ce qu'il comprend l'investissement et le renouvellement et comment ceux-ci sont-ils financés ?)
- Est-ce que le coût de ces investissements sera supporté par les usagers ? L'accepteront ils ? Les élus n'auront-ils pas tendance à reporter les investissements pour après les élections sous la pression de l'opinion publique et des médias ?

Ces trois grands axes ne sont pas forcément compatibles entre eux et rejoignent les préoccupations relevées dans le début de cette partie et posent la question de l'action à un niveau supra-local.

[18] Nous n'entendons pas ici la complexité au sens banal mais une complexité de coordination de premier type, définie par Girin (2001). La complexité de coordination de premier type est créée par le fait que les nombreux acteurs ont généralement des objectifs divergents. Les relations de pouvoir et les compromis influent donc sur la solution retenue.

De plus, il nous semble que l'énumération que l'on vient d'effectuer des enjeux rencontrés dans les secteurs étudiés soulève un certain nombre de questions, notamment :

- Comment obtenir les effets d'échelle, générateurs d'économies, si ce n'est en passant par une maîtrise d'ouvrage supra-locale pour les investissements et/ou un système d'incitations fortes ?
- Comment rationaliser les investissements sans passer par une coordination plus ou moins incitative via des comités de pilotage en vue, entre autres, de subventionner de manière plus adéquate ?
- Comment effectuer un inventaire, préalable indispensable à toute programmation à un niveau local, mais souvent hors de portée des petites structures ?
- Comment rendre les procédures plus transparentes et comment impliquer les usagers dans les services ?
- Comment coordonner les diverses politiques au sein d'un même territoire ?
- Comment effectuer un suivi efficace des contrats compte tenu du déséquilibre existant entre les différentes parties prenantes quant à la diffusion de l'information notamment ?
- Comment impliquer chaque acteur et le mettre devant ses responsabilités et face aux conséquences de ses actions ?
- Comment arbitrer en cas de conflit, comment négocier pour éviter les conflits ?

D'après nous, comme pour de nombreux acteurs et observateurs[19], la réponse à ces questions passe de toute évidence majoritairement par une action à un niveau supra-local. En effet, on se rend compte qu'il est nécessaire de considérer les problèmes à une échelle assez large pour pouvoir cerner leurs tenants et aboutissants mais qui reste toutefois assez proche des logiques, des spécificités et des considérations locales. Ceci nous conduit à énoncer une première hypothèse de recherche :

Hypothèse n°1 : Nous faisons l'hypothèse que c'est à un **niveau supra-local** qu'est susceptible d'apparaître la mise en œuvre de nouvelles formes d'action collective permettant de prendre en compte ces nombreux enjeux et ainsi d'atteindre les objectifs fixés pour mettre en place un développement durable. Par acteur supra-local, nous rappelons que nous entendons les acteurs de type Départements, Régions, Agences de l'Eau, …

[19] Barraqué, à propos des services publics d'eau et d'assainissement pose la question en ces termes : *« Faut-il centraliser ou décentraliser la gestion des différents services, et à quel niveau territorial peut-on trouver un équilibre entre la concentration qu'appelle l'évolution économique du secteur, la spécificité des caractéristiques géographiques et la légitimation démocratique ? »* (Barraqué 1995).

Pour renforcer la pertinence de notre hypothèse, il nous semble intéressant de renvoyer le lecteur aux données sur la progression de l'intercommunalité (cf. chapitre IV p. 218) et sur l'évolution du rôle des Départements (cf chapitre II p. 120) qui viennent appuyer ce constat et étayer notre propos. En effet, si l'intercommunalité a connu un développement si important ces dernières années, cela est dû, au moins en partie, au fait que ce type de structures répond à certains problèmes auxquels les communes sont confrontées. De même si la décentralisation a connu des vagues successives, la pertinence et le résultat des premières phases n'y sont pas pour rien.

2. Des secteurs d'action publique en mutation

Cette évolution vers la mise en place d'un développement durable rencontre, en même temps qu'elle la renforce et la spécifie, une dynamique propre de mutations de l'action publique territoriale. Depuis quelques années, l'ancien système d'action publique (sectoriel et vertical/hiérarchique) a été mis en cause en raison de son incapacité à prendre en compte les complexités, interdépendances et incertitudes multiples, par l'implication revendiquée de nouveaux acteurs dans ces domaines (entre autres, implication croissante des usagers, du monde associatif, …), et par l'érosion de la toute puissance de l'Etat. En outre, cette évolution a rencontré celle de l'action de l'Europe qui est passée ces dernières années de la prescription d'un contrôle et d'une limitation des rejets, à l'établissement de normes (pour l'assainissement, l'eau potable, …) pour aboutir à la directive cadre promulguant une vision plus globale pour la gestion de l'eau par exemple. De même, la législation dans le domaine des déchets a connu une évolution incitant à une gestion globale. Nous allons développer ces deux points, puis nous verrons ce que différents auteurs proposent comme nouveaux modèles d'action publique territoriale et nouveaux modes de gestion.

2.1. Un contexte réglementaire évolutif

2.1.1 Dans le domaine de l'eau

(a) Jusqu'au début des années 1990 : construction progressive d'un cadre juridique de la gestion de l'eau

En 1804, le code napoléonien instaure la propriété de l'eau[20]. Puis la Loi du 08 avril 1898 s'intéresse aux questions de salubrité et sécurité publiques et à celles d'accès à la ressource. Il faut ensuite attendre le milieu du XXe siècle pour connaître des grands changements dans la réglementation concernant l'eau avec la loi du 16 décembre 1964 relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution qui pose les bases d'une gestion de l'eau très décentralisée par l'introduction notamment des agences de bassin[21]. Elle fonde le système français de l'eau, organisé en six bassins hydrographiques[22], chacun étant doté d'une instance de concertation, le comité de bassin, et d'une agence financière chargée d'une politique incitative. Cette loi comporte un important volet pénal contre les pollueurs.

(b) Du début des années 1990 à 2000 : une évolution rapide de la réglementation entraînant des mutations du secteur vers plus de transparence et de régulation

Depuis le début des années 1990, de nombreuses évolutions sont venues bouleverser le secteur de l'eau qui avait connu jusque là un développement « tranquille » et exempt de trop fortes contraintes. Au niveau des services, le principe de « l'intuitu personae » en vertu duquel le chef de l'exécutif local choisit librement le délégataire auquel il remet la responsabilité de l'exploitation du service a été fortement remis en cause par un certain nombre d'affaires qui ont rendu nécessaire plus de transparence dans la délégation afin de lutter contre la corruption. De plus, la déclinaison dans la loi française de certaines directives européennes a fait évoluer les services d'alimentation en eau potable et d'assainissement vers une gestion où l'impact sur les milieux, sur les ressources naturelles et sur la vie sociale sont devenus des facteurs à prendre en compte de manière conséquente, voire des facteurs prépondérants dans certains cas. Ainsi, la déclinaison dans la loi française des directives européennes Eau Potable (15 juillet 1980 et 3 novembre 1998) et Eaux Résiduaires Urbaines (21 mai 1991) a augmenté l'exigence en terme de qualité de l'eau et de traitement des rejets. Afin de respecter ces obligations, de nombreux investissements ont donc été rendus nécessaires. La prise en compte de ces nouveaux facteurs a eu une influence sur le prix de l'eau, ce qui a accru d'autant la vigilance des consommateurs, une certaine suspicion à l'égard des acteurs et donc un besoin de transparence.

---

[20] i.e. le propriétaire riverain du cours d'eau a le droit de prélever les alluvions du cours d'eau par exemple

[21] Pour une analyse historique de la gestion du service de l'eau en France entre 1850 et 1995, se reporter à la thèse de C. Pezon (Pezon 1999).

[22] voir chapitre IV p. 228 pour un schéma de ces bassins

De plus, la loi du 3 janvier 1992 a introduit une modification fondamentale dans le droit français puisque depuis cette date *« L'eau fait partie du patrimoine commun de la Nation. Sa protection, sa mise en valeur et le développement de la ressource utilisable, dans le respect des équilibres naturels, sont d'intérêt général. L'usage de l'eau appartient à tous dans le cadre des lois et règlements ainsi que des droits antérieurement établis ».* Cette modification est fondamentale par rapport à notre problématique de recherche car la gestion de l'eau devient dès lors une affaire commune à tous à propos de laquelle il devient nécessaire de se concerter, voire d'arbitrer entre différents usages.

Afin de favoriser à la fois la concurrence, la transparence, et le respect de l'environnement, le législateur a en outre voté plusieurs lois qui ont eu une incidence sur le secteur de l'eau et de l'assainissement :

- La loi du 6 février 1992 dite loi « Joxe », relative à l'administration territoriale de la République, rend obligatoire, pour les communes de plus de 3500 habitants, la création de commissions consultatives compétentes pour un ou plusieurs services publics locaux comprenant des représentants d'associations d'usagers et présidées par le maire. Comme le souligne Bauby, *« Associer tous les acteurs concernés, les amener à engager la confrontation, le dialogue, la négociation, est un moyen de renforcer la régulation des services publics. »* (Bauby 2002). Le législateur souhaitait ainsi instaurer plus de transparence afin de permettre une meilleure régulation. Cette loi a été complétée et modifiée par la loi du 11 décembre 2001, loi portant mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier (loi MURCEF).
- La loi du 29 janvier 1993 dite « loi Sapin », relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques. Elle a instauré une procédure de publicité visant à favoriser une mise en concurrence réelle avant l'attribution de la délégation de service public.
- La loi du 2 février 1995 dite « loi Barnier », relative au renforcement de la protection de l'environnement. Elle a fixé une durée limite de 20 ans pour les contrats de délégation dans les secteurs de l'eau potable, de l'assainissement et des déchets et a prévu la remise d'un rapport sur le prix et la qualité du service (rapport PQS) dit aussi « rapport du maire ».
- La loi du 8 février 1995 relative aux marchés publics et délégations de service public dite « loi Mazeaud ». Cette loi a prévu la remise d'un rapport par le délégataire permettant à l'autorité délégante d'apprécier les conditions d'exécution du service public.

Enfin, un décret d'application de la loi Barnier, le décret n° 95-635 du 6 mai 1995, a aussi provoqué un certain retentissement dans le monde de l'eau en précisant le contenu du rapport annuel sur le prix et la qualité des services (dans lequel figurent les indicateurs techniques et

financiers précisant les travaux réalisés, l'endettement des services, …) que chaque maire doit rendre public. Ce rapport sur le prix et la qualité du service (rapport PQS) a été instauré dans un souci de transparence de la gestion et de meilleure information des usagers. Enfin, un décret du 14 mars 2005 et applicable pour l'exercice 2006 précise le contenu du rapport du délégataire qui doit être remis à la collectivité afin de faciliter la compréhension des comptes rendus financiers par une information plus complète et précise des collectivités délégantes.

(c) Les évolutions récentes : toujours plus de transparence et d'intégration

Le 22 décembre 2000, la Directive 2000/60/EC du Parlement Européen et du Conseil du 23 octobre 2000 instituant un cadre pour l'action communautaire dans le domaine de l'eau ou Directive Cadre sur l'Eau (DCE) est publiée au Journal Officiel des Communautés Européennes.
La Directive a pour objet d'établir un cadre global pour la protection des eaux continentales, souterraines et côtières. Les Etats membres doivent parvenir au bon état écologique des eaux d'ici 2015. Pour certaines eaux fortement modifiées, lorsque les coûts sont disproportionnés, les objectifs peuvent être fixés à un niveau moins exigeant. Des reports d'échéance pour des motifs économiques ou techniques peuvent être obtenus. De même, en cas d'altérations temporaires de l'état des eaux en raison de circonstances imprévisibles d'origine naturelle ou accidentelle, des dérogations sont prévues. Le texte prévoit également la réduction, voire la suppression à terme, des rejets de substances dangereuses. La protection des eaux souterraines est renforcée par rapport aux textes en vigueur actuellement. La directive introduit de plus un principe de récupération du coût des services liés à l'utilisation de l'eau, y compris des coûts environnementaux. Une tarification de l'eau incitative doit être mise en place pour contribuer à l'objectif général d'une bonne qualité du milieu naturel, tout en assurant la couverture des coûts des services, des coûts pour l'environnement et des coûts de la ressource. Cette tarification doit tenir compte du principe pollueur-payeur, tout en tenant aussi compte des effets sociaux, environnementaux et économiques ainsi que des conditions géographiques et climatiques locales. La directive crée un cadre spatial pour conduire les actions de protection des eaux : le district hydrographique. La participation active du public à la mise en place de la Directive est fortement encouragée.

La directive introduit des concepts novateurs, notamment la référence à l'état écologique des masses d'eau alors qu'actuellement, l'état des eaux est essentiellement qualifié à partir de données physico-chimiques soumises à des critères de concentration de substances établis le plus souvent

au niveau national, voire européen. La réalité est donc bien plus complexe que la représentation qui en est faite actuellement et qui prête souvent à contestations et débats d'experts. La directive propose une approche différente en proposant de décrire directement les milieux aquatiques à partir des habitats et des espèces qui les composent. L'objectif à atteindre devient le bon état écologique, un état qui reste compatible avec une pression humaine raisonnable.

La transcription dans la loi française du 21 avril 2004 fait des Schémas Directeurs d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE) la clé de voûte de la transposition de la Directive, en les érigeant en « plans de gestion » au sens de la Directive. Certains éléments nous semblent important à relever dans l'élaboration de ces plans :

- la promotion d'une vision intégrée de la gestion de l'eau, c'est-à-dire prenant en compte ses conséquences sur l'ensemble du bassin versant aménagé et/ou des usages (article 5)
- le développement des procédures destinées à orienter les comportements et les usages (outils économiques, réglementations, systèmes d'informations, diffusion de technologies innovantes)
- une plus grande transparence dans l'affectation des fonds publics, par le transfert aux usagers des charges d'exploitation et de maintenance des infrastructures et de tout ou partie de leur renouvellement
- une décentralisation de la gestion de l'eau et des aménagements, incluant une participation accrue des usagers et impliquant le caractère négocié des décisions retenues, pour une meilleure acceptabilité (art. 14)

La Directive veut intégrer plus nettement la notion de développement durable autour des trois axes de la durabilité : environnement, économie et éthique/équité (les 3E). Ces objectifs peuvent en effet se résumer autour de trois axes principaux :

- Environnemental : atteindre, pour chaque « district hydrographique » (y compris ceux qui sont internationaux) un bon état écologique avant 2015, c'est-à-dire se rapprocher d'un état de référence qui n'est pas obligatoirement un état naturel d'avant l'intervention humaine mais qui doit traduire un certain respect de l'écosystème ;
- Economique : grâce à une tarification des divers usages qui prend en compte les coûts environnementaux et ceux de la ressource, se rapprocher de l'autofinancement de l'eau. Ceci passe dans un premier temps par un bilan du taux de recouvrement des coûts par les recettes ;

- Socio-politique : offrir la possibilité au public de participer à l'élaboration des politiques et au moins le tenir informé.

On peut aisément constater que ces trois grands objectifs ne sont pas toujours compatibles de manière évidente et posent un grand nombre de questions.

Une nouvelle loi sur l'eau et les milieux aquatiques a été voté par le Sénat en avril 2005 et adoptée en première lecture à l'Assemblé Nationale le 30 mai 2006. Les grands objectifs de ce projet de loi sont (d'après le site du MEDD) :

- de donner des outils aux acteurs de l'eau pour reconquérir la qualité des eaux et atteindre en 2015 les objectifs de bon état écologique (fixés par la DCE) et permettre de *« retrouver une meilleure adéquation entre ressources en eau et besoins dans une perspective de développement durable des activités économiques utilisatrices d'eau et en favorisant le dialogue au plus près du terrain »* ;
- de fournir aux collectivités territoriales les moyens d'adapter les services publics d'eau potable et d'assainissement aux nouveaux enjeux en terme de :
    - transparence vis à vis des usagers,
    - de solidarité en faveur des plus démunis
    - et d'efficacité environnementale.

Parallèlement ce projet permet d'atteindre d'autres objectifs et notamment moderniser l'organisation des structures fédératives de la pêche en eau douce.

2.1.2 Dans le domaine des déchets

Le texte de base est la directive communautaire du 15 juillet 1975 modifiée relative aux déchets qui définit le déchet comme : « *toute substance ou objet dont le détenteur se défait ou dont il a l'obligation de se défaire en vertu des dispositions nationales en vigueur.* »

En droit français, le texte de référence est la loi du 15 juillet 1975 relative à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux, codifiée aux articles L. 541-1 et suivants du code de l'environnement. Elle définit un déchet comme « *tout résidu d'un processus de production, de transformation, ou d'utilisation, toute substance, matériau, produit ou plus généralement tout bien meuble abandonné, ou que son détenteur destine à l'abandon.* »

Par la suite, la loi du 13 juillet 1992 modifiant la loi du 15 juillet 1975 a mis en évidence la notion de <u>déchet ultime</u>**,** défini comme « *résultant ou non du traitement d'un déchet, qui n'est plus susceptible d'être traité dans les conditions techniques et économiques du moment, notamment par extraction de sa part valorisable ou par réduction de son caractère polluant ou dangereux.* » Cette loi a aussi créé le plan départemental

d'élimination des déchets ménagers ou assimilés (PDEDMA)[23] en lui assignant deux objectifs : coordonner les acteurs et permettre la déclinaison au niveau local des orientations politiques nationales en ce qui concerne les déchets ménagers. Le préfet était alors chargé de l'élaboration de ce plan. A partir de la loi Barnier en 1995, le président du conseil général a eu la possibilité de demander à remplacer le préfet en prenant la compétence « plan » de manière volontaire. Depuis la loi du 13 août 2004, le président du Conseil Général a l'obligation de s'occuper de l 'élaboration de ce plan départemental.

Ces lois ont pour objectifs :

- la prévention et la réduction de la production et de la nocivité des déchets;
- la valorisation des déchets par réemploi, recyclage ou toute autre action visant à obtenir des matériaux réutilisables ou de l'énergie.

Depuis le 1er juillet 2002, seuls les déchets ultimes sont autorisés en centre d'enfouissement technique (article L. 541-24 du code de l'environnement). Ceci a été voté dans l'objectif de favoriser une meilleure prévention et une valorisation adaptée des déchets afin, entre autres, d'économiser les ressources rares que sont les centres d'enfouissement technique.

2.1.3 Vers plus de décentralisation

Parallèlement à ces lois spécifiques aux domaines qui nous concernent, de nombreuses évolutions réglementaires d'une portée plus large ont eu une influence sur la gestion de l'eau et des déchets. Ainsi, par exemple, les vagues successives de décentralisation et la possibilité de création de structures intercommunales sont venues changer la répartition des compétences entre les différents acteurs. Pour un développement plus complet de la répartition des compétences et des influences de la décentralisation dans le cas du Département, voir chapitre II, p. 120.

2.2. Un ancien système politico-administratif local inapte pour gérer les enjeux actuels

Parallèlement à ces évolutions législatives, des mutations profondes sont venues changer la gestion publique territoriale ces dernières années. Ainsi, Duran et Thoenig défendent l'idée qu'on

[23] Pour un développement et une analyse de l'outil de gestion constitué par ces plans, le lecteur pourra se reporter au chapitre III, page 162.

est passé d'un modèle de type « régulation croisée » à un modèle « d'action publique locale ». *« Un système autocentré sinon hiérarchique, que structuraient la domination de l'Etat et la limitation des acteurs au sein d'un cadre institutionnel clair, cède le pas à un univers largement a-centrique que caractérisent l'éclatement des frontières – entre le public et le privé, entre le local, le national et le supra-national – et la diversité des acteurs qui y interviennent »* (Duran et Thoenig 1996). Nous allons dans cette section expliquer ce qu'est le système politico-administratif local en quelques mots et montrer qu'il est impuissant face aux enjeux énumérés dans la première section de cette partie.

La régulation croisée est un modèle esquissé à partir de la sociologie des organisations reposant sur un principe d'échange entre les filières administratives et politiques. Elle modélise le « système politico-administratif local » (SPAL) (Crozier et Thoenig 1975) par des « mécanismes d'arrangement » entre les services de l'Etat et les élus des collectivités locales. L'espace national y est administré de manière centralisée, verticale et bureaucratique et l'action publique territoriale a lieu localement dans la marge de manœuvre laissée par le système. La régulation qui en résulte permet de compléter *« l'intégration verticale assurée par l'Etat »* tout en offrant une *« interpénétration forte entre les sphères locales et nationales »*. *« En cela elle* [la régulation croisée] *constitue une solution à la fois subtile et efficace au problème clé de l'intégration par l'action publique d'un espace social et géographique différencié.* ». Toutefois, ce système qui était adapté à une logique sectorielle et hiérarchique se trouve en panne face aux changements nécessaires dans l'action publique et ceci pour plusieurs raisons :

- Le SPAL fait obstacle à la démocratie participative, puisque le principe même du système est que les arrangements entre acteurs doivent rester masqués, ce qui rend donc impossible la mise en débat public de la gestion des affaires locales. Mabileau parle du SPAL comme d'une *« démocratie sans les citoyens »* (Mabileau 1995). Or la transparence et la participation du plus grand nombre aux prises de décisions sont revendiquées pour une action collective porteuse d'intégration. De plus, le SPAL, de par son opacité, facilite une dilution des responsabilités.
- Le SPAL est assez rigide et s'adapte mal aux changements (Grémion 1976), ce qui dans un contexte évolutif comme celui étudié peut soulever nombre de problèmes.
- La logique du SPAL est centralisatrice, sectorielle et descendante, ce qui ne convient pas pour répondre aux problèmes concrets qui se définissent localement par leurs multiples interconnexions.

2.3. Une nouvelle action publique territoriale

Selon de nombreux auteurs, on assiste à l'émergence d'une nouvelle forme d'action publique territoriale. Ainsi, Lorrain défend l'idée que cette nouvelle forme d'action publique est contingente aux problèmes à résoudre et que les dispositifs et les acteurs sont hétérogènes et dépendent de la nature du problème : *« Nous étions dans un système administratif hiérarchisé et nous entrons dans un système atomistique dont la cohérence tient avant tout à la nature des problèmes. »* (p.292) (Lorrain 1993). C'est ce qu'il appelle la régulation flexible par opposition à la régulation croisée. Quant à Duran et Thoenig (Duran et Thoenig 1996), comme nous venons de l'évoquer dans le paragraphe précédent, ils avancent l'idée que nous sommes passés d'une place prépondérante de l'Etat par le biais de programmes d'action préétablis à une résolution de problèmes concrets via des coopérations territoriales. Ils expliquent cette mutation par le passage d'une logique « équipementière » après guerre à un besoin de proposer des solutions à des problèmes plus complexes mobilisant de multiples aspects, pour lesquels il ne peut exister de solution standard idéale et applicable partout. D'après eux, la nouvelle action publique territoriale se co-construit entre acteurs hétérogènes ; les ressources de l'action ne sont plus financières ou techniques mais liées à la capacité des acteurs à associer autour d'eux, ce qu'ils appellent la « **nodalité** ».

Afin de résumer les différences entre l'ancien système politico-administratif central et la nouvelle action publique territoriale, selon Duran et Thoenig, nous reprenons le tableau suivant élaboré par Rémi Barbier et Virginie Waechter (Barbier et Waechter 2006) :

	Idéaux-types de l'action publique territoriale, d'après Duran & Thoenig **NB : en italique, hypothèses sur les aspects non spécifiquement abordés par le texte**	
Dénomination	Système politico-administratif local	Nouvelle action publique territoriale
Projet d'intégration politique de l'Etat	Concilier intégration politique du territoire national et différenciation	Intégration des politiques publiques au sein d'un territoire
Objet central	Production d'équipements standards relevant de logiques sectorielles	Résolution de problèmes diffus et complexes dont la cohérence provient de l'ancrage territorial
Type d'incertitude	Structurée (difficulté = adapter routines aux spécificités locales ; enjeu = accessibilité de l'information)	Non structurée (connaissances nécessaires à la formulation des problèmes absentes ; pas de théorie d'un programme général)
Acteur hégémonique	Les services extérieurs de l'Etat	*Contingent (cas par cas, problème par problème) et potentiellement instable*
Ressources pertinentes du pouvoir	Ressources distribuées de manière stable : - l'Etat : ressources financières et juridiques (l'argent, l'autorité, la technicité, la capacité d'édicter des procédures et normes) - les élus : onction démocratique ; cumul des mandats	Ressources non attribuées, appropriables : La nodalité (l'Etat ?), la proximité du terrain (élus ?), la capacité de cerner et délimiter les problèmes à traiter, capacité de négociation, débrouillardise
Point de passage obligé	Les Notables (élus locaux), courtiers d'intérêts	Les points de passage obligés, co-propriétaires des problèmes et co-metteurs en œuvre des solutions
Mode d'accès	Jeu fermé de cooptation réciproque, formation de couples élus locaux-fonctionnaires	*Jeu ouvert, pluralité des légitimations*
Tiers exclus	Porteurs d'intérêts peu ou mal intégrés	*Tiers peu ou mal territorialisés ?*
Distribution des rôles	- Elus : pouvoir d'influence dans mise en œuvre ; courtage des intérêts ; coordination des fonctionnaires subalternes (techniciens) ; défense de la commune pour	- Elus : rôle faible dans mise en œuvre mais décisif pour : définir en amont « orientations normatives légitimes », accepter / refuser de jouer collectif avec d'autres collectivités locales, coordonner et mettre services de

	l'accès aux équipements, en concurrence avec autres collectivités - Etat : définition des programmes ; paravent (endosse responsabilité des échecs) ; arbitrage et limitation des gaspillages	l'Etat sous pression (urgence) - Etat : ouverture de « policy windows », action constitutive, nodalité, arbitrage entre collectivités concurrentes
Pilotage de l'action publique	Programmation sectorielle technico-économique	Evaluation
Régulation (sens large)	- arrangements informels à la marge et en aval - socialisation (acteurs peu nombreux partageant principes et normes de conduite) - autorité légitime de l'Etat	- prise en compte des intérêts en amont - poids du juge (juge médiateur et arbitre, car extérieur aux acteurs et aux enjeux)
Scènes d'action publique	Scènes généralistes (circonscriptions électorales et administratives)	Scènes spécialisées par enjeux, peu coercitives et peu durables, avec règles spécifiques
Effets pervers	Opacité, gaspillage, saupoudrage, faible capacité d'adaptation	Coût d'intégration d'acteurs nombreux et interdépendants, défaut de hiérarchisation des enjeux, ambiguïtés des situations, confusion des pouvoirs, dilution de la responsabilité
Démocratie	Confisquée	Eclatée
Lock in (ancrage culturel)	Transparence impossible : la négociation étant illégitime, cela ne pourrait aboutir qu'à rigidifier / bureaucratiser le système	*Dé-légitimation durable du politique, et notamment de la place centrale de l'Etat*

D'autres auteurs soutiennent aussi l'idée que de nouveaux modèles de gestion territoriale s'inventent progressivement dans le champ des relations industries – Etat (Aggeri et Pallez 2002). Ce « modèle d'action territoriale », tel que le nomment les auteurs, possède cinq grandes lignes directrices :

1. La dimension politique de l'action collective est primordiale dans l'objectif de construire une coopération entre acteurs de statuts et d'intérêts divers.
2. Un chef de projet légitime est nécessaire pour permettre l'opérationnalisation de cette coopération.
3. Ce rôle de chef de projet peut être assumé par les pouvoirs publics locaux qui « disposent d'un capital de confiance a priori qu'ils peuvent utiliser pour construire la coopération sur le territoire ».
4. La négociation est indispensable pour la construction et la contractualisation des engagements qui sont contingents à chaque situation et chaque moment.
5. Ce sont ces constructions de procédures d'intervention sur mesure, menées par des individus atypiques, de manière transversale par rapport aux institutions et aux nomenclatures existantes qui vont permettre que l'action collective produise des résultats.

Dans le domaine plus spécifique de l'environnement, la gestion par filières (Barouch 1989), i.e. une gestion sectorielle, essentiellement technique et verticale, a cédé la place à une gestion plus transversale impliquant des savoirs techniques mais aussi organisationnels dans le cadre d'un projet territorial partagé. Cette gestion est appelée gestion de « proximité » par (Carré, Chouli et al. 2006) qui l'analysent dans le cas de la gestion des eaux de pluie en ville. Dans celui de l'eau, Narcy défend l'idée que, sous l'influence des enjeux que nous venons de citer et sous les auspices du développement durable, le système territorial de gestion de l'eau, est en train de passer d'une gestion « fluxiale » à une gestion intégrée ou spatiale (Narcy 2000; Narcy et Mermet 2003). Nous développerons ce deuxième point par la suite (cf. p. 56).

Rq. : Comme le lecteur va pouvoir le constater, nous avons choisi dans la suite de cette thèse de centrer une partie de notre propos sur la question de l'eau ; celle des déchets nous servant soit d'illustration complémentaire, soit de mise en perspective, soit de contre-exemple.

3. Des évolutions symptomatiques de l'apparition d'une crise dans les organisations

Dans ce contexte complexe et évolutif que nous venons de présenter, petit à petit, dans la bouche de nombreux acteurs, on voit que s'impose la référence à la gestion intégrée comme un recours inévitable quand il s'agit de favoriser une solidarité entre communes[24] dans la localisation de centre de stockage de déchets, d'assurer la sécurité des approvisionnements en eau potable, de protéger les ressources, d'assurer le financement d'équipements importants et nécessaires même pour des petites collectivités, de permettre une solidarité entre amont et aval dans le cadre de la gestion des crues,…. C'est ainsi que, progressivement, pour nombre d'intervenants des domaines considérés, la gestion intégrée est devenue « le » remède miracle et « la » solution à tous les problèmes alors que, d'après nous elle se situe aujourd'hui encore beaucoup plus au niveau du discours et du souhait que de la mise en place concrète, ce qui vient susciter la problématique de la thèse. Il nous semble intéressant de nous pencher sur cette question de l'intégration car ce recours à la solution « miracle » que constitue la gestion intégrée nous semble plutôt constituer le symptôme d'une crise majeure du système territorial de la gestion de l'eau par rapport aux enjeux soulevés par le contexte dans lequel il se situe.

Dans un premier temps, nous allons essayer de définir ce que les acteurs entendent par cette notion de gestion intégrée en précisant son origine puis en expliquant son succès en tant que « mythe rationnel » (Hatchuel et Molet 1986). Puis, dans un second temps, nous nous intéresserons à mieux cerner le cadre gestionnaire qui l'accompagne. Pour cela, nous nous appuierons sur la construction d'un cadre théorique, puis sur sa confrontation avec la réalité de terrain que nous réaliserons dans les chapitres suivants.

3.1. Emergence et épanouissement de la gestion intégrée

3.1.1 La gestion de l'eau, une question ancienne et qui a connu de grandes étapes

La gestion de l'eau est un sujet sur lequel de nombreux auteurs s'interrogent depuis de longues années. Ainsi, dans le domaine de l'eau potable, la question de l'accès à l'eau a déjà été traitée

[24] et plus largement entre usagers de la ressource et de l'espace

depuis longtemps. On peut notamment citer le récit que dresse Goubert de la conquête de l'eau (Goubert 1986) où il retrace les évolutions au cours des XIXe et XXe siècles qui ont marqué l'avènement de « l'eau courante » pour tous. On peut aussi citer le travail de Nordon qui relate l'histoire de l'hydraulique en deux grandes phases : l'eau conquise (des origines au monde antique) à l'eau démontrée (du Moyen âge à nos jours) (Nordon 1992).

On s'appuiera ici sur l'analyse de Narcy et Mermet des grandes périodes de la gestion de l'eau (Narcy et Mermet 2003). Ils identifient quatre grandes périodes dans la gestion de l'eau à partir des travaux de (Guillerme 1983) qui s'est intéressé à l'histoire de l'eau dans les villes du bassin parisien :

- Une première période entre les IIIe et VIIe siècles où l'eau qui sert à remplir des fossés autour des villes fortifiées, vient constituer un espace défensif. Et à ce caractère défensif, vient s'adjoindre un caractère sacré.
- Une deuxième période est ensuite identifiée durant les siècles entre le IXe et le XIVe siècle où l'eau est domestiquée et utilisée pour construire un réseau hydrographique tant à l'intérieur des villes qu'à la campagne. C'est la première période où l'eau est considérée comme un flux et est donc gérée en tant que tel.
- Une troisième période vient ensuite et s'étend du XIVe au XVIIIe siècle où l'eau est de nouveau utilisée de manière défensive via des fossés où l'eau va venir stagner, ce qui va créer des zones humides autour des villes renforçant ainsi leurs défenses.
- Enfin une dernière période se déroulant du XVIIIe siècle à nos jours où l'eau redevient énergique et puissante, en opposition à ce qui s'est déroulé durant la période précédente. Le courant hygiéniste et la révolution industrielle viennent pousser en ce sens. L'eau en ville, est canalisée et devient souterraine pour tout ce qui n'est ni fleuve, ni rivière ; c'est le développement des réseaux d'eau potable et d'assainissement. En dehors des villes, les zones humides sont combattues et la gestion de l'eau en tant que flux est la norme.

Nous verrons par la suite que ces auteurs défendent l'idée que nous sommes aujourd'hui en train de passer à une gestion « spatiale », terme auquel nous préférons celui de gestion « intégrée » (cf. développement de cette question ci-après p. 56).

3.1.2 La gestion de l'eau, une question d'actualité

De manière beaucoup plus récente, il est de nombreux rapports et ouvrages qui analysent les atouts et les faiblesses du système actuel, notamment en France :

- que ce soient par des chercheurs. Il y aurait ici de nombreux noms à citer ; nous n'en retiendrons que quelques uns qui nous semble les plus représentatifs : (Le Bourhis 1999)

pour son analyse des Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE), (Guérin-Schneider, Nakhla et al. 2002) pour la comparaison des services d'eau en Europe, (Saussier, Ménard et al. 2004) pour leur analyse des différents modes de gestion et de leurs liens avec l'efficacité, (Ghiotti 2006) pour son analyse de la décentralisation et son questionnement autour du territoire du bassin versant, (Jeffrey et Gearey 2006) pour leur vision critique de la gestion intégrée, …

- par des acteurs institutionnels : (Cour-des-Comptes 1997; Cour-des-Comptes 2003) pour ses analyses successives des problèmes soulevés par la gestion des services d'eau et d'assainissement, (Flory 2003) sur la question des redevances des Agences de l'eau, (Launay 2003) pour son rapport préparatif à la loi sur la gestion de l'eau sur le territoire, (Miquel 2003) pour son rapport sur la qualité de l'eau et de l'assainissement en France, (IFEN 2004) pour sa proposition d'indicateurs de développement durable, pour ne citer qu'eux.
- ou des acteurs de terrain. En Alsace, on peut notamment citer les inventaires sur la qualité de la nappe du Rhin supérieur effectués par l'APRONA (Agence pour la Protection de la nappe d'Alsace), de même que l'état des lieux dirigés par la Direction régionale de l'Environnement (DIREN) Alsace dans le cadre de l'application de la DCE,…. C'est aussi un sujet qui est largement repris par le grand public et le milieu associatif : un certain nombre de livres plus ou moins polémiques sur la gestion de l'eau écrits par des journalistes ou des professionnels du secteur sont ainsi parus, voir par exemple : (Petrella 1998; Laimé 2003; Stefanovitch 2005; Touly et Lenglet 2006), mais des associations communiquent beaucoup à ce sujet que ce soit en ligne telles l'ACME (Association pour un Contrat Mondial de l'Eau) (www.**acme**-eau.com/) ou France Nature Environnement (http://www.fne.asso.fr/) dont fait partie Alsace nature qui communique aussi plus localement (http://alsace.nature.free.fr/accueil.shtml) ou par la publication de documents, notamment la comparaison prix qualité du service effectuée par l'Association Force-Ouvrière Consommateurs (AFOC) du Bas-Rhin…

3.1.3 Le système territorial de la gestion de l'eau confronté à une mutation

Nous défendons ici l'idée que le défi auquel le système territorial de la gestion de l'eau est aujourd'hui confronté est celui de réussir à passer d'une gestion « fluxiale » telle que Narcy et Mermet la présentent et dont nous avons parlé précédemment (Narcy 2000; Narcy et Mermet

2003) à une gestion intégrée[25]. Développons immédiatement ce point. Dans le texte précédemment cité, Narcy et Mermet développent l'idée que la gestion de l'eau a connu de grandes étapes mais que la gestion des flux a prédominé pendant deux périodes dont celle où nous nous trouvons actuellement. Ils dressent par ailleurs dans le même article la liste des conditions d'émergence d'une gestion « spatiale » de l'eau. Par gestion « spatiale », ils entendent une gestion de l'eau qui va prendre en compte la gestion des espaces. En ce qui nous concerne, nous préférons parler de gestion « intégrée » plutôt que de gestion « spatiale », dans le sens où cela permet, d'après nous, de mieux représenter la considération d'autres paramètres qui viennent interférer dans la gestion de l'eau (et qui sont plus nombreux que ceux concernant la seule gestion des espaces). Il nous semble que cela met mieux en évidence la sortie d'une logique entièrement technique pour se diriger vers une logique plus globale essayant d'intégrer un maximum de paramètres tant techniques, que sociaux ou économiques… Cela nous semble matérialiser un changement de philosophie gestionnaire (cf. p. 160 pour un développement de cette notion).

Nous soutenons donc que la crise que nous avons identifiée dans les organisations actuelles et les symptômes que nous avons pu relever sont le reflet d'une mutation de cette gestion de l'eau. La crise est alors créée par le fait que la gestion et les organisations, les outils sur lesquels celle-ci reposait qui étaient performants pour une gestion de type « fluxiale » deviennent inadaptés aux enjeux actuels. Cette mutation nous semble matérialisée par quatre éléments :

- La référence implicite ou explicite au développement durable dans le discours des acteurs entraînant une nécessité d'une vision plus transversale des problèmes et donc la prise en compte des liens des politiques de l'eau avec l'aménagement du territoire, l'urbanisme, …
- La fin de l'ère du « tout technique » poussant à sortir du tuyau pour voir ce qui se passe autour,
- La remise en cause de la gestion des flux de ces dernières années dont les dérives peuvent notamment être illustrées par les inondations[26],

---

[25] D'autres, tels Jeffrey et Gearey, défendent l'idée qu'on est passé dans le domaine de la gestion de l'eau d'enjeux de réponse à la demande ou de variation de la demande à des enjeux plus complexes : eau de qualité variable, de quantité trop peu ou trop abondante ; un changement qui rend nécessaire une adaptation sociale, culturelle et économique (Jeffrey et Gearey 2006). Selon nous, les enjeux à traiter actuellement sont plus complexes encore que ceux identifiés par ces auteurs, qui restent tout de même assez techniques.

[26] Canalisations des rivières, éradication des zones humides, endiguement,… qui étaient légions il y a encore peu d'années ont réduits à la portion congrue les zones d'épanchement des crues, nécessaires à l'équilibre hydrodynamique de la rivière (en sus de son équilibre biologique) et de nombreuses inondations de ces dernières années sont le résultat de cette politique désastreuse.

- Les problèmes de pollutions et de raréfaction des ressources ont mis en avant son caractère précieux.

Ces différents éléments viennent tous s'opposer à une vision de la gestion s'intéressant uniquement aux flux. **C'est pourquoi, cette gestion « fluxiale » cède la place d'après nous à une gestion intégrée, qui ne s'intéresse plus seulement aux flux, mais aussi à leurs interactions avec ce qui les entoure, qui prend en considération le système d'acteurs qui existe et sa dynamique et qui poursuit une visée de gestion raisonnée et raisonnable de la ressource.**

3.2. Qu'est-ce que la gestion intégrée ?

Avant d'aller plus loin, nous allons essayer de définir cette notion de gestion intégrée telle qu'elle est conçue aujourd'hui par les différents acteurs puis nous dégagerons les raisons pour lesquelles cette notion s'est imposée progressivement à la manière d'un « mythe rationnel ».

Dans cette thèse, nous avons choisi de nous intéresser à la gestion intégrée, mais qu'entend on exactement par cette notion d'intégration ? Le but de ce paragraphe est dans un premier temps de développer et commenter différentes définitions de l'intégration avant de présenter celle que nous retiendrons dans cette thèse.

Le Petit Larousse définit l'intégration comme l'« *action de s'assimiler à un groupe* ». Au sens courant, l'intégration traduit une certaine adéquation à un ensemble. Ainsi, autant une maison traditionnelle alsacienne à colombages s'intègre parfaitement dans le paysage de la route des vins d'Alsace, autant elle risquerait de provoquer un effet étrange si elle se situait à Perpignan ! Au sens ethnologique, l'intégration exprime la façon dont une culture unifie et organise les comportements selon une logique. Au sens politique, l'intégration désigne les processus qui visent à faire accepter à des groupes ou à des Etats, des institutions, un pouvoir, une façon d'agir, de sentir et de voir d'un groupe plus vaste ou d'une société dominante. Au sens psychosocial, l'intégration d'un individu dans un groupe désigne le processus d'intériorisation qui permet à un individu de réagir conformément aux normes et aux valeurs régissant ce groupe. Comment nous positionnons-nous dans cette thèse par rapport à ces différentes définitions ? Nous allons commencer par recenser diverses visions de l'intégration avant de nous positionner par rapport à celles-ci.

3.2.1 L'intégration comme partie d'un continuum

Dans le domaine de l'environnement, pour certains auteurs, l'intégration fait partie d'un continuum et « communication », « coordination » et « harmonisation » sont en quelque sorte de l'intégration en moins fort, et se situent le long du continuum de l'intégration (voir figure ci-dessous).

Figure 1 : Le continuum d'intégration des politiques

(d'après Cicin-Sain et Knecht, 1998, p.155, cité par Billé, 2004)

Cicin-Sain et Knecht décrivent ainsi l'intégration en la caractérisant par l'existence d'un

« *mécanisme formel (…) pour synchroniser le travail de différentes unités qui perdent au moins une partie de leur indépendance dans la mesure où elles doivent répondre à des objectifs et directions politiques explicites (impliquant souvent une réorganisation institutionnelle)* » (p.155) (Cicin-Sain et Knecht 1998). Cités et traduits par Billé (2004) (p.385)

La coordination ou l'harmonisation sont donc, pour ces auteurs, des notions qui se situent en amont de l'intégration. Il est possible de les atteindre par des moyens extrêmement divers : discussion informelle et consensuelle, négociation, concertation, prise de décision centrale par un décideur unique, etc. Or, alors qu'on peut introduire des outils (normes, règles, …) créant une harmonisation de fait, on ne peut pas aussi facilement mettre en place de l'intégration ou de la coordination. Le fait de réunir un certain nombre d'acteurs autour d'une table est certes un premier pas afin de coordonner leurs actions, mais cela n'est évidemment pas suffisant. Nous reviendrons par la suite sur les questions soulevées par cette approche de l'intégration.

3.2.2 L'intégration en 3 étapes: coordination, concertation, consensus

D'autres auteurs décrivent l'intégration comme un processus en 3 étapes : coordination, concertation, consensus. Il est en effet une idée largement répandue dans le domaine de l'environnement, selon laquelle, amener tout le monde autour d'une table permettra de résoudre les problèmes. C'est ce qu'on retrouve en tout cas régulièrement, notamment dans le discours des acteurs de terrain et que R. Billé désigne par « *l'illusion du tour de table, une croyance simpliste*

largement répandue » (p.380) (Billé 2004). Ainsi, si on se réfère aux discours tenus par l'Académie de l'eau[27] dans son guide pour la gestion intégrée de l'eau et des territoires ruraux par exemple, on constate qu'elle défend l'idée que la principale source de difficultés dans la gestion de l'eau et dans l'aménagement du territoire est due au *« manque évident de passerelles »* entre ces deux domaines. On voit que, d'après elle, pour réussir une opération de gestion intégrée de l'eau et des territoires, il faut dans un premier temps identifier de manière claire la nature du problème et ainsi pouvoir le relier à un territoire et à des acteurs avec qui il faudra se concerter. Cette concertation doit aboutir à un consensus via l'amélioration de la perception du problème par les acteurs. Enfin il faut s'assurer que les moyens techniques, juridiques financiers et institutionnels soutiennent l'action ainsi élaborée. Comme on vient de le voir dans le cas de l'Académie de l'eau, le raisonnement s'articule en trois étapes :

- la gestion de l'environnement est perçue comme un problème de **coordination** entre acteurs ;
- la **concertation** paraît être la solution au manque de coordination ;
- enfin, le **consensus** est considéré comme la finalité de la concertation.

Si on prend la définition que le Petit Larousse donne de la coordination : *« agencement de choses, d'activités diverses dans un but déterminé »,* alors on peut en général, ou pour faire simple, analyser les problèmes de gestion de l'environnement comme créés par un manque de coordination entre acteurs et usages (Babin, Bertrand et al. 1999), que ce manque de coordination soit un simple manque de communication (pas de circulation d'information entre deux acteurs par exemple) ou qu'il soit le fait de logiques divergentes de la part des différents acteurs reposant sur de réels antagonismes[28]. Afin d'améliorer la coordination, la solution préconisée passe quasi systématiquement par la concertation qui est devenue au fil du temps la référence (au moins revendiquée formellement si ce n'est mise en pratique de manière concrète) de l'action collective. Faire se rencontrer les acteurs et leur offrir un espace pour parler semble être la solution. Dans un troisième temps, le consensus est l'issue recherchée de cette concertation. Or le consensus donne finalement peu de résultats intéressants si ce n'est que les acteurs y adhèrent. En effet, ceux qui étaient en position de faiblesse ont eu l'impression d'être entendus, ceux qui polluent se sont assurés de ne pas être poursuivis moyennant quelques ajustements à la marge, les décideurs politiques ont évité les conflits et mis en place de la démocratie participative. Bref, tout le monde

---

[27] In « Guide pour la gestion intégrée de l'eau et des territoires ruraux ». Novembre 2003. Académie de l'Eau – Académie d'Agriculture de France

[28] politiques différentes en ce qui concerne les berges des cours d'eau entre l'Agence et le Conseil Général cf encadré p 36

est content ! Cependant ce consensus « mou » n'est pas satisfaisant dans le sens où il ne règle pas les problèmes en profondeur mais permet quelques arrangements à la marge entre acteurs ; chacun « lâchant un peu de lest » par rapport à sa position de départ. Billé dit à ce propos que « *placer de cette façon les problèmes dans un cadre collectif mène souvent à les évacuer plus qu'à les gérer.* » (p. 383). De plus, Mermet rappelle que placer un problème dans un cadre collectif ne suffit pas à en faire une préoccupation de tous (Mermet 1992). Enfin, d'après Narcy, la gestion de l'eau « *procède moins d'une recherche consensuelle de coordination avec les filières, que de la reconnaissance de deux antagonismes à gérer* » (p.466) (Narcy 2000). Pour lui, l'enjeu pour la gestion spatiale de l'eau est donc de gérer deux antagonismes potentiels :

- entre la gestion de l'eau et les filières de gestion des espaces d'une part
- et entre la gestion spatiale et la gestion fluxiale de l'eau d'autre part.

Le problème de la gestion de l'eau aujourd'hui n'est donc pas uniquement un problème de coordination.

3.2.3 L'intégration vers un idéal unique

En outre, la coordination ne constitue-t-elle pas une « boîte noire » de plus ? Poser la totalité du problème de la gestion de l'environnement en terme de coordination ne suppose-t-il pas implicitement l'existence d'un intérêt général unique, d'objectifs communs à toute la société puisqu'il suffirait de coordonner les acteurs pour que les problèmes se résolvent ?

Il nous semble qu'il peut donc être réducteur dès le début d'un processus d'intégration que de décider de procéder uniquement par consensus puisqu'il faut généralement parvenir à convaincre certains acteurs de faire ce qu'ils ne feraient pas volontiers de prime abord. Ainsi, on rejoint Billé pour dire que : *« Même si la gestion intégrée n'est pas forcément un jeu à somme nulle, il n'y en a pas moins bien souvent un «gâteau à partager», des arbitrages à rendre contre certaines logiques et en faveur d'autres. […] Il est en réalité inévitable que certains acteurs, dont la logique est opposée à la gestion durable des systèmes naturels, entrent et sortent des processus de gestion intégrée, soient consultés puis se sentent perdants, floués, et clament leur mécontentement »* (p.383-384). De la même façon que R.E. Walton et R.B. McKersie (Walton et McKersie 1965) (cités par Billé p.384) soulignent que toute négociation a une dimension distributive en sus de sa dimension intégrative ; il est clair que la gestion intégrée est aussi, malgré son nom, une *« gestion distribuée »* consistant à *« distribuer les désagréments entre les protagonistes »*. Une approche purement consensuelle et coopérative n'est envisageable que si, pour une raison particulière, il n'y a pas de dimension distributive dans une situation de gestion donnée.

C'est pourquoi certains pensent qu'il est indispensable *« de réintroduire le conflit comme phénomène fondamental des situations de gestion de l'environnement. »* (p.384) (Billé 2004). Car c'est lui qui va créer un espace où une nouvelle action collective va pouvoir s'organiser et se mettre en place : *« c'est la fracture qu'il* [le conflit] *institue, à un moment donné, entre notre gestion effective de l'environnement et nos objectifs en la matière, qui ouvre l'espace où la collectivité peut traiter ces questions où elle fait figure à la fois de maladie et de docteur »* (Mermet, 1992, pp.65-66). On voit ici qu'on peut effectuer une analogie avec l'analyse par Hatchuel et Weil des crises comme révélateurs organisationnels (Hatchuel et Weil 1992).

La solution pour le gestionnaire ou le chercheur n'est donc pas de fuir les conflits ou les crises, mais d'accepter cette complexité et de piloter au mieux les systèmes en assumant les chevauchements de responsabilités et les divergences d'objectifs. Nous rejoignons en cela les propos de Billé *« Il ne s'agit pas d'essayer de la [la gestion de l'environnement] simplifier pour mieux la piloter, mais de l'influencer, d'insuffler aux systèmes de gestion tels qu'ils fonctionnent des changements qui soient favorables à l'atteinte d'objectifs donnés. En d'autres termes, le fameux «mille-feuilles politico-administratif» tant décrié est incontournable, et ne peut être simplifié que de façon marginale. Les acteurs engagés dans la gestion de l'environnement, autant que les chercheurs concernés, n'ont d'autre choix que d'accepter une fois pour toutes une répartition complexe des rôles et un objectif de gestion non unique chez les différents acteurs. »* (p.393)

3.2.4 La notion d'intégration chez les théoriciens des organisations : une complémentarité de la différenciation pour obtenir une organisation performante dans un environnement donné

Pour mettre en perspective ces définitions de l'intégration dans le domaine environnemental, nous allons revenir sur la notion d'intégration telle qu'elle a été introduite par les économistes afin de pouvoir ainsi mettre en exergue les points communs et les différences par rapport à celles données dans le domaine de l'environnement avant de proposer dans le paragraphe suivant une définition qui sera celle retenue lors de cette thèse.

La notion d'intégration est apparue en économie des organisations chez les théoriciens de la contingence qui ont établi la différence entre intégration et différenciation. Il nous semble ici intéressant de nous arrêter quelques instants sur cette école et d'évoquer l'importance du changement dans l'étude des organisations que la théorie de la contingence a effectué par rapport aux théories « classiques ». En effet, à partir de l'observation de plusieurs entreprises, des chercheurs (notamment Woodward et Chandler) vont abandonner l'idée de la généralisations

d'un type unique d'organisation. Certains comme Burns et Stalker (Burns et Stalker 1961) ou Lawrence et Lorsch (Lawrence et Lorsch 1967) vont alors élargir le champ de leurs études en intégrant la prise en compte de l'environnement de l'entreprise dans l'étude de celles-ci[29]. En général, les théoriciens de la contingence commencent par identifier les entreprises efficaces de celles qui le sont moins afin de pouvoir par la suite analyser ce qui dans leur environnement vient créer ces différences de performance. Ainsi Joan Woodward (Woodward 1958) met en avant le fait que la technologie[30] a une influence sur la structure des organisations et sur leur performance. Chandler, quant à lui, démontre que, pour faire face efficacement aux différents types d'environnement, l'entreprise change de stratégie et que ces modifications d'orientation déterminent sa structure. Pour leur part, Burns et Stalker identifient des types extrêmes d'environnement (stable et changeant) qui vont influer sur la structuration de l'entreprise dont les deux types extrêmes idéaux sont constitués par les structures mécanique et organique. Puis Lawrence et Lorsch poursuivent l'analyse des liens entre l'organisation et son environnement. Ils décrivent notamment une industrie de textile qui est insérée, comme toute organisation, dans un environnement avec des fournisseurs, des clients, des concurrents où des règles juridiques sont à observer. L'entreprise est formée de petites unités (conception, finance, production, …) qui n'ont de liens chacune qu'avec une petite partie de l'environnement global de l'entreprise. Pour que l'organisation dans son ensemble fonctionne bien dans son environnement, il faut que chacune des unités puisse s'adapter à la partie de l'environnement global qui la concerne : c'est ce que Lawrence et Lorsch appellent le principe de différenciation qu'ils définissent comme : *« les différences d'attitudes et de comportement et non uniquement le simple fait du fractionnement et de la spécialisation »* (p. 27) (Lawrence et Lorsch 1989). Il résulte de cela que l'entreprise sera différenciée. Toutefois cette différenciation risque d'entraîner un éclatement de l'organisation. Aussi des mécanismes intégrateurs sont nécessaires afin de maintenir l'unité de l'organisation. En effet, les informations détenues par une des unités peuvent être primordiales pour une autre unité ; la cohésion de l'entreprise est nécessaire. Les auteurs définissent donc l'intégration comme :

> *« la qualité de la collaboration qui existe entre des départements qui doivent unir leurs efforts pour satisfaire aux demandes de l'environnement. »* (p.29).

[29] Toutefois, il faut cependant noter que cette rupture avec les théories « classiques » n'est pas si importante qu'il n'y parait car les théoriciens de la contingence demeurent malgré tout assez normatifs dans leurs considérations tout en proposant plusieurs types de structurations.

[30] Par technologie, elle entend le système de production adopté par les entreprises

Dans trois secteurs : les matériaux plastiques, les conserves alimentaires et les emballages standards, Lawrence et Lorsch comparent une entreprise très efficace à une autre moins efficace et relient ces résultats aux différences de milieu externe. Ils concluent en disant : *« Dans un domaine plus divers et plus dynamique, tel que l'industrie du plastique, les organisations efficaces doivent être très fortement différenciées et hautement intégrées. Dans un environnement plus stable et moins divers, tel que l'industrie des emballages, les organisations efficaces doivent être moins différenciées mais elles doivent cependant atteindre un haut niveau d'intégration. »* (p.109). Les deux principes de différenciation de la structure et parallèlement d'intégration sont à la base de la mise en place d'une organisation performante. Mintzberg reprend ces principes de différenciation et d'intégration dans ses travaux sur les organisations (Mintzberg 1984).

La définition de l'intégration de Lawrence et Lorsch nous semble se démarquer de celle adoptée dans le domaine de l'environnement dans la mesure où elle nous parait plus restrictive, et désigner davantage une forme de structuration de l'organisation qu'avoir une valeur conceptuelle comme c'est le cas dans le domaine de l'environnement. Toutefois, il nous semble que l'on peut en retenir deux leçons intéressantes pour les domaines qui nous concernent :

1. la différenciation est indispensable (cf Billé et le millefeuille politico-administratif) mais l'intégration en est la contrepartie
2. il y a une influence du contexte sur les arrangements retenus par les acteurs. On peut faire un parallèle

Type d'environnement	Type de structuration d'entreprise	Analogie dans les politiques locales du développement durable
stable	Système mécanique	Système Politico - Administratif Local (SPAL)
mouvant	Système organique	Gestion intégrée (GI)

Figure 2 : influence du contexte sur l'intégration dans les entreprises et dans les politiques locales du développement durable

Le tableau ci-dessus résume l'analogie qu'on peut effectuer en ce qui concerne l'influence de l'environnement sur le type de système de gestion retenu entre les entreprises et les politiques techniques locales du développement durable qui nous concernent.

3.2.5 Une proposition de définition de l'intégration

Après ce rapide tour d'horizon de différentes définitions possibles de **l'intégration**, celle que nous proposons donc de retenir[31] est la suivante :

processus dynamique et ouvert qui réunit des acteurs d'origines et d'intérêts divers pour réfléchir, mettre en place et suivre une politique d'usage raisonné et raisonnable des ressources dans un domaine donné en prenant en compte les interactions sociales et naturelles existantes, sous contraintes de réduction de la complexité et des incertitudes.

Nous voyons qu'avec cette définition, nous n'éludons pas la question des intérêts qui sont souvent contradictoires. Nous ne postulons donc pas non plus l'existence d'un idéal unique. Enfin nous ne considérons donc pas la concertation et le consensus comme indispensable. Dans la suite de ce document, nous utiliserons aussi le terme **structuration** par lequel nous entendons une forme d'organisation du système d'acteurs visant à permettre une meilleure intégration.

Nous parlerons aussi par la suite de **gestion intégrée**. Ce que nous entendons par ce terme est une gestion qui permette une intégration telle que nous l'avons définie. Cette gestion intégrée repose sur :

- une structuration du système d'acteurs
- une mobilisation d'outils/dispositifs de gestion adéquats

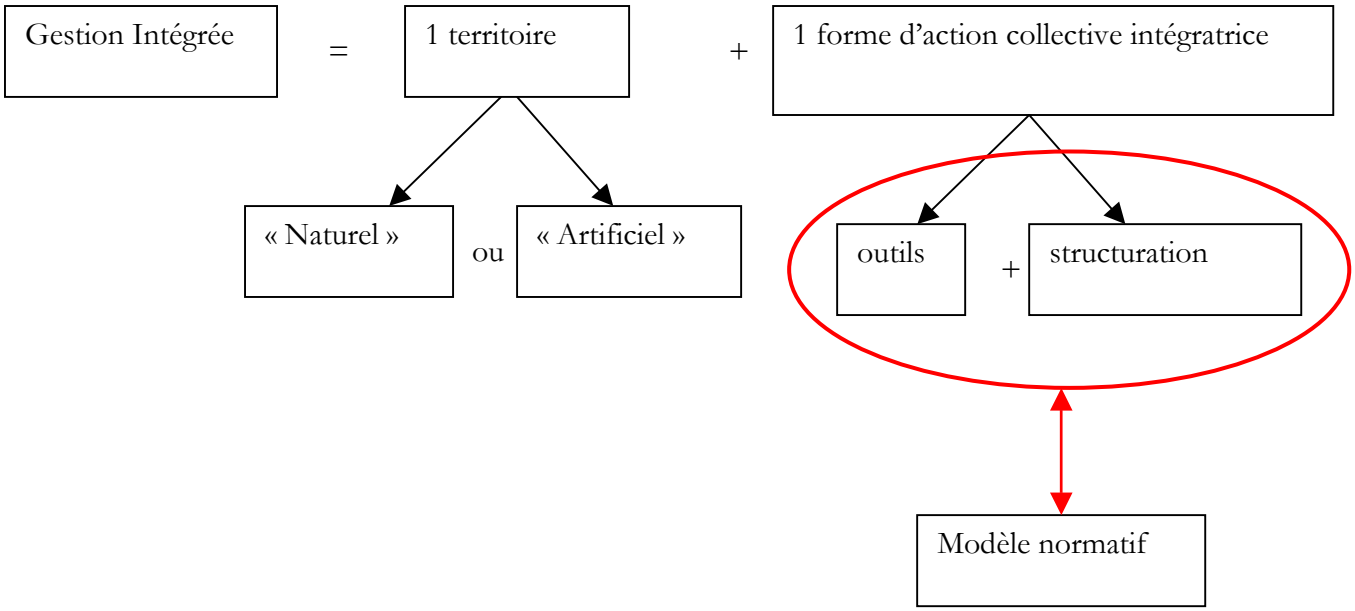


Figure 3 : schéma de notre vision de la gestion intégrée

Ci-dessus, nous avons schématisé notre vision de la gestion intégrée, telle que nous l'avons définie et comment nous la conceptualisons afin de l'analyser.

[31] En nous inspirant de la définition de la gestion intégrée d'un hydrosystème donnée par Cicin-Saint et al (1998)

3.3. Le mythe rationnel de la gestion intégrée, solution ou problème ?

3.3.1 La gestion intégrée comme « mythe rationnel »

Maintenant que nous avons défini l'intégration, nous allons nous pencher sur la gestion intégrée en montrant qu'elle s'est progressivement imposée à la manière d'un mythe rationnel et qu'elle constitue en réalité une manifestation d'une crise des organisations actuelles.

La gestion intégrée n'est pas un concept nouveau. Sa première apparition « officielle » date de la déclaration issue de la conférence internationale sur l'eau et le développement de Dublin (1992) [32] qui précéda le premier sommet mondial sur le développement durable de Rio en 1992. Il y est ainsi défendu que la gestion intégrée possède à la fois un intérêt environnemental (elle permet de préserver durablement les écosystèmes aquatiques) et sociétal (car cette préservation va dans le sens de l'intérêt de toute la société). Dans cette déclaration se trouvent aussi les 4 principes suivants qui constituent le fondement conceptuel de la notion :

- L'eau douce, ressource fragile et non renouvelable, est indispensable à la vie, au développement et à l'environnement
- La gestion et la mise en valeur des ressources en eau doivent associer usagers, planificateurs et décideurs à tous les échelons
- Les femmes jouent un rôle essentiel dans l'approvisionnement, la gestion et la préservation de l'eau
- L'eau, utilisée à de multiples fins, a une valeur économique et devrait donc être reconnue comme bien économique

Par la suite, la gestion intégrée des ressources en eau constitua la contribution de la communauté de l'eau aux discussions sur le développement durable lors des sommets internationaux, tant à Rio (1992), qu'à la Hague (2000), Johannesburg (2002) ou Kyoto (2003). Les 4 principes de base de Dublin que nous venons d'énumérer ont au fur et à mesure été substantiellement modifiés, bien qu'ils demeurent le point de départ reconnu du concept au moins dans sa « carrière » institutionnelle. Les principes d'holisme, de contrôle décentralisé et de respect de l'environnement sont restés des piliers des différentes définitions de la gestion intégrée des ressources en eau.

---

[32] cf. http://www.wmo.ch/web/homs/documents/francais/icwedecf.html.

En France, le concept de gestion intégrée était déjà présent en filigrane dans la loi sur l'eau de 1992 derrière le terme de « gestion équilibrée de la ressource en eau ». Mais ce sont les évolutions législatives récentes qui insistent sur l'importance de la mise en place d'une gestion prenant en considération tant les aspects sociaux qu'économiques ou environnementaux. Ainsi, dans le domaine de l'eau, la Directive Cadre Européenne sur l'Eau du 23 Octobre 2000, établissant un cadre pour une politique communautaire, est un texte majeur dans la volonté de coordination et de meilleure lisibilité ainsi que dans l'obligation de résultats qu'elle impose (bon état écologique des cours d'eau d'ici 2015). Pour la première fois, il y est fait référence à l'idée de gestion globale de la politique de l'eau en insistant sur la nécessité d'élaborer une politique communautaire intégrée dans le domaine de l'eau. Elle fixe ainsi comme objectif de ne gérer non plus seulement la ressource mais insiste sur la nécessaire prise en compte de la globalité de l'écosystème et des usages qui en sont faits. Elle impose aussi la participation du public au processus.

C'est ainsi que, petit à petit, sous la pression des évolutions législatives et devant les enjeux à gérer la gestion intégrée semble s'imposer progressivement chez les acteurs à la manière d'un mythe rationnel[33] (Hatchuel et Molet 1986), c'est-à-dire que cette notion constitue à la fois un mythe dans le sens où cet énoncé tient de la fable symbolique simple et frappante et, ce qui peut paraître paradoxal, qu'elle est rationnelle car elle va dans le sens d'une efficacité, d'une performance et d'une cohérence interne plus importantes sur le moyen et long terme.

3.3.2 La gestion intégrée comme problème

La gestion intégrée ne fait cependant pas l'unanimité. Des chercheurs notamment commencent aujourd'hui à élever leur voix contre ce principe de gestion intégrée qui semble une évidence pour le plus grand nombre. Ces critiques s'articulent principalement autour de trois points :

- la distance entre théorie et réalité
- la question de la pertinence du territoire retenu (i.e. le bassin versant)
- et celle de la « bonne » échelle ou des « bons » acteurs pour la mettre en place en France.

Le premier type de critique va être présenté ci-dessous. Les deux dernières critiques seront pour leur part développées à la fin de la partie suivante de ce chapitre, lorsque nous nous poserons la question du territoire pertinent pour une intégration.

[33] Certains auteurs vont même jusqu'à parler à son propos de *« the only sustainable solution »* (Durham, Rinck-Pfeiffer et al. 2002) ou *« the only game in town »* (Jeffrey et Gearey 2006).

La première critique concerne l'écart entre la théorie et la réalité. Ainsi Jonker dit : *"There is still a long way to go to achieve a common understanding of IWRM (Integrated Water Resource Management) and to develop and refines approaches for its successful implementation"* (p.719) (Jonker 2002). Pour Jeffrey et Gearey (Jeffrey et Gearey 2006), l'analyse va plus loin que ce simple constat ; ils relèvent notamment deux éléments qui nous semblent pertinents :

- la gestion intégrée demeure pour eux une théorie normative. *"Despite its popularity[…] IWRM remains : (i) a theory about, (ii) an argument for, and (iii) at best a set of principles for, a certain approach of water resources management"* (p.4). Ils soulignent en outre, que peu d'exemples empiriques concrets viennent démontrer son intérêt et son fonctionnement. Ils ne réclament pas pour autant une définition complète et rigide de la démarche d'intégration mais revendiquent la nécessité du développement de nouvelles mesures, techniques et cadres analytiques[34].
- le décalage constaté entre la volonté holistique de l'approche et sa mise en pratique concrète. Selon eux, certains points de vue, notamment écologiques sont évincés. Ils voient à ce décalage deux raisons : d'une part, la gestion de l'eau est quelque chose de sérieux et de risqué dont tout changement entraîne des répercussions dans de nombreux autres domaines ; d'autre part, les écosystèmes sont des systèmes bien plus complexes que ce que l'on peut imaginer et il nous manque des connaissances pour les aborder, ce qui ne signifie toutefois pas qu'il faille refuser de leur accorder de l'attention, ni d'essayer de les gérer.[35]

Or, d'après nous, ces débats ne constituent pas le cœur des problèmes qui se posent aujourd'hui mais matérialisent la crise que connaissent les acteurs dépourvus dans leurs organisations actuelles de moyens et d'organisation aptes à gérer les enjeux nouveaux auxquels ils sont

---

[34] Ce que vient faire cette thèse

[35] Jeffrey et Gearey proposent ensuite 5 thèmes de recherche visant à réduire cet écart (Jeffrey et Gearey 2006) (p.6) :

- premièrement une réflexion sur le type de recherche nécessaire et sur la manière de construire des liens entre cette science et la politique ;
- deuxièmement une exploration des relations entre ce qui devrait être fait et ce qui est fait et de celles entre les espaces de décision et ceux d'action ;
- troisièmement une identification de la mesure dans laquelle on peut gérer un bassin versant ;
- quatrièmement une interprétation des cas d'application et une gestion des connaissances qui en découlent ;
- enfin, un programme d'enseignement trans-sectoriel sur la gestion intégrée.

On peut remarquer ici que notre recherche relève simultanément des premier, deuxième et quatrième points et vient donc, si on accepte leur analyse des solutions pour résorber les problèmes de distance entre théorie et réalité, participer à l'opérationnalisation de la gestion intégrée.

confrontés. Ce sont ces outils et formes d'organisation émergentes que nous allons chercher à qualifier dans cette thèse.

3.3.3 Une gestion qui s'appuie sur un cadre gestionnaire : les outils et dispositifs de gestion associés.

De nouveaux modes d'organisation sont à trouver car ceux existants traditionnellement ne sont plus satisfaisants pour l'ensemble des raisons que nous venons de développer. Ces nouvelles formes d'organisation émergentes que nous avons appelé « structurations » vont devoir aussi inventer de nouveaux outils et dispositifs afin de répondre aux nouvelles exigences. C'est pourquoi, nous avons choisi de nous intéresser aux outils et dispositifs de gestion que les acteurs supra-locaux mettent en place afin de gérer cette crise du système territorial de la gestion de l'eau. Ceci nous amène à notre deuxième hypothèse de recherche :

Hypothèse n°2 : Il nous sera possible de qualifier les nouveaux modèles de gestion qui se mettent en place et sont sous-tendus par le mythe rationnel de la gestion intégrée grâce à l'étude conjointe des structurations et des outils et dispositifs de gestion qui sont élaborés progressivement. L'action collective organisée requiert en effet deux éléments clefs : d'une part les mythes rationnels au travers desquels elle se pense (ici la gestion intégrée) et, d'autre part, les outils grâce auxquels elle se construit. Les outils ne sont en effet pas de simples supports mais sont réellement partie prenante de l'action collective (Berry, 1983 ; Hatchuel, 2001). Ils seront notre point d'entrée privilégié et nous espérons par leur étude réussir à mieux appréhender les nouvelles formes d'organisation porteuses d'intégration.

Même si la gestion intégrée (GI) est encore immature en tant qu'outil de gestion, des tentatives de construction d'outils de gestion sont effectuées afin de contribuer à sa mise en place. Au final, dans le domaine des politiques de l'eau, de l'assainissement et des déchets, ces évolutions se traduisent par le déploiement d'un nouvel appareillage de gestion. En effet, parallèlement au recours de plus en plus fréquent au mythe rationnel de la gestion intégrée, les différents acteurs ont commencé à outiller cette notion et ont donc développé un certain nombre de dispositifs, d'outils et de procédures susceptibles de prendre en compte au mieux les problèmes soulevés afin de mettre en place cette gestion intégrée. On peut ainsi remarquer le développement d'outils de gestion tels que les observatoires (qu'ils soient de l'eau, du service, des prix, …), les inventaires (des réseaux d'eau potable et d'assainissement, des installations de traitement des déchets, …), les sites-pilotes (étude de l'épandage de boues de stations d'épuration par exemple).

Pour cela, nous allons avoir recours à la construction d'un cadre théorique d'étude afin de pouvoir qualifier, c'est-à-dire décrire et évaluer ces nouveaux modèles de gestion.

Un préalable nécessaire avant toute avancée supplémentaire dans notre réflexion nous semble être la nécessité de définir ce que nous entendons par outils et dispositifs de gestion. Pour une définition des outils de gestion et un développement théorique autour de cette notion, le lecteur se reportera au chapitre III, partie A, p. 155. Nous précisons juste que la définition retenue ici est celle de David : *« tout dispositif formalisé permettant l'action organisée »*

Partie B. De la gestion intégrée comme doctrine à l'intégration comme défi de gestion

1. La question de recherche et le terrain

1.1. Une question de recherche

Sous la pression d'évolutions récentes que nous venons de détailler précédemment, la référence à une « gestion intégrée » ou « globale » pour les politiques de l'eau et des déchets est progressivement apparue dans le discours des acteurs. Nous avons montré que cela nous semble constituer le symptôme d'une crise de l'action collective dans ces domaines. Nous avons choisi durant cette thèse de nous pencher sur cette crise en essayant de détecter les nouvelles formes d'action collective qui viennent se mettre en place pour pallier les lacunes de l'action collective existante. De manière plus précise, la problématique qui nous intéresse pour cette thèse en sciences de gestion peut se formuler de la manière suivante : Qu'est-ce que la gestion intégrée ? Et quand bien même on serait d'accord sur sa définition, comment rend-on opérationnelle cette « gestion intégrée » à un niveau supra-local ? En d'autres termes, quelles structurations, quels outils et dispositifs de gestion, les acteurs supra-locaux mettent-ils en place afin d'introduire de l'intégration dans le système territorial de la gestion de l'eau ou des déchets dans lequel ils interviennent ? Et quelle est la pertinence de ces structurations et de ces outils de gestion pour appuyer ce processus d'intégration ? Afin d'aborder cette question, nous avons effectué deux hypothèses que nous avons présenté dans la partie précédente mais qu'il nous semble important de rappeler ici.

- D'une part, nous supposons que l'intégration doit être mise en place à un niveau supra-local. Nous verrons par la suite que nous identifions deux types de territoire

pertinents pour la mise en place de cette intégration : l'un administratif, politique et « artificiel » et le deuxième hydrographique et « naturel ». Même si nous précisons que l'opposition entre ces deux types de territoire est plus subtile et ne peut pas être réduite à cette simple affirmation. Afin de réduire la complexité de notre recherche, nous raisonnerons par la suite principalement dans un cadre supra-local fixe, le département (cf. justification p. 93).

- D'autre part, nous pensons que nous pourrons qualifier le nouveau type d'action collective qui se met en place grâce à l'étude des outils et dispositifs de gestion qui sont utilisés afin d'accompagner les changements dans celle-ci.

Forts de ces deux hypothèses, nous pouvons aborder notre question de recherche de deux manières, théoriquement, grâce à l'élaboration de modèles afin de mettre en exergue différents types d'action collective porteuse d'intégration, et empiriquement via l'étude d'un territoire particulier : le département et des outils de gestion qui sont développés à l'intérieur de ce territoire.

On voit que nous nous inscrivons ici dans une perspective d'épistémologie de l'action telle que décrite par Hatchuel (Hatchuel 2005). Il propose en effet d'inverser l'épistémologie habituelle afin de fuir la « *spirale destructrice des métaphysiques de l'action*[36] », c'est-à-dire de refuser d'accepter les visions habituelles et les représentations acceptées de l'action collective pour mieux les interroger. L'épistémologie de l'action pose ainsi l'action comme « énigme centrale » et non comme solution. Ceci a pour conséquence, puisque les connaissances ne sont pas universelles, que l'action devient donc l'objet même de la recherche.

Cette question de recherche va trouver une illustration, une confrontation et une résonance grâce à notre terrain comme nous l'avons évoqué plus haut.

1.2. Un terrain de recherche à investir

1.2.1 Une demande du Conseil Général du Bas-Rhin : un appui pour mettre en place un Observatoire Départemental de l'eau

C'est suite à une proposition de notre part de les accompagner dans la démarche de mise en place de l'Observatoire que le service Equipement Rural (SER) nous a demandé d'effectuer une

[36] Hatchuel désigne par les métaphysiques de l'action « *les représentations de l'action qui réduisent l'action collective à un principe unique ou à un sujet unique sans que l'on puisse savoir comment ce principe ou ce sujet agit. Il s'agit donc de représentations faussement universelles de l'action collective.* »

étude pour le compte du Conseil Général du Bas-Rhin (CG 67). Le SER a fait appel à nous car il souhaitait avoir un avis extérieur sur la mise en place de l'Observatoire et un accompagnement dans sa réflexion. De plus, le laboratoire où j'ai été accueillie durant ma thèse a un partenariat établi de longue date avec le SER. La collaboration entre les deux structures a en effet déjà eu lieu à de nombreuses reprises, notamment lors de la réalisation d'inventaires du patrimoine en alimentation en eau potable (AEP) et en assainissement et d'études (analyse de la performance, prix du service, reconstitution de la valeur à neuf du patrimoine, …).

La mise en place d'un Observatoire a été décidée lors de la commission départementale de Novembre 2003. De par son rôle centralisateur au niveau départemental, le CG67 a accepté d'être le maître d'œuvre de ce projet ambitieux, tout en précisant au préalable que sa réussite était dépendante de l'implication des autres acteurs de l'eau du département. Nous ne développerons pas ici en détail le contexte départemental (le lecteur pouvant s'il le souhaite se reporter au chapitre II p. 132 pour plus de développement sur celui-ci) mais nous souhaitons uniquement mettre trois points en exergue :

- ce projet d'Observatoire s'inscrit dans une démarche plus globale de redéfinition de l'ensemble des politiques du CG67 via une démarche participative : « des Hommes et des Territoires »,
- une longue tradition d'actions communes entre acteurs existe dans le département aussi en ce qui concerne les financements conjoints (CG67 et AERM), que la gestion des cours d'eau (SAGEECE), ou l'épuration, …
- le projet d'Observatoire vient d'une initiative du CG67 qui cependant ne souhaite pas mener ce projet seul.

La commande faite au SER concernant l'Observatoire était la suivante : « Proposer des scénarii de mise en place d'un Observatoire Départemental permettant la valorisation du travail des différents acteurs de l'eau locaux. ».

La fiche projet établie au sein du SER du CG67 figure en annexe 1.
On peut voir sur cette fiche projet que l'Observatoire est à définir en fonction des besoins du SER et des acteurs locaux de l'eau, ce qui est vague ; mais que les échéances sont précises et que des résultats concrets sont attendus rapidement. On voit aussi apparaître la volonté du CG67 de ne pas mener ce projet seul dans l'organisation souhaitée à long terme. L'idée de transversalité au sein même de l'équipe du SER est évoquée.

Encadré 4

Quels acteurs pour l'Observatoire ?

L'Equipe Projet du CG67

Une équipe Projet Observatoire a été constituée , au sein du CG67, et regroupe des personnes de chaque cellule du SER. Chaque agent a un rôle précis dans le projet.

- le Chef de projet :
  - Organise et prévoit le planning
  - Attribue à chacun un travail pour une période déterminée
  - Suit chaque collaborateur dans son travail,
  - Organise des réunions de travail et des points-étape,
  - Gère les bases de données
  - Gère et entretien les relations avec les partenaires externes
  - Est force de proposition
- les techniciens cellule support (2 personnes)
  - Responsables des relations régulières avec les communes et collectivités,
  - Responsables de la validité des données pour les communes et collectivités en charges,
  - Responsables d'un domaine technique particulier de connaissances (comptabilité, Ouvrages réseau,…) pour lequel ils peuvent organiser des mini-projets (exemple : Comment stocker de manière efficace les données concernant les interconnexions de réseau).
- les agents de la cellule Eau et Assainissement
  - Fournissent régulièrement les données collectées pour alimenter l'Observatoire,
  - Soutiennent et conseillent d'un point de vue technique Eau potable et Assainissement,
  - Constituent la « mémoire du service » en terme d'interventions, de carnet d'adresse, de données « papiers » ou non partagées disponibles.

Les partenaires invités par le CG67 aux réunions avec dans l'objectif une contractualisation

Les partenaires du CG67 pour la réalisation de ce projet sont :

- L'administration et ses services déconcentrés : DDAF, DIREN, DDASS
- Les professionnels du domaine : Chambre d'Agriculture, SDEA, CUS, exploitants,…

- Les associations : protection de la nature, consommateurs, industriels
- L'Agence de l'Eau Rhin-Meuse
- Les élus de diverses instances et collectivités
- Les chercheurs de l'UMR GSP

Outre les différents acteurs de l'eau que nous venons de citer, les partenaires indispensables sont les collectivités en charge de la gestion de l'eau et de l'Assainissement. Elles sont les premiers fournisseurs de données et les premiers interlocuteurs du CG 67.

Les cibles

L'Observatoire est destiné :

- aux acteurs locaux de l'eau, afin de leur fournir un lieu de partage, de croisement et d'analyse des données sur l'eau,
- aux collectivités gestionnaires de l'Eau et de l'Assainissement, pour les appuyer dans leur gestion et les situer dans un contexte départemental.
- au CG67 lui-même pour tenter d'évaluer sa politique de l'eau à long terme.
- à un large public. Il a pour but la vulgarisation de la gestion de l'eau et de l'assainissement, la création d'une vision globale de l'eau, la fourniture de données techniques expliquées, tels que le prix de l'eau, l'évolution du prix, la qualité du service,…

1.2.2 La déclinaison concrète de notre intervention

Dans ce paragraphe, nous présentons notre place et notre implication dans le projet d'Observatoire de l'Eau.

(a) Une étude préalable

Une première étude **interne** au CG67 a été menée par le groupe Projet Observatoire avec pour objectif de :

- Mettre à plat et inventorier les données disponibles en interne en différenciant :
  - Les données de la base directement disponibles
  - Les données réparties dans le service nécessitant un travail de mise à niveau,
  - Les données correspondant à la « mémoire » des agents.
- Préparer les agents à l'idée d'Observatoire et de regroupement des données, c'est-à-dire de modification progressive de leur mode de travail (Conduite de Changement).
- Recueillir les besoins, volontés et mise en garde de chacun par rapport à la mise en place d'une telle démarche.

Afin de compléter cette étude interne, nous avons mené parallèlement une étude **externe** pour le compte de l'Observatoire par l'intermédiaire d'une convention de recherche, ayant pour but :

- de rencontrer un maximum d'acteurs locaux de l'eau pour déterminer leurs besoins en termes d'Observatoire,
- d'analyser certains Observatoires départementaux déjà en place (technique de benchmarking),
- de proposer des scénarii pour le développement de l'Observatoire.

Cette étude a été menée de manière conjointe avec le CG67. Elle a permis d'intégrer à la réflexion sur la mise en place de l'Observatoire un regard extérieur et de mener un questionnement poussé sur les écueils à éviter. La responsable de l'Observatoire a ce moment là dit à ce propos dans un document interne : *« De fait, l'ENGEES*[37] *est devenu le premier partenaire du CG67 pour l'Observatoire : en effet, l'ENGEES, dans le cadre d'un travail de thèse s'est fortement investi dans le projet en y trouvant son intérêt :* ***l'objectif gagnant/gagnant*** *entre ENGEES et CG67 a été ainsi atteint et a permis la réalisation d'un travail d'échange enrichissant et formateur pour la mise en place des autres partenariats. »*

L'Observatoire de l'Eau a notamment pour vocation de devenir un outil permettant de diffuser et d'échanger de l'information avec différents types de partenaires : administration, collectivités, usagers et contribuables. L'Observatoire doit par conséquent être conçu pour répondre aux besoins et attentes de ces partenaires. Il est donc indispensable que ces attentes soient bien identifiées, ce qui a été un des objets de cette étude. L'étude a été scindée en deux phases :

- une phase d'analyse de l'existant au niveau local et national ainsi que des besoins locaux,
- une phase de proposition de scénarii possibles.

Encadré 5 : Déroulement de l'étude

Phase 1 de la mission : recueil des informations et analyse

La phase 1 a consisté en un recueil des informations et une analyse de ces dernières. Phase de définition préalable, elle visait à :

- structurer les premières réflexions

[37] Ecole Nationale du Génie de l'Eau et de l'Environnement de Strasbourg, lieu d'implantation de notre laboratoire d'accueil

- clarifier l' (ou les) objectif(s) de l'Observatoire
- proposer une solution à partir des besoins des utilisateurs

Les informations recueillies lors de cette phase sont de plusieurs types :

- Les besoins et attentes[38] des acteurs vis-à-vis de l'Observatoire. En ce qui concerne les attentes du grand public vis à vis de l'Observatoire, nous avons choisi d'accéder à celles-ci de deux manières : d'une part via ses représentants (associatifs ou autre) et d'autre part grâce à une analyse des enquêtes effectuées par d'autres acteurs (AERM, IFEN, …)
- Les informations et données détenues par chaque acteur. Les données disponibles chez les différents acteurs ainsi que les données éparses pouvant être mobilisées ont été recensées.
- Un recensement a également été mené auprès d'autres acteurs ailleurs en France afin de valoriser l'expérience des Observatoires de l'Eau, de l'Environnement ou du Développement Durable déjà mis en place dans d'autres départements et de cerner la dynamique des réseaux d'Observatoires existants.

Lors de cette première phase de l'étude, une partie du temps a aussi été consacrée à l'analyse de la réglementation concernant la diffusion des données.

L'ensemble des informations recueillies lors de cette première phase nous a conduit à proposer, à son issue, différents types de résultats :

- l'identification des besoins et attentes exprimés par les différents acteurs,
- les retours d'expérience d'autres Observatoires,
- une présentation synthétique des données disponibles[39].

Les besoins et attentes révélés lors des entretiens par les différents membres de l'Observatoire de l'eau, futurs utilisateurs de l'Observatoire entre autres, ont été recensés, listés puis analysés. Il était important lors de cette phase de l'étude de réussir à distinguer les attentes des besoins ainsi que les besoins immédiats de ceux à plus long terme. Il s'agissait donc de préciser et de décliner concrètement les deux grands objectifs qui ont été pour l'heure assignés à

[38] Il nous semble important de faire ici la différence entre les besoins qui sont constitués par ce qui est nécessaire et les attentes qui regroupent ce qui est souhaité. Cette distinction a été reprise dans l'analyse des entretiens avec les acteurs.

[39] La lisibilité d'un recueil exhaustif des données nécessite différents types de regroupements pour faire face aux diverses exploitations qui pourront en être faites. Aussi, nous avons choisi de présenter les données et leur localisation de deux manières :

- par type de domaine considéré (eau superficielle, eau souterraine…) ou type d'usage (eau potable, assainissement, ..) en précisant l'acteur détenteur de ces données,
- et par niveau géographique du local au national. Une fiche de synthèse par base de données a été élaborée.

l'Observatoire ; à savoir l'information et l'évaluation des politiques. Il nous semblait en effet dans un premier temps indispensable de bien se mettre au clair sur les besoins et leur ordre de priorité car c'est seulement à partir de cette définition claire et concrète que l'on pouvait déterminer quelles données sont à collecter et à inclure et sous quelle forme. Cette définition précise des besoins et des attentes des utilisateurs permet en outre de répondre au critère d'utilité de l'Observatoire.

Les expériences d'autres Observatoires de ce type au sein des Agence de l'Eau ou d'autres Conseils Généraux ou régionaux, sont, évidemment, riches d'enseignements. Un tableau de synthèse a été réalisé pour comparer les différents Observatoires. Sur la base de ce recensement, deux observatoires présentant des caractéristiques intéressantes ont été sélectionnés pour faire l'objet d'une mission courte.

Phase 2 de la mission : identification des scénarii possibles

A l'issue de la phase 1, les besoins des acteurs ont été identifiés, classés, et associés aux types de données qu'ils nécessitent. Lors de cette deuxième phase, il s'agissait de déterminer des scénarii permettant de répondre à ces besoins. L'objet de cette phase était de mettre en perspective les avantages que retirerait l'Observatoire de chacun des scénarii, et les contraintes de fonctionnement qu'ils requerraient.

A partir de là, conjointement avec le SER, nous avons déterminé des scénarii associés à plusieurs niveaux d'efforts à fournir par les différents acteurs. Les scénarii se différencient par le nombre de besoins satisfaits, en fonction de la priorité et du coût d'accès aux données, mais aussi en fonction du degré d'investissement des divers partenaires. Dans l'immédiat, des synthèses semblent plus nécessaires que des données brutes mais qu'en sera-t-il à plus long terme ? Afin de s'assurer du critère de pérennité de l'Observatoire, cette réflexion/projection dans le futur a aussi été abordée.
Afin de mener à bien cette deuxième phase, nous avons effectué une analyse des différents scénarii élaborés afin de pouvoir mettre en perspective les avantages et les contraintes liées à chaque scénario.

(b) Un accompagnement dans la mise en place

Une de nos premières propositions lors de cette étude a été de mettre en place un comité de pilotage et un comité technique. Le **comité de pilotage** est constitué d'élus du Conseil Général, ainsi que des partenaires institutionnels ; il fixe les grandes orientations de l'Observatoire et fait le bilan des avancées de manière semestrielle ou annuelle.

Le **comité technique** a ensuite à sa charge de rendre possible ces grandes orientations et de mettre en œuvre les moyens pour concrétiser les décisions du comité de pilotage. Ce comité technique est composé de membres des services du Conseil Général, mais aussi de techniciens appartenant aux institutions partenaires, ainsi que des experts d'associations et des chercheurs. Cette mise en place d'un comité technique répond à l'attente de certains acteurs dans la mesure où elle fait fonction de garant d'une plus grande objectivité dans le travail de l'Observatoire. Certains techniciens du comité de pilotage ont en effet souhaité s'investir dans le comité technique.

Après le rendu de cette étude préalable, notre rôle a ensuite été une implication aux côtés du SER dans la préparation et l'animation des différentes réunions de ces comités.

Ensuite, au vu des résultats de ces réunions et dans la poursuite d'un objectif propre au SER constitué par l'évaluation des politiques publiques que le CG67 soutient, l'implication des chercheurs se poursuit via l'accompagnement dans la réflexion sur la mise en place d'indicateurs financiers essentiellement. Nous reviendrons plus en détails et analyserons ci-après différents aspects de cette intervention.

1.2.3 Un terrain de recherche en résonance avec la problématique de la thèse

Ce paragraphe a pour objet de mettre en avant l'intérêt de ce terrain par rapport à notre problématique de thèse. Ce terrain nous a en effet paru pertinent pour de multiples raisons :

- en premier lieu car l'acteur nous sollicitant, le Conseil Général, était un acteur supra-local, qu'il correspondait à un territoire qui nous apparaissait comme pertinent pour la mise en place d'une intégration, et qui, à notre connaissance a encore peu ou pas été étudié dans cette perspective ;
- en second lieu, car de nombreux acteurs avaient vocation à être impliqués et que l'étude nous offrait une occasion de les côtoyer ;
- ensuite car l'Observatoire représente un nouvel outil, une nouvelle méthode de travail pour répondre à une volonté d'aller vers plus de transversalité, vers un développement durable, vers une gestion intégrée de l'eau et que via cet outil et sa conception nous avions l'objectif de décrypter, au moins partiellement, l'action collective ;
- enfin une dernière raison et non des moindres, car cette recherche nous fournissait l'opportunité de participer à cette nouvelle forme d'action collective en nous offrant la possibilité de voir de l'intérieur et de contribuer à cette action. Cette dernière raison nous

permet d'ailleurs de faire le lien avec la section suivante où nous allons présenter la recherche-intervention ; méthodologie retenue dans cette recherche.

2. La méthodologie retenue

Le propos de cette section est de présenter la méthodologie de recherche adoptée lors de cette thèse ainsi que les hypothèses et choix de recherche effectués pour mener l'analyse du terrain. Nous défendons ici l'intérêt d'une recherche–intervention et celui d'une monographie puis nous développons la manière de la mener et nous analysons dans quelle mesure notre travail avec le Département du Bas-Rhin s'inscrit dans ce type de démarche de recherche et avec quelles limites.

2.1. Une recherche-intervention, pourquoi ?

Nous avons fait le choix d'expérimenter une démarche de recherche-intervention. Nous allons dans un premier temps expliquer pourquoi nous souhaitions nous inscrire dans ce type de démarche en nous intéressant à démontrer son originalité et son exigence avant d'argumenter l'intérêt de la connaissance d'un cas particulier en profondeur.

2.1.1 De l'originalité de la démarche de recherche-intervention

Tout d'abord, nous allons commencer par présenter l'originalité de la démarche d'intervention en la comparant à d'autres types de démarche de recherche.
Comme son nom l'indique, la démarche de recherche-intervention, développée notamment au CGS (Centre de Gestion Scientifique de l'Ecole Nationale Supérieure des Mines de Paris) et au CRG (Centre de Recherche en Gestion de l'Ecole Polytechnique) est une méthode de recherche en gestion basée sur une implication directe du chercheur sur le terrain.

Nous choisissons ici de commencer notre présentation de la recherche-intervention (RI) en nous basant sur l'analyse effectuée par (David 2001) qui propose de considérer la RI comme cadre général de la recherche en management. Dans cet article, il s'intéresse à quatre démarches de recherche :

- La recherche-action (Lewin 1951)

- L'*action science* (Argyris, Putnam et al. 1985)
- La science de l'aide à la décision (Roy 1992)
- La recherche-intervention en gestion (Hatchuel et Molet 1986; Hatchuel 1994)

A. David relève quatre points communs entre ces quatre démarches :

- Elles se proposent de faire des diagnostics et possèdent une approche prospective.
- Elles sont fondées sur une interaction entre production de connaissance et terrain.
- Les chercheurs y mobilisent différents niveaux théoriques.
- Elles possèdent une perspective normative par rapport à la référence à des principes scientifiques et démocratiques.

Après avoir présenté ces quatre démarches, David présente la recherche-intervention comme la démarche la plus aboutie car, selon lui, elle clarifie les principes qui sous-tendent les autres démarches. Son objet est de construire collectivement une innovation gestionnaire et pour cela, elle se fonde sur cinq principes (qui sont inspirés de (Hatchuel 1994)) :

- Le principe de rationalité accrue : mise en compatibilité des relations avec des savoirs nouveaux
- Le principe d'inachèvement : le cheminement et les objectifs ne sont pas fixés à l'avance
- Le principe de scientificité : attitude critique du chercheur par rapport aux savoirs qu'il mobilise
- Le principe d'isonomie : effort de compréhension partagé par tous les acteurs, idéal démocratique
- Deux niveaux d'interaction :
    - Au niveau relationnel car le chercheur est un acteur « délocalisé »
    - Au niveau cognitif car le chercheur propose une modélisation rationnelle

Cette analyse de l'intervention nous semble intéressante et à mettre en perspective avec d'autres approches, telle par exemple celle de Moisdon (Moisdon 1984) de laquelle elle prolonge en approfondissant la question des fondements théoriques de la recherche-intervention. La recherche-intervention telle que décrite par David se démarque d'une recherche-action plus propre aux sociologues telle que celle présentée par Herreros (Moisdon 1984; Herreros 2004) dans sa méthodologie et dans son déroulement, même si nous aurons l'occasion par la suite de développer certains de leur points communs.

2.1.2 Des exigences propres à la recherche-intervention

Dans ce paragraphe, on va détailler un certain nombre de conditions nécessaires au déroulement d'une intervention. Pour cela, nous avons effectué une synthèse de la littérature, notamment (Hatchuel 2000; David 2001; Collectif 2006; Moisdon 2006), concernant les conditions nécessaires afin qu'une intervention puisse avoir lieu. Il faut :

- dans un premier temps partir d'une demande, mais aussi la reformuler afin de la rendre intelligible et de poser clairement la problématique, les tenants et les aboutissants du problème,
- avoir du temps pour mener la recherche et de la liberté de circulation dans l'organisation,
- *« entrer dans l'arène »* ((Hatchuel 1994), p.60), ce qui implique de se départir d'une objectivité affichée[40]. En effet, Hatchuel identifie trois registres de production du savoir (Hatchuel 2000) :
    - le laboratoire où l'action est confinée en vue de reconstituer et de simplifier le monde observé, le changement est alors peu contextualisé (ou situé) ;
    - le terrain qui consiste à naturaliser un objet pour tenter de l'étudier ;
    - et la recherche intervention, vue comme une alternance de phases de contextualisation du changement (processus d'adaptation croisée de l'organisation existante aux innovations envisagées) et de formalisation du changement (processus de définition formelle des nouveautés),
- mettre en place une « interaction instrumentée » (Moisdon 2006), ce qui consiste en la traduction du vrai ou du souhaitable en outil,
- faire que l'outil devienne un objet d'apprentissage pour le chercheur et pour les membres de l'organisation
- utiliser l'« *opportunisme méthodologique* » (Girin 1990) entre qualitatif et quantitatif,
- mettre en place une structure de pilotage et être un collectif d'intervenants et non un chercheur isolé.

[40] Favret-Ssaada défend aussi cette idée de non-objectivité du chercheur et de la nécessité pour lui de s'impliquer pour mieux cerner son objet de recherche (Favret-Saada 1977).

2.1.3 De l'utilité

(a) Aide réflexive

La place de l'équipe d'intervenants leur permet de fournir aux membres de l'organisation une aide réflexive, notamment lorsque les chercheurs sont aguerris à ce genre de pratique. C'est-à-dire que les chercheurs intervenants vont permettre aux acteurs de prendre du recul et ainsi leur apporter un appui : *« On peut dire pour simplifier qu'il s'agît de mieux percevoir les lignes de force positives ou négatives des transformations en cours, d'éviter les trappes de rationalité ou les pièges des doctrines ou instrumentations trop générales, d'élaborer des outils de pilotage spécifiques, bref d'aider à résister aux divers manques issus du confinement organisationnel et cognitif, autant d'aspects qui font dire aux tenants de l'académisme qu'il n'y a guère de différence entre cette activité particulière et celle des consultants. »* (Moisdon 2006) (p.11). Moisdon pense au final que le chercheur-intervenant n'est au final qu'un consultant un peu particulier. Il se différencie d'un consultant lambda notamment par le choix en amont des thèmes traités, par la durée de l'intervention et par la volonté affichée de publication.

(b) Seule approche révélatrice des lignes de force des mutations actuelles

L'intervention est la seule méthode qui permette la mise en évidence des tenants et aboutissants des évolutions en cours. Il faut toutefois reconnaître que la RI ne produit pas toujours des résultats généralisables, ce que Moisdon formule ainsi : *« Reconnaissons que le voyage de l'intervention, confrontant celui qui s'y engage à une extension progressive et inévitable vers d'autres paradigmes et connaissances que ceux de sa base de départ, risque fort de le conduire à la superposition de points de vue et d'éclairages irréductibles les uns aux autres, syndrome consubstantiel de la « science carrefour », sans autre production que celle de « monographies scintillantes »*. (Moisdon 2006) (p.12).

(c) intérêt d'une étude de cas en profondeur

Cette dernière remarque nous incite à défendre l'intérêt dans ce paragraphe d'une démarche basée sur une étude de cas. En effet, celle-ci permet une étude en profondeur, une analyse précise et circonstanciée, une bonne connaissance du cas et du contexte, un réel approfondissement.

Dans notre thèse, nous avons choisi le parti pris de n'effectuer qu'une seule étude de cas. Pour être tout à fait honnête, ce choix a aussi été en partie déterminé par le fait que le premier terrain a

mis du temps à se mettre en place et qu'en début de troisième année, il n'était pas encore terminé. Toutefois, l'intérêt d'une étude de cas pour illustrer notre propos reste entier. En effet, il ne nous permettra pas de généraliser, ce qui serait présomptueux à l'issue d'une unique observation. Mais comme le disent Michel Atten et Dominique Pestre : *« tout énoncé général, qu'il soit philosophique, sociologique ou historique, repose sur la connaissance de situations particulières à partir desquels la règle est induite. »* p.7 (Atten et Pestre 2002). Il est donc indispensable de connaître des situations particulières afin de pouvoir éventuellement en déduire des règles générales. D'autres ne sont pas d'accord avec cette vision. Ainsi Edgar Morin pense que chaque terrain constitue à lui seul une aventure et demande un travail fourni : *« Tout terrain est « monstrueux », parce qu'il n'offre pas les conditions d'isolement propices à l'expérimentation, mais demeure assez particulier pour s'opposer à la généralisation »* (p.11) (Morin 1967). Et il ajoute : *« Mais comment faire une recherche qui ne soit pas monstrueuse dès qu'on s'attache à l'individualité d'un groupe et à la singularité du devenir […] ? La méthode ici utilisée a pour seul mérite de poser en permanence ces problèmes à l'auteur. Elle ne peut être appliquée mécaniquement comme une technique. La recherche est ici un jeu dangereux, un risque, une chance, un art, incapable de garantir à l'avance l'excellence des résultats. »* (p.12). On voit donc que pour lui, chaque cas d'étude est unique, ce qui crée son intérêt.

De même, Howard S. Becker défend l'intérêt de l'étude de cas particuliers en tant que méthodologie de recherche : *« Or la plupart des ficelles*[41] *ou modes de raisonnement et de formulation présentés dans le livre tendent à montrer tout le profit que l'on peut tirer de cas particuliers délibérément choisis. On raisonne toujours depuis le cas particulier jusqu'à l'idée plus générale. »* (Becker 2002) (p.10). Il ajoute de plus que *« L'erreur consiste à croire que par la généralisation nous retrouverons des choses identiques. Cela n'arrive pas en raison de circonstances particulières. »* (p.11). D'après lui, l'intérêt est de « *dégager des composantes transposables »* car *« c'est ça la généralisation. »* (p.11). on rejoint ici son approche dans le sens où l'intérêt de notre étude de cas consiste en la détection d'éléments qui peuvent être élargis et de l'analyse des composantes potentiellement généralisables.

---

[41] Becker définit la ficelle comme *« un truc simple qui vous aide à résoudre un problème » ou plus précisément comme « une opération spécifique qui vous fait découvrir comment surmonter telle difficulté commune, qui propose une procédure permettant de résoudre de manière relativement simple un problème qui, sans elle, pourrait sembler inextricable et persistant »*. Becker nous propose donc des ficelles, qui reposent essentiellement sur son expérience d'enseignant et de chercheur, qui *« loin de faciliter l'achèvement d'un travail de type conventionnel, elles proposent des méthodes pour se libérer des modes de pensées routiniers et confortables que la vie universitaire favorise et soutient en en faisant la manière « correcte » de faire les choses »*.

2.2. Une recherche-intervention, comment ?

2.2.1 Quelle approche du terrain ?

Avant tout développement supplémentaire, il nous semble important de préciser que c'est la nature même de la problématique traitée qui nous a conduit à choisir ce type de démarche de recherche. Il nous semble que l'intervention est la manière la plus pertinente d'aborder les questions qui nous intéressent. Cette recherche possède en effet une visée prescriptive qui positionne d'emblée le chercheur dans une dynamique commune par rapport au terrain et aux acteurs qui s'y trouvent. On verra que ce positionnement implique notamment une relation particulière entre le chercheur et son terrain, et donc entre la « logique de la connaissance » qui est la sienne et « la logique de l'action » qui est celle des acteurs (Narcy 2000). Cette relation vient mettre en évidence l'ancrage disciplinaire de cette recherche en gestion.

Afin de permettre cette articulation entre une logique de l'action et une logique de la connaissance, le chercheur en gestion choisit ses outils d'analyse de manière réfléchie. Ainsi, il ne peut être certain a priori de la pertinence de ceux qu'il a choisis, mais c'est dans la confrontation de ceux-ci avec le terrain que le chercheur pourra dans le même temps en tirer de la compréhension de son terrain (logique de la connaissance) et proposer des solutions aux acteurs de terrain (logique de l'action). De plus, l'intérêt de ces outils est qu'ils sont évolutifs et s'adaptent donc aux besoins et aux évolutions du terrain et de sa compréhension par le chercheur. Ils nous serviront en outre de révélateurs quant à l'action collective et ses mutations.

Afin de tirer le maximum d'enseignement de l'intervention et de révéler le plus possible sur l'organisation, il est intéressant d'user de ce que (Herreros 2004) appelle « la porosité théorique », ce qui permet au chercheur intervenant de ne pas se limiter à un cadre théorique et disciplinaire figé mais d'aller piocher dans différents domaines, ce qui lui est nécessaire et ce qui va se révéler constructif pour son intervention : *« Prudemment, sans revendiquer une improbable et démiurge synthèse encyclopédique, il* [le chercheur-intervenant] *œuvre dans la mobilité théorique, transgressant les frontières, tordant les axiomatiques prétendues incompatibles, rendant poreux les cadres qui prétendent enfermer les concepts. Il utilise ces derniers comme des concepts échangeurs autorisant (à l'instar des échangeurs autoroutiers) les changements de direction. »* p.90 (Herreros 2004). Il dresse dans ce même texte une analogie de l'intervention avec le plastique qui nous semble une image assez bien trouvée. En effet, le plastique n'est ni un corps très noble comme l'or, ni un corps très pur comme l'acier mais il possède deux avantages par rapport à ces deux corps : d'une part il est très résistant et d'autre part il est cependant déformable à l'infini. De même l'intervention ne constitue peut-être-t'elle pas une recherche noble et pure au sens académique du terme mais sa mise en oeuvre procède de

la rigueur tout en laissant une marge de réaction quant au terrain et de porosité[42] quant aux disciplines mobilisées.

Enfin, dans l'approche du terrain, il est important d'avoir en tête, que, comme le font remarquer Sardas et Lefebvre (Sardas et Lefebvre 2005), l'enjeu n'est pas de concevoir une nouvelle organisation mais un dispositif d'expérimentation et d'apprentissage (p. 285) ; l'objectif consiste d'avantage à structurer et accompagner le changement organisationnel.

2.2.2 Une recherche-intervention et ses limites

La recherche-intervention, malgré l'intérêt qu'elle peut présenter et que nous venons de développer, est l'objet de critiques, notamment quant à sa scientificité et quant au fait que les résultats soient généralisables. Nous allons tenter d'y répondre dans ce paragraphe avant de mettre en exergue les limites propres à notre recherche-intervention.

(a) Quelle scientificité de l'intervention ?

Une première critique de la RI concerne sa scientificité. Ses détracteurs demandent quelle peut être celle-ci de par la non-objectivité (revendiquée !) du chercheur et sa participation concrète à l'évolution de la « situation de gestion »[43] dans laquelle il intervient.

Selon Girin (Girin 1990), il y a deux manières de poser la question du travail scientifique :

- celle qui s'intéresse à *« la science telle qu'elle se fait »* comme dit Latour (Latour 1989), et qui s'inquiète de comprendre comment les scientifiques travaillent ;
- et l'autre, purement normative, qui s'inquiète de ce que les scientifiques devraient faire pour mériter ce titre.

Pourtant, il n'y a pas vraiment deux manières de prétendre à la scientificité. Comparer sa pratique à celle de ceux dont la scientificité est reconnue, ce n'est pas vraiment probant : la diversité des

---

[42] Le plastique est quant à lui peu poreux mais peut cependant le devenir via un travail des polymères.

[43] Selon Girin (1990, p.142), une situation de gestion se présente lorsque *« des participants sont réunis et doivent accomplir, dans un temps déterminé, une action collective conduisant à un résultat soumis à un jugement externe. » En mettant l'accent sur le fait que « des participants sont réunis »*, Girin inscrit la situation de gestion dans le prolongement de la sociologie interactionniste. Parallèlement, la nécessité de l'«action collective» confère un rôle central à la communication. Par ailleurs le fait que le temps soit «déterminé» révèle le caractère contraignant de la situation avec laquelle les acteurs doivent composer. Girin (1990, p.144) estime même que sous certains aspects, la situation «*s'impose de l'extérieur*» et cela notamment dans le cadre d'organisations fortement structurées. L'ensemble de ces points montre un ancrage plutôt interactionniste du concept de situation de gestion. Pour Girin (1990), c'est l'intérêt de penser l'intervention en termes de *rationalité interactive*, et pour cela de la concevoir comme un *dispositif de recherche*.

pratiques est infinie, la comparaison difficile, et seul compte alors de vérifier si « ça a marché ». Nous ne pouvons donc adhérer à la perspective de Latour. Reste donc la perspective normative. Popper (Popper 1934) est certainement la figure emblématique de cette perspective. L'exigence poppérienne est en effet parmi les plus contraignantes, surtout dans les organisations sociales où la réalisation du test de la réfutabilité est particulièrement problématique. Mais Girin défend l'idée que la thèse de Popper est moins rigide qu'on ne le dit. L'idée centrale qu'il développe est que *« l'objectivité de la science n'est pas une question d'individu, intéressant les hommes de sciences pris à part, mais une question sociale qui résulte de leur critique mutuelle, de la division du travail amical-hostile entre scientifiques, de leur collaboration autant que de leur rivalité. Elle dépend donc partiellement d'une série de conditions sociales et politiques qui rendent cette critique possible ».* Indiscutablement, ce commentaire vient humaniser la rigueur de l'exigence poppérienne. Il nous semble par ailleurs important de mettre en avant que ce commentaire ne met pas les sciences humaines et sociales en plus mauvaise posture que les sciences réputées plus dures. Si ce n'est pour un élément, tout de même : Girin souligne que les démarches intervenantes relèvent de l'*opportunisme méthodique*, l'activité de l'intervenant n'étant que rarement conforme au plan prévu, du fait même qu'il s'adapte au terrain et cherche à épouser les lignes de forces susceptibles de favoriser son projet.

Qu'en est-il alors de la prétention à la scientificité de l'intervention ? Selon Girin, Popper propose deux sortes de réponses :

- *être fidèle aux faits*, c'est d'abord rendre compte de « *l'histoire qui nous intéresse* » à travers eux. Les sciences sociales n'ont pas uniquement pour vocation d'établir des lois universelles. Elles ont aussi à établir et expliquer des faits particuliers qui répondent à des lois qui ne sont pas nécessairement à découvrir. La valeur d'un fait ne dépend pas seulement de sa possible généralisation, elle dépend aussi de l'*intention* poursuivie par le chercheur dans sa « découverte ». Pour nous, cette intention concerne la mise en évidence de la tension entre les exigences de développement durable et les enjeux des politiques publiques dans les domaines considérés et, d'autre part, les formes « traditionnelles » de l'action collective dans ces domaines.
- Popper distingue deux sortes de prédictions scientifiques : la prédiction historique (ex : un typhon va survenir) et la prédiction technologique (ex : l'abri va résister) ; il préconise que les sciences sociales s'intéressent aux « logiques de situation » et se livrent à des « *manipulations* » locales plutôt qu'à des prophéties, et affinent ainsi leur efficacité « sociale fragmentaire ».

Pour autant, le débat épistémologique ne se clôt pas avec Popper, et Girin a raison de faire valoir qu'il laisse entièrement sous silence la question de la compréhension, c'est-à-dire de la valeur de

la « manipulation » pour ceux qu'on « étudie ». L'intersubjectivité est au cœur de l'intervention, et elle participe d'un processus qui relève de l'analyse du processus de transformation engagé. Herreros rejoint lui aussi cette idée lorsqu'il prétend que l'intervention permet la production de constructions malléables, qui ne sont pas pour autant inconsistantes (p.91) (Herreros 2004).

Girin revendique que l'intervention en gestion est une pratique de recherche dès lors qu'elle ambitionne un certain degré de généralisation à partir des faits particuliers sur lesquels elle peut établir son influence. Ceci nous amène à un deuxième débat concernant l'intervention : quelle généralisation de celle-ci est possible ?

(b) Quelle généralisation possible ?

Une deuxième question qui peut venir se poser de manière évidente est qu'il est certes intéressant d'étudier un cas en profondeur mais que cela reste un cas particulier. La question de la généralisation vient se poser de manière évidente : est-elle possible ? Dans quelle mesure ? Avec quelles limites ? Nous avons développé notre point de vue par rapport à cette question dans la section précédente. Mais nous souhaitons défendre ici le point de vue que la question de savoir si la représentativité du cas du Conseil Général du Bas-Rhin nous permet de penser la question de l'action des acteurs supra-locaux « en général », est sûrement une fausse question. En effet, même si nous avions d'emblée adopté une démarche d'étude théorique de plusieurs cas concrets, nous aurions généralisé, comme tout un chacun, à partir de cas concrets sélectionnés pour leur démonstrativité. En outre, nous pensons, à la suite de Becker, que *« toute généralisation est provisoire. Dans toutes les régions des disciplines scientifiques, les gens découvrent que ce qu'ils pensaient est dépassé. C'est la nature de la science. »* (p.11) (Becker 2002). La science évolue en permanence et l'intérêt de notre travail est justement de s'intéresser à ce qui émerge car cela répond à notre objectif de nous opposer aux dogmes que sont les métaphysiques de l'action (cf supra). Moisdon (Moisdon 2006) ajoute de plus que ce n'est pas l'intérêt principal de la RI que de fournir des résultats généralisables : *« Il me semble qu'une position logique de la recherche-intervention, compte-tenu de son objet et de ses pratiques, consisterait à ne pas vouloir à toute force épouser l'objectif de généralisation des autres approches, et cela pour plusieurs raisons : la première est que, comme on vient de le voir, cet objectif est très difficile à atteindre par ce type de démarche, même s'il reste souhaitable ; la seconde, plus importante, est que la généralisation de lois ou de règles n'en constitue pas sans doute l'apport le plus intéressant. »* (p.9). Pour Moisdon, l'apport le plus intéressant de la recherche-intervention n'est donc pas sa généralisation mais bien l'étude d'un cas en profondeur. La monographie ne permet certes pas d'apporter

toutes les réponses mais, si le cas est bien choisi, elle permet au moins d'explorer l'espace des problèmes. Et cela n'est déjà pas si mal.

(c) Notre intervention et ses limites « matérielles »

La recherche que nous avons mené avec le CG67 relève d'une recherche d'intervention, c'est en tout cas la thèse que nous allons défendre dans ce paragraphe en faisant pour cela référence aux 5 principes sur lesquels se fonde l'intervention identifiés par David et présentés dans la section précédente. Dans la seconde partie de ce paragraphe, nous soulèverons les limites de notre intervention.

Notre intervention relève du principe de rationalité accrue dans la mesure où elle a pour objet de proposer un fonctionnement du dispositif observatoire en compatibilité avec les savoirs nouveaux issus du recoupement des différentes connaissances et bases de données sur l'eau.
Elle respecte le principe d'inachèvement car ses objectifs ne sont pas figés et sont définis en concertation avec le CG67 et que le cheminement de la recherche est discuté et évolutif.
Notre attitude se veut en outre critique par rapport aux savoirs mobilisés, ce qui vient répondre au principe de scientificité.
Le principe d'isonomie est lui aussi une des bases de notre travail car les objectifs poursuivis par celui-ci sont une participation de tous les acteurs du monde de l'eau.
Enfin, il existe effectivement deux niveaux d'interaction puisque le chercheur est un acteur « délocalisé » et qu'il propose une modélisation rationnelle.

Après ce bref positionnement de notre recherche en tant que recherche-intervention, il nous paraît honnête d'en souligner les différentes limites (certaines au demeurant ne relevant pas de la bonne volonté ou de la bonne coopération des acteurs) :

- la première limite qui nous semble majeure mais malheureusement contre laquelle nous sommes assez impuissants concerne la temporalité de l'action publique qui se trouve à mille lieux (ou plutôt devrais-je dire à mille jours) de celle d'une thèse. En effet, l'action publique (et celle du CG 67 n'échappe pas à cette règle) relève de procédures, de commissions et de réunions ponctués d'allers-retours entre les hommes de terrain et les hommes politiques, ce qui fait croître le temps nécessaire à l'action de manière exponentielle.
- une autre limite à laquelle nous avons rapidement été confrontée concerne la priorité accordée au projet dans le travail quotidien des acteurs. Les acteurs de terrain ont en effet de nombreux autres sujets de préoccupation, toujours plus urgents et plus chronophages qu'un

nouvel outil à mettre en place d'autant plus que les résultats concrets ne seront pas visibles immédiatement.

- De plus, le projet qui provenait d'une initiative du CG67 fut accueilli de manière plutôt tiède par les partenaires du CG et leur implication dans le processus et dans la construction de l'observatoire ne constitue aucunement une de leur priorité même si un certain nombre d'entre eux ont fait preuve d'enthousiasme et de bonne volonté.
- Enfin, des évolutions dans le contexte départemental, tant au sein même du CG67 (Changement dans l'organisation du CG, changement d'interlocuteur et de responsable du projet, …), qu'à l'extérieur de l'enceinte du CG (évolutions dans le contexte des services publics du Bas-Rhin (place du SDEA, avenir du CG dans l'assistance aux collectivités)) sont venues freiner le processus, voire remettre en question la pertinence même de la portée d'un tel observatoire par un acteur tel que le CG.

Le lecteur pourra se reporter à la partie sur l'Observatoire pour un développement plus complet de ces différents points.

3. Une vision de l'action collective porteuse d'intégration et du territoire pertinent

Maintenant que nous avons présenté notre démarche et afin de pouvoir fournir des éléments de réponse à la question de recherche que avons soulevée, il nous faut pouvoir à la fois situer les modèles de gestion qui se mettent en place par rapport à des grands modèles d'action collective organisée, et en même temps être en mesure de porter un regard plus normatif sur ce qui se met en place. C'est pourquoi nous avons choisi de construire un cadre théorique d'étude de l'intégration[44]. Nous nous posons ensuite la question du territoire pertinent pour la mise en place de cette intégration.

[44] Rappelons ici la définition de l'intégration que nous avons retenue (cf. supra) est la suivante : *processus dynamique et ouvert qui réunit des acteurs d'origines et d'intérêts divers pour réfléchir, mettre en place et suivre une politique d'usage raisonné et raisonnable des ressources dans un domaine donné en prenant en compte les interactions sociales et naturelles existantes, sous contraintes de réduction de la complexité et des incertitudes.*

3.1. Le cadre d'analyse

Nous allons désormais présenter le cadre théorique d'étude de l'intégration que nous proposons d'utiliser dans cette thèse afin de nous repérer parmi la complexité de notre objet d'étude. Celui-ci trouve son fondement dans une théorie de l'action collective en univers incertain tel que le système territorial de la gestion de l'eau ou celui des déchets. Cette théorie de l'action collective nous fournit une grille de lecture simple de ce que les acteurs devraient faire dans l'idéal. Ensuite, nous définissons de manière normative des critères d'évaluation de la qualité de cette action collective à visée intégratrice dans un contexte d'incertitudes. Il nous semble toutefois important de préciser ici un point de méthodologie lié à cette grille ; celle-ci n'a pas été construite ex-ante, mais a été élaborée et enrichie au fur et à mesure de la thèse par des allers-retours fréquents entre le terrain et notre distanciation et réflexion théorique.

Dans un premier temps, nous allons donc présenter une théorie de l'action collective apte à gérer les incertitudes et complexités. Plusieurs courants convergent pour essayer d'identifier et de décrire un tel agir collectif : on peut le définir comme une succession dynamique de cycles « exploration / prescription », portant conjointement sur les savoirs et les relations[45]. Explicitons brièvement ce point. Pour Hatchuel, on sait que les savoirs et les relations sont les deux piliers de l'action collective organisée. Mieux, d'après lui (Hatchuel 2001), *« le principe fondamental d'une théorie de l'action collective est l'inséparabilité des savoirs et des relations »*. Cette posture théorique est fondée sur le postulat selon lequel une interaction appropriée entre les savoirs détenus par les acteurs et les relations qui existent entre eux est une condition de l'action collective. Comme cette dualité savoir/relation constitue un « invariant » de l'action collective, c'est la contextualisation de ces savoirs et de ces relations qui va permettre d'expliquer les différentes formes d'action collective. Les différents types d'actions rencontrés peuvent donc être classés selon deux *dimensions* « principales »[46] : une dimension **savoir** et une dimension **relation**[47]. Ce classement nous paraît

---

[45] Une première ébauche d'analyse de cette dynamique a été fournie par (Barbier 2005).

[46] L. Mermet (Mermet 1998) affirme que les moyens permettant d'aller vers une gestion plus intégrée sont de deux ordres : d'une part, les instruments qui permettent de réguler les activités humaines (taxes, lois, accords, normes, décrets, etc.), d'autre part les processus à mettre en oeuvre pour aboutir à ces régulations (arbitrages, négociations, concertation, communication, sensibilisation, etc.). Tout l'enjeu est alors, d'après lui, de mobiliser ces deux types de moyens à bon escient de façon à atteindre un «agencement» des acteurs du socioécosystème permettant la préservation et/ou la restauration de qualités désirables des systèmes naturels. Cette vision nous semble intéressante mais réductrice dans la mesure où elle semble réduire l'intégration à de la régulation mais on y retrouve une distinction analogue à celle entre les savoirs (instruments) et les relations (processus).

[47] Rq : Pour les lecteurs qui seraient étonnés de constater qu'après avoir argumenté et défendu l'inséparabilité des savoirs et des relations, nous les séparions dans notre grille d'analyse, nous tenons juste à préciser qu'inséparabilité

intéressant non seulement d'un point de vue théorique mais aussi d'un point de vue heuristique car c'est un cadre mobilisable, qui nous permet de faire ressortir des caractéristiques intéressantes de l'action collective. En effet, si l'orientation de l'action va vers l'acquisition ou la production de connaissance, alors la dimension principale est le savoir (ex. systèmes de gestion de l'information, expérimentation/site-pilote, …). Si l'action est principalement portée par des dispositifs organisationnels prescrivant ou orientant l'action tels les comités de pilotage, les chefs de file,… alors sa dimension principale est les relations.

Par ailleurs, les actions se distinguent également par ce que nous appellerons leur *orientation* ;

- soit l'action collective peut servir à **l'exploration des possibles.** C'est-à-dire que, dans un contexte d'incertitude, où les risques et les opportunités ne sont pas tous connus (et encore moins maîtrisés), les acteurs se dotent de dispositifs leur permettant d'acquérir des informations, de construire des scénarios afin de faire face aux enjeux, ou encore de tester de nouvelles modalités rationnelles. Ainsi, les sites-pilotes mis conjointement en place par le Département et la Chambre d'Agriculture du Bas-Rhin, où sont testés les risques liés à l'épandage agricole des boues d'épuration d'origine urbaine constituent un exemple d'outil permettant cette exploration des possibles. Pour un développement et une analyse de ces dispositifs, le lecteur pourra se reporter à (Barbier 2002).
- Soit l'action collective est orientée vers la **prescription.** En effet, une fois que les problèmes sont cernés, il faut un cadre afin de piloter la gestion. Ce cadre est fourni par l'intermédiaire d'un certain nombre d'outils. Cela peut être par exemple un débit d'étiage qui devient une valeur cible inscrite dans un plan, une technique qui devient quasi-obligatoire via les règles de subvention, la consultation de telle catégorie d'acteurs qui constitue un point de passage obligé, …

L'action collective intégratrice est donc vue comme une succession dynamique de cycles d'exploration/prescription s'appuyant à la fois sur les savoirs et les relations. Par rapport à cette grille simple de ce que les acteurs devraient faire dans l'idéal, nous allons chercher à voir s'ils remplissent bien ces quatre aspects de l'action collective ou s'ils possèdent des lacunes sur certains d'entre eux ; nous nous demanderons notamment si une structuration entre acteurs ou un outil ou une combinaison des deux sont plus ou moins pertinents sur chacun de ces quatre

---

ne signifie pas identité et que ce n'est donc pas parce que savoir et relation ne peuvent exister l'un sans l'autre qu'ils ne forment qu'une seule et même entité. Tout savoir ne sera défini que par rapport à des relations et toute relation par rapport à des savoirs mais savoir et relation constituent bien évidemment deux objets distincts. Dès lors ce que nous identifions dans la grille ne constitue que la dimension principale de chaque outil.

aspects de l'action collective. La grille permet donc d'analyser soit le couple structuration-outils, soit une seule de ses composantes. Dans un second temps, nous nous intéresserons aussi à vérifier que lorsque les acteurs remplissent effectivement ces différents aspects de l'action collective, ils le font « bien ». Pour cela, au vu de notre objectif qui est d'évaluer la pertinence du processus d'intégration, nous avons élaboré une grille normative comprenant des critères afin d'évaluer la qualité des différents aspects de l'action collective. Nous allons immédiatement développer cette grille normative.

Pour évaluer la qualité du processus d'intégration, nous avons élaboré des critères attestant de la pertinence de l'exploration et de la prescription tant sur les savoirs que sur les relations.

Au niveau des relations entre acteurs, il est nécessaire[48] que l'exploration soit démocratique pour que les dispositifs soient pertinents et permettent une action collective de qualité. Pour évaluer la qualité de la démocratie de l'exploration, nous nous inspirerons des critères proposés par Callon, Lascoumes et Barthe (Callon, Lascoumes et al. 2001). Nous évaluerons notamment **l'ouverture** (diversité et indépendance des participants, représentativité des porte-parole). Nous vérifierons aussi dans quelle mesure la prescription est robuste, c'est-à-dire s'il elle est **légitime**[49], si les acteurs qui la portent sont reconnus comme tels et s'il existe une capacité de contrôle de la réalisation de ces prescriptions.

Au niveau des savoirs, pour que l'exploration soit pertinente, il est nécessaire que les outils de connaissance soient **exhaustifs** et qu'ils assurent ainsi une couverture de l'ensemble du cycle de l'eau. Enfin, la prescription des actions n'est robuste qu'à condition que les outils de connaissance aient la capacité de fournir des **abrégés du vrai** (Riveline 1991). Selon lui, le gestionnaire se retrouve face au devoir de *« juger le passé et choisir pour l'avenir »* et, face à ce travail, il est « *pauvre* » dans le sens où il manque de temps pour accomplir sa tâche et passer en revue la totalité des éléments nécessaires à sa prise de décision et doit donc fonder ses opinions sur des critères simples et peu nombreux, *« sur des tableaux de bord sommaires »* que Riveline appelle des abrégés du vrai et des abrégés du bien. D'après lui, les gestionnaires ont tendance à fonder leur choix sur un petit nombre de critères et de préférence sur des critères numériques car les chiffres ont l'avantage d'être concis, comparables et peuvent être représentés graphiquement. Ces abrégés

[48] Mais cela peut être discutable car on peut agir plus vite et « mieux » en évitant de s'encombrer de multiples parties prenantes. Tout dépend des objectifs poursuivis.

[49] On fera ici référence à Laufer (Laufer 2001) qui défend l'idée que seule le statut de « locuteur légitime » permet à un acteur de faire face aux différentes crises qui surviennent immanquablement dans un contexte mouvant.

du vrai peuvent prendre des formes diverses (tableaux de bord sommaires, critères peu nombreux).

Pour résumer notre présentation du schéma conceptuel normatif de l'action collective intégratrice tel que nous le concevons, nous avons élaboré le tableau ci-après.

	Savoir	Relation
Exploration des possibles	Couverture complète du cycle de l'eau	Ouverture aux autres acteurs
Prescription des actions	Capacité à produire des abrégés du vrai	Légitimité

Figure 4 : critères d'évaluation de l'action collective intégratrice

Nous pouvons voir que ce modèle d'analyse de l'action collective possède une certaine temporalité. Il fonctionne pour une action collective intégratrice stabilisée, mais que devient-il en situation de crise. Comment réagit il ? Et est-il alors pertinent ? Ce n'est pas une question à laquelle nous répondrons lors de cette thèse, mais qu'il nous paraît intéressant de creuser dans la suite de nos recherches.

3.2. La question du territoire de l'intégration

Une fois munis de cette grille d'analyse, il nous reste cependant à nous poser la question de l'échelle adaptée pour la mise en place de cette intégration. Nous faisons dans cette thèse l'hypothèse que le territoire d'intégration doit être supra-local, ce qui paraît assez évident si on considère que l'intégration nécessite un tant soit peu de recul par rapport au terrain afin de construire une vision globale de la gestion de l'eau. Cependant, une fois qu'on a dit que le territoire d'intégration devait être supra-local, ce territoire n'est pas encore totalement déterminé. En effet deux types de territoires peuvent répondre à ce critère et être pertinents :

- un territoire hydrographique
- ou un territoire administratif.

Le territoire retenu pour une gestion intégrée de l'eau peut logiquement être celui qui correspond à un territoire cohérent au niveau hydrographique. Le territoire qui apparaît donc comme celui à

retenir si on choisit cette option est de toute évidence le bassin versant ; celui-ci correspond à un territoire cohérent et naturel pour l'eau. Une deuxième option consiste à dire que ce qu'on souhaite, c'est mettre en place une action collective capable de créer de l'intégration, ce qui ne peut se faire que sur un territoire administratif et politique où les acteurs ont les moyens de mettre en pratique leurs décisions. Cette opposition entre ces deux types de territoire est plus complexe qu'une simple opposition entre territoire « adapté et naturel » et « territoire artificiel et politique » ; c'est en tout cas ce que nous allons développer immédiatement.

3.2.1 Le bassin versant, territoire « adapté et naturel » ?

Le bassin versant représente l'ensemble du territoire drainé par un cours d'eau et ses affluents. Son contour est délimité par la ligne de partage des eaux qui passe par les différents sommets et qui détermine la direction de l'écoulement des eaux de surface. Il ne tient pas compte des divisions administratives ou politiques. Le bassin versant constitue un écosystème qui comprend aussi bien les eaux de surface que les eaux souterraines et les zones humides. En aval, sa limite est définie par son exutoire. Hydrologiquement, il constitue donc la meilleure entité pour une gestion globale et intégrée de l'eau, puisque c'est à l'intérieur du bassin versant que les utilisations du territoire (industrielles, agricoles, …) et les activités humaines (zones résidentielles, loisirs, …) influencent la qualité et la quantité des eaux depuis l'amont vers l'exutoire.

Figure 5 : Schéma d'un bassin versant

Cependant, la notion de bassin versant n'est pas parfaite. Tout d'abord, d'un point de vue technique, car il faut pouvoir faire la différence entre un bassin versant topographique (celui que nous avons défini) et un bassin versant réel. Ces deux bassins peuvent en effet être différents comme schématisé sur la figure ci-après, notamment en milieu karstique où une faille peut venir modifier le territoire réel d'influence et d'écoulement des eaux. De plus, il existe aussi des barrières artificielles (routes, …) qui modifient les écoulements, de même que certaines activités anthropiques (pompage, interconnexions, …).

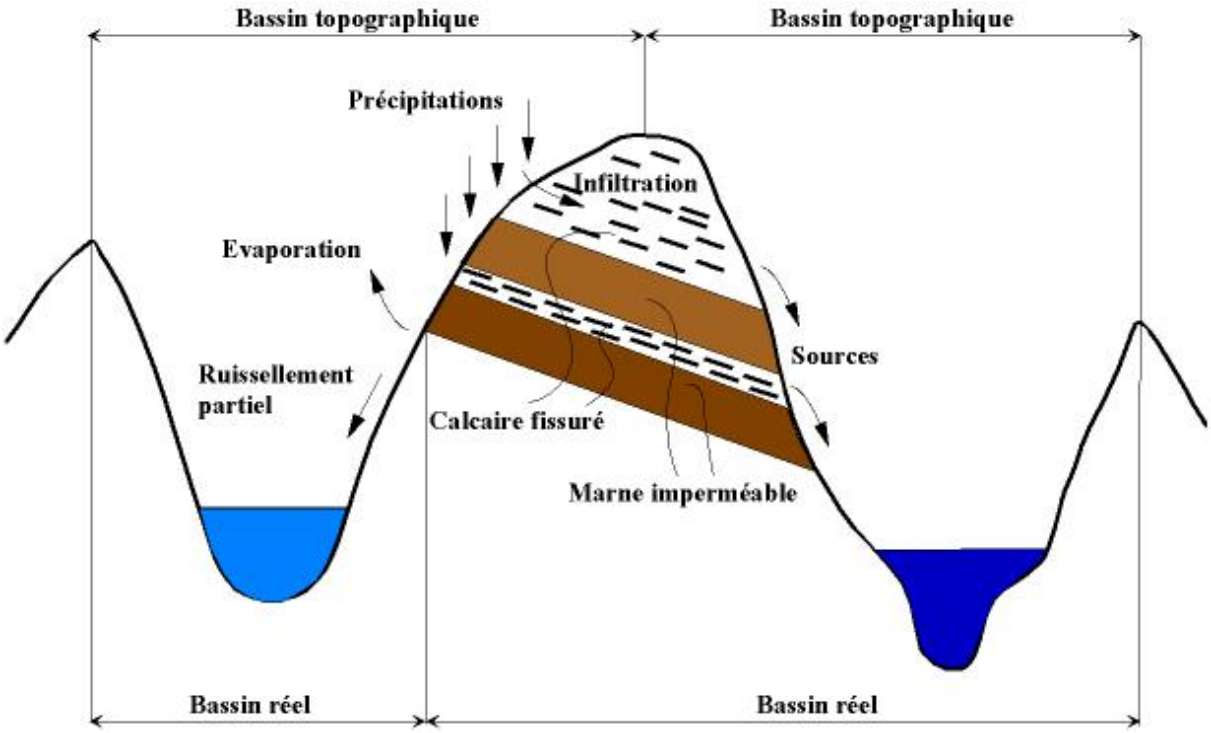


Figure 6 : différence entre bassin versant réel et bassin versant topographique.

D'après Roche-Hydrologie de surface- Ed. Gauthier-Villard, Paris –1963

En outre, le bassin versant (BV) est un territoire géographique naturel mais il ne correspond pas forcément à un territoire politique, ce qui peut réduire son intérêt en tant que territoire « optimal » d'intégration. Ainsi, certains chercheurs (Antoine et Roux 2004) pensent qu'il est important d'effectuer la distinction entre territoire d'action et territoire de réflexion et de cohérence ; le territoire de réflexion et de cohérence correspondant alors au bassin versant, tandis que le territoire d'action s'articule autour de territoire administratif et politique. On retrouve la même idée chez (Laganier et Scarwell 2001). Pour ces derniers, *« il ne suffit pas que des problèmes d'équipement se posent à l'échelle du bassin, il faut aussi qu'ils revêtent la valeur d'un enjeu politique aux yeux des différents acteurs concernés, de sorte que l'espace devienne un territoire de référence de l'action collective »*. D'autres concluent leurs études de cas par l'abandon de l'idée d'une relation unique

posant un territoire adapté (le BV) pour la gestion de l'eau au sein d'un district hydrographique (Barreteau, Cernesson et al. 2004). Ils proposent la mise en place d'institutions à l'échelle ad hoc pour chaque enjeu spécifié. Dans le même ordre d'idée, (Hervochon, Sauvageot Guibert et al. 2004) font le constat que malgré sa pertinence à un niveau technique, le bassin versant peut ne pas être le territoire pertinent car il arrive qu'il soit déconnecté des logiques d'acteurs à l'œuvre tant dans son périmètre que dans les territoires adjacents. Il est donc important de réfléchir les actions à mener dans un contexte plus global car des échanges existent entre territoires tant au niveau hydraulique (interconnexions de réseaux, connexions fluviales, …) qu'au niveau économique ou social. Les auteurs proposent un élargissement de l'hydrosystème « classique » d'un Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE).

3.2.2 Les régions, départements et intercommunalités, des territoires « artificiels et politiques » ?

A côté de ce territoire hydraulique qu'est le bassin versant viennent donc se positionner des territoires administratifs, qui, malgré leur pertinence hydraulique moindre, constituent des candidats sérieux quant à leur capacité d'intégration. Ainsi, pour S. Ghiotti, *« à coté DU territoire de l'eau (ré ?) émergent ou se constituent DES territoires de l'eau, pas toujours en lien avec les approches naturelles ou environnementales mais plus en phase avec les logiques intercommunales, départementales et régionales issues de la décentralisation »* (Ghiotti 2004). Il pense qu'à la dilution de l'action publique territoriale viennent s'ajouter des luttes entre les différentes institutions en vue de s'approprier et de contrôler un territoire afin d'y asseoir leur légitimité et leur existence. Toujours d'après lui, ce sont les Conseils Généraux à qui cette compétition profite le plus et qui modernisent par ce biais d'avantage leur action. Pour lui cette aptitude des Conseils Généraux à profiter de cette situation est basée sur leur capacité à *« capter ces territoires d'« intercession »*[50] ». Les récents débats lui semblent avoir insufflé un nouvel élan dans les relations entre collectivités. (cf les réactions et revendications des différentes collectivités dans la section sur les chefs de file dans le chapitre II p. 113).

[50] capacité d'articulation et d'agencement territorial prenant en compte les logiques sectorielles et globales, la dimension horizontale, la dimension essentielle, la dimension verticale

3.2.3 Une opposition simpliste à dépasser

Pour résumer ces débats, on pourrait dire qu'actuellement deux tendances se dessinent nettement par rapport au concept de gestion intégrée tel qu'il se met en place actuellement dans le domaine de l'eau ; ces tendances nous semblent illustrées par deux rapports officiels. D'un côté, le rapport Flory (Flory 2003) propose de maintenir le système actuel[51] sous réserve de quelques modifications : modification du calcul des redevances des Agences, leur passage devant le parlement, développement de la démocratie et de la transparence et « reconnaissance » de la légitimité des départements dans le domaine de l'AEP et de l'assainissement. D'autre part, le rapport Launay (Launay 2003) est beaucoup plus critique envers le système actuel : il rejoint le rapport Flory en ce qui concerne le transfert des compétences et du financement de l'AEP et de l'assainissement au titre de la solidarité financière et territoriale vers le département. En ce qui concerne la gestion de la ressource (actuellement chasse gardée des Agences) et la lutte contre les inondations, il revendique la reconnaissance des compétences des Etablissements Publics Territoriaux de Bassin (EPTB) en ce qui concerne la mise en œuvre des actions à l'échelle d'un bassin versant. Les Agences se retrouveraient donc en concurrence directe avec ces EPTB de bassin (portés actuellement par des collectivités et des EPTB). Les régions Bretagne et Alsace ont même lancé l'idée d'un SRAGE (Schéma Régional d'Aménagement et de Gestion des Eaux) qui viendrait s'intercaler entre le SDAGE et les SAGE. Ainsi le Conseil Régional exercerait les fonctions de guichet unique, de planificateur et de centralisateur des données.

On voit donc que le bassin versant, qui s'imposait comme une évidence aux prémisses de la mise en place de la gestion intégrée, ne demeure plus le seul territoire identifié comme pertinent par les acteurs pour la mise en place d'une intégration. On peut d'ores et déjà constater qu'aucun des territoires n'est idéal et que la question n'est pas tranchée.

[51] et donc par là de confirmer le BV comme territoire pertinent pour l'intégration

Chapitre II

L’intégration, les structurations

Dans ce chapitre, nous abordons la question des formes émergentes d'organisation entre acteurs tant sur le plan théorique (Partie A) que pratique (Partie B). Dans un premier temps nous avons identifié quatre grands types de structuration entre acteurs visant à permettre une intégration. C'est ce que nous allons présenter dans cette première partie. Puis nous nous intéresserons au cas d'un territoire particulier, le département et des politiques de gestion de l'eau qui s'y déroulent (Partie B).

Partie A. Les structurations entre acteurs.

Dans cette première partie, notre objectif est de présenter quatre-idéaux-types[52] de structuration entre acteurs visant à introduire de l'intégration dans le système d'acteurs. Pendant la présentation de ces quatre idéaux-types, nous nous attacherons à montrer quelles sont les innovations de ces formes d'action collective par rapport à des formes plus classiques d'action collective.

Maintenant que nous avons présenté la doctrine de la gestion intégrée, que nous avons défendu l'idée qu'elle nous semble révélatrice d'une crise des formes d'action collective existantes, il nous faut nous poser la question des nouvelles formes d'action collective susceptibles de contribuer à la résolution et au dépassement de cette crise. Nous chercherons notamment à déterminer quels compléments et différences les modèles observés introduisent par rapport aux formes d'action collective « habituelles » ainsi qu'à identifier quelles sont leurs limites.
Nous cherchons donc à décrire comment les acteurs locaux s'y prennent pour passer de la question de la gestion intégrée comme doctrine à celle de l'intégration comme défi de gestion. Pour cela, nous nous intéressons aux dispositifs de mise en relation entre acteurs. On peut s'attendre à ce que de telles configurations empiriquement observables soient compliquées. Afin de les décrire, il nous a donc paru nécessaire d'élaborer une liste d'idéaux-types de structurations possibles entre acteurs à un niveau supra-local[53], susceptibles de permettre cette intégration. Les quatre types de structuration qui constituent nos idéaux-types sont les suivants :

---

[52] Nous tenons ici à préciser que ces 4 structurations constituent des idéaux-types au sens de Weber : elles ne se rencontrent donc jamais telles quelles dans la réalité mais constituent des constructions abstraites permettant au chercheur de mettre en évidence certains éléments.

[53] Ces différents idéaux-types peuvent aussi bien se rencontrer au niveau d'un territoire hydraulique que d'un territoire administratif.

1. Intégration par incitation économique (structuration type Agence d'Objectifs). Dans ce type de structuration, il existe un cadre institutionnel donné avec des règles fixées. Les acteurs se coordonnent à travers les signaux économiques par un principe tel que le marché. Dans cette structuration appliquée à notre cas de figure, ce sont, par exemple, les subventions et leurs critères d'attribution qui jouent le rôle de signal à partir duquel se feront les arbitrages.
2. Intégration par changement d'échelle (structuration type supra-communalité). ici, on arrive à une structuration du secteur par l'exercice d'une responsabilité par un acteur supra-local désigné. Il y a une intégration des compétences à un niveau supra-local, par exemple un syndicat départemental.
3. Intégration par concertation ad hoc (structuration type gouvernance). Ce type de structuration implique un grand nombre d'acteurs d'horizons variés dans la gestion des affaires publiques et met en avant la notion d'interdépendance des acteurs dans l'action collective, notamment la dépendance grandissante de l'action publique vis-à-vis du consentement des usagers-citoyens et des acteurs privés. La gestion des affaires publiques repose sur des processus d'interaction et de négociation entre des intervenants hétérogènes. Ce processus conduit à l'élaboration collective d'un projet sur la base d'objectifs discutés collectivement et partagés.
4. Intégration par la hiérarchie (structuration type chef de file). Dans cette structuration telle que nous la concevons, un acteur est investi d'une mission de coordination : c'est le « chef de file ». Sa désignation peut s'effectuer selon deux modalités : soit la loi désigne explicitement un acteur supra-local, soit elle autorise les acteurs à le désigner afin qu'il remplisse le rôle de coordination des acteurs qui s'avère nécessaire. La différence fondamentale entre cette structuration et la structuration type supra-communalité est qu'ici un des acteurs est habilité plus ou moins temporairement sur un champ plus ou moins précis à mettre en œuvre des actions communes et à arbitrer en cas de litiges. Cela lui permet de posséder une capacité d'arbitrage par un mandat d'autorité clair dans un cadre déterminé plus ou moins limitativement, tout en laissant leur autonomie aux autres acteurs.

Au jour d'aujourd'hui les trois premières structuration ont été expérimentées avec un certain nombre de réussites et d'échec. La quatrième est, quant à elle, plutôt émergente et semble portée par un certain nombre d'acteurs dans le cadre du processus de décentralisation en cours actuellement (Grandgirard, Norvez et al. 2004). Nous allons immédiatement développer la présentation de chacune de ces structurations.

1. L'intégration par incitation économique (structuration type Agence d'objectif)

Afin d'élaborer cet idéal-type, nous nous sommes inspiré de Williamson et d'une structuration type marché. L'organisation du système d'acteur se déploie maintenant à l'extrême, sur tout l'espace séparant l'idéal-type hiérarchique décrit par O. Williamson du cas de la coordination pure par le marché (Williamson 1975). Nous allons déjà présenter ce qui est généralement défini comme un modèle de type marché avant de développer les différences de notre modèle par rapport à cette forme « classique » de marché et nous terminerons par différentes caractéristiques du modèle élaboré (outillage, exemple pratique, …)

1.1. Qu'est-ce qu'uns organisation de type marché ?

Dans sa définition la plus courante, le marché est considéré comme un lieu où se rencontrent les offres et les demandes pour un bien donné. La « loi » de l'offre et de la demande vient ensuite régir ce marché ; elle peut être résumée ainsi : si le prix d'une marchandise est élevée, elle va attirer de nombreux vendeurs (ceux qui offrent) tandis que les acheteurs (les demandeurs) se feront rares et de ce fait l'offre sera supérieure à la demande et une partie des marchandises ne pourra pas s'écouler. Si le marché fonctionne bien, le prix aura alors tendance à baisser du fait de la concurrence entre les vendeurs, ce qui réduira l'offre et augmentera la demande jusqu'au point où les quantités offertes correspondront à la demande.

Le marché de concurrence pure et parfaite est quant à lui défini avec cinq conditions (atomicité, information parfaite, libre entrée et sortie, homogénéité, indépendance des décisions entre acteurs). Ce marché de concurrence pure et parfaite n'existe bien évidemment pas dans la réalité, mais ce qui nous intéresse, c'est qu'il est en général considéré comme permettant d'aboutir à une situation « optimale » et que les autorités en charge de la politique économique veillent à ce que les marchés économiques réels se rapprochent de cet « idéal ».

1.2. Une organisation de type marché « encadré »

Dans ce type de structuration tel que nous l'entendons, un acteur commence par fixer quelques règles puis les politiques sont gérées de manière décentralisées avec une intervention possible de l'Etat grâce à un pouvoir de sanction en cas de manquement aux règles. Ensuite les acteurs se

coordonnent par un principe tel que le marché que nous venons de présenter précédemment. Dans notre cas de figure, ce sont par exemple les subventions qui jouent le rôle de signal à partir duquel se feront les arbitrages. Les collectivités possèdent des besoins en investissement, elles connaissent les critères d'attribution des subventions de la part des acteurs supra-locaux. Le mécanisme qui gouverne l'action des collectivités est alors un mécanisme d'incitation-orientation. Les collectivités gardent ici toute possibilité de choix dans leurs actions mais ceux-ci sont souvent guidés par la possibilité d'attribution d'une subvention.

Force est de constater que nous sommes, dans ce modèle, loin d'une forme de marché pure : tous les principes sont « bafoués », puisqu'un acteur peut très bien avoir le pouvoir à lui seul d'orienter le marché, que l'information est bien entendu imparfaite et loin d'être transparente, que les acteurs n'ont pas tous la possibilité de choisir s'ils veulent entrer ou sortir du marché, que les produits[54] ne sont pas substituables et qu'en outre les décisions des acteurs ne sont pas indépendantes.

1.3. La déclinaison concrète de cette structuration

Un exemple pratique d'un tel type de fonctionnement est celui de l'Agence de l'Eau Rhin-Meuse (AERM) où l'Agence fixe ses conditions pour le versement de subvention et les collectivités ont alors le choix soit de s'aligner sur ces critères, soit de renoncer à être subventionnées par l'AERM. On peut aussi citer le Conseil Général du Haut-Rhin, en matière de déchets ménagers, qui dispense des aides aux collectivités à hauteur de 55 % des investissements (taux le plus élevé à l'échelle nationale). Cela permet une diminution sensible du prix de traitement de la tonne et constitue une intervention en faveur de l'activité économique et environnementale des entreprises. Ce taux de subvention élevé constitue une incitation forte pour les collectivités à prendre en compte dans le dimensionnement de leurs projets les déchets industriels banaux qui représentent actuellement la moitié des apports en centre d'enfouissement technique (CET).

Les limites de ce type de fonctionnement peuvent être juridiques car, dans la constitution française, il est inscrit qu'aucune collectivité n'a le pouvoir de tutelle sur une autre. C'est ainsi que le Conseil Général des Landes qui avait fixé un taux de subvention plus élevé pour les communes gérant leur service d'eau en régie a été attaqué par des entreprises privées qui jugeaient cette incitation économique illégale dans le sens où elle ne respectait pas le principe de

[54] Qui peuvent être ici une station d'épuration, un réseau d'eau potable, une usine d'incinération, …

libre administration des collectivités. Le Conseil d'Etat a toutefois accepté la disposition dans la mesure, notamment, où la différence de taux est modérée.

1.4. Savoirs et relations dans la structuration Agence d'objectifs

Une des caractéristiques de cette structuration telle que nous la développons est constituée par l'importance prise par les aspects liés au savoir.

- Dans la structuration de type Agence d'objectif, les savoirs sont nécessaires pour décrire le contexte, ce qui va ensuite permettre de fixer les règles à suivre. Ainsi, l'Agence de l'eau va utiliser les données recueillies sur l'état du milieu et les installations ainsi que sur leur fonctionnement afin d'orienter sa politique et de fixer ses conditions et taux de subventions.
- Les relations, quant à elles, sont développées principalement :
    - En amont, via la négociation sur les programmes d'aides, à travers des comités de bassin, …
    - En aval, en ce qui concerne le problème de l'autonomie des collectivités locales

Les principaux atouts de cette structuration sont l'équité vis-à-vis des différentes collectivités, la transparence du dispositif, et la liberté d'action des collectivités. L'ensemble de ces éléments mettent en évidence une qualité d'ouverture de ce type de dispositif en ce qui concerne les connaissances. Cela fournit aussi en général des atouts pour tenter de construire des abrégés du vrai. Toutefois ces abrégés ne sont pas toujours partagés et ce type de fonctionnement peut entraîner des dérives qui vont à l'opposé (si opposé il y a) d'une gestion intégrée et rationnelle de la ressource (cf. encadré p. 36 sur les berges). De plus, ce type de modèle ne résout absolument pas les problèmes d'asymétrie d'informations et de compétence, c'est-à-dire qu'il ne permet pas de partage de l'information entre les acteurs (nous avons pu constater, qu'en général, celle-ci reste au niveau de celui qui octroie les subventions pour ce qui est du bien fondé de ces critères et les collectivités gardent souvent quant à elle leurs informations quant à la pertinence constatée des installations subventionnées), ni d'acquisition de compétence par les collectivités. Ces différents points viennent questionner l'ouverture vis-à-vis d'autres acteurs, ainsi que la légitimité de ce type de structuration à prescrire.

2. L'intégration par changement d'échelle (structuration type supracommunalité)

Ici, on arrive à une structuration du système d'action territorial par l'exercice d'une responsabilité par un acteur supra-local. Il y a une intégration des compétences à un niveau supra-local. Concrètement, ce type d'intégration est permis par des dispositifs de type intercommunalité élargi ou via les syndicats départementaux. Il peut y avoir soit transfert de compétence, soit délégation auquel cas on confie l'exploitation à un opérateur privé mais pas la compétence. Ce délégataire de service détient alors un rôle clé dans la coordination des actions menées pour peu qu'il soit le délégataire d'un nombre important de collectivités. Dans le cas d'un transfert de compétence, le problème de coordination disparaît de lui-même puisqu'un acteur intègre tous les autres (au regard d'une compétence donnée).

On peut voir ce type de fonctionnement dans le domaine de l'eau par exemple avec le Syndicat Départemental d'Alimentation en Eau Potable de la Vendée (S.D.A.E.P. de la Vendée) qui est un Etablissement Public de Coopération Intercommunale (E.P.C.I.). Par l'intermédiaire des Syndicats Intercommunaux adhérents, il fédère 276 communes (sur les 282 que compte la Vendée). Par transfert de compétence, il exerce les compétences du Service Public de la distribution de l'eau potable. A ce titre, le S.D.A.E.P. de la Vendée a pour rôle, notamment de fixer annuellement les tarifs du service de l'eau potable, identiques pour toutes les communes adhérentes et doit décider des investissements nécessaires aux extensions et aux renouvellements des ouvrages et des réseaux de distribution d'eau potable. En ce qui concerne les déchets ménagers, on peut citer, par exemple, le Syndicat Départemental de Traitement des Ordures Ménagères du Jura qui gère le système départemental de traitement des ordures ménagères conformément au Plan Départemental d'Élimination des Déchets Ménagers et Assimilés. Il exploite ou fait exploiter le Centre Départemental de Traitement des Ordures Ménagères, le Centre de Stockage du Jura et cinq stations de transfert. Il fédère 7 syndicats de collecte qui regroupent aujourd'hui 539 communes pour 250000 habitants soit 99,4% de la population du Jura. Aujourd'hui une cinquantaine de syndicats départementaux de déchets ont vu le jour en France.

Dans cette structuration, on se rapproche de l'intégration verticale telle que décrite par Lawrence et Lorsch qui a été présentée dans le chapitre I (p. 62). Il y a en effet différenciation au niveau des communes (chaque commune conservant des caractéristiques propres) et intégration à un

échelon supérieur afin notamment d'éviter l'éclatement et d'assurer une certaine cohérence des actions.

Les limites de ce type de structuration nous semblent être les coûts de gestion engendrés par ce type de démarche et qui peuvent venir en contrepoint d'économies d'échelle (Garcia 2003) ainsi que les problèmes de mise en œuvre politique qui surgissent régulièrement (pour un développement critique de ce système, cf. chapitre IV p. 218).

Pour une structuration de type supra-communalité, les avantages se situent clairement au niveau de la solidarité et de la gestion d'une ressource rare en bien commun, d'éventuelles économies d'échelles et de renforcement de compétence « technique », à supposer que soit établie la supériorité de principe de la gestion administrée. De plus le dispositif possède l'atout d'être plus transparent que le premier. Cependant il peut impliquer une déresponsabilisation des communes. En outre, des coûts de gestion et des difficultés de mise en œuvre politique peuvent être rencontrés. On constate donc que le principal atout de ce type de dispositif du point de vue de la qualité de l'ACI permise réside dans la légitimité de la prescription ; le cadre et le mandat de celle-ci étant clairs.

Les différences qu'on peut observer entre le modèle tel que nous l'avons vu à l'œuvre et un modèle plus classique tel que décrit par Lawrence et Lorsch est qu'une implication de nouveaux acteurs a lieu. De plus, celle-ci est concomitante à la conception de nouveaux outils qui viennent appuyer ces évolutions. Nous aurons l'occasion dans le chapitre III de développer davantage la présentation de différents outils.

3. L'intégration par la concertation ad hoc (structuration type gouvernance)

3.1. Qu'entend-on par gouvernance ? Une petite synthèse bibliographique

Le terme « gouvernance » a été et est encore employé par divers courants de pensée avec des finalités différentes, ce qui peut prêter à confusion ou sème parfois le doute quand à sa pertinence. L'idée de gouvernance, bien qu'elle soit présente à beaucoup d'endroits est encore trop peu précise pour prétendre être un outil analytique. La gouvernance *« n'est bien souvent qu'une*

commodité de langage pour caractériser un certain état de la gestion publique au sein duquel les institutions gouvernementales auraient d'une certaine façon perdu le monopole de la conduite des affaires publiques » (Casteigts 2003). C'est pourquoi, on peut avoir du mal à cerner la réelle portée de cette notion.

On peut trouver dans la littérature et dans différents domaines un grand nombre de définitions. On en a répertorié six grands types ici en s'inspirant de ceux proposés par Rhodes (Rhodes 1997). Après avoir listé ces grands types de définition, nous allons essayer de synthétiser les points communs entre ces différentes définitions et de mettre en avant leurs points de divergence.

3.1.1 Gouvernance dans le champ économique

Le terme de « gouvernance » a été d'abord utilisé comme équivalent de « gouvernement » (art ou manière de gouverner) au XIIIe siècle. Puis, au XIVe siècle, il est passé dans la langue anglaise en donnant naissance au terme governance (action ou manière de gouverner). Puis il est un peu tombé en désuétude avant de redevenir à la mode dans les années 70 auprès des économistes, notamment Oliver Williamson qui la définit comme *« les dispositifs mis en œuvre par la firme pour mener des coordinations efficaces qui relèvent de deux registres : protocoles internes lorsque la firme est intégrée (hiérarchie) ou contrats, partenariat, usages de normes lorsqu'elle s'ouvre à des sous-traitants »* (Williamson 1975).

3.1.2 Gouvernance comme nouveau processus de gouvernement local : urban gouvernance (par opposition au local government) d'après le New Public Management

Son grand retour a ensuite lieu au cours des années 1980, d'abord dans les sciences politiques anglaises suite au financement par le gouvernement d'un programme de recherche sur le thème de la recomposition du pouvoir local dénommé « urban governance » par les chercheurs afin de se démarquer de la notion de « local governement » associé au précédent régime décentralisé condamné par le pouvoir central. La gouvernance y est alors définie comme la *« capacité des gouvernements à concevoir, à formuler et mettre en œuvre des politiques et, en général à assumer leurs fonctions gouvernementales. »* (Webster's new universal dictionnary). Par la suite, cette notion de « gouvernance urbaine » s'est répandu dans d'autres pays européens dans l'étude des pouvoirs locaux. Pour Rhodes, cette définition de la gouvernance implique *« une nouvelle définition du*

gouvernement (correspondant à un nouveau processus de gouvernement), une nouvelle organisation du pouvoir ou une nouvelle façon de gouverner la société. » (p.652-653) (Rhodes 1996).

3.1.3 Gouvernance au sens institutionnel : bonne gouvernance

Dans le même temps, la notion de gouvernance est apparue au cours des années 1980 dans le champ des relations internationales avec le terme de « good governance » utilisé par des institutions financières internationales pour définir les critères d'une bonne administration publique dans les pays soumis à des programmes d'ajustement structurel. Ainsi, la Commission européenne reprend la définition de la commission Brandt : *«* [la gouvernance désigne] *la somme des voies et moyens à travers lesquels les individus et les institutions, publiques ou privées, gèrent leurs affaires communes. Il s'agit d'un processus continu grâce auquel les divers intérêts en conflits peuvent être arbitrés et une action coopérative menée à bien. Ceci inclut les institutions formelles et les régimes chargés de mettre en application les décisions, ainsi que les arrangements que les gens ou les institutions ont acceptés ou perçoivent comme étant de leur intérêt. »* (Bail 1996)

3.1.4 Gouvernance en tant que système socio-cybernétique

Pour Kooiman, la gouvernance *« can be seen as the pattern or structure that emerges in a socio-political system as a 'common' result or outcome of the interacting intervention efforts of all involved actors. This pattern cannot be reduced to one actor or group of actors in particular »* (Kooiman 1993a) ce qui signifie que l'action publique n'est pas produite par un gouvernement central uniquement mais en interactions fortes avec le gouvernement local, avec le secteur privé, avec les associations, … Toujours pour Kooiman, ces interactions sont rendues nécessaires par la prise de conscience de l'interdépendance entre acteurs. En effet, *« no single actor, public or private, has all knowledge and information to solve complex dynamic and diversified problems ; no actor has sufficient overview to make the application of needed instruments effective ; no single actor has sufficient action potential to dominate unilaterally in a particular governing model. »* (Kooiman 1993b). L'approche socio-cybernétique met en avant les limites d'un gouvernement centralisé et souverain. Les grands traits de la gouvernance qu'elle dégage sont :

- la multiplicité des acteurs (spécifiques à chaque politique)
- l'interdépendance entre les acteurs sociaux, politiques et administratifs
- des objectifs partagés

- des frontières floues entre les sphères publiques, privées et associatives
- la multiplicité des nouvelles formes d'action, d'intervention et de contrôle

On retrouve une définition assez similaire chez Casteigts : *« La gouvernance recouvre des modes de coordination partenariaux et territorialisés, intermédiaires entre hiérarchie et marché dans le champ économique, entre gouvernement institutionnel et société civile dans le champ politique. »* (Casteigts 2003).

3.1.5 Gouvernance en tant que réseaux « auto-organisés »

Ce type de définition de la gouvernance voit celle-ci non pas comme une forme hybride mais comme une alternative aux structurations de type marché et hiérarchie. Ce courant défend l'idée que les réseaux d'acteurs s'auto-organisent, c'est-à-dire que le réseau est autonome et auto-gouverné : *« they* [Les autres acteurs que le gouvernement] *are not controlled by any single superordinated actor, not even the government. They largely control themselves. »* (Kickert 1993). Les réseaux intégrés résistent au gouvernement, développent leurs propres politiques et façonnent leurs environnements. Rhodes (Rhodes 1997) retient cette définition et identifie quatre principales caractéristiques de la gouvernance : interdépendance entre les organisations, interactions continuelles entre les membres des réseaux, interactions sous forme de jeux, un degré d'autonomie significatif par rapport à l'Etat. La gouvernance correspond alors à la caractérisation donnée par Le Galès : *« un processus de coordination d'acteurs, de groupes sociaux, d'institutions pour atteindre des buts propres, discutés et définis collectivement dans des environnements fragmentés, incertains.* » (Le Galès 1995) ou comme *« les nouvelles formes interactives de gouvernement dans lesquelles les acteurs privés, les différentes organisations publiques, les groupes ou communautés de citoyens, ou d'autres types d'acteurs, prennent part à la formulation de la politique »* (Marcou, Rangeon et al. 1997). Ce type de définition rejoint, à mon sens, assez bien les 5 caractéristiques de la gouvernance relevées par Stoker (Stoker 1998), à savoir :

- configuration d'acteurs hétérogènes qui déborde de la sphère du gouvernement
- responsabilité et frontières plus floues entre les sphères de l'action sociale et de l'action économique
- interdépendance entre les acteurs de l'action collective
- évolution du rôle de l'Etat vers moins d'autorité mais plus d'animation de l'action collective grâce au support d'outils
- existence de réseaux d'acteurs autonomes

En bref, la gouvernance semble trouver son fondement dans un dysfonctionnement croissant de l'action publique impliquant l'émergence de nouvelles modalités de régulation publique où différents acteurs d'origines diverses sont associés à la gestion des affaires publiques au travers de processus de participation et de négociation.

3.2. La gouvernance comme système de coordination horizontal multipartenarial

Malgré leur apparente diversité, il nous semble qu'on peut toutefois tirer quelques points communs de ces différentes acceptions de la notion de gouvernance. Nous allons ainsi définir les contours de ce que nous appellerons gouvernance dans ce travail de thèse.

En premier lieu, la gouvernance met l'accent sur les **transformations de l'action publique** en mettant en avant dans un premier temps les différences avec le modèle politique traditionnel où seules les autorités politiques possèdent la responsabilité de la gestion des affaires publiques. Cela distingue la notion de gouvernance de la notion de gouvernement. La notion de gouvernance a pour intérêt de rappeler que *« l'action publique ne se réduit plus à l'action des seuls « gouvernements », dont l'étude ne peut désormais plus rendre compte de la complexité d'une activité qui transcende les barrières du privé et du public, traverse les nomenclatures politico-administratives et mêle les différents niveaux d'intervention tant infra- que supra-nationaux »* (Duran 1998). Selon l'hypothèse que les sociétés actuelles rencontrent une crise de la gouvernabilité, la gouvernance apparaît pour ses promoteurs comme la meilleure réponse possible aux contradictions engendrées par le développement politique et social.

Ensuite, la gouvernance met en avant la **pluralité et la diversité des acteurs intervenant dans la gestion des affaires publiques**. Elle attire donc l'attention sur le fait que, lorsque de nouveaux acteurs sont associés au processus de décision, lorsque la frontière entre les secteurs publics et privés se déplace, les responsabilités se déplacent aussi entre l'Etat et la société civile. Elle s'oppose ainsi à un modèle stato-centré de conduite des politiques publiques.

Enfin, elle met aussi en avant la notion **d'interdépendance des acteurs dans l'action collective,** notamment la dépendance grandissante de l'action publique vis-à-vis du consentement des usagers-citoyens et des acteurs privés. La gestion des affaires publiques repose sur des processus d'interaction et de négociation entre des intervenants hétérogènes. Ce processus conduit à l'élaboration collective d'un projet sur la base **d'objectifs discutés**

collectivement et partagés. Ce type de structuration permet donc de produire de la coordination grâce à la concertation et à la négociation autour d'un problème partagé.

On pourrait rapprocher cette structuration de celle de l'adhocratie tel que décrite par Mintzberg (Mintzberg 1984). Des ajustements mutuels entre acteurs, une décentralisation sélective, une spécialisation des tâches horizontales et un environnement dynamique et complexe constituent des caractéristiques communes de ces deux structurations.

Ce type de fonctionnement peut, par exemple, être observé dans le Bas-Rhin pour l'intervention du Conseil Général dans le domaine de l'aménagement et de l'entretien des rivières. Ainsi, le Conseil Général a mis en place un dispositif depuis 1991 : les Schémas d'Aménagement et de Gestion de l'Etat Ecologique des Cours d'Eau (SAGEECE). Ce dispositif, basé sur la concertation entre les différents acteurs concernés par la rivière (élus, pêcheurs, agriculteurs, …), propose un cadre pour définir, organiser et programmer la gestion et l'entretien de la rivière et du milieu naturel sur lequel elle étend son influence. Il s'agit d'agir sur le cours d'eau dans sa totalité et non plus par petits tronçons. Le SAGEECE débouche sur l'élaboration en commun d'un programme de travaux autour de la rivière.

Les limites de ce modèle nous semblent résider dans le risque de dilution des responsabilités qui peut avoir lieu. De plus, parfois, l'obtention nécessaire d'un consensus peut conduire à l'adoption d'un consensus « mou ». Enfin, les risques semblent souvent mal gérés par ce type de démarche à cause notamment de la dilution des responsabilités que le système de gouvernance entraîne.

La gouvernance permet l'implication d'un plus grand nombre d'acteurs, ainsi une co-construction des politiques, donc une ouverture en ce qui concerne l'exploration tant des relations que des savoirs. Ceci rend possible la gestion d'une ressource rare en bien commun et celle des externalités. Les problèmes créés sont l'opacité des processus, le risque d'hégémonie de certains acteurs, la déresponsabilisation possible de tous et une gestion des risques souvent mal adaptée car tout le monde étant impliqué, cela peut créer une impression pour chacun que la responsabilité des décisions ne lui incombe pas. Ces différents problèmes viennent atténuer l'intérêt de ce dispositif pour l'exploration et la prescription des relations.

3.3. L'apparition d'une volonté de prescription dans la structuration de type gouvernance

L'apparition d'une volonté de prescription dans la structuration de type gouvernance démarque notre idéal-type par rapport aux formes classiques dont il s'inspirent. En effet, contrairement à la structuration Agence d'objectif qui paraît lui clairement tourné vers la prescription, la gouvernance est plutôt un outil servant habituellement à l'exploration. L'implication de nombreux acteurs, la souplesse du dispositif, son caractère démocratique, l'élaboration conjointe d'objectifs partagés sont des caractéristiques idéales pour mener cette exploration. Ce que nous avons pu constater et que nous développerons dans la partie B de ce chapitre est que cette structuration est dans notre cas utilisée avec une volonté de prescription, ce qui nous semble nouveau par rapport à ce qui est relevé habituellement dans la littérature sur ce type de dispositif.

4. L'intégration par la hiérarchie (structuration type chef de file)

Cette structuration est celle qui a émergé le plus récemment et qui nous semble la plus révélatrice de la volonté de mettre en place des dispositifs rendant possible une intégration.

4.1. L'origine de la notion de « chef de file » :

La notion de collectivité « chef de file » a été mise en avant par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 04 février 1995, sous l'impulsion du Sénat. L'article 65 de cette loi prévoit qu'une loi de clarification des compétences entre l'Etat et les collectivités locales devrait définir *« les conditions dans lesquelles une collectivité pourra assumer le rôle de chef de file pour l'exercice d'une compétence ou d'un groupe de compétences relevant de plusieurs collectivités territoriales* ».

Cette loi du 04 Février 1995 envisageait deux manières de désigner le chef de file :
- soit directement ; la future loi désignant la collectivité chef de file par groupes de compétences ;
- soit indirectement ; la future loi se bornant à élaborer un cadre précis pour l'exercice de ce rôle de chef de file et pour la désignation de celui-ci sans désigner de collectivité explicitement, afin d'adapter cette responsabilité aux réalités locales.

Or, la loi de clarification des compétences ne fut jamais votée, ce qui entraîne que la notion de chef de file n'a **toujours pas reçu de traduction législative**, donc pas de définition « officielle »… On peut voir une conception a minima de la notion de chef de file poindre dans l'article 72 de la loi constitutionnelle de mars 2003 qui donne à la loi le pouvoir de donner à une collectivité l'autorisation d'organiser les modalités de l'action commune à plusieurs collectivités sans que toutefois le terme de chef de file ne soit explicitement repris.

4.2. Pourquoi un « chef de file » ? cohérence et coordination

La question de la pertinence de la mise en place d'un chef de file n'est pas nouvelle, puisqu'on peut déjà la voir abordée dans (Engel et Fixari 1994) par exemple. A l'échelle d'un bassin hydrographique, afin de satisfaire au mieux les besoins (lutte contre la pollution, les inondations, …), une planification des équipements à prévoir et des compromis entre les différentes utilisations de l'eau, qu'elle soit souterraine ou fluviale, sont nécessaires. Les auteurs constatent la difficile planification et regrettent la présence d'études sans suites de par la non présence d'un acteur désigné pour remplir ce rôle.

Dans des contextes impliquant un nombre croissant de collectivités, l'action commune de ces collectivités peut gagner en cohérence et en efficacité par la mise en place de véritables solidarités et complémentarités. Ainsi, dans son rapport parlementaire d'information intitulé « Pour une République territoriale : l'unité dans la diversité »[55], le sénateur Michel Mercier déclare que *« la notion de chef de file peut contribuer à assurer une plus grande cohérence des actions communes ainsi conduites »*. De même, le président de l'association des Etablissements Publics Territoriaux de Bassin (EPTB), pense que la notion de chef de file qui a émergé du débat sur la décentralisation *« pourrait être une voie à expérimenter en vue d'une meilleure coordination des acteurs pour l'exercice de leurs compétences « eau » »*.

De plus, sans pour autant remettre en cause le contenu des compétences, ni surtout le principe d'absence de tutelle entre collectivités, la notion de chef de file peut apporter une clarification utile dans la mise en œuvre des partenariats entre collectivités.

[55] Sénat n°447 tome 1 (1999-2000)

4.3. une ambition variable

4.3.1 Un chef de file pour chaque action commune : un maître d'ouvrage spécialisé

Revenant à la charge, le Sénat, lors de l'examen de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire du 25 juin 1999, a fait réapparaître la notion définie de la manière suivante :

« *Lorsque, pour l'exercice de leurs compétences relatives à l'aménagement du territoire et au développement économique, les collectivités territoriales et leurs groupements décident de mener des actions communes dans des conditions fixées par une* ***convention****, cette convention désigne pour chacune des actions envisagées l'une de ces collectivités ou l'un de ces groupements pour en* ***coordonner*** *la programmation et l'exécution.*

La convention peut charger la collectivité ou le groupement chef de file d'exercer pour le compte des parties à la convention les missions du maître d'ouvrage au sens de la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée et d'en assumer les droits et les obligations. Un cahier des charges annexé à la convention peut, en outre, définir les moyens communs de fonctionnement nécessaires à la réalisation de ces actions. »

La notion ainsi définie n'avait pas pour but de modifier la répartition actuelle des compétences mais de définir clairement les modalités de la mise en œuvre d'actions impliquant des collectivités multiples. Pour résumer, on pourrait dire que l'objectif affiché pour les chefs de file ainsi définis est de **coordonner les acteurs afin d'économiser les coûts de gestion**.

Suite au rejet de cette première proposition par l'Assemblée Nationale, la concertation Assemblée Nationale – Sénat a fait évoluer cette définition en y ajoutant les précisions suivantes :

« *Dans le dispositif adopté par le Sénat, la collectivité chef de file devait jouer un rôle de coordination de la programmation et de l'exécution de ces actions communes. Garante de la cohérence des objectifs communs aux différentes collectivités, la collectivité chef de file n'exercerait en aucun cas un pouvoir de contrainte. Cette notion ne remettait donc pas en cause le principe fondamental des lois de décentralisation qui prohibe toute tutelle d'une collectivité sur l'autre. Chaque collectivité pourrait exercer ses compétences dans le cadre du* ***partenariat avec d'autres collectivités autour d'objectifs communs et d'engagements librement pris*** *ou sous une autre forme qui lui paraîtrait plus appropriée. Ce partenariat ne modifierait pas, par ailleurs, les compétences de l'Etat dans son rôle de garant de la cohésion nationale.* »[56]

---

[56] extrait du document de la mission commune d'information (http://www.senat.fr/rap/r99-447-1/r99-447-1163.html)

La fonction de chef de file est donc une **fonction d'animation et de coordination dans un cadre volontaire** destiné à favoriser une plus grande cohérence de l'action des collectivités territoriales.

La désignation ou non de la collectivité chef de file par la loi a été discutée : « *Le Sénat avait jugé nécessaire de désigner dans la loi la collectivité qui serait, en principe, chef de file pour des actions communes à la région et aux Départements. Les parties à la convention auraient eu néanmoins la faculté, en fonction du contexte local, de désigner un autre chef de file. Sauf stipulation contraire, pour des actions communes à la région et au Département, la région devait être la collectivité chef de file des actions d'intérêt régional, le Département exerçant la même mission pour le développement local et la promotion des solidarités réciproques entre la ville et l'espace rural. Il serait évidemment souhaitable que s'applique un principe de subsidiarité dans le choix de la collectivité chargée d'exercer cette mission de coordination.* » [57]

Ici, la définition inclut une dimension de planification, qu'on peut qualifier de « restreinte » car elle n'est basée que sur le volontariat des acteurs. Toutefois, il s'agit toujours de la planification d'actions librement mises en commun. Suite à la concertation avec l'Assemblée Nationale, l'évolution principale de la définition initiale de la notion de chef de file donnée par le Sénat réside essentiellement dans la réaffirmation du caractère volontaire de ces conventions, et dans le rappel du principe de subsidiarité.

Finalement, aucune référence à cette notion de chef de file n'a été faite dans cette loi de 1999 sur l'aménagement et le développement durable du territoire.

4.3.2 Un chef de file pour la planification

Une seconde définition peut être proposée avec quelques nuances par rapport à la précédente. Selon le président de l'association des EPTB, *« la fonction principale de ce chef de file doit résider dans sa capacité à* ***porter la concertation*** *et à* ***animer****, au côté de l'Etat et des Agences de l'Eau la préparation des documents de* ***planification*** *sur l'eau et ses usages dans le cadre du bassin fluvial »*[58].

---

[57] idem

[58] extrait d'une note du président de l'association des EPTB intitulée « La gestion des fleuves et rivières à l'échelle des bassins versants : pour une nouvelle gouvernance »

Dans cette seconde définition, le rôle du chef de file comporte un volet planification, qui va au-delà manifestement de la seule planification des actions menées en commun. Tout l'enjeu tient évidemment dans la portée juridique des documents de planification (rappelons à ce propos que les Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE) possèdent une portée réglementaire vis-à-vis des décisions publiques), et dans l'éventuel pouvoir d'interprétation et d'arbitrage dont pourrait être doté le chef de file en cas de litige.

4.3.3 Un chef de file pour la co-décision

Enfin, une version forte de la notion de chef de file semble plutôt portée par certaines Régions. En effet, on peut voir que ces dernières définissent le rôle de chef de file comme allant beaucoup plus loin que la seule planification puisqu'elles mettent derrière cette responsabilité un nombre conséquent de compétences à assumer par le chef de file. Elles insistent notamment sur la compétence du chef de file pour exercer le pouvoir de police et celui de **co-décision** en ce qui concerne la localisation des équipements et des services publics. La Région Alsace, dans une note pour les Assises régionales des libertés locales de décembre 2002, évoque explicitement le transfert des compétences que nous venons de citer. Quant à la Région Bretagne, elle s'est portée candidate à *« l'expérimentation pour une nouvelle approche décentralisée qui lui permettrait d'exercer une compétence renforcée de chef de file »*[59] dans la politique de l'eau. En Bretagne, le territoire est adapté à ce type de démarche *« en raison de sa typologie hydrographique et des fortes aspirations sociétales allant dans ce sens »*. La Région a notamment pour objectif de coordonner les données sur l'eau, les schémas existants via un schéma breton de gestion de l'eau, et les moyens administratifs et financiers affectés à la politique de l'eau en Bretagne. Le protocole de l'expérimentation devra préciser l'articulation des rôles respectifs de la Région et des autres acteurs (collectivités, Départements, Agence de Bassin et communes, …) ; l'Etat restant bien entendu responsable de « l'eau patrimoine commun de la nation » et garant de la cohérence des mesures de la qualité de l'eau.

En conclusion, dans cette structuration telle que nous la concevons, un acteur supra-local est explicitement désigné afin de remplir le rôle de coordination des acteurs qui s'avère nécessaire. La différence fondamentale entre cette structuration et celle type supra-communalité est qu'ici un des acteurs est habilité plus ou moins temporairement sur un champ plus ou moins précis à mettre en œuvre des actions communes et à arbitrer en cas de litiges. Il n'y a pas dessaisissement des collectivités de base de leurs compétences, mais cela permet à l'acteur supra-local de

[59] in L'avis Régional d'octobre 2003, publication du Conseil Economique et Social de Bretagne

posséder une capacité d'arbitrage par un mandat d'autorité clair dans un cadre déterminé plus ou moins limitativement. Par exemple, le chef de file peut être un Département qui a la responsabilité et la compétence du Plan Départemental déchets. C'est une structuration intermédiaire entre le type supra-communalité et le type gouvernance qui est beaucoup plus souple. C'est finalement cette structuration qui se rapproche le plus de l'intégration verticale chez les économistes.

Les limites de cette structuration sont pour l'instant d'ordre politique : les communes craignant la tutelle éventuelle d'un chef de file ce qui pour l'instant a freiné le recours à ce type de dispositif.

Une structuration de type « chef de file » permet de définir et de partager clairement les responsabilités et les compétences (ce qui implique une légitimité en ce qui concerne les relations). Les prescriptions sur les savoirs cherchent à inciter à la solidarité et à permettre de gérer une ressource rare en bien commun en se souciant des aspects transversaux. Toutefois, les abrégés du vrai sont ici encore difficiles à construire. Le problème éventuellement créé par ce type de fonctionnement en ce qui concerne les relations est la crainte d'une tutelle entre collectivités. Enfin, ce type de dispositif n'a, en général, d'après ce que nous avons pu constaté, pas une vocation d'exploration des savoirs ; l'ouverture par rapport à ceux-ci reste alors assez limitée.

Partie B. L'intégration départementale de la gestion de l'eau, un système d'acteurs polarisé autour du Conseil Général

Rq. : Un rappel de la notation utilisée nous semble nécessaire avant d'aborder cette partie. Nous utilisons le terme département avec une minuscule pour désigner le territoire géographique départemental, tandis que nous employons le terme « Département » avec une majuscule (ou Conseil Général) lorsque nous parlons de l'acteur que constitue la collectivité départementale.

Dans cette thèse, nous avons choisi d'aborder notre problématique en entrant par la question du territoire. Et parmi les deux types de territoire présentés précédemment (administratif ou hydrographique), nous avons choisi un territoire administratif : le territoire départemental et ceci, pour deux raisons principales : d'une part parce qu'il existe déjà beaucoup de travaux sur le

territoire hydrographique et beaucoup moins sur le territoire administratif dans le domaine de l'eau, et d'autre part le département constitue un cadre légitime notamment car il est investi par les acteurs de terrain comme nous allons le montrer ci-après. Nous montrerons ensuite dans cette partie que, tout au moins dans le département où nous avons effectué notre étude, le système d'acteur est polarisé autour d'un acteur : le Conseil Général et que l'intervention de celui-ci se fait selon un modèle intermédiaire entre la gouvernance et le chef de file. Ici nous défendons l'intérêt d'une étude de cas en profondeur en tant que méthodologie de recherche (voir chapitre I, partie B) et nous justifions ce choix méthodologique par rapport à la spécificité de notre cas d'étude. Nous avons retenu le Département pour notre étude pour deux raisons : d'une part, car notre partenaire de terrain était le Conseil Général du Bas-Rhin ; d'autre part car le Département a actuellement une place sur le devant de la scène ; les dernières lois de décentralisation ont en effet renforcé cette institution, l'Assemblée des Départements de France se prononce en faveur de plus de responsabilité dans le domaine de l'eau et enfin les Départements ont un poids financier important dans l'eau. C'est ce que nous allons développer dans la première section de cette partie via un bref historique du développement de l'institution départementale et de sa place dans le domaine de l'eau. Nous commençons pour cela par présenter le rôle des Départements et nous resituons ainsi leur rôle dans le contexte de décentralisation et dans celui de la politique de l'eau.

Puis, dans une deuxième section, nous abordons l'entrée dans l'étude de cas à proprement parler par la présentation d'un Département et de la gestion de l'eau via l'exemple du Département du Bas-Rhin. Nous analysons ainsi le cas plus spécifique du Bas-Rhin en le resituant dans son contexte particulier et finissons cette section par la présentation des diverses interventions du Département du Bas-Rhin dans la gestion de l'eau. Afin de recenser son activité dans le domaine de l'eau, nous commençons par présenter le socle des actions qui sont souvent présentes également dans d'autres Départements (appui aux collectivités, rivière, …) puis nous présentons de manière plus transversale les outils qui sont utilisés afin de construire une vision plus générale d'un acteur supra-local dans la gestion de l'eau dans l'ensemble de son cycle.

Enfin, nous fournissons des éléments d'analyse de l'action du Département du Bas-Rhin en tant que pivot dans le système territorial de la gestion de l'eau. Nous insistons notamment sur la spécificité de l'action du Département du Bas-Rhin et de son projet de politique de l'eau en présentant la démarche de démocratie participative « Hommes & Territoires » qu'il a mis en place. Nous concluons ce chapitre en analysant le Département en tant qu'acteur supra-local. Nous montrons notamment que le département possède une place particulière dans le système d'action territorial de la gestion de l'eau en tant que « cadre intermédiaire de structuration du

pouvoir territorial » (Cadiou et Maubert 2005) (p.43) et que le Conseil Général constitue un acteur pivot dans le système de gouvernance locale de l'eau dans le Bas-Rhin. Nous évaluons aussi la qualité de l'action collective intégratrice mise en place par le Département en nous basant sur le schéma normatif de l'action collective intégratrice que nous avons élaboré.

1. Les Départements : un acteur ancien et politiquement influent

Derrière le terme générique de département, se cachent des contextes locaux fort disparates. Ainsi, sur les 100 départements français (dont 4 outre-mer), la superficie peut varier de 105 km^2 pour le plus petit (Paris) à 800 fois plus (83 534 km^2 pour la Guyane française le plus grand). De même, la population est de 73 500 habitants pour le département le moins peuplé (la Lozère) tandis que le plus peuplé (le Nord) compte 2 555 020 habitants[60]. Les départements possèdent toutefois des points communs : ils sont gérés par des conseils généraux dont les représentants sont élus pour 6 ans et renouvelables par moitié tous les 3 ans ; ils possèdent des compétences qui leur sont communes : l'action sociale, l'aménagement de l'espace et les équipements (voirie départementale, transport non urbain, aménagement et gestion des cours d'eau domaniaux transférés aux Départements, programme d'aide à l'équipement rural, …), l'éducation, la culture et le patrimoine (notamment ce qui concerne les collèges), et l'action économique (participation au financement des aides économiques aux entreprises et mise en œuvre de ses propres régimes d'aide en accord avec la Région). Dans cette partie, nous nous intéresserons dans un premier temps à dresser un historique de l'institution départementale ainsi que de son influence dans le système politico-administratif local pour ensuite questionner la place de cette institution dans le contexte de décentralisation actuel avant de traiter plus spécifiquement sur la question de l'eau et des déchets.

1.1. Une affirmation progressive de la place des Départements

Dans ce paragraphe, nous souhaitons retracer brièvement l'historique de l'institution départementale depuis sa création jusqu'à aujourd'hui.

[60] Chiffres issus du recensement de 1999

1.1.1 Fin XVIIe-fin XIXe : création des départements en tant que division du territoire

En 1789, le territoire français est divisé en provinces et généralités, gouvernées par des Intendants nommés par le roi. Le 29 septembre 1789, Thouret présente un rapport sur la division de la France à l'Assemblée constituante : il vise à créer 80 départements, en plus de Paris, formant chacun un carré de 18 lieues de côté, divisé en 9 communes ou districts, lui-même divisé en 9 cantons. Les administrations territoriales doivent rester assez petites pour ne pas entraver le pouvoir central : *« Craignons d'établir des corps administratifs assez forts pour entreprendre de résister au chef du pouvoir exécutif, et qui puissent se croire assez puissants pour manquer impunément de soumission à la Législative »* (3 novembre 1789, Thouret à l'Assemblée constituante, cité sur le site Internet de l'assemblée nationale), c'est pour cela que ces administrations sont conçues pour être de dimension et de population relativement réduites. Partisan d'un découpage géométrique en rupture complète avec les anciennes provinces, Thouret s'oppose ainsi à Mirabeau, plus soucieux de respecter l'héritage historique et géographique du passé.

La loi du 22 décembre 1789, relative à la constitution des assemblées primaires et des assemblées administratives, crée le département, conçu comme une **division du territoire et non comme une nouvelle collectivité**. Elle institue un comité formé de quatre députés, destiné à trancher les cas dans lesquels les députés des provinces ne s'entendraient pas pour fixer les nouvelles limites des départements. C'est ainsi qu'on aboutit le 4 janvier 1790 à la création des départements par l'assemblée constituante afin de remplacer les provinces de France jugées contraires à l'homogénéité de la Nation. Dans un souci de rationalité, l'assemblée constituante fixe les frontières des départements de sorte qu'ils constituent une portion de territoire suffisamment petite pour être gérée facilement par un chef-lieu[61]. Enfin, pour ne pas rappeler le découpage en province de l'Ancien Régime, les départements sont nommés non pas d'après des critères historiques, mais d'après des critères purement géographiques (noms de rivières, de montagnes, etc).

[61] La taille de ces départements fut déterminée de façon telle qu'il devait être possible de se rendre, depuis n'importe quel point de leur territoire, au chef-lieu de chacun de ceux-ci en moins d'une journée de cheval.

Encadré 6 :

Les variations du nombre de départements

Le nombre de départements, initialement de 83, grimpe à 130 en 1810 avec les gains territoriaux de la République et de l'Empire, puis retombe à 86 après la chute de ce dernier en 1815. L'acquisition de Nice et de la Savoie en 1860 conduit à un total de 89. Trois départements de l'Alsace et de la Lorraine (le Haut-Rhin, le Bas-Rhin et une partie de la Meurthe et de la Moselle) sont cédés à l'Allemagne en 1871 et restitués en 1919. Les parties non annexés de la Meurthe et de la Moselle sont fusionnées dans le nouveau département de Meurthe-et-Moselle. Une partie du Haut-Rhin située autour de Belfort et qui resta française en 1871 n'est pas réintégrée dans son département d'origine en 1919 et devient le Territoire de Belfort en 1922. La loi du 19 mars 1946 érige les quatre "vieilles" colonies de la Guadeloupe, de la Martinique, de La Réunion et de la Guyane française en départements d'outre-mer. La loi du 10 juillet 1964 portant réorganisation de la région parisienne crée 8 départements en région parisienne, au lieu et place des trois départements de la Seine, de la Seine et Oise et de la Seine et Marne : Paris, Seine-et-Marne, Yvelines, Essonne, Hauts-de Seine, Seine-Saint Denis, Val-de-Marne, Val d'Oise. La même loi du 10 juillet 1964 transforme Paris en une " collectivité territoriale à statut particulier ayant des compétences de nature communale et départementale ". Ces réorganisations de la région parisienne et la division de la Corse en 1976 ajoutent six départements. En comptant les quatre départements d'outre-mer actuels, le total est porté à 100.

1.1.2 Fin XIXe : constitution d'un régime juridique

Avec les lois des 10 août 1871 et 5 avril 1884, s'ouvre une nouvelle ère pour les départements via la constitution du régime juridique des Départements et des communes.

En effet, la loi du 10 août 1871 institue le Conseil Général et prévoit son élection au suffrage universel et son renouvellement par moitié tous les trois ans, avec un conseiller général par canton, élu pour six ans. Toutefois, bien qu'il ait la possibilité de prendre des décisions sans approbation préalable du préfet, le conseil général ne dispose pas d'un pouvoir de décision sur l'ensemble des affaires départementales. En particulier, il ne peut qu'émettre des vœux sur les questions économiques et d'administration générale. De plus, le préfet reste la seule autorité exécutive du département.

Quant à la loi du 5 avril 1884, elle permet au Département d'acquérir le statut de collectivité territoriale.

1.1.3 Milieu-fin du XXe : un territoire à deux vitesses qui fait émerger une volonté d'aménagement du territoire et propulse l'acteur régional sur le devant de la scène

En 1947, la publication de "Paris et le désert français" de Jean-François Gravier vient remettre en question le développement jusque là « peu mouvementé » des Départements. Ce vigoureux réquisitoire tend en effet à condamner la croissance incontrôlée et le poids démesuré de la région parisienne qui provoquerait la désertification progressive des autres régions françaises tant sur le plan humain qu'économique. Il dénonce la centralisation qui aurait entravé le développement des provinces françaises par la concentration de l'essentiel des pouvoirs politiques et économiques à Paris. La prise de conscience des méfaits de la centralisation se traduit par la volonté de mettre en place un "aménagement du territoire ", c'est-à-dire la mise en œuvre d'une politique en faveur d'une meilleure répartition des activités sur l'ensemble du territoire. Cette politique cherche à susciter l'implantation en province d'activités économiques, industrielles ou tertiaires. C'est dans cette optique que la direction à l'aménagement du territoire au ministère de la reconstruction est instituée par Eugène Claudius-Petit en 1950 et que le premier système d'aide au développement régional est mis en place en 1955. L'aménagement du territoire est, en termes de développement économique et social, le corollaire de la décentralisation. Dans la continuité de ces mesures, la Délégation à l'Aménagement du Territoire (DATAR) est créée le 14 février 1963. Elle est chargée d'harmoniser les actions entreprises dans les régions et de donner l'impulsion nécessaire à leur développement moderne. Simultanément, la Commission nationale d'aménagement du territoire est instituée, associant à la définition des grandes lignes de la politique d'aménagement les représentants des activités professionnelles, des syndicats ouvriers et des régions.

On voit ici que durant cette période, c'est plutôt la Région qui se trouve en première ligne et qui profite des différentes mesures adoptées durant cette période. Il nous a cependant semblé intéressant de l'évoquer ici afin de mettre en exergue le fait que les politiques qui se mettent en place sont issues d'une balance perpétuelle des pouvoirs entre les différentes collectivités territoriales.

C'est ainsi, qu'entre 1955 et 1975, trois mille opérations de délocalisation soutenues par la DATAR ont permis de créer 400.000 emplois en province. Les écarts de la croissance en emplois industriels entre l'Ile de France et les régions de l'Est et de l'Ouest se sont modifiés largement en faveur de ces dernières. Mais l'institution régionale reste une structure administrative, dépourvue de toute légitimité démocratique. De plus cet effort s'est, pour l'essentiel, développé en période d'expansion économique. La crise économique, à partir de 1973-1974 tend à accentuer les

déséquilibres régionaux au profit des Régions les plus favorisées et, notamment, de la Région parisienne.

1.1.4 Fin XXe-début XXIe : vers toujours plus de décentralisation

(a) mai 1981 / mars 1983 : les lois de décentralisation 1e phase

La décentralisation fut au tout premier rang des préoccupations du Gouvernement de Pierre Mauroy, Premier ministre, et de son ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation, Gaston Deferre. L'article 72 de la Constitution énumère les catégories de collectivités territoriales existantes (communes, Départements, territoires d'outre-mer) et précise que " toute autre catégorie de collectivité territoriale est créée par la loi ". Les lois de décentralisation[62] vont avoir pour effet de créer une nouvelle catégorie de collectivités locales : les Régions. Au terme d'une période de transition, jusqu'à l'élection au suffrage universel direct des conseils régionaux, prévue en 1986, la Région devient une collectivité locale de plein exercice. Le pouvoir exécutif départemental ou régional est transféré du préfet, fonctionnaire de l'Etat, aux présidents des Conseils Généraux ou Régionaux, élus territoriaux. L'article 1er de la loi dispose que « *les communes, les Départements et les Régions s'administrent librement par des conseils élus* » et prévoit que « *des lois détermineront la répartition des compétences entre les communes, les Départements, les Régions et l'Etat, ainsi que la répartition des ressources publiques résultant de nouvelles règles de la fiscalité locale et de transferts de crédits de l'Etat aux collectivités locales, l'organisation des Régions, les garanties statutaires accordées aux personnels des collectivités locales, le mode d'élection et le statut des élus, ainsi que les modalités de la coopération entre communes, Départements et Régions, et le développement de la participation des citoyens à la vie locale.* »

De plus, les tutelles administratives et financières de l'Etat sur les actes des collectivités territoriales sont supprimées au profit d'un **contrôle de légalité a posteriori**, exercé par les préfets et les tribunaux administratifs. Les actes des collectivités territoriales sont exécutoires de plein droit. En ce qui concerne le contrôle financier, la loi du 10 juillet 1982 charge les chambres régionales des comptes, nouvelle catégorie de juridictions, du jugement des comptes, du contrôle des actes budgétaires et de l'examen de la gestion des collectivités et des établissements publics locaux.

La loi du 2 mars 1982 est complétée par plusieurs textes importants, dont notamment :

---

[62] Votée en première lecture à l'Assemblée nationale dès le mois d'août 1981, la loi promulguée en mars 1982 a pour titre " loi relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions ".

- la loi du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification,
- les lois des 7 janvier 1983 et 22 juillet 1983 relatives à la répartition des compétences entre les collectivités locales et l'Etat.

L'ensemble de cette législation permet :

- de redéfinir les droits et libertés des collectivités territoriales au travers de la transformation du contrôle de leurs actes par l'Etat.
- de transférer massivement des compétences et des moyens financiers de l'Etat vers les collectivités locales[63].
- De reconnaître l'action économique des collectivités locales.
- De mettre en place de nouveaux instruments budgétaires, en particulier au travers des contrats de plan Etat-Régions qui vont devenir le principal instrument du développement territorial.
- De mettre en oeuvre de nouveaux " statuts " pour les élus et les fonctionnaires locaux.

Ce processus de décentralisation vient bousculer vivement deux siècles de centralisation, voire plus. Cependant, certains critiquent la superposition de trois niveaux d'administration locale (Région, Département, commune). Parmi ces critiques, certains souhaiteraient le renforcement de la région au détriment des Départements tandis que d'autres prônent le regroupement des communes.

Dans le même temps, un certain nombre d'avancées sont impulsées afin de développer l'intercommunalité. Ainsi, la loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République dispose que *« l'administration territoriale de la République est assurée par les collectivités territoriales et les services déconcentrés de l'Etat (…) et qu'elle est organisée (…) de manière à mettre en oeuvre l'aménagement du territoire, à garantir la démocratie locale et à favoriser la modernisation du service public. »* Cette loi :

- relance la coopération intercommunale en créant la communauté de communes et la communautés de villes.

---

[63] La rénovation de la fiscalité locale figure parmi les principales conditions de la poursuite du processus de décentralisation. Le transfert de compétences réalisé par la décentralisation s'accompagne d'un transfert simultané aux collectivités des ressources nécessaires à l'exercice de ces compétences, la compensation financière étant constituée au moins pour moitié par des ressources fiscales. La fiscalité locale constitue 40 % des ressources des collectivités locales.

- favorise l'exercice de la démocratie locale (renforcement de l'information des conseils municipaux, possibilité d'organiser des consultations des populations, …)
- renforce les prérogatives des services déconcentrés de l'Etat vis-à-vis des administrations centrales, en confiant notamment aux préfets de région le soin de mettre en œuvre les politiques communautaires de développement structurel.

Elle est suivie par la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale qui propose une nouvelle architecture institutionnelle de l'intercommunalité, en particulier en milieu urbain, et prévoit de nouvelles dispositions fiscales et financières. Les districts et les communautés de villes sont supprimés et une nouvelle catégorie d'établissements publics de coopération intercommunale est créée : les communautés d'agglomération. La loi prévoit désormais trois types de structure intercommunale à fiscalité propre : les communautés de communes, les communautés d'agglomération (ensembles de plus de 50.000 habitants, dont une ville-centre comptant au moins 15.000 habitants) et les communautés urbaines (ensembles de plus de 500.000 habitants).

(b) Décentralisation : acte II

Le bilan de cette première phase de décentralisation, bien qu'ambitieuse, reste mitigé (Regourd 2004). Lorrain disait d'ailleurs à ce propos en 1993 : « *10 ans après, nous sommes encore dans une phase d'apprentissage* » (Lorrain 1993). C'est pourquoi, il est décidé d'y remédier via une deuxième vague de décentralisation. Ceci devient réalité par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République qui consacre le principe de décentralisation, ainsi que le droit à l'expérimentation en matières légale et réglementaire et reconnaît aux régions un statut de collectivité territoriale de plein droit, à l'instar des communes et des Départements.

Encadré 7 :

Expérimentation par les collectivités territoriales

La loi organique n° 2003-704 du 1er août 2003 permet l'application des nouvelles dispositions introduites dans la Constitution par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 qui autorisent les collectivités territoriales à déroger, à titre expérimental et dans des conditions fixées par la loi, à des dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences.

Cette disposition concerne bien entendu le domaine de l'eau. Ainsi, les Régions Alsace et Bretagne ont demandé conjointement une expérimentation dans le domaine de l'eau. Les

conseils régionaux poursuivent ainsi les objectifs d'évaluer eux-mêmes leurs besoins en eau, d'en apprécier la qualité, d'en assurer la surveillance et la protection et d'appliquer directement les directives européennes sur les nitrates.

Les collectivités locales obtiennent la garantie de leur **autonomie financière** par la loi organique du 29 juillet 2004. Cette loi prévoit le calcul d'un taux d'autonomie financière par catégorie de collectivités où la part des ressources propres est déterminante. Elle définit enfin un dispositif garantissant le respect à l'avenir de l'autonomie financière des différentes catégories de collectivités territoriales.

Enfin, la loi du 13 août 2004 prévoit d'importants **transferts de compétences**, à compter du 1er janvier 2005, au profit des différentes collectivités territoriales tout en favorisant une meilleure identification de leurs missions respectives. Elle tend à soutenir et à amplifier la dynamique de l'intercommunalité.

Les Départements notamment bénéficient d'importants transferts de compétences et de moyens, notamment le transfert des aides sociales et économiques (comme le Revenu Minimum d'Insertion), la gestion du réseau routier (les services correspondants de la Direction Départementale de l'Equipement deviennent partiellement gérés au niveau départemental, avec le transfert de ses fonctionnaires et des financements), de compétences en matière d'éducation et de contrôle du patrimoine.

Toutefois, un grand nombre de questions subsistent notamment quant à l'enchevêtrement des compétences entre collectivités, ainsi qu'en ce qui concerne le financement des politiques. Ainsi, un rapport d'information pour l'Assemblée Nationale sur l'équilibre territorial des pouvoirs (Piron 2006), souligne qu'il existe plus de trente types différents d'institutions et de périmètres territoriaux entre le niveau national et le niveau local, ce qui contribue à créer un *« risque croissant d'illisibilité »* (p. 34).

1.2. Les Départements dans la décentralisation : quelle place dans le nouveau système d'action local ?

Cet historique nous amène logiquement à nous poser la question de la place actuelle occupée par le territoire départemental dans le nouveau système d'action local.

1.2.1 Le département, cadre intermédiaire de structuration du pouvoir

Pour Cadiou et Maubert (Cadiou et Maubert 2005), le département *« s'impose comme un* ***cadre intermédiaire de structuration*** *du pouvoir territorial »* (p.43). Et ceci pour trois raisons :

- Premièrement, il constitue un échelon intermédiaire du point de vue administratif, puisqu'il correspond à la fois à un échelon de la décentralisation qui se situe entre les communes et les régions, mais aussi à un échelon d'organisation des services de l'Etat.
- Deuxièmement au niveau politique, de par les réseaux de pouvoir et les positions qui s'y construisent et qui influent sur d'autres institutions publiques (tels le Sénat, le Conseil régional, …)
- Troisièmement au niveau territorial, dans le sens où son territoire est constitué par la juxtaposition de villes et de communes rurales.

Le département possède donc une place relationnelle importante dans le cadre institutionnel français. Ghiotti vient rejoindre ces auteurs sur ce constat en déclarant : *« l'échelle départementale possède des capacités techniques, financières et administratives qui en font un acteur incontournable (DDAF, DDE, DDASS, services du Conseil Général, …) »* (p.19) (Ghiotti 2006). On peut ici aussi citer l'analyse de Poupeau sur la place du département dans la recomposition du système électrique français. En effet, Poupeau y défend l'idée que, malgré les nombreuses critiques dont il a été l'objet, le département est un échelon prépondérant et dynamique dans le domaine de l'électricité. *« Le redéploiement d'EDF met donc en exergue le dynamisme du système départemental français, qui a su tirer profit des évolutions récentes pour renforcer son poids sur la scène locale. La vitalité de cet échelon, souvent critiqué pour ce qui serait son immobilisme ou son caractère désuet, peut a priori surprendre dans le contexte de mondialisation du secteur énergétique, qui s'accompagne, dans certains pays étrangers, d'une montée en puissance des villes et des régions. Tel n'est cependant pas le cas en France, où le département continue toujours, pour le moment, d'être le point de référence institutionnel local et ce malgré l'amorce récente par EDF d'une régionalisation de son activité de distribution. »* (p.193) (Poupeau 2001). Dans ce même article, Poupeau déclare que ce dynamisme départemental n'est pas propre à l'électricité mais peut aussi s'observer dans d'autres services publics à caractères industriels et commerciaux, tels notamment les déchets et l'eau.

1.2.2 Les Départements, un acteur à la place contestée ?

Certains auteurs identifient de plus un acteur fort sur ce territoire qui vient contribuer à renforcer cette analyse du territoire départemental comme cadre intermédiaire du pouvoir. Ainsi, Le Galès

analyse le rôle des Départements et note que ceux-ci ont acquis de nouvelles compétences accompagnées de nouveaux budgets ; ils sont, selon lui, *« en train de devenir la super-collectivité d'encadrement et de contrôle des communes rurales, tout en négociant en force au sein des régions »* (p.65) (Le Galès 1995). On retrouve ici l'idée que le Département constitue un niveau intermédiaire de structuration du pouvoir. Il ajoute *« les Départements ont aussi renforcé leurs ressources, leurs capacités d'actions et d'innovation, et sans doute leur poids politique dans l'ensemble du système politique français »* (pp.65-66).

Mais, d'autres auteurs critiquent l'institution départementale pour plusieurs raisons que nous allons développer dans ce paragraphe. De nombreux auteurs et acteurs soulèvent en premier le problème de la juxtaposition des structures administratives. Les Départements se retrouvent ainsi mis en balance par rapport à d'autres découpages du territoire et donc en tension par rapport à l'intercommunalité ou aux Régions : *« Il n'est pas certain que les Départements, et leurs découpages cantonaux, correspondent à une réelle exigence de la modernité administrative, mais il s'agit là d'une question qui relève du tabou politique »* (p.7) (Regourd 2004). La critique qui est effectuée du niveau départemental, intermédiaire entre les communes et la Région est qu'il ne constitue pas la bonne échelle, étant à la fois trop loin du terrain et en même temps constituant un territoire trop petit pour une vision globale. Une autre critique majeure concerne l'illisibilité du partage des compétences : *« Dans ce contexte d'éclatement, sinon de balkanisation, du tissu administratif local, la question d'une claire répartition des compétences permettant d'identifier en propre chaque structure relève pour partie de la quête du Graal… »* (p.7) (Regourd 2004). La cause de cette illisibilité est pour certains la résultante du trop grand nombre de niveaux de collectivités : *« La complexité de la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales tient, dans une large mesure, à l'existence de plusieurs niveaux d'administration imbriqués sur un même territoire, conjuguée à la prohibition de toute tutelle d'une collectivité sur une autre. »* (p.23) (Fonrojet 2004). Pour (Piron 2006), ceci est aggravé par deux phénomènes : l'émergence de la Région comme *« nouveau paradigme de l'organisation territoriale »* et la montée en puissance des structures intercommunales possédant des ressources propres. Nous ne le rejoignons pas sur cette analyse, mais nous appuyons plutôt les propos de (Cadiou et Maubert 2005) qui analysent les Régions comme des nouveaux espaces indexés à un impératif de développement économique qui se trouvent simultanément confrontés à des logiques qui viennent freiner leur autonomisation. Ils font en outre remarquer que : *« dans une phase apparente d'urbanisation et de régionalisation, les Départements apparaissent de facto en mauvaise position. Si le constat n'est pas nouveau, il est surtout contredit par la permanence et plus encore, par le renforcement récent du pouvoir des Départements. »* (pp. 48-49). En effet, le Département est la collectivité (avec les intercommunalités) qui a été la plus renforcée avec la nouvelle vague de décentralisation (cf. p.

126). De plus, de par leurs leviers d'intervention importants, les Départements constituent des cadres d'action structurants des politiques. Toujours selon Cadiou et Maubert (Cadiou et Maubert 2005), ils forment des *« espaces politiques de pouvoir fortement institutionnalisés »* qui ont été renforcés par les derniers transferts de compétence. Béhar développe une idée similaire en défendant le Département en tant que *« nouvel intercesseur territorial »* (Béhar 2002b). Il nous semble toutefois important de rappeler qu'il existe une grande hétérogénéité de situations et d'implications entre les divers Départements. Pour simplifier, on pourrait dire que le département-espace est « sauvé » par le Département – acteur politique structurant.

1.2.3 Les Départements et l'eau, une alternative politique au bassin versant

Dans le domaine de la gestion intégrée de l'eau, nous avons montré au cours du chapitre I que deux types de territoire pouvaient être considérés comme pertinent : un territoire « naturel » (le bassin versant) et un territoire politique. Dans les faits et dans le discours des acteurs, c'est souvent le premier type de territoire qui est défendu comme adéquat. Nous soutenons ici l'idée qu'un territoire administratif (le département structuré par un acteur, le Département) peut être une alternative intéressante au bassin versant. En effet, les Départements possèdent une place importante dans le domaine de l'eau et ceci pour quatre raisons principalement :

1. Un investissement financier important. Selon l'IFEN (IFEN 2005b), les Départements ont investis 1,325 milliards d'Euros en 2002 dans l'environnement ce qui constitue 3,1 % de leur dépense totale. Lorsqu'on sait que les deux tiers de cette dépense sont consacrées à l'eau (tandis que les Régions y consacrent 18,2 % de leurs dépenses environnementales, soit 77 millions d'Euros par an environ), force est de constater que cela constitue une masse financière non négligeable. De plus, selon une étude du Cercle Français de l'eau[64],les Départements ont augmenté de la dépense moyenne par habitant pour l'eau et l'assainissement de 11,3 % en 3 ans (2003-2006). Ce qui prouve bien leur implication financière croissante dans l'eau.
2. Une volonté politique et l'aptitude à capter des territoires d'intercession. Ainsi, Ghiotti (Ghiotti 2006) souligne que la volonté politique des Départements de s'impliquer dans le domaine de l'eau est visible (il cite notamment l'Ardèche, l'Hérault et le Gard) et que cette échelle départementale réussit à s'imposer essentiellement grâce à une stratégie territoriale de développement basée sur leur capacité à capter les territoires d'intercession

[64] « Les Départements et l'eau, Enquête auprès de 58 conseils généraux », 14 p., Avril 2006

tel que le bassin versant. Béhar avance même l'idée que cette fonction d'intercession que peuvent remplir les Départements constitue une chance pour eux : *« C'est là aussi la nouvelle chance des périmètres et instances au niveau départemental : autour de la délivrance des prestations de services publics, assurer une fonction d'intercession à la fois « verticale » entre les ensembles intermédiaires et locaux et « horizontales » en dégageant les termes là aussi d'un intérêt général local entre territoires urbains et ruraux notamment »* (Béhar 2002a) (p.8).

3. Un territoire d'action pertinent. Nous avons développé dans le chapitre I les arguments de Antoine et Roux notamment (Antoine et Roux 2004), qui font la distinction entre un territoire de réflexion et de cohérence, le bassin versant, et un territoire d'action, le Département. Béhar va même plus loin puisqu'il défend le Département en tant que cadre stable d'organisation de l'action publique : *« Dans un contexte où chaque institution – existante ou émergente – cherche à démontrer la pertinence de son territoire en regard des réalités socio-économiques, le département constitue une exception notable : il ne structure pas un « territoire » au sens anthropologique du terme, il dessine un « périmètre » de déploiement de l'action publique, au service de la gestion des territoires. »* (Béhar 2002b) (p.3)
4. Un lieu d'élaboration d'outils et de méthodologie. Enfin, l'institution départementale demeure un lieu où de nouveaux outils[65] et de nouvelles méthodologies sont en permanence testés.

Au final, on peut dire que les départements constituent une alternative politique au bassin versant comme territoire supra-local pertinent pour la mise en place d'une gestion intégrée.

Encadré 8 :

Les Départements et les déchets, un chef de file désigné

Les Départements ont investi 82 millions d'euros en moyenne par an sur la période 1996-2002 dans le domaine des déchets, ce qui constitue une part de 6,5 % de leur budget environnemental (IFEN 2005b).

En outre, les Départements ont été désigné légalement comme responsable de l'élaboration et du suivi des Plans Départementaux d'élimination des Déchets Ménagers et Assimilés, ce qui leur confère un statut particulier et qui définit clairement leurs compétences et responsabilités ; On renvoie ici le lecteur au chapitre III pour une analyse de l'outil de gestion que constitue le

[65] Pour un exemple, voir Frois et Le Masne qui analysent dans un article la méthodologie RESPECT d'élaboration d'indicateurs mise en place par certaines collectivités (Frois et Le Masne 2004).

Plan Départemental.
Nous notons toutefois d'ores et déjà que la position de l'institution départementale est définie de manière beaucoup plus claire dans les déchets que dans l'eau, ce qui lui confère une légitimité de fait.

2. Le Conseil Général du Bas-Rhin ; pivot dans la gouvernance locale de l'eau

Après cette situation générale du contexte départemental, nous allons analyser le cas d'un territoire particulier : le département du Bas-Rhin et ainsi montrer que le Conseil Général vient jouer un rôle de pivot dans la gouvernance locale de l'eau

2.1. Le Bas-Rhin

2.1.1 Contexte hydro-géographique

Le Bas-Rhin est un département frontalier, limité à l'est par la plaine du Rhin et à l'ouest par les Vosges. Ce qui a pour conséquence qu'hydrologiquement, il n'y existe quasiment qu'un seul exutoire. Voir carte ci-après.

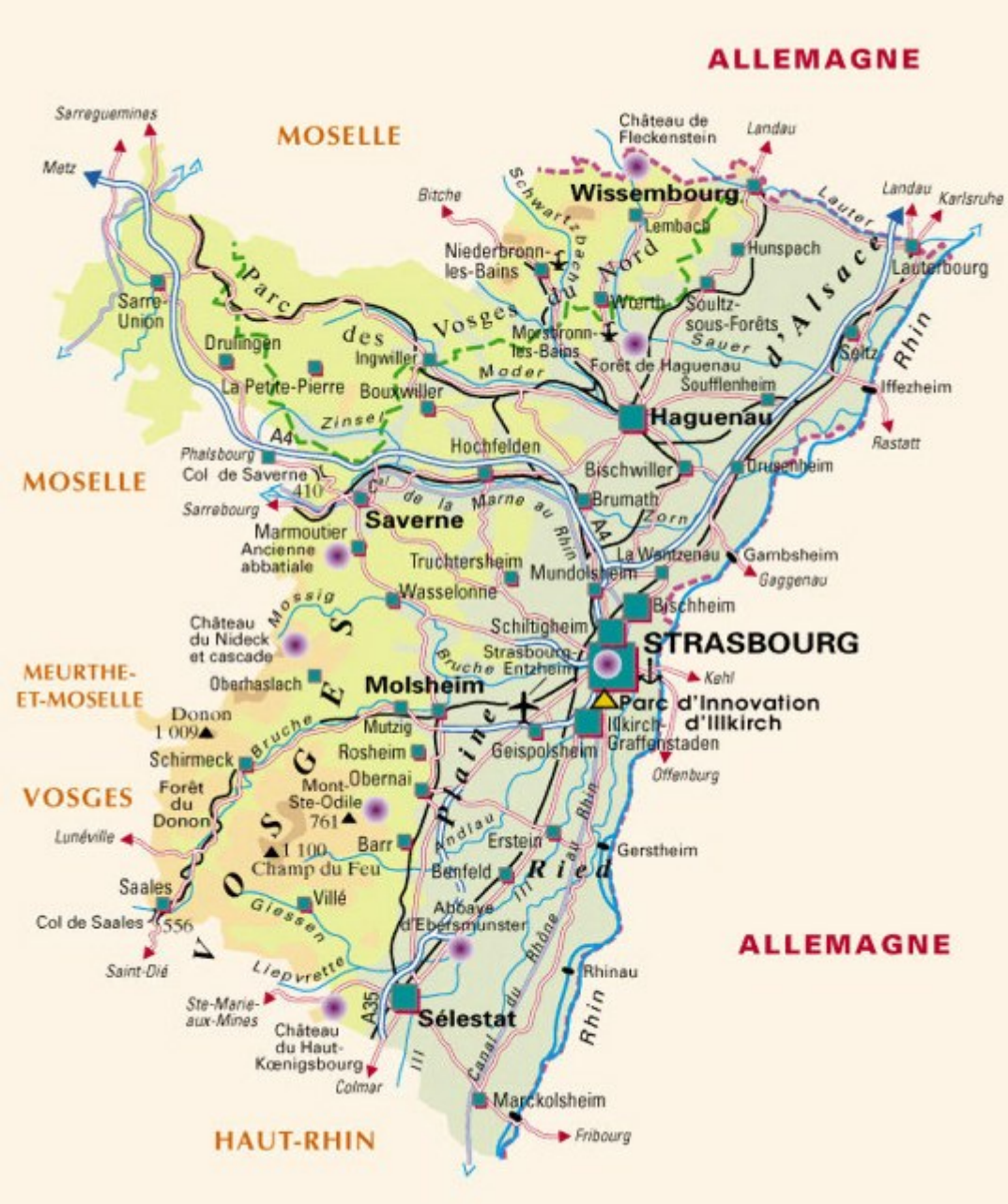


Figure 7 : Carte du Bas-Rhin (source : Site basrhin.net)

Presque toute la partie occidentale du département est occupée par le massif des Vosges, jusqu'à la hauteur de Saverne on rencontre les Vosges moyennes dont l'altitude décroît du sud au nord, puis les basses Vosges septentrionales beaucoup moins élevées. Au sud dominent encore les roches cristallines ; à partir de la vallée de la Bruche le massif est recouvert de grès. La plaine alsacienne constitue une partie de la grande plaine du Rhin supérieur ; la partie au sud de la Bruche est plate, mais plus au nord dominent les collines et les bas-plateaux. Au pied des Vosges s'étendent des collines formant le célèbre vignoble alsacien. A l'ouest des Vosges du Nord, "l'Alsace bossue" n'est qu'une partie du plateau lorrain. Le climat de la plaine est semi-continental, celui de la montagne de type nord-atlantique assez rude. L'agriculture est variée et

riche, l'ensoleillement favorise la culture de la vigne. Le département est couvert de forêts sur un tiers du territoire. L'industrie occupe une place prépondérante et l'Alsace est au premier rang des régions françaises par tête d'habitant en matière de commerce extérieur.

Les problématiques par rapport à l'eau sont nombreuses dans le département. Pour n'en citer que quelques unes qui sont plus spécifiques au contexte local, on pourrait parler de la viticulture qui occupe une place importante en Alsace, culture régulièrement traitée par des pesticides et dont les transferts vers la nappe sont à surveiller. En effet la nappe d'Alsace est peu profonde ce qui facilite les transferts de polluants, de même que le pompage direct dans la nappe. Une agriculture intensive et irriguée est aussi en place. Une industrialisation ancienne et parfois polluante est développée, notamment le long du Rhin. Enfin, le Bas-Rhin est un territoire densément peuplé avec toutes les conséquences que cette forte population peut avoir sur l'eau tant au niveau des rejets directs (assainissement) que des transports et des besoins en eau potable.

2.1.2 Territorialisation des enjeux

Comme, nous venons de l'évoquer, les enjeux liés à l'eau sont fortement corrélés à l'occupation de l'espace. En matière de gestion des eaux, deux logiques géographiques peuvent être adoptées, comme proposé dans le « porter à connaissance » de la situation de l'eau dans le Bas-Rhin (2004b). D'un coté, la géologie, les eaux souterraines, et l'occupation du territoire sont structurées selon de larges bandes Nord-Sud parallèles au Rhin ; le Rhin constituant l'axe structurant l'ensemble du territoire. De l'autre, les bassins versants se jetant dans le Rhin structurent le réseau hydrographique dans une logique transversale. Si on découpe le territoire selon ces deux logiques, on obtient la carte suivante.

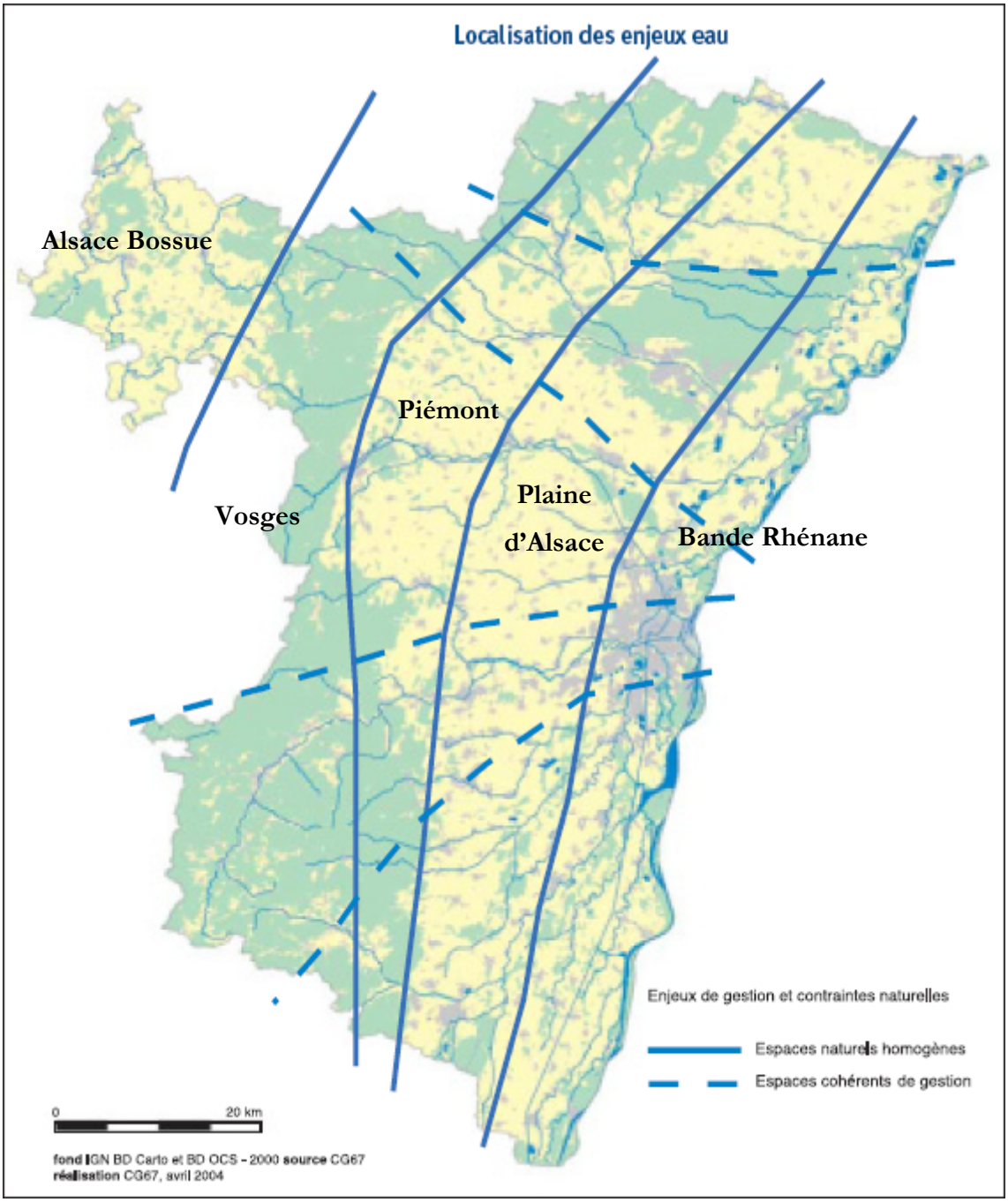


Figure 8 : localisation des enjeux liés à l'eau dans le Bas-Rhin

En ce qui concerne les bandes Nord-Sud parallèles au Rhin, des enjeux similaires s'y retrouvent que nous allons détailler immédiatement pour chaque territoire :

- La bande rhénane :

Elle constitue une zone de réserve de ressources en eau pour l'ensemble du territoire, de par la présence de la nappe phréatique qui y est abondante et de très bonne qualité. De nombreuses zones humides et la forêt rhénane y fournissent des protections naturelles. C'est aussi une zone de forte concentration des risques d'inondation, ce qui représente des contraintes pour l'urbanisation, notamment autour de Strasbourg.

- La plaine d'Alsace :

Cette zone, densément peuplée et en proie à une agriculture intensive est également une zone de ressources en eau. Elle possède également des zones humides (concentrées autour des cours d'eau) avec des qualités et des protections variables. Enfin, elle représente une zone à risque pour les inondations et à risque localement élevé de coulées de boues (érosion).

- Le Piémont :

De fortes pressions urbaines et agricoles (viticulture notamment) viennent en faire une zone de ressources en eau vulnérables. C'est également une zone à risque élevé de coulées de boues.

- Les Vosges :

De nombreuses sources protégées par des forêts et soumises à de faibles pressions agricoles sont néanmoins sensibles à la sécheresse. De rares ressources alluviales constituent des réserves. Cette zone peut potentiellement servir à laminer[66] les crues (de manière naturelle ou artificielle).

- L'Alsace-Bossue :

Le risque inondation est ici localement élevé. De plus, la zone possède peu de ressources en eaux souterraines facilement exploitables.

En complément, huit bassins versants structurent une logique transversale orientée globalement Ouest-Est (cf. carte supra). Le rapport cité précédemment suggère alors que : *« Les bassins versants[67] peuvent constituer des échelons de solidarité territoriale. D'un côté, les pollutions et les risques d'inondations doivent se gérer de manière intégrée de l'amont vers l'aval, et de l'autre, un partage de ressources d'eau potable en termes de quantité et de qualité peut s'organiser grâce aux interconnexions. »* (p.96). Mais nous allons immédiatement développer les spécificités de la gestion de l'eau dans le Bas-Rhin avant de s'intéresser plus particulièrement à l'action du Conseil Général.

2.2. La gestion de l'eau dans le département : une situation particulière

Une spécificité locale qu'il est intéressant de mentionner ici est que, depuis 1991, la Région Alsace et les Départements du Bas et du Haut-Rhin se sont partagés les responsabilités concernant la gestion de l'eau ; la première se chargeant de tout ce qui concerne les eaux souterraines (en l'occurrence l'importante nappe d'Alsace) et les deux derniers s'occupant des eaux superficielles. Une autre spécificité du contexte Bas-Rhinois est que la gestion de l'eau

[66] laminer une crue signifie réduire le débit de pointe de la crue

[67] Les territoires des SAGEECE correspondent à ces bassins versants.

potable et de l'assainissement dans le Bas-Rhin a été confiée par 80% des communes au Syndicat de l'Eau et de l'Assainissement du Bas-Rhin (SDEA). La délégation de service public à des gestionnaires privés est peu répandue, la régie interne représentant la plupart des autres modes de gestion. L'adhésion au SDEA est en forte progression chaque année et les communes isolées sont de plus en plus rares comme le montre la carte ci-après.

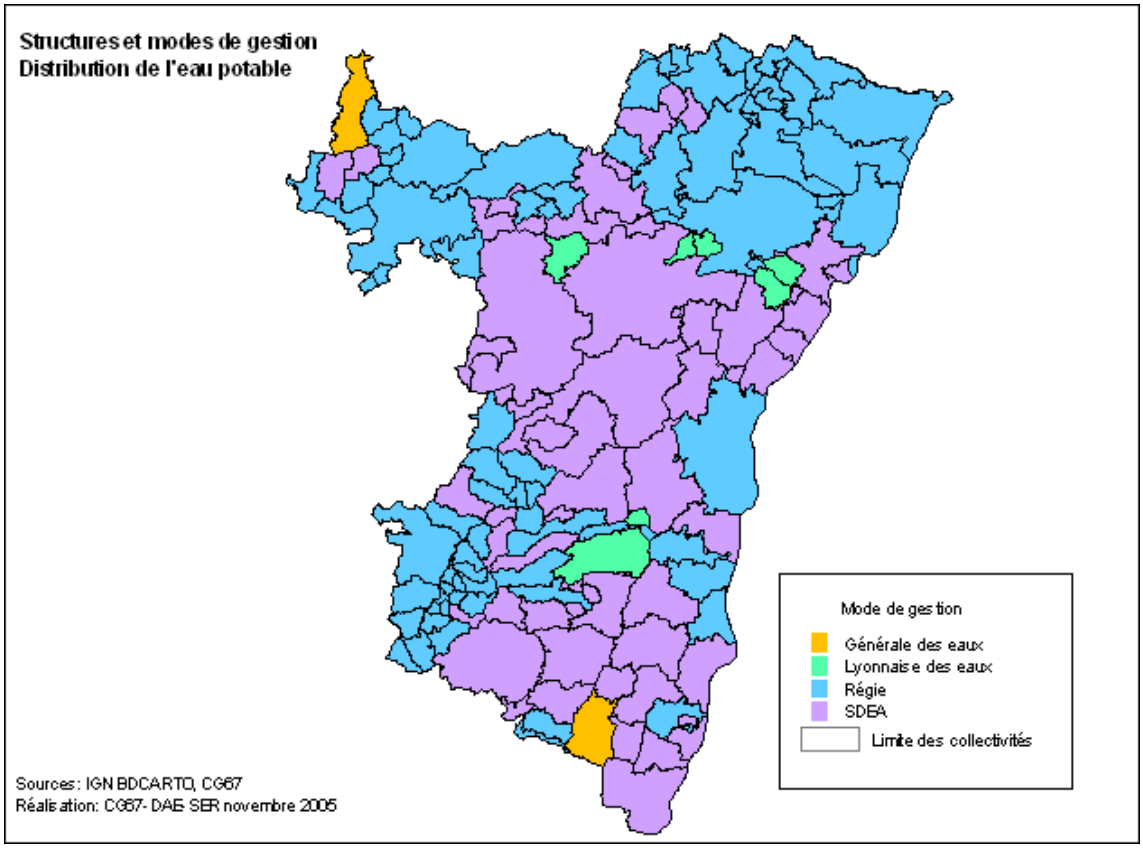


Figure 9 : Modes de gestion de l'AEP dans le Bas-Rhin

Au sein de ce contexte, le CG67 occupe, de façon historique, une place privilégiée dans l'accompagnement des collectivités dans les domaines de l'eau potable et de l'assainissement, ainsi que dans l'appui à la maîtrise d'ouvrage en ce qui concerne la gestion des cours d'eau.

Dans le tableau ci-après, on a tenté de dresser une vision synthétique et la plus complète possible des différents acteurs et de leurs interventions respectives dans le domaine de l'eau. Ceci devrait nous permettre de mieux situer le Département dans le système local de la gestion de l'eau par la suite.

Acteurs	Partie du cycle de l'eau concernée	Missions			
		Réglementation	Planification	Mise en oeuvre	Financement
Etat	Toute	Politique nationale de l'eau[68]			
Région Alsace	Eaux souterraines				Lien entre politique d'aménagement du territoire et politique de l'eau par le biais de financements
Agence de l'eau Rhin-Meuse	Toute		Elaboration du Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE), avis sur les grands aménagements.	Suivi du SDAGE	Prélèvement de redevances sur les usages de l'eau, aides financières pour lutter contre la pollution, mieux gérer la ressource en eau et restaurer les milieux aquatiques.
Département du Bas-Rhin	Eaux superficielles		Elaboration du Schéma Départemental d'AEP	Suivi des rivières via le SATER et de l'assainissement via le SATESA	Lien entre politique d'aménagement du territoire et politique de l'eau par le biais de financements
Communes ou groupement de communes	AEP, assainissement, épuration		Décisions d'investissements et du choix du mode de gestion, qui peut être confiée soit aux services municipaux ou syndicaux (régie), soit à des groupes industriels privés.	Distribution d'eau potable, collecte et traitement des eaux usées.	

[68] notamment transposition en droit français des directives européennes

Services déconcentrés de l'Etat[69]	Cf. note de bas de page	mise en œuvre de la politique de l'Etat sous ses aspects réglementaires		Mise en œuvre de la politique de l'Etat sous ses aspects techniques	
APRONA[70]	Eaux souterraines			Suivi de la nappe d'Alsace	
Exploitants privés, SDEA (semi-privé)	AEP, assainissement, épuration			Exploitation	
Industriels, agriculteurs				Construction et gestion de leurs installations de dépollution, de prélèvement, etc…	
Associations environnementales, de consommateurs, usagers, fédérations professionnelles			Associés aux décisions par leur représentation au sein de structures locales comme les Commissions Locales de l'Eau, les Comités de rivières, etc..		

[69] DDAF (police de l'eau, ingénierie publique, assistance à la maîtrise d'ouvrage) ; DDASS (qualité de l'eau distribuée et des eaux de baignade) ; DIREN (ressource en eau) ; DRIRE (suivi des installations classées) ; CSP (milieux aquatiques et populations piscicoles)

[70] Association pour la Protection de la Nappe d'Alsace : Cette association regroupe des représentants du Comité de Bassin Rhin Meuse, des collectivités locales ainsi que des usagers, industriels, agriculteurs ou association de protection de la nature. L'APRONA est chargée de la gestion des réseaux d'observation régionaux concernant la piézométrie (niveau de la nappe), la qualité des eaux souterraines, de l'exploitation d'un modèle mathématique de nappe à grande échelle, de conduites d'opérations liées à la connaissance, à la protection ou à la dépollution de la ressource, ainsi que de la mise à disposition des informations auprès des différents acteurs de l'eau.

L'ensemble des éléments (naturels, historiques, institutionnels) que nous venons de développer dans ce paragraphe nous permettent d'argumenter en faveur de l'existence d'un système départemental de la gestion de l'eau.

Nous avons vu qu'il y avait :

- une certaine cohérence hydrographique
- des jeux réglés entre les principaux acteurs
- et une volonté explicite de lier eau et aménagement du territoire.

2.3. L'action du Département du Bas-Rhin dans le domaine de l'eau

Au sein de ce foisonnement d'acteurs, le Conseil Général du Bas-Rhin est depuis longtemps impliqué dans le domaine de l'eau bien au-delà des strictes compétences qui lui ont été transférées de manière obligatoire par la loi (cf. encadré infra). Il a depuis de nombreuses années pris en charge un certain nombre de compétences volontaires et mené des actions complémentaires à celles qui lui sont confiées de manière réglementaire. Selon les enquêtes de l'IFEN (IFEN 2005b), le Département du Bas-Rhin fait partie des 8 départements qui consacrent la plus grosse part de leur budget à l'environnement. Il fait en outre partie de ceux identifiés comme le type 4 (cf. figure ci-après), c'est-à-dire ceux qui consacrent en moyenne 58 % de leurs dépenses à l'eau. Ces financements prennent la forme de subventions aux collectivités ou de financement d'études prospectives.

Encadré 9 :

Les compétences obligatoires des Départements dans le domaine de l'eau

Les compétences obligatoires des Départements dans le domaine de l'eau sont :

- Participation au schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux.
- Aménagement, entretien et exploitation des cours d'eau, canaux, lacs et plans d'eau domaniaux transférés aux Départements.
- Anciennement répartition des aides versées aux communes par le Fonds national pour le développement des adductions d'eau (FNDAE).

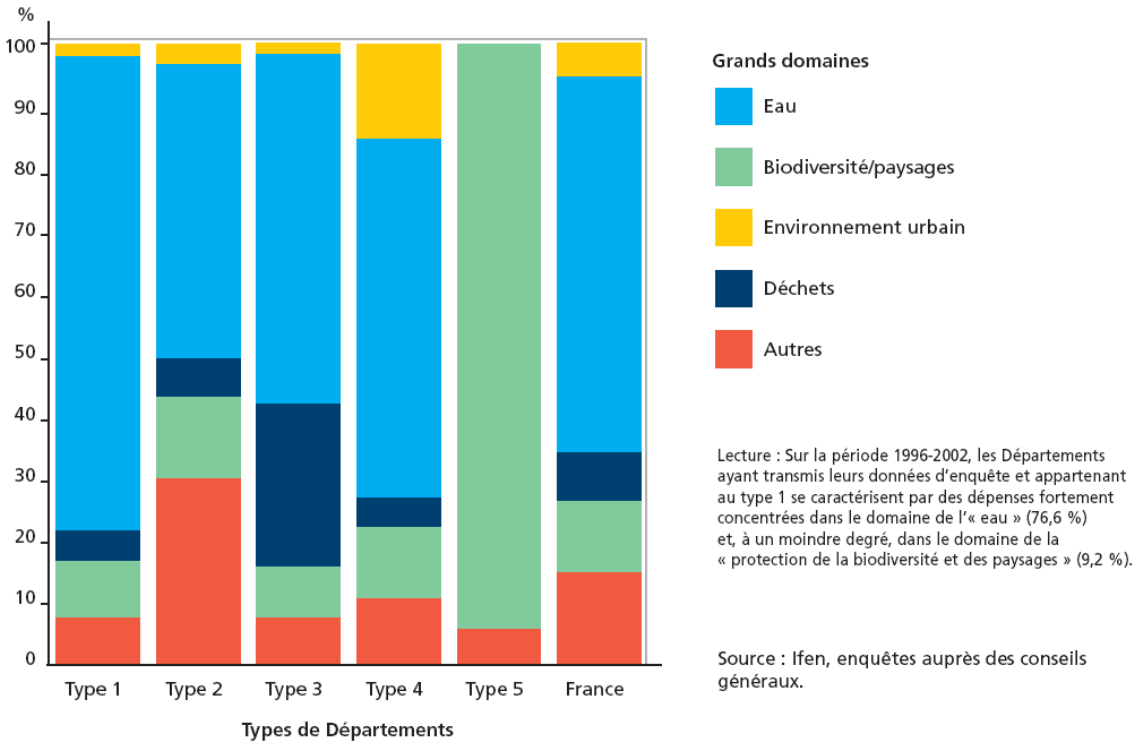


Figure 10 : Typologie de la structure des dépenses des Départements entre 1996 et 2001

L'action du Conseil Général sur le thème de l'eau est menée dans trois directions : l'alimentation en eau potable, l'assainissement et la gestion des cours d'eau.

2.3.1 L'alimentation en eau potable

(a) Les enjeux

Le Département s'est fixé comme enjeu majeur pour les prochaines années la protection durable des ressources vis à vis des pollutions diffuses, ce qui rend nécessaire des mesures dans un premier temps curatives (interconnexion, déplacement de forages) qui permettent de respecter les niveaux guides de la Directive Cadre Européenne, puis préventives ou pro-actives, notamment en ce qui concerne l'occupation des sols dans les périmètres de protection de captages. Ces mesures auront une incidence sur l'activité agricole surtout, mais aussi sur l'industrie, les transports et le développement des agglomérations. Elles constitueront des enjeux importants pour l'aménagement de certains territoires.

En juin 1997, afin de répondre aux enjeux cités ci-dessus, le Conseil Général a adopté de manière volontaire un schéma départemental d'alimentation en eau potable (AEP) qui met en avant 4 enjeux principaux: :

- résorber un certain nombre de points noirs en terme de qualité d'eau (bactériologie, contaminants divers…) ;

- sécuriser la desserte actuelle (interconnexion de réseaux …) ;
- renouveler – renforcer les réseaux ;
- protéger durablement les ressources.

(b) Des outils : le schéma départemental d'AEP, l'inventaire des réseaux

Le Département du Bas-Rhin s'est doté, comme nous venons de l'évoquer, de manière volontaire, d'un schéma départemental d'alimentation en eau potable (AEP). Celui-ci a été élaboré par le CG avec la participation d'un comité de pilotage incluant des membres de divers autres institutions. Il a permis de donner des éléments pour une orientation de la politique d'aide du CG en ce qui concerne l'alimentation en eau potable.

Le Département a effectué depuis un inventaire patrimonial des réseaux d'eau potable en 2001 – 2002 ce qui a permis d'identifier les besoins de renouvellement. Quant aux besoins de renforcement, ils sont moins bien identifiés et demeurent à déterminer, en relation notamment avec la mise en œuvre des plans d'urbanisme (Schéma de Cohérence Territoriale SCOT et surtout Plan Local d'Urbanisme PLU).

(c) Les moyens financiers et humains

L'intervention du Conseil Général dans le domaine de l'eau potable se fait majoritairement en partenariat avec l'Agence de l'eau, via des contrats-cadre pluriannuels (plus de 15 millions d'euros d'investissements communs au titre du dernier contrat-cadre sur 4 ans, dont 5 du Département)[71].

2.3.2 L'assainissement

(a) Les enjeux

Les enjeux principaux sont d'achever les mises aux normes européennes des diverses installations, ainsi que de trouver des solutions pour les épandages de boues.

---

[71] Outre ses ressources propres, le Département était chargé par ailleurs d'affecter la dotation de crédits en provenance du FNDAE (Fonds national des adductions d'eau, près de 2 millions d'euros par an), qui ne sera a priori pas remplacé par un fonds départemental comme il en avait été question lors des discussions sur le projet de loi sur l'eau.

(b) Les outils

Ce sont via des contrats pluriannuels avec les collectivités responsables de l'assainissement que les crédits sont engagés, sur la base d'études préalables établissant les besoins prioritaires de chaque territoire communal ou intercommunal. Ce dispositif couvre quasiment l'ensemble des territoires du Département.

De plus, un inventaire patrimonial des réseaux d'assainissement a été réalisé en 2003-2004 qui a permis de connaître l'état des canalisations et d'identifier la programmation nécessaire en matière de renouvellement et de réhabilitation.

En outre, le Département a mis en place depuis 2000 un Réseau d'Intérêt Départemental (RID) qui vient compléter le réseau national (Réseau National de Bassin RNB) en doublant le nombre de points de mesure de la qualité de l'eau en rivière sur le Département, dans le but de mieux pouvoir estimer les besoins actuels et futurs[72] et évaluer l'efficacité des investissements réalisés dans le cadre de la mise aux normes des réseaux et dispositifs de traitement en temps sec et temps de pluie suite aux Directives ERU et DCE.

Enfin, une réflexion est en cours sur les modes d'élimination des sous-produits de l'épuration ; c'est le rôle de la mission boues. Le Conseil Général et la Chambre d'agriculture du Bas-Rhin ont mis en place début 2000 une «mission boues» animant notamment plusieurs sites pilotes. Pour une présentation détaillée de cet outil, se reporter p. 172.

Le Département participe par ailleurs à la lutte contre les pollutions dues aux élevages dans le cadre des programmes nationaux de maîtrise des pollutions d'origine agricole (programmes PMPOA I et II).

Le Département met en oeuvre un service d'assistance technique à l'exploitation des systèmes d'assainissement (SATESA) qui assure plusieurs missions:

- le suivi du fonctionnement des stations d'épuration urbaines,
- la collecte de données sur l'assainissement dans le département,
- le bilan global (station par station) de la collecte et du traitement des eaux usées,
- le suivi de la qualité des cours d'eau,
- le suivi et la validation technique des dossiers d'épandage de boues d'épuration en partenariat avec la Chambre d'Agriculture

[72] En assainissement et épuration notamment

Une enquête sur le prix et la qualité du service d'eau a aussi été menée en 2003-2004. Elle a permis de mettre en évidence des liens entre le prix de l'eau et différentes caractéristiques du service.

(c) Les moyens financiers et humains

De même que pour l'eau potable, dans le domaine de l'assainissement, le Département agit en lien étroit avec l'Agence de l'eau. Le Département y engage annuellement un crédit de l'ordre de 30 millions d'euros.

2.3.3 La gestion des cours d'eau

(a) Les enjeux

Les actions à mener en ce qui concerne la gestion des cours d'eau sont nombreuses, depuis la protection contre les crues, jusqu'à la gestion des coulées de boues, en passant par la réhabilitation des cours d'eau,[73] … De plus, la gestion des zones inondables constitue un des enjeux majeurs de l'aménagement du territoire. Contrairement aux domaines de l'eau potable et de l'assainissement où la maîtrise d'ouvrage est clairement attribuée à l'échelon communal (et souvent transférée à des intercommunalités), la maîtrise d'ouvrage dans le cas des cours d'eau demeure une réelle difficulté en raison des intervenants multiples et de la défaillance fréquente des propriétaires riverains.

(b) Les outils de gestion

L'action du Conseil Général en ce domaine est centrée sur la mise en œuvre de schémas globaux de gestion par bassin versant via la solution départementale des SAGEECE[74] (Schémas d'Aménagements de Gestion et d'Entretien Ecologique des Cours d'Eau) qui se transforment petit à petit en SAGE (Schémas Aménagement et de Gestion des Eaux) issus de la loi sur l'eau de 1992. Une grande partie du territoire Bas-Rhinois est en voie d'être dotée de tels schémas.

Les principales préoccupations prises en compte dans ces schémas, sont, outre la gestion des risques naturels comme les crues et les coulées de boue, la réhabilitation des cours d'eau et leur valorisation à des fins paysagères, récréatives….

---

[73] Certains de ces enjeux font partie des compétences dévolues au Département dans le cadre de la décentralisation, d'autres sont plus larges et le CG s'y investit de manière volontaire.

[74] promus dès 1991 avant la création par la loi des SAGE

Pour la mise en œuvre et le suivi de ces schémas le Conseil Général a mis en place :

- une mission « bandes vertes » (en partenariat avec la Chambre d'Agriculture) chargée notamment d'aider les collectivités à obtenir la maîtrise foncière des abords des rivières ;
- un Réseau d'Intérêt Départemental, doublant le nombre de points de mesure du RNB afin de pouvoir mieux suivre les évolutions de la qualité des cours d'eau ;
- une mission d'assistance technique auprès des collectivités pour l'entretien de leurs cours d'eau, assurée par le SATER (Service d'Assistance Technique à l'Entretien des Rivières).

Le SATER (Service d'Assistance Technique à l'Entretien des Rivières) a plusieurs missions :

- il assure l'entretien, la restauration ou la renaturation des cours d'eau et des berges,
- il met en œuvre des schémas d'aménagement, de gestion et d'entretien écologiques des cours d'eau par bassins versants (SAGEECE) : 6 schémas déjà élaborés ; ils représentent plus de 50% du territoire départemental,
- il a initié la politique des " bandes vertes " qui permet de constituer ou de maintenir des couloirs enherbés et arborés (sur une largeur minimum de 10 m) le long des principaux cours d'eau et de lutter ainsi contre les risques d'érosion, la pollution azotée mais aussi d'améliorer l'aspect des paysages le long des cours d'eau,
- le Conseil général contribue également à la sécurité des populations en protégeant les sites habités contre les inondations et l'écoulement des crues.

(c) Les moyens financiers et humains

Sur l'ensemble de ces actions pour la gestion des cours d'eau, le Département investit 5 millions d'euros par an.

2.3.4 Une lecture transversale de l'action du CG67

Le CG67 ne s'est pas contenté d'un rôle de financeur dans le domaine de l'eau mais il a rapidement orienté ses activités d'abord en assistance technique (SATESA, SATER, Mission boues), puis en vue d'une meilleure connaissance de cette thématique. C'est ainsi que, chaque année sont édités des bilans annuels sur le fonctionnement des stations d'épuration, ainsi que des bilans pluriannuels au niveau bassin versant. Ces productions internes ont été complétées en 2000 par la réalisation d'un projet ambitieux au niveau départemental : l'inventaire patrimonial des réseaux d'eau potable, suivi en 2003, par celui des réseaux d'assainissement.

Dans ce contexte d'« accumulation » de données, le CG67 a souhaité promouvoir la diffusion de ces informations, ainsi qu'assurer la pérennité de ces recueils d'informations au moyen d'échanges de données entre différents producteurs. En outre, le CG67 souhaite construire une vision de l'ensemble de ces actions sur la thématique eau dans sa totalité. L'Observatoire Départemental de l'Eau a alors été officiellement lancé fin 2004 avec pour objectif de débuter la diffusion d'informations dès l'année 2005. Nous reviendrons plus en détails sur cet outil dans le chapitre III.

Après cet inventaire des différentes interventions du Conseil Général dans le domaine de l'eau, une lecture transversale de l'action du CG 67 peut nous révéler plusieurs points que nous souhaitons mettre en évidence ici :

- Une réflexion globale sur l'ensemble de la politique de l'eau et une volonté de transversalité apparaissent (cf. infra démarche « Hommes & Territoires » et mise en place de l'Observatoire)
- En général, le CG 67 ne travaille pas seul ; d'autres acteurs sont impliqués, que ce soit en tant que partenaires, que co-financeurs ou que bénéficiaires
- Les relations avec ces autres acteurs s'effectuent notamment via deux outils classiques de l'action collective : les contrats et les schémas. Ceux-ci permettent de cadrer les relations entre les différents acteurs.

2.4. Le Bas-Rhin : « Une organisation tournée vers les hommes et les territoires »

Cette volonté de transversalité des actions du CG67 se matérialise également à un niveau plus global. En effet, au niveau de l'ensemble du Département, une démarche a été mise en place. La démarche « Hommes & Territoires » a été lancée en 2002 par le Président du Conseil Général. Son objectif est de « *faire en sorte que les différents dispositifs d'intervention du Département soient plus proches de leurs destinataires : c'est-à-dire les hommes et les territoires du Bas-Rhin* ». Cette démarche de concertation conduit à une réorientation des politiques publiques et des actions dans les territoires. Ci dessous, figure un schéma de l'ensemble de la démarche et de son déroulement dans le temps.

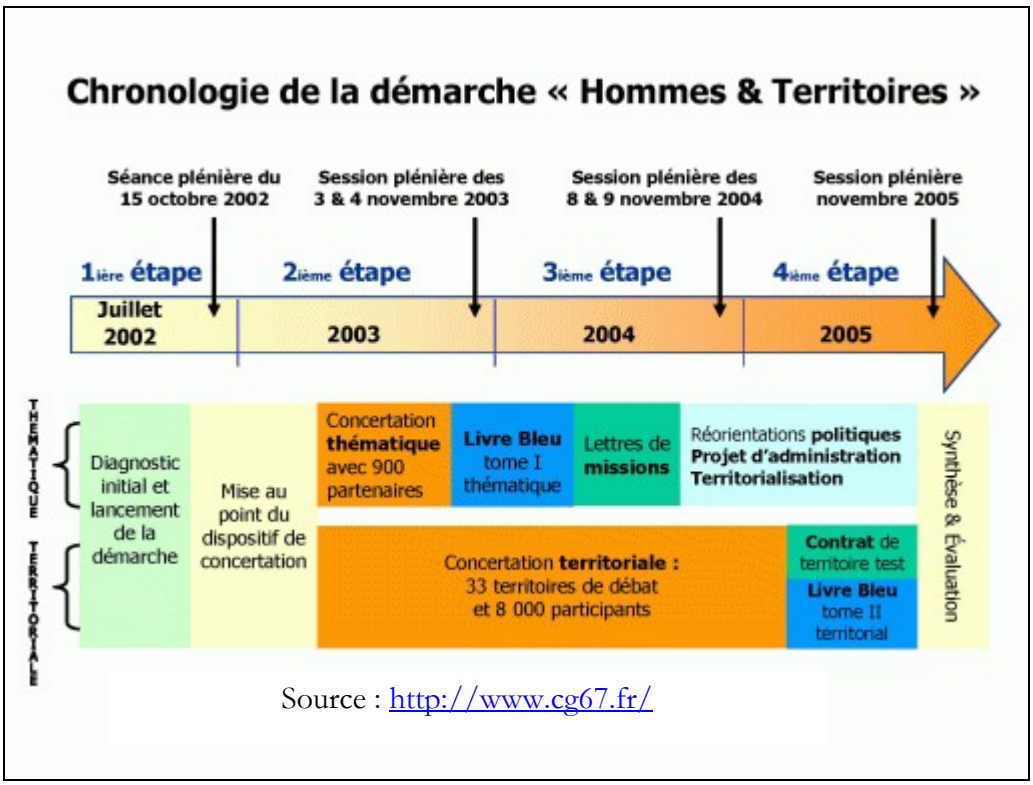


Figure 11 : Chronologie de la démarche "Hommes et territoires"

La première étape de cette démarche a permis de **définir les grandes orientations de principe**, lors de la séance plénière du 15 octobre 2002. Ensuite la deuxième étape a été celle de la **concertation** avec l'ensemble des partenaires du Conseil Général, qui a eu lieu sous deux formes :

- Une concertation thématique, centrée sur les domaines d'intervention de la collectivité,
- Des débats dans les territoires du Bas-Rhin qui ont été constitués sur la base des périmètres des chartes intercommunales.

Un groupe de travail a également été chargé de réévaluer les missions d'assistance aux communes et intercommunalités exercées par le Conseil Général.

Un **premier bilan de la concertation** dans sa partie thématique a été effectué lors de la session plénière des 3 et 4 novembre 2003 ; il a permis au Conseil Général d'adopter une **série de délibérations** de cadrage pour les politiques à venir.

C'est dans le cadre de cette concertation que la **journée de l'eau** du 09 juillet 2004 a été organisée et a permis de débattre sur les grands enjeux et les priorités pour la politique future du Conseil Général dans le domaine de l'eau. Les débats ont tourné autour de 4 grands points clés de la politique de l'eau : la sécurité de l'alimentation en eau potable et la nappe phréatique, le renouvellement du patrimoine des réseaux d'eau et d'assainissement, les enjeux de l'épuration

(boues et autres dérivés) et enfin la gestion des cours d'eau et des milieux aquatiques. L'eau s'inscrit comme un enjeu fort au sein de la démarche « Hommes et territoires ».

Lors des étapes de consultation des partenaires du CG67 dans le cadre de cette démarche, il est apparu que, parmi les questions d'environnement, la gestion de l'eau est au cœur des préoccupations des élus, des associations, et également des habitants. La décision de mise en place d'un observatoire s'inscrit dans le cadre de cette démarche et a été confié au Service de l'Equipement Rural (SER)[75].

Suite à cette phase de concertation, chaque direction du Conseil Général a été chargée **d'approfondir les priorités d'actions**. La session plénière des 8 et 9 novembre 2004 a délibéré sur de nouvelles politiques dont certaines trouvent une application territoriale dans :

- Les contrats de territoire,
- Les maisons du Conseil général.

En continuité, un projet d'administration en cours d'élaboration permettra de mieux répondre aux attentes des habitants en améliorant le fonctionnement des services du Conseil général.

Ces délibérations ont été complétées les 13 et 14 juin 2005.

La **mise en place d'un dispositif d'évaluation et le développement de l'agenda 21** départemental accompagnent la conclusion de la démarche « Hommes & Territoires » qui a eu lieu en novembre 2005.

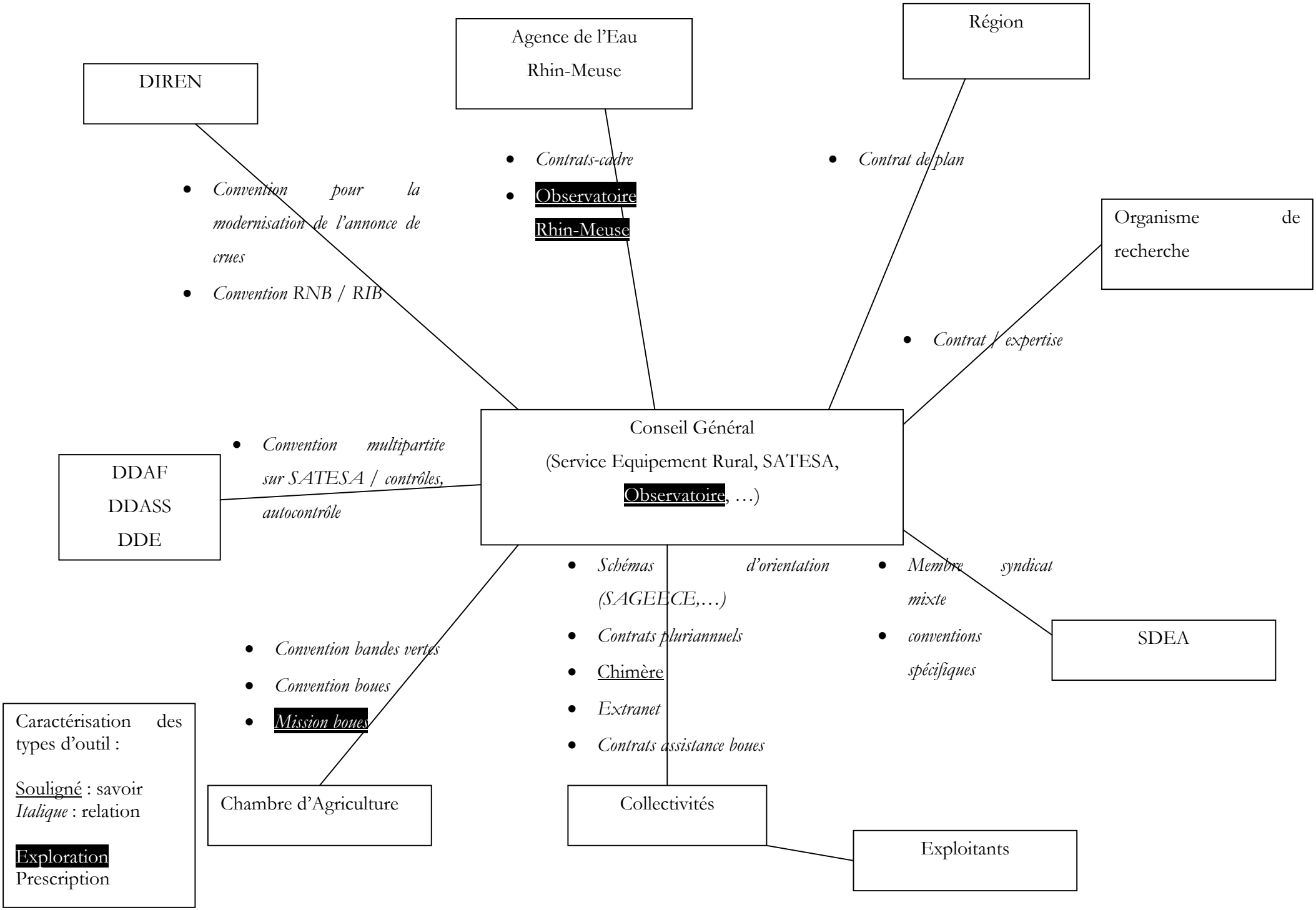
2.5. La place du Département dans le système de gouvernance locale de l'eau

Nous avons présenté (cf. supra) les différents acteurs dans le domaine de l'eau sur le Département ainsi que leurs rôles respectifs. Nous voudrions ici situer plus précisément le Département par rapport à ces autres acteurs. Nous en profitons aussi pour introduire des outils communs entre différents acteurs. Nous avons schématisé page suivante les relations entre les différents acteurs en identifiant à chaque fois les outils supports de ces relations. Pour chaque outil, nous avons aussi mis en évidence sa dimension principale (savoir/relation) ainsi que son orientation[76] (exploration/prescription). Ce schéma est volontairement simplifié, centré sur l'acteur Départemental et ne permet pas de visualiser les relations existants entre les autres acteurs. Cette simplification a été retenue pour permettre une meilleure lisibilité.

---

[75] Le SER (qui comprend 25 personnes) est chargé de mener, depuis de nombreuses années déjà, la politique volontariste du département de soutien technique et financier auprès des communes et intercommunalités.

[76] Dans l'état actuel de développement des différents outils


DIREN
Convention pour la modernisation de l'annonce de crues
Convention RNB / RIB
Agence de l'Eau Rhin-Meuse
Contrats-cadre
Observatoire Rhin-Meuse
Région
Contrat de plan
Organisme de recherche
Contrat / expertise
DDAF
DDASS
DDE
Convention multipartite sur SATESA / contrôles, autocontrôle
Conseil Général
(Service Equipement Rural, SATESA, Observatoire, …)
Schémas d'orientation (SAGEECE,…)
Contrats pluriannuels
Chimère
Extranet
Contrats assistance boues
Membre syndicat mixte
conventions spécifiques
SDEA
Convention bandes vertes
Convention boues
Mission boues
Chambre d'Agriculture
Collectivités
Exploitants
Caractérisation des types d'outil :
Souligné : savoir
Italique : relation
Exploration
Prescription

Sur ce schéma, on voit clairement apparaître la multitude d'outils, supports des relations entre les différents acteurs et le CG67. Les différents contrats mis en place entre acteurs apparaissent aussi de manière évidente. Il nous semble que le CG est un des rares acteurs à partager des outils avec autant d'autres acteurs dans le domaine de l'eau, ce qui lui confère une place de pivot dans le système de gouvernance territoriale de l'eau. En outre, on voit qu'il développe, dans ses outils propres et dans ses outils partagés des outils d'exploration, ce qui nous semble une particularité notable.

Pour résumer, on pourrait dire que :

- l'entité territoriale départementale s'impose au niveau supra-local
- et dans ce cadre, le Département est un acteur pivot.

2.6. Evaluation de la qualité de l'action collective mise en place par le Département du Bas-Rhin

Après avoir présenté l'action du Département ainsi que sa place dans le système d'action territorial de la gestion de l'eau, nous cherchons à évaluer la qualité de l'action collective à visée intégratrice mise en place par le Département en nous basant sur le schéma normatif de l'action collective productrice d'intégration que nous avons élaboré. Nous analysons notamment la qualité de l'exploration effectué par le Département en observant son ouverture à d'autres acteurs ainsi que la qualité de la prescription des actions qu'il effectue en nous penchant sur la question de sa légitimité.

Rq : Avant d'aller plus loin dans cette évaluation, il nous apparaît indispensable de préciser que le Département ne revendique pas ce rôle. C'est un rôle qu'il assume de facto, même s'il ne le formalise pas explicitement. On peut aussi dire que cela constitue le rôle qu'il devrait selon nous remplir afin que l'action collective sur le territoire du département soit porteuse d'une gestion intégrée.

Si on utilise notre grille normative pour évaluer la qualité de l'intégration portée par le Département du Bas-Rhin, cela nous donne les éléments suivants :

	Relation	Savoir
Exploration	Volonté d'ouverture aux autres acteurs mais la réussite de cette ouverture dépend du bon vouloir de l'implication des autres acteurs dans ce processus	Couverture du cycle de l'eau bonne dans ses domaines de compétence mais pas dans l'ensemble du cycle
Prescription	Légitimité forte mais limitée à ses domaines de compétence	Abrégés du vrai difficiles à construire

Figure 12 : Evaluation de la contribution du Département du Bas-Rhin à l'ACI

Développons immédiatement le commentaire de ce tableau. Au niveau de l'exploration des relations, le CG67 possède effectivement une volonté d'ouverture aux autres acteurs, mais cette volonté ne crée pas l'adhésion, ni la participation automatique des autres acteurs ; ceux-ci ayant leurs propres préoccupations et outils. En ce qui concerne l'exploration des savoirs, l'information possédée est nombreuse et de qualité mais seulement sur ses domaines de compétences. Pour ce qui est de la prescription, la légitimité du CG 67 est forte ; et ses actions sont reconnues par les autres acteurs mais avec le même bémol qu'en ce qui concerne l'exploration des savoirs, c'est-à-dire que cette légitimité n'est valable que sur ses domaines de compétence. Enfin, la prescription en ce qui concerne les savoirs reste difficile à atteindre ; les abrégés du vrai par rapport à la masse d'information disponible demeurent ardus à obtenir.

Par rapport aux problèmes rencontrés et pour pallier les lacunes que nous venons de relever et afin d'arriver à une nécessaire intégration, le Département a souhaité développé un outil avec la volonté de résoudre ces problèmes : l'Observatoire de l'Eau, sur lequel nous allons revenir dans le chapitre suivant.

Chapitre III

L’intégration, les outils

Après avoir abordé notre question de recherche en entrant par les différentes structurations entre acteurs, nous entamons dans ce chapitre une entrée par les outils que les acteurs mettent en place dans leur volonté d'aller vers une gestion intégrée. Cette analyse se fera dans une première partie (partie A) grâce à un panorama et une typologie de divers outils. Nous y présenterons des outils de gestion mis en place par les différents acteurs afin d'aller vers une gestion intégrée, après avoir défini ce qu'on entend par outil de gestion et présenté quelques unes de leurs caractéristiques. Dans une seconde partie (Partie B), nous aborderons un outil particulier : l'Observatoire de l'Eau qui a constitué le terrain principal de cette thèse en retraçant sa genèse avant de l'analyser en tant qu'outil de gestion au service de l'intégration.

Partie A. Panorama des outils

1. Définition des outils de gestion et présentation de leurs liens avec la dynamique des systèmes d'action

Qu'est-ce qu'un outil de gestion ? Quels liens ont-ils avec l'organisation ? Quelles influences réciproques s'exercent entre les outils de gestion et la dynamique des systèmes d'action dans lesquels ils interviennent ? Autant de questions auxquelles nous allons tenter d'apporter des éléments de réponse dans cette section.

1.1. Généralités sur les outils de gestion

1.1.1 définition

Nous allons commencer par essayer de définir ce qu'est un outil de gestion. On peut, en effet, définir les outils de gestion de multiples manières, nous en commenterons deux ici. Tout d'abord, on peut s'accorder avec Moisdon pour donner une définition de l'outil de gestion que nous qualifierons de « restreinte » et qui est la suivante : *« un ensemble de raisonnements et connaissances reliant de manière formelle un certain nombre de variables issues de l'organisation*[77] *[…] et destiné à instruire les divers actes classiques de la gestion que l'on peut regrouper dans les termes de la trilogie classique : prévoir, décider, contrôler » (p.7)* (Moisdon 1997). L'outil de gestion ainsi défini peut prendre la forme d'un tableau de bord, d'indicateurs, de plannings, …

[77] Les variables issues de l'organisation peuvent être de nature très diverse ; ce sont des coûts, des niveaux de qualité, des quantités ou tout autre paramètre.

On peut aussi choisir d'effectuer un double élargissement de cette définition et considérer, à la suite de (David 1998), que *« tout dispositif formalisé permettant l'action organisée »* est un outil de gestion. Cette définition permet un double élargissement : à la fois de « l'organisation » vers « l'action organisée » et de la « liaison de variables » à un « dispositif formalisé ». Si on utilise cette définition élargie, on peut alors considérer l'observatoire de l'eau comme un outil de gestion. En effet, il s'agit bien d'un dispositif formalisé susceptible de contribuer à la régulation du système d'action organisée de la gestion de l'eau au niveau départemental[78].

Par rapport à ce terme d'outils de gestion, deux autres termes sont régulièrement employés et nous souhaitons ici faire le point sur leur signification respective ; il s'agit des notions de dispositifs et d'instruments de gestion. Moisdon définit ainsi les dispositifs de gestion comme *« un concept plus large* [que celui d'outil de gestion]*, spécifiant quels types d'arrangements des hommes, des objets, des règles et des outils paraissent opportuns à un instant donné »* (p.10-11) (Moisdon 1997). Il cite comme exemples de dispositifs de gestion les cercles de qualité et les organigrammes. On peut ici remarquer que la définition de David des outils de gestion englobe aussi ce que Moisdon appelle des dispositifs de gestion. D'autres encore ont recours à la notion d'instruments de gestion qu'ils définissent soit comme des moyens conceptuels ou matériels visant à réduire la complexité et à simplifier le réel dans la conduite des entreprises (Berry 1983) ou encore comme : « *tout moyen, conceptuel ou matériel, doté de propriétés structurantes sur lequel un gestionnaire, poursuivant certains buts organisationnels, dans un contexte donné, met en œuvre une technique de gestion*[79]. » (p. 23-24) (Gilbert 1998). On voit ici que dans la première définition l'instrument de gestion a pour fonction de réduire la complexité et de simplifier le réel, tandis que dans la deuxième ce sont des propriétés intrinsèques à l'instrument qui permettent de le définir. L'instrument est alors un moyen qui n'a pas de fin en soi, même s'il est loin d'être un moyen neutre ; il est au service des buts poursuivis par le gestionnaire, contingent à un contexte particulier et est le produit d'une technique de gestion. Pour Gilbert, la notion d'outil met l'accent sur les exigences de l'action mais possède le défaut de *« réifier les moyens utilisés »* comme s'ils intervenaient dans un milieu inerte. Colasse conseille lui aussi d'utiliser le mot « outil » avec prudence car il laisse, selon lui, à penser qu'on a affaire à un instrument passif et servile (p.468) (Colasse 1996). D'après nous, le terme « instrument » est d'autant plus ambigu qu'il désigne un objet fabriqué pour une opération

[78] Nous reviendrons sur ce point dans la 2e partie de ce chapitre.

[79] Une technique de gestion est définie par Gilbert comme un ensemble d'expériences, de réflexions, de représentations, de théories et d'instruments.

déterminée et écarte donc totalement l'idée qu'il peut y avoir des rétro-actions sur l'environnement.

C'est pourquoi, une fois ces remarques effectuées, nous retiendrons dans cette thèse le terme d'outil de gestion car il nous semble le plus adapté pour désigner nos objets d'étude et nous choisirons la définition qu'en fournit David qui nous semble la plus générique.

1.1.2 interaction entre outil de gestion et organisation

Alors que les économistes s'étaient pendant de nombreuses années concentrés sur ce qui se passait à l'extérieur des « boîtes noires » qu'étaient, pour eux, les organisations, les chercheurs ont depuis pénétré à l'intérieur même de leurs rouages et ont découvert un fonctionnement beaucoup plus complexe qu'ils ne l'imaginaient. Ils ont ainsi mis en évidence qu'un certain nombre de facteurs influaient sur le fonctionnement interne de l'organisation. Parmi ces chercheurs, on fera référence ici à Crozier et Friedberg pour lesquels « *l'homme est le prisonnier des moyens organisationnels qu'il doit employer pour agir, et ces moyens ont une force d'inertie considérable et lui échappent d'autant qu'il ne les comprend ni ne les respecte.* » (Crozier et Friedberg 1977). Ils ont montré qu' un certain nombre de facteurs internes à l'organisation ont une influence sur le mode de fonctionnement et les performances de celle-ci. De même, les chercheurs du Centre de Gestion Scientifique de l'Ecole des Mines de Paris et du Centre de Recherche en Gestion de l'Ecole Polytechnique ont mis en évidence dans un certain nombre de recherches que les méthodes d'incitation, d'évaluation, de coordination ou de spécification des tâches des acteurs avaient un effet sur l'évolution de l'organisation et sur sa performance.

L'importance des outils de gestion tient donc notamment à ce que, contrairement à l'idée courante qui en fait de fidèles et transparents outils du pouvoir[80], on doit tenir compte du fait que ce sont aussi « *des éléments décisifs de la structuration du réel, engendrant des choix et des comportements échappant aux prises des hommes, parfois à leur conscience.* » (Berry 1983). Les différents outils de gestion ont en effet tendance à déterminer les réactions des acteurs en faisant peser sur eux un certain nombre de contraintes. Ainsi, de nombreuses études ont montré que les acteurs se comportaient de manière à optimiser ce sur quoi ils se sentaient jugés. En d'autres termes, les acteurs, sous l'effet d'outils de gestion, optimisent de manière locale, ce qui est parfois contraire à l'objectif de l'organisation dans son ensemble (Riveline 1991; Moisdon 1997). On peut aussi citer l'exemple

[80] Comme Colasse le faisait remarquer (cf. p. précédente) de manière pertinente.

développé par Berry et Molet (Berry et Molet 1980) : les auteurs relatent dans cet article un cas d'intervention durant trois ans dans une entreprise automobile où ils ont abouti à un résultat qui ne satisfaisait personne et apparemment irrationnel, à savoir que le modèle élaboré était théoriquement toujours en vigueur, mais n'était pas appliqué dans les faits, ce qui laissait l'ensemble des différents acteurs insatisfaits. Les chercheurs auraient alors pu en conclure que les comportements apparemment irrationnels des acteurs qu'ils avaient observés étaient le fait des personnes incriminées. Cependant, ils ont fait rejouer à leurs élèves la situation avec les données du problème réel et à chaque fois, les élèves ont abouti au même comportement « irrationnel » que les acteurs réels. Aussi les auteurs donnent le conseil suivant : *« Quand, dans une entreprise, une personne se conduit de façon apparemment incohérente, la réaction classique serait de dire : « Ce type est un imbécile. » la nôtre serait : « Cet homme agit probablement de façon logique et judicieuse par rapport aux contraintes qui pèsent sur lui : étudions ces forces, et nous comprendrons l'incohérence apparente de sa conduite. » »*. Selon eux, les différents acteurs ont souvent un comportement logique par rapport aux contraintes auxquelles ils sont soumis : c'est la théorie des paramètres de gestion.

1.1.3 évolution ces dernières années

Par rapport aux types d'outils de gestion qui se sont répandus à travers le monde après la seconde guerre mondiale[81], les outils de gestion ont beaucoup évolué. Ainsi, non seulement leur utilisation s'est généralisée au sein des organisations mais leur « mode d'existence » et leurs caractéristiques ont aussi évolué. Aujourd'hui, il semble que l'instrumentation gestionnaire soit moins orientée vers la maîtrise organisationnelle que vers l'apprentissage : *« En somme, si l'on considère qu'un outil de gestion vit toujours deux existences – celle qui consiste à normer les comportements et celle qui consiste à créer et à propager du savoir –, on peut résumer les évolutions actuelles par une transition du mode d'existence initialement dominant, la conformation, à l'autre, la connaissance et l'exploration du réel »* (Moisdon, 1997). Ce changement peut notamment s'expliquer par l'évolution générale de l'environnement des organisations, qui est de plus en plus instable.

Les instruments actuels présentent par ailleurs un certain nombre de traits originaux relevés par Moisdon :

[81] Durant cette époque, les outils de gestion étaient essentiellement des outils reposant sur des calculs d' « optimisation » mathématique des performances et ayant pour but de prescrire et non d'aider un décideur à faire un choix.

- ils se caractérisent tout d'abord par leur flexibilité, c'est-à-dire qu'ils se renouvellent en fonction des transformations qu'ils sont censés réguler ;
- ils se distinguent ensuite par leur fragilité, liée à leur durée de vie plus courte ;
- ils se singularisent également par leur dimension réflexive, les choix étant constamment révisés en fonction des effets des instruments ;
- ils se caractérisent aussi par leur discutabilité, les instruments de gestion servant en effet moins à conformer l'action, qu'à structurer les négociations d'acteurs ayant à organiser leurs interactions dans un contexte complexe ;
- enfin ils font apparaître une décentralisation, les opérateurs se voyant de plus en plus directement impliqués dans la construction des instruments de gestion, dans un cadre formel nécessitant le développement de la communication.

1.2. Caractéristiques des outils de gestion

Les nombreuses recherches qui ont déjà été menées sur les outils de gestion ont permis de révéler un certain nombre de caractéristiques de ces derniers. On distinguera successivement leurs rôles, les modèles et leur orientation principale (savoir/relation).

Tout d'abord, les outils de gestion remplissent quatre grands rôles organisationnels. Ainsi, Moisdon, (1997) a mis en évidence que les outils pouvaient avoir :

- soit un rôle de **conformation**, c'est-à-dire qu'ils servent à rendre les comportements conformes à un « optimum » postulé par l'outil ;
- soit un rôle d'**investigation du fonctionnement organisationnel** : les outils, lors de leur « rencontre » avec l'organisation, conduisent à l'explicitation des lois de cette dernière. Ils sont ainsi révélateurs des déterminants de l'organisation et permettent l'élaboration de scénarios d'évolution ; ainsi l'étude des outils de gestion permet de plus en plus de comprendre le fonctionnement de l'organisation et d'expliciter les raisons de l'apparition de résistances au changement, par exemple par le décryptage qu'ils permettent de l'organisation ;
- soit un rôle d'**accompagnement de la mutation** où le point de départ est de concevoir des outils qui accompagnent un changement décidé par ailleurs. Ils permettent alors la construction progressive de représentations et de procédures partagées ;
- soit un rôle d'**exploration du nouveau**. L'outil joue alors un rôle, non seulement dans la transformation des règles organisationnelles mais aussi dans celle des savoirs « techniques ».

Il a ensuite été mis en évidence que les outils de gestion renvoient à trois modèles (Hatchuel et Weil 1992; David 1998) :

- Tout d'abord, ils renvoient à un modèle formel : le substrat technique. C'est l'abstraction sur laquelle s'appuie l'outil pour fonctionner. Cela peut être un ordinateur et des algorithmes pour la recherche opérationnelle, une base de règles, une base de connaissances et un moteur d'inférence pour un système expert, … (exemples d'Hatchuel et Weil, 1992)
- Ensuite, tout outil de gestion procède d'un modèle d'efficacité, aussi appelé philosophie gestionnaire. Cette philosophie gestionnaire est *« l'intention derrière l'outil »*. Ainsi, la recherche opérationnelle cherche à atteindre l'optimisation des décisions tandis que les systèmes experts cherchent à automatiser des raisonnements.
- Enfin, ils véhiculent un modèle d'organisation, c'est-à-dire une vision simplifiée de l'organisation idéale pour que l'outil y fonctionne pleinement. La recherche opérationnelle introduit ainsi le personnage du décideur (qui peut être multiple suivant les approches).

Ces catégories ont été élaborées pour des outils de gestion au sens restreint, mais il nous semble pertinent de les étendre à des outils de gestion aux sens large car elles permettent de mettre en évidence des éléments sur les outils de gestion qui nous intéressent ; la vision simplifiée de l'organisation idéale devenant une vision simplifiée du système d'action idéal.

Les outils de gestion possèdent enfin toujours une composante « relations » et une composante « savoirs ». On appelle savoirs « *l'ensemble des informations, représentations et savoir-faire produits, partagés et mémorisés par tout ou partie de l'organisation* » et relations *« les différents types de contacts et de connexions, directs ou non, formalisés ou non, entre les entités (acteurs ou groupes d'acteurs) de l'organisation »* (Hatchuel et Weil 1992). Ces orientations correspondent aux orientations de l'action collective identifiées dans notre grille d'analyse. On peut remarquer qu'elles reprennent aussi les deux existences des outils de gestion correspondant aux deux moments de l'action collective. Ceci nous fournira une grille pour construire une typologie des outils que nous utiliserons à la fin de cette partie.

	Savoir	Relation
Exploration		
Prescription		

Figure 13 : grille pour une typologie des outils

2. Des outils variés et en mutation

Dans cette section, nous avons choisi de présenter un peu plus longuement divers outils mis en place par les acteurs dans une visée d'intégration de leurs actions. Nous avons décidé de rentrer plus en détails dans la description de quatre outils. En premier lieu, nous parlerons des inventaires du patrimoine, qui nous semblent constituer un exemple d'outil permettant l'exploration des savoirs. Puis nous présenterons deux outils, l'un dans le domaine de l'eau (SAGE) et l'autre dans celui des déchets (PDEDMA) qui servent à la prescription respectivement des savoirs et des relations, mais dont l'élaboration nécessite une intense phase d'exploration. Enfin, nous examinerons la « mission boues », un outil qui a permis d'explorer les possibles et qui est en cours d'évolution vers une tentative de prescription. L'intérêt de ces divers exemples est qu'ils présentent des supports pour des facettes variées de l'action collective intégratrice, que certains sont stabilisés, tandis que d'autres sont encore en cours d'évolution et de contextualisation ; ils nous semblent ainsi révélateurs de la diversité possible de la palette d'outils qui peuvent être à la disposition du gestionnaire pour appuyer une action collective intégratrice.

2.1. Les inventaires du patrimoine, un outil d'exploration des savoirs

Le Conseil Général du Bas-Rhin a décidé en avril 2000 de réaliser un inventaire patrimonial des réseaux d'eau potable du département, dans le but de définir les besoins de renouvellement en canalisations. Pour mener à bien cette inventaire, le Conseil Général a choisi de s'entourer de chercheurs de l'Unité Mixte Cemagref-ENGEES en Gestion des Services Publics (UMR GSP).

L'inventaire a consisté à répertorier les canalisations des réseaux d'alimentation en eau potable, l'élément de base de l'information collectée étant le tronçon, c'est à dire une portion de réseau homogène sur les caractéristiques d'âge, de diamètre, de matériau, sur les conditions de fonctionnement et d'utilisation et sur les caractéristiques environnementales et géographiques. Ces informations ont fait l'objet d'une analyse de données selon diverses approches. L'inventaire a également permis de recenser les principaux ouvrages des réseaux d'alimentation en eau potable.

L'opération d'inventaire des réseaux d'eau potable, telle qu'elle a pu être réalisée dans le Bas-Rhin, a montré une capacité de recueil de données à une grande échelle. L'ensemble des champs

proposés au départ dans le masque de saisie de la base inventaire ont été investigués avec plus ou moins de succès pour certains (ex. battement de nappe, nombre de branchement…) et une inégalité dans la qualité de l'information recueillie pour d'autres (défaillances, position des vannes…).

La restitution de l'inventaire demeure un moment privilégié pour informer et recueillir les réactions des acteurs des services d'eau ; c'est aussi un moyen, et les restitutions déjà réalisées semblent le confirmer, de faire prendre conscience aux responsables du service de l'intérêt de recueillir et de garder des informations sur le réseau.

Toutefois, il est important de noter qu'un investissement collectif aussi important que cet inventaire perd une très grande partie de sa valeur s'il n'est pas mis à jour, notamment en ce qui concerne les défaillances et les conduites, qu'elles soient nouvelles, renouvelées ou anciennes.

Pour ce qui concerne l'information relative aux défaillances, l'enregistrement des évènements et la mise à jour de la base de données bénéficient tout d'abord à l'exploitant du réseau et à la collectivité en vue des décisions futures de gestion et d'investissement. Mais cela représente également un enjeu à l'échelle départementale qui peut permettre une analyse de données plus pertinente en vue d'une aide à la décision appropriée.

Les inventaires nous semble caractéristiques d'outils permettant l'exploration des connaissances.

Rq : Le logiciel Chimère a ensuite été conçu afin d'exploiter ces inventaires et de se diriger vers un cadrage des actions. Cependant, ce logiciel connaît aujourd'hui des difficultés d'appropriation par les bénéficiaires visés par cet outil : les collectivités. A notre avis, ceci est en partie le résultat du développement de l'outil selon un modèle que David et Pallez appèlent « technicien » (David et Pallez 2001).

2.2. Le plan départemental d'élimination des déchets ménagers et assimilés, un outil orienté prescription avec un chef de file désigné

2.2.1 Création et objectifs du plan

Le plan départemental d'élimination des déchets ménagers ou assimilés a été créé par la loi du 13 juillet 1992. Le plan a deux objectifs : coordonner les acteurs et permettre la déclinaison locale des orientations politiques nationales en matière de déchets ménagers. Dans un premier temps, c'était le préfet qui était chargé de l'élaboration, de l'application et de la révision du plan. Depuis la loi Barnier (1995), le président du conseil général pouvait demander à remplacer le préfet dans

ce rôle en prenant la compétence « plan ». Dans le projet de loi relatif aux libertés et responsabilités locales adopté le 30 juillet 2004 et devenue loi le 13 août 2004, *« le projet de plan est* [désormais] *élaboré à l'initiative et sous la responsabilité du président du conseil général ».*

Le plan a un premier intérêt dans le sens où il favorise la réalisation d'un diagnostic. Il est aussi source de débat entre les différents acteurs et à l'intérieur même des différentes structures lors de son élaboration et de sa révision. Il permet dans un premier temps une exploration des possibles.

Il rend aussi possible un certain « cadrage » des relations. En effet, seule une organisation collective à une échelle territoriale suffisante permet aux collectivités de gérer leur flux de déchets et de se garantir un moyen de traitement ultime (incinération ou enfouissement). Les structures issues des regroupements des années 1980 sont souvent trop petites au regard de la dimension des unités de traitement actuelles et se retrouvent soumises aux aléas du marché. De plus, il ne faut pas que cette organisation intercommunale laisse de côté une petite partie du territoire comprenant une trop faible population pour laquelle le traitement, voire la collecte des déchets ne pourra alors s'effectuer dans des conditions techniques et économiques acceptables. Le plan permet de limiter la parcellisation, même si certains lui reprochent de créer des monopoles, par exemple en ce qui concerne l'incinération ou la mise en décharge qui constituent des monopoles de fait.

2.2.2 Une implication inégale des différents acteurs

D'après une étude réalisée par Amorce pour le compte de l'Assemblée des Départements de France en 2002, des difficultés ont été rencontrées par un Département sur deux lors de la mise en œuvre de sa politique déchets ; ces difficultés étaient principalement liées à l'intercommunalité. En effet, d'une part, la réalisation du Plan nécessite presque toujours la mise en place d'intercommunalités nouvelles et, d'autre part, le grand nombre de nouvelles intercommunalités créées suite à la loi de 1999 entraîne de nombreux transferts de compétences et des modifications de périmètres dans le domaine des déchets. Ceci a provoqué à retarder ou à remettre en cause des projets structurants. De plus, les zones géographiques ne progressent pas toutes au même rythme, ce qui rend plus difficile la mise en place d'une politique coordonnée et homogène.

C'est là que, d'après nous, l'Etat possède un rôle important à jouer dans la gestion des déchets, même au niveau local, tant sur le plan réglementaire (par la mise en place de dispositifs tels que les plans par exemple), que par l'action d'accompagnement technique des collectivités que

fournissent ses services déconcentrés. Les plans, même s'ils ont permis une certaine concertation et introduit une relative cohérence, sont critiqués pour le manque d'implication des communes et des usagers dans leur élaboration. En effet, un acteur est devenu prépondérant : le Département.

2.2.3 La place des Départements

La loi a instauré l'échelon départemental comme niveau pertinent pour la planification de la gestion des déchets afin de permettre de concilier à la fois l'objectif général de modernisation de la gestion et la convergence des initiatives locales.

(a) Des possibilités législatives peu utilisées, mais une forte implication dans l'élaboration et le suivi du plan départemental

Après une période de réticence des Départements à prendre de manière volontaire la compétence de planification juste après 1992 (Dubois 2001), les Départements sont aujourd'hui très nombreux à participer activement à l'élaboration du plan. Leur rôle est déterminant pour la coordination et l'animation de la mise en œuvre du plan. Cependant, ils hésitent plus à prendre la compétence « traitement », ce qui est possible pour eux depuis la loi Chevènement en 1999 . Cette hésitation est due à la difficulté pour les Départements de trouver la juste place sans empiéter sur le rôle de l'Etat, ni sur les prérogatives des communes. Les Départements estiment en général que la planification fait partie du rôle de l'Etat, tandis que le traitement est celui des communes. Toutefois, 80 % des Départements déclarent que la question des déchets les concerne. C'est pourquoi, souvent, les déchets forment une part essentielle de leur politique d'environnement (Amorce 2002), notamment au niveau de leur implication financière (IFEN 2005b).

Les Conseils Généraux exercent souvent une politique ambitieuse en ce qui concerne les déchets mais pas toujours très aisée à cerner. Ils sont en effet plus préoccupés par les conséquences de la gestion des déchets, à savoir les pollutions et les nuisances (résorption des dépôts sauvages, réhabilitation des décharges et enlèvement des épaves, devenir des déchets non ménagers) que par les aspects organisationnels de la gestion des déchets.

Toujours, d'après l'étude (Amorce 2002), ce sont plutôt les Départements ruraux qui s'investissent activement dans des politiques de gestion des déchets. En effet, le caractère rural est souvent étroitement relié avec l'absence d'intercommunalités fortes ou de grandes agglomérations, ce qui peut inciter le Département à coordonner les initiatives et les efforts car il se situe alors à la bonne échelle politique et géographique. En outre, les Départements estiment qu'il est dans leur rôle de soutenir financièrement et parfois techniquement les communes. En revanche, si l'intercommunalité est bien présente ou s'il existe un syndicat départemental, le conseil général n'a alors pas lieu de se saisir d'une question qui est traitée par une autre collectivité. Toutefois, il existe aussi des Départements fortement impliqués, bien qu'ils soient urbains et qu'ils comprennent de grosses agglomérations. Ceci signifie que la politique « déchets » menés par les Départements est certes fruit de la situation locale mais est aussi fortement dépendante d'une volonté politique du Département de s'y investir.

Au niveau financier, les Départements financent la mise en œuvre du plan. Ils adaptent donc leurs financements à la situation, aux besoins locaux et aux objectifs fixés. Les Conseils Généraux s'investissent surtout dans le soutien des collectivités, notamment des petites possédant de faibles moyens financiers.

(b) Une transition d'un rôle de financeur passif vers un rôle plus actif, plus incitatif

Les Départements consacrent 91 % de leurs dépenses liées aux déchets à l'investissement dont la quasi totalité sous forme de subventions aux communes et Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI), tandis que 9 % des dépenses concernent le fonctionnement (dépenses directes, communication et participation à un syndicat mixte). L'apport financier des Départements aux projets est loin d'être négligeable puisqu'il représente entre 20 et 30 % de l'investissement, ce qui en fait un facteur déterminant (Amorce 2002)

Toutefois, ce rôle de financeur est complété de plus en plus par des initiatives des Départements dans des actions d'accompagnement de la politique des déchets, notamment en ce qui concerne l'information des communes et EPCI sur les objectifs du Plan et l'information des usagers, utile pour la réussite des programmes de collecte sélective notamment.

Le Département semble un échelon approprié en ce qui concerne le suivi du plan car il peut rendre possible une appropriation plus grande par les élus locaux de la réflexion sur la gestion des déchets.

(c) Le cas des syndicats mixtes départementaux : une solution sur la base de partenariat se développe

Un syndicat mixte regroupant le Département et les EPCI chargés de la compétence déchets a été créé dans un département sur cinq afin, dans un premier temps, de réaliser des études, puis de passer à une fonction de réalisation. Ce type d'implication est apprécié par les Départements car elle leur permet d'appliquer le Plan tout en respectant la compétence des EPCI, sans posséder une fonction de réalisation directe des opérations et des investissements.

(d) La coordination des financements via une contractualisation

D'après l'enquête réalisée par Amorce, cette création de syndicat mixte départemental permet en outre de fixer un cadre cohérent pour les participations financières des Départements (réorganisation de l'intercommunalité suite à la loi de 1999). Quatre Départements sur cinq environ souhaitent mettre en place une politique de soutien financier aux communes et aux EPCI. C'est ainsi que, pour coordonner leur politique avec celle de l'ADEME, les Départements sont amenés à passer une convention avec celle-ci (c'est en tout cas ce qui s'est passé quasiment partout) sans pour autant que chacun des deux contractants ne renie les priorités qui lui sont propres.

2.2.4 Commentaires

Dans cette synthèse rapide, on peut se rendre compte que la question de l'échelon pertinent en ce qui concerne la gestion des déchets est une question qui est pour l'instant résolue car la loi a tranché en faveur de l'échelon départemental. Ainsi le Département se retrouve en position de chef de file pour ce qui concerne la planification tandis que les collectivités locales et leurs groupements intercommunaux demeurent l'échelon de gestion. On voit donc que la solution retenue pour atteindre une gestion globale des déchets est de séparer l'échelon de planification de celui de gestion ; la réflexion et la prévision s'effectuant à une échelle plus globale tandis que la gestion reste près du terrain. C'est le même constat que ce qu'il nous semble pertinent de faire dans le cas de l'eau. On peut toutefois déjà remarquer qu'un certain nombre d'acteurs ont un rôle à jouer dans la gestion des déchets. La question qui se pose est alors de savoir vers quel type de gouvernance le secteur des déchets va évoluer afin qu'elle soit capable de gérer la complexité du secteur tout en préservant la proximité avec l'usager-citoyen ? Un des intérêts du plan est qu'il permet notamment de cadrer quelque peu les relations entre acteurs. On peut aussi d'ores et déjà

constater que c'est la combinaison de plusieurs acteurs selon des structurations variées avec divers outils qui permet d'introduire de l'intégration. Enfin, un dernier point qu'il nous semble important de relever ici concerne l'importance de la contractualisation, pilier et outil classique des relations entre acteurs dans le domaine des déchets également.

2.3. Un outil pour la prescription des savoirs : le Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE)

2.3.1 Généralités

Le Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE) est un document de planification élaboré de manière collective, pour un périmètre hydrographique cohérent. C'est la loi sur l'eau de 1992 qui a introduit ce type de dispositif. Il fixe des objectifs généraux d'utilisation, de mise en valeur, de protection quantitative et qualitative de la ressource en eau. Le projet de périmètre, accompagné d'un rapport justifiant de la cohérence hydrographique **et** socio-économique du périmètre proposé, est transmis pour avis par le ou les préfets aux conseils régionaux et aux conseils généraux des départements intéressés ainsi qu'à toutes les communes concernées. Le SAGE est établi par une Commission Locale de l'Eau représentant les divers acteurs du territoire, et est approuvé par le préfet. Il est doté d'une portée juridique car les décisions dans le domaine de l'eau doivent être compatibles ou rendues compatibles avec ses dispositions. Les autres décisions administratives doivent prendre en compte les dispositions des SAGE. Les SAGE doivent eux-mêmes être compatible avec le SDAGE (élaboré au niveau d'un bassin).

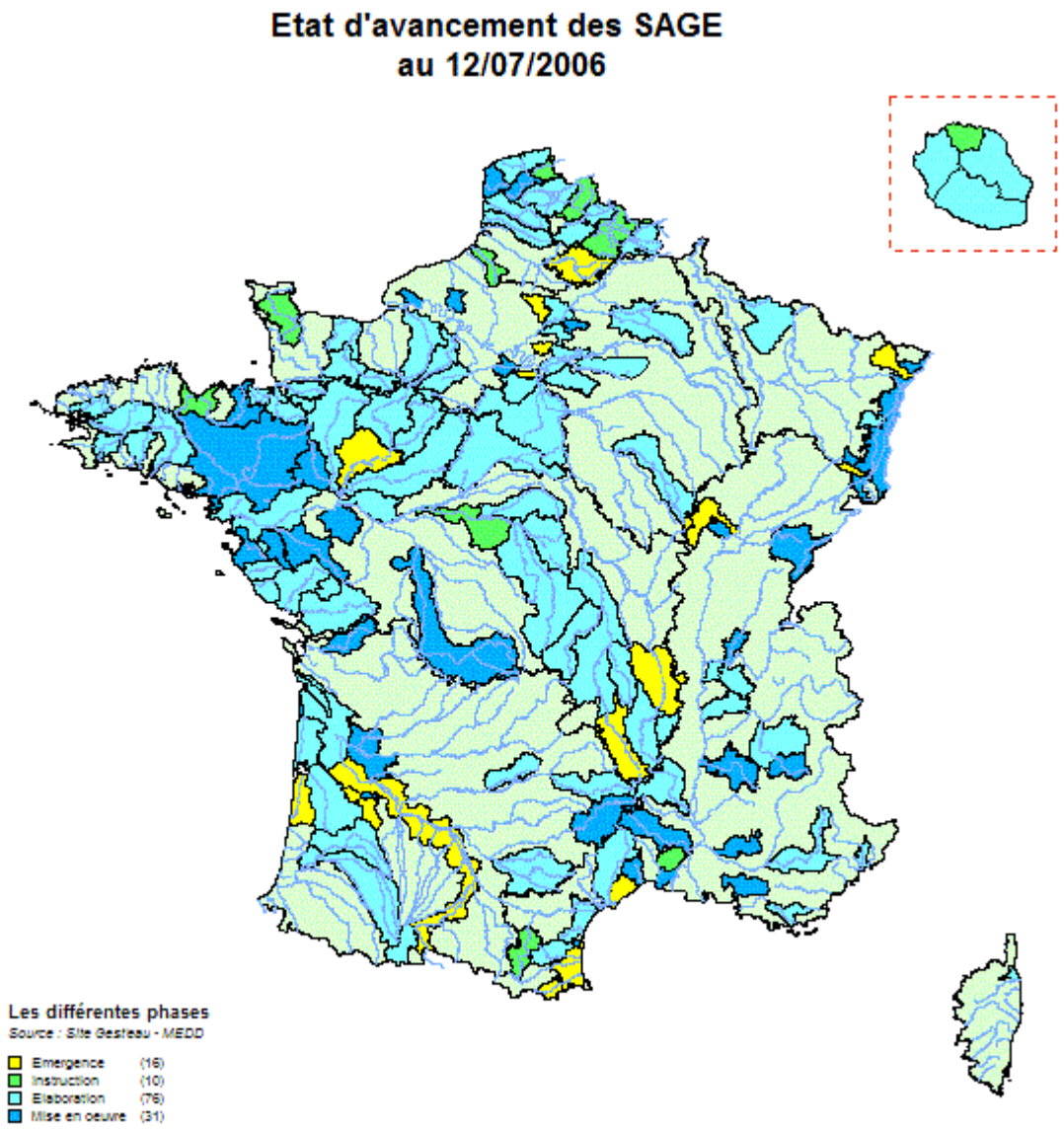
Initiés le plus souvent dans des contextes difficiles (pénuries d'eau, inondations, conflits d'usage, etc), les SAGE - avec la création d'une Commission Locale de l'Eau (CLE), centre de débats et d'arbitrages, associant les collectivités, les usagers, les services de l'Etat - permettent de renouer le dialogue et d'engager la concertation entre les acteurs. Les acteurs locaux préparent ainsi un dossier et l'adressent au préfet. C'est donc sur la base d'une **initiative locale** que se montent les projets de SAGE. Après consultation des collectivités concernées et des Comités de bassin, le préfet délimite le périmètre et constitue la CLE. Le SAGE aboutit à la définition d'orientations pour la gestion de l'eau, à l'horizon de 15 ans.

Le périmètre est une unité de territoire où s'imposent des solidarités physiques et humaines : bassin versant, zones humides, nappe d'eau souterraine, estuaire, etc...

Le SAGE :

- fixe des objectifs de qualité à atteindre dans un délai donné

- définit des objectifs de répartition de la ressource en eau entre les différents usages
- identifie et protège les milieux aquatiques sensibles
- définit des actions de protection de la ressource et de lutte contre les inondations.



source : http://www.gesteau.eaufrance.fr/sage/sage_liste_complete.php?tri=etat_desc

Sur la France entière, 133 SAGE sont actuellement lancés[82]. Ci-dessus figure une carte de l'état d'avancement de ces différents SAGE.

[82] Source : http://www.gesteau.eaufrance.fr/sage consulté le 20/07/06

2.3.2 Les SAGE, un outil à deux existences correspondant à deux moments de l'action collective

La nouveauté des SAGE est liée, pour Le Bourhis (Le Bourhis 1999), à leur volonté « d'instaurer *une planification locale* agissant sur un *territoire délimité sur des critères hydrographiques* » et au fait que leur objectif est une gestion intégrée de l'eau, « *définie localement* et suivant une *démarche participative*. » La CLE est constituée dans ce but.

Toujours selon Le Bourhis, deux difficultés ont principalement retardé la mise en œuvre des SAGE :

- **la délimitation du territoire d'action**. La loi prévoit un cadre d'action qui est un territoire hydrologique. Toutefois, elle précise aussi que ce territoire doit répondre à des « critères de cohérence socio-économique »[83]. La délimitation du périmètre est confiée aux services responsables qui doivent suivre une voie pragmatique en fonction des situations locales. Mais que se passe-t-il en pratique lors de la détermination de ce périmètre ? L'auteur observe qu'on assiste à une sorte de « retour du refoulé » dans le sens où le facteur politique et le recours aux limites administratives existantes reprennent le dessus malgré leur dysfonctionnalité. Chaque instance locale tente de faire valider son territoire comme pertinent par les autres acteurs. Aussi, on peut observer des périmètres aussi variés que les configurations de pouvoir prévalant sur le plan territorial. La DDAF doit souvent tenir le rôle d'arbitre lors de négociations sur le découpage territorial à adopter. La transversalité des démarches liées à la gestion de l'eau repose donc soit sur des institutions « détachées » des territoires (agences de l'eau), soit sur des élus locaux permettant de porter cette conscience commune de l'unité de la ressource et de faire coïncider la géographie avec la politique. Ce processus entraîne une évolution des métiers chez certains des acteurs (exemple des DDAF où l'on passe d'un métier purement « technique » à des compétences liées à la gestion des relations humaines et à la composition des collectifs, « diplomatie de l'eau »)
- **le déroulement du processus de consultation devant déboucher sur le schéma.** L'auteur insiste sur la prépondérance des jeux locaux et des configurations d'acteurs territoriaux alors que la procédure prônée par les textes de loi suit une rationalité de type technique.

Après cette présentation succincte des outils que constituent les SAGE, force est de constater que les SAGE constituent des outils de prescription des savoirs grâce aux différents objectifs qu'ils fixent ainsi qu'aux actions qu'ils préconisent afin de les atteindre. Il nous semble toutefois

[83] sans que ni la notion de cohérence, ni le mode d'articulation entre les critères ne soit précisés

important de préciser que la phase d'élaboration des SAGE nous semble constituer une intense phase d'exploration.

Encadré 10 : Les SAGEECE (Schéma d'Aménagement et de Gestion de l'Etat Ecologique des Cours d'Eau), un outil original

Cet encadré a pour objet d'introduire un dispositif original mis en place par le Conseil Général du Bas-Rhin qui préfigurait la mise en place des SAGE.

Un dispositif antérieur aux SAGE :

Le « grand » dispositif du CG 67 en ce qui concerne les cours d'eau est constitué par les SAGEECE. Ils existent depuis plus de 15 ans (i.e. avant la loi sur l'eau). Ils préfiguraient les SAGE et datent de la première charte de l'environnement (1989). Ce sont des schémas globaux par bassin versant entrant dans une politique d'aménagement intégré. Ils répondent à deux grands principes :

- globalité territoriale (plus de travail en patchwork)
- globalité thématique (rivière = hydrosystème + écosystème + usages anthropiques)

Les SAGEECE sont des outils élaborés par bassin versant. Ils sont animés par un comité de rivière regroupant les financeurs, les maîtres d'ouvrage, les représentants des administrations, les usagers (agriculteurs, consommateurs, …) accompagne la définition puis la mise en œuvre. Ce sont ensuite les maîtres d'ouvrage qui mettent en œuvre les travaux. Les SAGEECE participent à la mise en cohérence géographique des travaux. Ils permettent de mettre en place un cadre de définition des objectifs, et offrent une participation financière « améliorée » du Département. Ils ont un effet d'incitation de la part du CG en poussant les collectivités à effectuer des travaux d'élagage, de stabilisation des berges, des itinéraires de découverte de la rivière, des actions de communication, …

Le contexte de mise en place des SAGEECE

L'aide financière aux communes a débuté en 1960. 20 ans plus tard, le bilan faisait ressortir que le travail financier avait été effectué sans aucun discernement ; le plan Marshall avait permis de grands aménagements hydrauliques garantissant l'agriculture. On protégeait les terres agricoles contre les inondations, ce qui constitue une aberration du point de vue de la dynamique de la rivière ! Ensuite, des évolutions ont été permises par la loi sur l'eau mais il a fallu un temps d'intégration avant sa réelle mise en pratique (qui est arrivée vers 1995).

Dans le domaine des rivières, les problèmes rencontrés sont :

- multiplicité des partenaires : AERM, DIREN, CSP, DDAF, maire, …
- opacité dans la prise de décisions : tout le monde a son mot à dire dans toutes les décisions ; cela est aggravé par les « guerres » entre services (DDAF/DIREN, Département/Région, …).
- hégémonisme de certaines structures. L'AERM définit ses programmes unilatéralement ; aux dires d'un acteur *« L'Agence détient la vérité et le savoir »* et impose son point de vue dans ses critères

d'éligibilité aux financements.[84]

- Les politiques publiques ne coordonnent pas toujours leurs investissements, qui ne vont pas toujours en direction de l'action la plus pertinente.[85] Par exemple, on ne permet pas un développement durable lorsque l'on finance annuellement les agriculteurs pour qu'ils enherbent une bande auprès de la rivière à la place d'y planter du maïs. Dès qu'on arrêtera le financement, ils replanteront du maïs.
- Il n'existe pas beaucoup de maîtrise d'œuvre compétente ; pendant longtemps, ce domaine a été sous le quasi-monopole des DDAF. Dans le Bas-Rhin, il existe une entreprise compétente seulement. Les privés ne s'investissent pas dans ce secteur car c'est un secteur qui n'est pas rémunérateur.
- D'un point de vue réglementaire, le statut des cours d'eau pose problème. Si un privé interdit l'accès à sa parcelle, on ne peut rien faire.
- Manque de moyens et de volonté de la police de l'eau. Dans la vallée de la Haute-Moder par exemple, il existe environ 500 étangs dont 4 sur 5 n'ont aucune existence légale. La gestion des moulins sur la Zorn pose aussi un certain nombre de problèmes (gestion des étiages, migration des poissons, …)

L'importance des finances dans la réussite du dispositif :

La politique d'aide financière qui accompagne la mise en place d'un SAGEECE fonctionne comme une carotte. De plus, l'entretien (maintenance) de l'état du cours d'eau est financé quand il est pérenne. Enfin, l'aide financière est nettement plus importante dans le cadre de SAGEECE ou de SAGE (C'est aussi le cas en Bretagne avec le SDAGE).

Des différences entre SAGE et SAGEECE ?

Le SAGE a un périmètre arrêté par le préfet. La composition de la CLE est aussi arrêtée par le préfet. Enfin, un troisième arrêté est pris pour le schéma en lui-même. Le SAGE est opposable aux décisions de l'administration, contrairement au SAGEECE. De plus, le SAGEECE ne s'occupe que des cours d'eau. Le SAGE peut être plus contraignant que le SDAGE. Le SAGEECE est beaucoup plus souple. Par exemple, sur la Zorn qui concerne 90 communes, dans le SAGEECE toutes les communes sont représentées, dans la CLE, s'il y avait eu un SAGE, il y aurait eu 50% d'élus soit 15 personnes. Le SAGE est donc forcément technocratique[86] (ex. 350 communes pour l'Ill concernées et 22 élus dans la CLE).

Ce qui constitue à la fois la force et la faiblesse des SAGEECE, c'est qu'ils sont proches du terrain et souples. De plus, ils disposent d'une équipe d'animation sur place pour mettre en œuvre les schémas (financements nécessaires + maîtres d'ouvrage adaptés, structurés, organisés (long travail à faire lors de la

[84] Cf encadré p. 36

[85] Cf encadré p. 36

[86] i.e. à majorité de techniciens

mise en place du SAGEECE afin de permettre l'efficacité de celui-ci)). Sur la Zorn, par exemple, la maîtrise d'ouvrage des collectivités était incomplète, fragmentée et pas compétente sur la majorité des thèmes ; il existait à la fois une incohérence territoriale et une incompatibilité thématique. Une modification des syndicats a donc eu lieu. Tout d'abord une extension géographique à tout le bassin amont, puis les communautés de communes ont pris la compétence aménagement de rivière. Un long travail a du être effectué pour convaincre les élus d'investir de l'argent dans l'aménagement de rivière car ils ne sont pas obligés de le faire, contrairement à l'assainissement ou à l'AEP. Ainsi pour le bassin de l'Ehn-Andlau, un syndicat unique a été mis en place. Il en a été de même pour le bassin de l'Isch en incluant même les communes mosellanes concernées.

Intérêt du dispositif :

L'intérêt des SAGEECE est que les gens se connaissent, ils ont appris à travailler ensemble. L'aspect sécuritaire (i.e. la protection contre les inondations) les interpelle souvent en premier lieu. Cela permet de créer une dynamique de travail sur les communes de l'amont et de l'aval. Le service d'assistance technique à l'entretien des rivières (SATER) a été créé pour appuyer ces démarches et effectuer l'animation.

L'animation s'effectue désormais en lien avec le comité de rivière comprenant tous les élus, des représentants des pécheurs et d'autres associations. La constitution du comité de rivière est plus libre et la demande est aussi plus structurée.

Les SAGEECE viennent donc répondre aux problèmes de multiplicité des partenaires, introduire de la cohérence et de la transparence dans les prises de décision et construire une maîtrise d'ouvrage adéquate.

2.4. La mission boues, d'une exploration des possibles à une tentative de prescription

2.4.1 Les débuts de la mission boues : un outil d'exploration des savoirs

Le Conseil Général et la Chambre d'agriculture du Bas-Rhin ont mis en place début 2000 une «mission boues» animant notamment plusieurs sites pilotes. Pour renforcer les garanties concernant l'utilisation des boues issues de stations d'épuration, elle fait appliquer un principe de proximité : chaque station d'épuration épand sur un périmètre restreint de terres, évitant ainsi les mélanges de boues et renforçant la traçabilité. Le dispositif mis en place comprend :

- des études pédologiques pour évaluer l'aptitude des sols à l'épandage,
- une enquête préalable recensant les besoins, avis, inquiétudes des agriculteurs,
- l'identification de toutes les activités industrielles et commerciales reliées au réseau sur les sites pilotes,

- l'acquisition de références locales sur la valeur agronomique des boues,
- des tests de phytotoxicité.

Ces mesures servant à l'exploration des savoirs s'accompagnent de réunions régulières avec les élus où les producteurs de boues sont tenus de rendre des comptes et d'assurer une qualité satisfaisante. La mission boues permet une concertation entre acteurs ainsi qu'une exploration des solutions quant au devenir de ces boues. Nous allons immédiatement développer l'idée que les réunions organisées par la mission boues ont servi à explorer les relations dans l'objectif de préparer une phase de prescription.

2.4.2 Des réunions de concertation territoriales pour explorer les relations

Nous avons suivi cette mission en tant qu'observatrice pendant cette thèse. Dans ce cadre, nous avons assisté à des réunions locales de concertation territorialisée organisées par la mission boues. En effet, la mission boues, après avoir réalisé des expérimentations sur des sites pilotes et avoir étudié les différentes solutions envisageables pour le devenir des boues, a entamé une phase d'information des élus locaux et de concertation sur les bases de cet état des lieux afin de prendre des décisions adaptées à chaque territoire. Nous soutenons que cette phase réalise une exploration des relations, ce que nous allons montrer ci-après, qui vient donc boucler un cycle d'exploration sur les savoirs et les relations.

Le Conseil Général et la chambre d'agriculture (porteurs de cette mission boues) ont organisé des réunions locales de concertation en différentes parties du territoire en mars/avril 2005. Le découpage choisi pour les concertations était celui des différents secteurs du plan départemental déchets. Les participants à ces réunions étaient C. Baltzer (responsable du SATESA et membre du SER du CG67), J. Richert (Chambre d'agriculture 67), SDEA, élus locaux, représentants des agriculteurs, industriels du secteur, …

(a) Le déroulement des réunions

Les réunions se déroulaient en deux phases : une première de présentation de l'état des lieux et des résultats de l'exploration des savoirs par les membres de la mission boues, puis une deuxième phase de débat avec la salle. Lors des deux réunions auxquelles nous avons pu participer, les réactions de la salle ont été très différentes. A Haguenau, la salle était très peu réactive et un consensus a paru assez vite se dégager à la suite de l'expression de leur opinion par quelques élus en faveur d'une mutualisation d'équipement sur le secteur. A Wissembourg, les

discussions ont été très animées ; ce qui était, d'après nous, en partie lié à la présence de Roquette, un industriel gros producteur de boues dans le secteur. D'après C. Baltzer, les réactions ont été encore différentes lors des réunions auxquelles nous n'avons pas pu assister.
Nous ne prétendons pas faire un compte-rendu exhaustif des débats ici, mais plutôt essayer de mettre en évidence quelques points-clés qui nous semblent être intéressant dans la perspective de notre thèse.

(b) La présentation de l'état des lieux et de l'exploration des savoirs

Il est intéressant de noter quelques points dans la manière dont les choses ont été présentées. La présentation est faite à la fois par le CG (pour l'introduction, le pilotage de la réunion), la chambre d'agriculture (pour l'état actuel de l'épandage) et le SDEA (pour les filières alternatives existantes).
Pour résumer, les intervenants insistent sur les limites de l'épandage agricole, sur l'augmentation de la production de boues, sur l'écart financier s'estompant entre les différentes filières, sur la nécessité de réflexion à des alternatives locales. On peut relever ces différentes questions et conseils dans le discours des acteurs : « Les filières de recyclage agricole seront-elles suffisantes ou pourront-elles être maintenues ? Peut on aller plus loin dans le traitement des boues ? Pour quel coût ? Ne pas tout miser sur l'épandage agricole, privilégier les filières mixtes »
En conclusion, les orateurs présentent des pistes de travail pour le débat :

- Réfléchir selon une logique plutôt multi-filières plutôt que d'envisager l'épandage agricole seul
- Développer la végétalisation
- Développer d'autres filières : accès à l'usine d'incinération des ordures ménagères (UIOM) de la CUS (séchage préalable nécessaire), création d'une capacité de traitement dédiée sur le secteur.

(c) Le débat

Cette présentation était faite de sorte qu'elle suscite un débat. On peut classer les points qui font débat en trois catégories : les questions techniques, les questions de relations entre acteurs et les questions d'organisation pour l'avenir.

(i) Les questions techniques

Ces questions tournent autour de la compréhension des présentations : pourquoi la production de boues augmentent ? pourquoi l'épandage diminue ? Quels sont les contraintes (normalisation, traçabilité, …) qui pèsent sur les agriculteurs ? Quelles alternatives à l'épandage agricole ? L'épandage en forêt est-il possible ? Quels débouchés pour le compost ?

(ii) Les questions de relations entre acteurs

Les agriculteurs demandent de la reconnaissance en échange du service rendu à la collectivité. Le SDEA est remis en cause dans sa capacité à fédérer les acteurs et à organiser une concertation locale. Il est question aussi de la concurrence avec Roquette (25% des terres labourables sont nécessaires pour l'épandage des boues dont les 4/5 pour Roquette). Les agriculteurs soulignent le professionnalisme de Roquette qui a des obligations de suivi et d'analyse en tant qu'installation classée par rapport aux collectivités. La solution proposée par la mission, c'est une discussion en commun des périmètres avec les personnes concernées.

(iii) Les questions d'organisation pour l'avenir

Les questions tournent autour des alternatives envisageables à l'épandage, de la traçabilité nécessaire, de la mutualisation des installations, des coûts, d'une vision à long terme.

La question se pose de savoir si chacun agit de son côté ou si il ne faudrait pas réfléchir sur une mutualisation (mutualisation des filières, diversification des filières pour chaque collectivité) ; ces questions posent les questions de coût pour les collectivités ; certains se demandent si une péréquation ne serait pas nécessaire pour ne pas pénaliser financièrement ceux qui ont recours à d'autres solutions que l'épandage. Mais le coût de l'épandage est aussi appelé à augmenter tandis que ceux des autres techniques ont plutôt tendance à baisser.

Certains se demandent et demandent quel est le rôle du CG dans cette problématique. Le CG rappelle alors son rôle dans le plan départemental de gestion des déchets ménagers et assimilés, ainsi que la vision globale qu'il peut apporter et sa volonté de construire un développement durable dans le département avec les différentes parties prenantes (via notamment la démarche « Hommes&Territoires »).

2.4.3 Commentaires et perspectives

Nous souhaitons prendre un peu de recul afin de pouvoir conceptualiser la démarche du Conseil Général dans l'objectif de qualifier son action en tant qu'acteur supra-local.

Le rôle de la mission boues (ou devrions-nous dire du CG tant il nous semble moteur dans les actions qui ont lieu) repose sur trois étapes :

1. en premier lieu faire partager le constat de la situation (i.e. « la production de boues augmente et l'épandage agricole ne suffit pas »). Toutefois ce constat ne semble pas tout à fait fermé. La relance d'une exploration semble être encore possible (par exemple autour de la question : Plusieurs petits projets ou un seul grand ?)
2. en second lieu, permettre aux élus de « sortir le nez du guidon » grâce à la vision plus globale que peut lui apporter le CG.
3. Enfin, solliciter et faire apparaître un maître d'ouvrage. Ainsi le CG insiste sur le côté proximité. Le CG cherche à faire émerger des conventions de solidarité territoriale entre différentes collectivités afin de gérer la question des boues de manière plus cohérente et concertée.

Formulé autrement, on pourrait dire que le CG se positionne en tant que chef de file qui est un acteur à même :

- D'inviter : capacité de nodalité[87]
- De cadrer le débat : capacité à qualifier le problème
- De fournir des scénarios : capacité de proposition de solutions

De plus, le Conseil Général a le double avantage d'être vu comme un expert par les collectivités car il a accumulé de nombreuses connaissances et de détenir en outre une légitimité politique.

On peut toutefois d'ors et déjà remarquer que ce rôle n'est pas parfaitement identifié par tous les élus car certains s'interrogent et demandent quel est le rôle et la légitimité du conseil général dans tout cela. On retrouve ici le rôle « classique » du Département vis-à-vis des collectivités rurales tels qu'identifié par (Le Galès 1995).

La mission boues nous semble donc constituer un outil pour le CG afin d'appuyer son rôle de chef de file et de lui permettre d'explorer les relations entre acteurs dans l'objectif de faire émerger des maîtres d'ouvrage pour les projets à venir. La mission poursuivra par la suite l'objectif d'appuyer le cadrage des actions mais cette phase n'est pas encore atteinte.

Le substrat technique de la mission boues est constitué par les données recueillies tant au niveau des études que des expérimentations. Sa philosophie gestionnaire pourrait être résumée de la

[87] Pour explication de cette notion cf chapitre I p. 48

manière suivante : atteindre une situation stable, sécurisée et durable de gestion des boues sur le département. Enfin, la vision simplifiée de l'organisation que l'outil véhicule est celle d'acteurs coopérants dans une « bonne gouvernance » (ce qui nécessite auparavant une exploration sur les relations). Cette vision simplifiée de l'organisation véhiculée par l'outil nous semble primordiale car elle conditionne le passage d'une exploration à une prescription. En effet la coopération des acteurs concernés nous semble un ingrédient indispensable afin de construire une action collective de qualité.

2.5. Une schématisation de la participation des différents outils à l'action collective intégratrice

Après la définition de ce que nous entendons par outil de gestion et la mise en évidence des liens de ceux-ci avec la dynamique des organisations, nous avons brièvement présenté le cadre gestionnaire sur lequel s'appuie la mise en place de la gestion intégrée en effectuant un rapide panorama d'outils mis en place par les acteurs afin d'accompagner les changements dans les domaines étudiés. Nous allons désormais positionner ces outils (plus quelques autres outils classiques que nous n'avons pas développé en détail dans cette thèse) par rapport à leur apport dans la dynamique de l'action collective intégratrice. Le tableau ci-dessous en donne un aperçu. Nous les avons classés selon leur dimension principale et leur objectif final étant entendu que savoir et relation sont indissociables et que chaque outil est souvent multi-objectif.

	Savoir	Relation
Exploration	- expérimentation/sites pilotes - inventaires - état des lieux	- comités de pilotage - groupes de travail - comités scientifiques - mission « boues »[88] - SAGE et PDEDMA (lors de la phase d'élaboration)
Prescription	- conditions de versement de subventions - logiciel Chimère	- Planification « négociée », « interactive » (PDEDMA, SAGE) - Contrats - mission « boues » dans le futur

Figure 14 : Participation des outils rencontrés à l'action collective intégratrice

[88] Dans l'état actuel de développement

2.6. Une proposition de typologie des outils

Dans ce paragraphe, nous proposons une typologie des outils rencontrés dans l'action collective intégratrice. Nous avons pu identifier quatre types d'outils principalement utilisés par les acteurs dans une visée d'intégration de leurs actions. Ce paragraphe a pour objet la présentation de ces différents types. Les outils peuvent se ranger d'après nous dans les quatre grandes classes suivantes :

- Les contrats d'action publique (Gaudin 1999),
- La planification territoriale négociée (Lascoumes et Le Bourhis 1996),
- Les dispositifs d'intervention,
- Et les outils d'observation/d'exploration.

Nous avons choisi de nous intéresser de manière plus approfondie au dernier type d'outil identifié car il nous semble indispensable à la mise en place d'une action collective intégratrice. Nous nous sommes interrogés sur le type d'outil de gestion que constituent les Observatoires, via notre terrain, l'observatoire de l'eau du Bas-Rhin dans un premier temps (cf. partie B de ce chapitre) puis via les initiatives d'Observatoires départementaux que nous avons recensées et analysées (cf. ch. IV). Nous verrons par la suite que nous défendons l'idée que ceux-ci peuvent constituer des outils indispensables à la mise en place d'une gestion intégrée dans le sens où ils peuvent contribuer aux quatre aspects de l'action collective intégratrice tels qu'ils apparaissent dans notre typologie.

Partie B. L'Observatoire de l'Eau

Après ce tour d'horizon de différents outils, nous nous intéressons plus particulièrement à l'un d'entre eux : l'Observatoire de l'Eau, qui a été le terrain principal de cette thèse. Cet observatoire particulier est porté par le Département du Bas-Rhin, mais il nous semble important de préciser que ce type d'outil aurait aussi bien pu être porté par un autre type d'acteur supra-local (comme c'est d'ailleurs le cas ailleurs en France), et qu'il n'est pas associé à uns s structuration entre acteurs particulière parmi les quatre présentées dans le chapitre précédent. Dans un premier temps, sa genèse est retracée puis nous présenterons le système d'acteurs concernés, les données disponibles, et enfin nous introduisons les résultats et l'accueil de l'étude que nous avons menée

pour le compte du Département du Bas-Rhin. Nous concluons ce chapitre en analysant l'Observatoire de l'Eau de deux manières :

- en tant qu'outil de gestion. Nous défendons notamment l'idée que l'Observatoire remplit un rôle d'accompagnement de la mutation dans la dynamique du système d'action étudié.
- ainsi qu'en tant qu'outil au service de l'intégration.

1. La genèse de l'Observatoire de l'Eau

1.1. Un contexte favorable

L'ensemble de ses actions dans le domaine de l'eau a amené le CG à acquérir de la connaissance et des données sur la gestion de l'eau dans le département. D'une part, le CG a considéré qu'il serait dommage de ne pas les valoriser d'une manière ou d'une autre. D'autre part, un montant financier important a été injecté dans ces politiques (de l'ordre de 16 millions d'euros annuellement sur l'ensemble de la politique de l'eau) et il est normal que le CG souhaite obtenir des éléments permettant un retour afin de pouvoir évaluer l'efficacité et la pertinence des politiques qu'il mène. En outre, les recommandations de la Directive cadre européenne sur l'eau du 23 octobre 2000 incitent les différents acteurs (dont le Département) à offrir plus de transparence afin de fournir l'information aux citoyens et de rendre compte de la bonne utilisation de l'argent public. C'est ainsi que le projet d'Observatoire de l'Eau est né. L'Observatoire de l'Eau a pour objectif de rassembler les données concernant la gestion de l'eau sur le Département, depuis la ressource et sa qualité, jusqu'au service rendu aux usagers (qualité de l'eau distribuée, prix, épuration,…) en passant par la qualité des rivières, ce qui rendra possible à la fois une meilleure information du citoyen, mais aussi des différents acteurs de l'eau, notamment les élus qui pourront exploiter cette information en appui à leurs décisions. Ce référentiel pourrait permettre, entre autres, de réviser les leviers de la politique du Conseil Général : niveau de financement, actions à prioriser,… Les données qui ont vocation à être intégrées dans l'Observatoire ne se limitent pas aux seules données du CG.

De plus, la démarche de création de l'Observatoire de l'Eau vient compléter la démarche plus globale de concertation et d'élaboration des politiques « Hommes & Territoires » (cf. chapitre II p. 146) et répondre à certains de ses objectifs. L'Observatoire pourra notamment servir de cadre à l'élaboration d'indicateurs qui viendraient appuyer cette démarche d'orientation et d'évaluation des politiques.

1.2. Une typologie des acteurs du projet

Dans le chapitre II nous avons présenté les différents acteurs dans le domaine de l'eau dans le Bas-Rhin en identifiant leurs rôles respectifs. L'objectif de ce paragraphe est de présenter l'implication de ces différents acteurs dans la démarche de mise en place de l'Observatoire.

Parmi les acteurs, on peut identifier différents niveaux d'implication. D'un côté, ceux qui sont moteurs dans la démarche, de l'autre ceux qui sont motivés mais pas moteurs, ensuite ceux qui attendent de voir les premiers résultats pour juger sur pièces et enfin ceux qui n'y voient pas d'intérêt dans l'immédiat ou à plus long terme. Dans le premier groupe on retrouve le CG67 bien entendu représenté par des membres du service équipement rural. Dans les motivés mais pas moteurs se situent le SDEA, l'Agence de l'Eau, la Chambre d'Agriculture, la DIREN, les associations et certains élus. Ceux qui attendent pour juger sur pièces sont d'autres élus ainsi que la DDAF. Enfin la CUS et la DDASS n'y voient pas d'intérêt. Par rapport à ces différents positionnements, la stratégie retenue par le CG67 est celle de l'intéressement (Akrich, Callon et al. 1988). L'objectif est de produire des premiers outils permettant aux différents acteurs de se faire une idée des potentialités de l'observatoire et ainsi de leur permettre de visualiser de manière concrète les bénéfices qu'ils peuvent en tirer, ainsi que de recueillir leurs réactions afin d'améliorer ces outils au fur et à mesure.

2. Un constat : des données existantes nombreuses mais disparates et dispersées

Dans un premier temps, nous allons présenter les résultats du recensement des données existantes détenues par les différents acteurs de l'eau effectué lors de l'étude que nous avons menée. Afin de permettre de mieux visualiser « qui fait quoi » sur quelles données, nous avons choisi de nous appuyer sur une double présentation des données et de leur localisation. En premier lieu, nous verrons leur dispersion via une entrée thématique. Dans un second temps, nous avons ordonné les différentes bases de données existantes du niveau administratif le plus global au plus local.

2.1. Classement thématique des données sur le cycle de l'eau

Afin de mieux visualiser la répartition des données par thématique, nous avons choisi d'effectuer une représentation graphique de l'ensemble du cycle de l'eau. Nous avons séparé le cycle de l'eau

en neuf thèmes sur lesquels on trouve des données : la pluviométrie, les eaux souterraines, la qualité des eaux superficielles, la quantité des eaux superficielles, les activités polluantes, l'épuration, l'AEP, les réseaux et enfin le prix de l'eau.

Nous avons élaboré une petite application pour que sur la représentation graphique suivante, lorsqu'on clique sur une partie du cycle de l'eau, les détenteurs de données relatives à cette thématique apparaissent. Lorsqu'on clique sur l'un d'eux, on est redirigé vers une fiche de synthèse sur la base de données correspondante. Les deux pages suivantes déroulent un exemple de l'utilisation de cette représentation en ce qui concerne les « eaux souterraines ». C'est-à-dire la localisation des différents endroits où on peut trouver des données sur cet aspect du cycle de l'eau (depuis les bases nationales jusqu'à l'Observatoire de la nappe de la CUS).

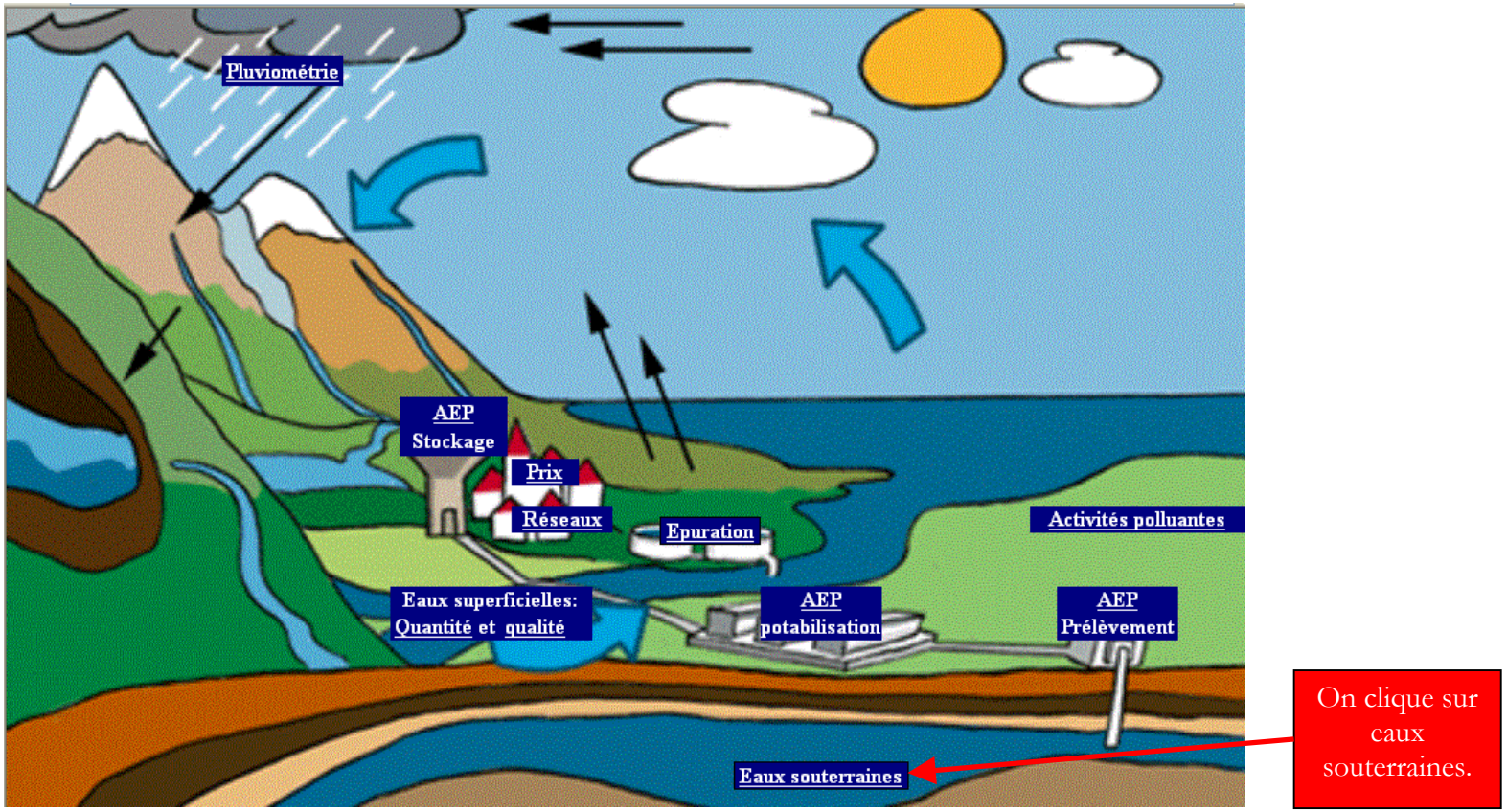


Figure 2 : Aperçu d'écran de la localisation des données par thématique

Sur ce schéma simplifié du cycle de l'eau, nous avons situé les neuf thématiques citées précédemment. Lorsque l'on clique sur l'une d'entre elles, le petit encadré figurant page suivante apparaît, il permet de lister les acteurs détenteurs de données sur cette thématique tout en localisant le niveau géographique où ceux-ci se situent. Celui –ci est repéré par le code couleur suivant : les bases nationales figurent en bleu foncé, celles au niveau du bassin en bleu roi, les régionales en bleu-vert, les départementales en turquoise et les infra-départementales en blanc.

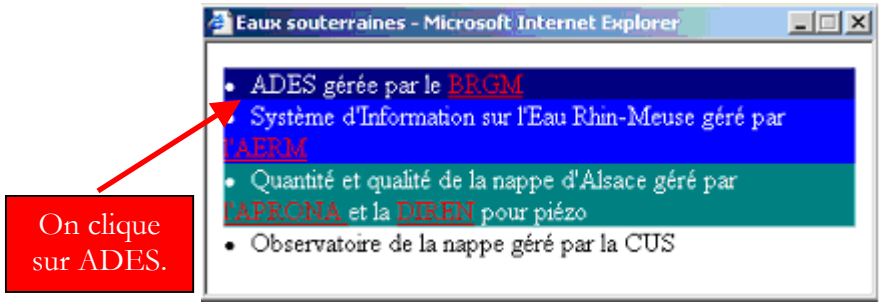
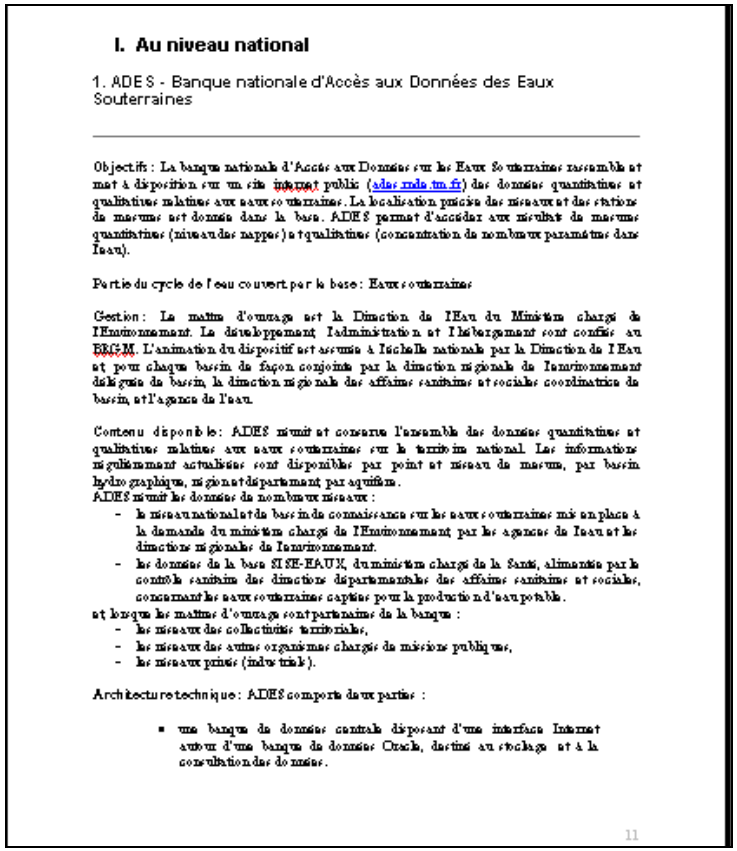


Figure 3 : Acteurs détenteurs de données sur la thématique

L'encadré ci-dessus liste donc les bases de données et les acteurs identifiés comme détenteurs sur la thématique donnée (dans notre exemple les eaux souterraines). L'étape suivante est obtenue en cliquant sur une base de données afin d'obtenir une fiche détaillée sur cette base de données dont on peut voir un exemple ci-contre en ce qui concerne la base de données ADES.

Ces fiches de synthèse par base de données sont toutes construites sur le même modèle. Dans un premier temps, nous précisons les objectifs de la base tels qu'ils sont affichés par le détenteur des données (ou, à défaut d'obtenir ceux-ci, ceux que nous déduisons de la base elle-même). Ensuite, nous précisons la partie du cycle de l'eau concernée parmi les neuf identifiées précédemment. Puis nous nous intéressons à la gestion de cette base (qui est le maître d'ouvrage ? qui développe ? qui fournit les données ? …). Ensuite, nous décrivons le contenu disponible dans la base en établissant un listing des données répertoriées. Après cela, nous abordons l'architecture technique de la base lorsque nous la connaissons. Les modalités d'accès sont détaillées pour terminer par les projets en cours éventuels et les contacts.



I. Au niveau national

1. ADES - Banque nationale d'Accès aux Données des Eaux Souterraines

Objectifs : La banque nationale d'Accès aux Données sur les Eaux Souterraines rassemble et met à disposition sur un site internet public (ades.rnde.tm.fr) des données quantitatives et qualitatives relatives aux eaux souterraines. La localisation précise des réseaux et des stations de mesures est donnée dans la base. ADES permet d'accéder aux résultats de mesures quantitatives (niveau des nappes) et qualitatives (concentration de nombreux paramètres dans l'eau).

Partie du cycle de l'eau couvert par la base : Eaux souterraines

Gestion : Le maître d'ouvrage est la Direction de l'Eau du Ministère chargé de l'Environnement. Le développement, l'administration et l'hébergement sont confiés au BRGM. L'animation du dispositif est assurée à l'échelle nationale par la Direction de l'Eau et pour chaque bassin de façon conjointe par la direction régionale de l'environnement délégué de bassin, la direction régionale des affaires sanitaires et sociales coordinatrice de bassin, et l'agence de l'eau.

Contenu disponible : ADES réunit et conserve l'ensemble des données quantitatives et qualitatives relatives aux eaux souterraines sur le territoire national. Les informations régulièrement actualisées sont disponibles par point et réseau de mesure, par bassin hydrographique, région et département, par aquifère.
ADES réunit les données de nombreux réseaux :
- le réseau national et de bassin de connaissance sur les eaux souterraines mis en place à la demande du ministère chargé de l'Environnement par les agences de l'eau et les directions régionales de l'environnement.
- les données de la base SISE-EAUX, du ministère chargé de la Santé, alimentée par le contrôle sanitaire des directions départementales des affaires sanitaires et sociales, concernant les eaux souterraines captées pour la production d'eau potable.

et lorsque les maîtres d'ouvrage sont partenaires de la banque :
- les réseaux des collectivités territoriales,
- les réseaux des autres organismes chargés de missions publiques,
- les réseaux privés (industriels).

Architecture technique : ADES comporte deux parties :

- une banque de données centrale disposant d'une interface Internet autour d'une banque de données Oracle, destiné au stockage et à la consultation des données.

11

Figure 4 : Fiche de synthèse par base de données

2.2. Classement des données par échelle géographique

Afin de donner une vision croisée et d'ordonner notre présentation des données existantes, nous allons maintenant présenter les bases des niveaux de recueil de données les plus globaux aux plus locaux.

Dans un premier temps, on peut trouver des données qui ont été recueillies, rassemblées et synthétisées afin de dresser l'état des lieux pour la DCE. Dans le bassin, sur le secteur de travail international du Rhin Supérieur, l'état des lieux a été coordonné par la DIREN Alsace, il est terminé et a été approuvé le 14 Janvier 2005[89]. Les données recueillies dans ce cadre concernent : la description du secteur de travail et de ses différentes eaux, la délimitation en différentes masses d'eau et l'évaluation de l'état de celles-ci, le recensement des activités humaines, de leurs incidences et des pressions s'exerçant sur les eaux, ainsi que le recensement des zones protégées à divers titres et enfin une analyse économique des utilisations de l'eau.

Un certain nombre de base de données ont également été mises en place au niveau national :

- La **base ADES,** (Accès aux Données des Eaux Souterraines) : concerne des données qualitatives et quantitatives sur les eaux souterraines ; est gérée par le BRGM sous maîtrise d'ouvrage de la Direction de l'Eau du Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable (MEDD). Elle est alimentée par les données du Réseau National de connaissance des eaux souterraines, par les données de SISE-EAUX du ministère de la Santé sur la qualité des eaux souterraines destinées à la production d'eau potable, par les réseaux de bassin sur les eaux souterraines ainsi que, lorsqu'ils existent et qu'ils sont partenaires d'ADES, par les réseaux des collectivités territoriales, d'industriels ou d'autres organismes chargés de missions publiques (ex. en Alsace, les données gérées par l'APRONA seront d'ici peu intégrées à ADES).
- La **banque HYDRO,** banque nationale de données pour l'hydrométrie et l'hydrologie : assure l'étude quantitative des cours d'eau ; est sous maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'œuvre du MEDD. Elle regroupe des données provenant des organismes œuvrant dans la gestion ou dans l'étude quantitative des cours d'eau : Ministères, collectivités territoriales, établissements publics, syndicats de communes, distributeurs d'eau, associations de protection de la Nature, grands aménageurs, assurances, … Elle se base sur la BD CARTHAGE (Base de Données

[89] Actuellement, les travaux relatifs au programme de surveillance sont en cours. Ils seront suivis par l'élaboration du plan de gestion qui comportera un programme de mesures.

sur la CARthographie THématique des AGences de l'eau et du ministère de l'Environnement) a pour but de fournir un système de repérage spatial des milieux aquatiques superficiels français.

- La **banque PLUVIO** regroupe les données pluviométriques quotidiennes et est gérée par Météo-France sous accord cadre interministériel et est alimentée par différents producteurs.
- La **Banque de données Hydrobiologiques et Piscicoles** (BHP) réunit les données de connaissance et de gestion des peuplements piscicoles et est actuellement gérée par le Conseil Supérieur de la Pêche. Elle est alimentée par les inventaires piscicoles, les stations de contrôle des migrations, les enquêtes et déclarations de capture.

Enfin, les données des banque ADES, HYDRO, PLUVIO, BHP et des Banques de bassin (cf infra) sont regroupées au sein du **Système d'Information sur l'Eau** (SIE) venant remplacer la **Banque Nationale de Données sur l'Eau** (BNDE) afin de permettre d'élaborer des synthèses nationales. Le SIE est sous maîtrise d'ouvrage du MEDD et géré par l'Office International de l'Eau. Il a pour vocation de « produire, gérer, conserver et permettre un accès aisé à tout type de données sur l'eau ». Il concerne toutes les données relatives « à la connaissance générale des ressources en eaux et des milieux aquatiques : qualité, quantité, usages, données réglementaires, données économiques, … pour répondre notamment aux besoins nécessaires aux actions de l'Etat et de ses établissements publics dans la mise en œuvre de la politique de l'eau et de son évaluation aux échelons national ou européen qu'elle soit d'ordre réglementaire ou nécessaire à la planification et à l'information du public. »[90] Le SIE ne s'intéresse pas aux données ponctuelles, ni à celles visant un besoin immédiat, telles les données d'alerte par exemple. Le SIE a pour objectif d'impliquer « tous les acteurs intervenant dans la production, la gestion, l'exploitation, la valorisation et la diffusion de données », dont la liste recouvre tous ceux cités comme détenteurs de données dans la présente étude, notamment le Conseil Général. Le SIE a donc pour objectif de rassembler l'ensemble des données existantes sur l'eau, quel que soit leur forme ou leur usage. A cette occasion, un format de données commun a été élaboré : le SANDRE (cf. encadré ci après).

[90] citations extraites du protocole du SIE disponible en ligne sur Internet

Encadré 11

Le SANDRE, une tentative d'unification des représentations ?

Le Service d'Administration Nationale des Données et Référentiels sur l'Eau (SANDRE) élabore le langage commun des données sur l'eau. C'est un service du SIE[91] qui est chargé d'établir la normalisation des données afin de rendre compatible et homogène la définition et l'échange des données entre les producteurs, les utilisateurs et les banques de données. En effet, plusieurs milliers d'organismes publics ou délégataires de services publics produisent des données sur l'eau en France. La grande majorité de ces données se retrouve ensuite collectée ou transmise à d'autres organismes, que ce soit pour des raisons de connaissance, de conservation patrimoniale, de diffusion, ou pour satisfaire à des contrôles réglementaires. Cependant afin de répondre à un enjeu de qualité, il est nécessaire que les données échangées soient parfaitement décrites, faute de quoi les données sont peu utilisables, avec des risques réels d'erreurs d'interprétation. C'est pour répondre à ce besoin que le format SANDRE a été créé.

Souvent les données font référence à des notions communes (mesure d'un paramètre, identifiant d'un forage, code d'un cours d'eau, …), appelées des référentiels. Ces référentiels doivent être complets, à jour, et accessibles à tous. Ils sont indispensables pour rapprocher des données d'origines diverses. De plus, lorsque les échanges sont nombreux et fréquents, il est profitable de s'entendre sur des formats d'échange, de façon à automatiser les procédures afin de permettre une meilleure efficacité. Les missions du SANDRE se déclinent donc de la manière suivante :

- *Décrire* les données. Dans l'objectif d'échanger des informations entre acteurs, il est nécessaire de parler le même langage. L'une des principales missions du SANDRE consiste à définir un vocabulaire commun pour chaque thématique de l'eau. Par exemple, il faut expliquer clairement ce qu'on entend par station de mesure de la qualité des eaux ou bien décrire quelles informations doivent être associées à chaque point d'eau. Toutes ces informations sont regroupées dans des dictionnaires de données et des modèles de données, résultats des travaux de standardisation des données. Ils ne décrivent pas seulement chaque donnée mais aussi les lots de données qui forment un ensemble indivisible et permettent de bien exploiter une information. Par exemple un résultat de mesure d'eau n'est pas utilisable si on ne lui associe pas le point de mesure, le paramètre mesuré, l'unité, etc. La création de dictionnaires de données suppose de réunir les experts concernés, de les amener à un consensus, et de transcrire avec un formalisme adéquat la standardisation des données.

[91] De même que le SIE, il est sous maîtrise d'ouvrage du MEDD et géré par l'OIEau

- gérer les *référentiels*. Il existe un grand nombre de référentiels communs. Il peut s'agir de référentiels géographiques comme celui des rivières BDCarthage, ou de zonages réglementaires, dont l'existence permet d'indiquer de façon précise et unique où une information est localisée. Il peut aussi s'agir d'identifiants communs attribués à des ouvrages, des paramètres chimiques, etc. Le rôle du Sandre est de définir l'autorité qui gère ces référentiels et les met à jour. Il est aussi de veiller à ce qu'ils soient aisément accessibles à tous faute de quoi ils perdent leur utilité. Le Sandre assure lui même la tenue à jour de référentiels pour lesquels aucune autorité naturelle n'a pu être trouvée.
- et prescrire les *formats d'échange*. Enfin, afin d'échanger les données entre des bases de données informatiques, il peut être profitable d'utiliser un format standard identique, plutôt que de développer de multiples interfaces techniques. Le SANDRE propose 3 formats : le format XML pour l'échange entre les systèmes d'information, le format trame pour l'échange entre les systèmes d'information (format en train de disparaître) et le format simplifié pour l'échange entre les utilisateurs.

Toutefois, les critiques qui peuvent être faites de ce système est qu'il constitue une « usine à gaz » et que sa complexité (liée à sa complétude) n'est pas toujours indispensable. Son intérêt est qu'il s'attelle à la question de l'homogénéisation du format des données, question sur laquelle nous reviendrons par la suite car elle nous semble cruciale, complexe et loin d'être résolue.

Ensuite, au niveau du bassin, **l'Observatoire de l'Eau Rhin-Meuse**, une émanation du Comité de Bassin Rhin-meuse, est géré par l'Agence de l'Eau Rhin-Meuse. Il possède deux volets :

- L'un à destination du grand public, affichant des informations synthétiques et vulgarisées produites par une commission du comité de bassin.
- L'autre à destination des professionnels regroupant les données brutes et synthétiques des différents producteurs du bassin. Ces données concernent tant la qualité des eaux souterraines que celle des eaux superficielles en passant par le fonctionnement des stations d'épuration. Ce volet professionnel fait désormais partie du SIE (système d'information sur l'eau national), d'où son nom SIE Rhin-Meuse.

Puis au niveau régional, la banque de données de l'APRONA fournit des données quantitatives et qualitatives sur la nappe d'Alsace. Il y a aussi les données recueillies par la DRIRE dans le cadre de son suivi des installations classées pour la protection de l'environnement et des activités polluantes, et celles recueillies par la DIREN dans le cadre de ses missions.

A un niveau départemental, les données sont réparties entre :

- La DDASS pour ce qui concerne la qualité de l'eau distribuée et la qualité des eaux de baignade
- Le SDEA qui possède des données sur les réseaux d'AEP, d'assainissement, sur la distribution et sur la gestion pour les collectivités adhérentes
- Le CG 67 qui a
  - dans Chimère des données sur les réseaux d'AEP, d'assainissement, sur la distribution, sur le prix
  - dans le RID des données sur la qualité des eaux de surface
  - dans le rapport du SATESA des données sur l'épuration, le fonctionnement des STEP, …
- la Fédération de pêche qui élabore le Schéma départemental à vocation piscicole

A un niveau plus local, on trouve des données beaucoup plus ponctuelles :

- les rapports sur le prix et la qualité du service, produits de manière réglementaire par chaque commune
- les données de l'Observatoire de la nappe piloté par la CUS
- les relevés d'Alsace Nature sur les zones humides, qualité des eaux, …
- les études de l'Association Force Ouvrière Consommateurs sur le prix du service

2.3. Un premier diagnostic

La plupart de ces acteurs procèdent à une mise à disposition de l'information via Internet, de manière plus ou moins accessible et claire, mais en tout cas quasiment tout le temps présente. Ceci est surtout vrai à un niveau national ou régional mais devient de moins en moins systématique pour devenir quasi inexistant à un niveau local.

Les difficultés majeures de l'organisation actuelle sont souvent constituées par les éléments suivants :

- Premièrement les différents acteurs ne savent pas toujours à qui s'adresser pour obtenir un type de données précis (exception faite des professionnels du domaine qui savent identifier où est quelle information).
- Deuxièmement, lorsque les acteurs savent à qui s'adresser, les données ne sont pas forcément accessibles directement et il faut faire avec la bonne volonté et le délai de réponse de l'acteur détenteur des données.

- Troisièmement, lorsque la donnée recherchée est obtenue, il y a souvent le souci de la rendre compatible avec les données des autres sources, les références ne sont pas toujours les mêmes, ni les protocoles.
- Enfin, parfois les acteurs savent qu'une étude existe, qu'elle a déjà été menée mais ils ne sont pas forcément destinataires du rapport ou n'ont pas systématiquement la possibilité d'accéder aux résultats. Nous avons pu de plus sentir qu'il existe une tension quasi-permanente dès qu'on commence à s'intéresser à ce qui concerne les données. Cette tension est parfois matérialisée par une réticence des acteurs à parler des données qu'ils possèdent, voire par un refus pur et simple de répondre à nos questions (cf. CUS) bien que celles-ci n'impliquent aucun engagement de la part des acteurs qui s'y soumettent.

En conclusion sur les données, nous pouvons dire qu'un grand nombre de données sont d'ores et déjà accessibles en ligne, ou tout au moins elles existent « quelque part ». Cependant, elles ne sont pas toujours évidentes à trouver et certains aspects du cycle de l'eau (dont ceux liés aux politiques du CG 67 et son action) ne sont pas assez (voire pas du tout) valorisés. En outre, il reste un certain nombre de points sur lesquels des données manquent : zones humides, nappes associées,…

3. les résultats de l'étude et le début de l'Observatoire de l'Eau

Dans cette section, nous présentons les résultats de l'étude menée pour le CG en ce qui concerne les attentes des usagers par rapport à l'Observatoire, les scénarios proposés ainsi que la manière dont ceux-ci ont été accueillis par les acteurs.

3.1. Les attentes des usagers

Avant même de commencer la description des attentes des usagers, il nous semble indispensable de revenir sur la question de l'hétérogénéité des usagers. En effet, les usagers sont pluriels, ce qui va de manière logique nous conduire à des attentes variées. De plus, nous avons pu constater que les attentes des usagers ne sont parfois pas claires pour eux-mêmes, c'est-à-dire qu'ils ne savent

pas toujours très bien ce qu'ils veulent[92]. C'est devant ce foisonnement d'attentes qu'il va falloir ordonner que l'intervention des chercheurs peut être bénéfique, non pas pour hiérarchiser ces attentes en fonction d'un « bien » ou d'un « juste » universel mais par rapport à un modèle. C'est ainsi qu'afin d'ordonner notre description des attentes des utilisateurs, nous en avons établi une typologie en identifiant les attentes dont la satisfaction permettrait de répondre du mieux possible aux exigences de l'action collective telle que nous l'avions décrite précédemment : animée par un double mouvement d'exploration et de prescription reposant sur les savoirs et les relations.

Dans cette partie, nous avons recensé et classé les besoins exprimés par les différents types d'acteurs de l'eau dans le Bas-Rhin. Tous les acteurs ont exprimé des besoins même si, dans un premier temps, les détenteurs de données[93] répondent en chœur qu'ils n'ont pas de besoin spécifique en ce qui concerne un Observatoire de l'eau ; et que certains d'entre eux déclarent même pouvoir vivre sans problème « en autarcie ». Toutefois, même s'ils n'en ressentent pas la nécessité, ils ajoutent qu'il pourrait y avoir quand même une plus-value à la création d'un Observatoire en ce qui concerne leur action ou bien qu'ils pourraient de manière bénéfique profiter d'un tel outil pour une partie de leur travail.

3.1.1 Une typologie des attentes des usagers

Les attentes exprimées par les utilisateurs ont ensuite été recensées puis situées par rapport à ce modèle d'action collective. L'attente prédominante chez un grand nombre d'utilisateurs concerne le **recueil, la mise en forme et le partage des informations**. Que ce soit des professionnels du domaine qui le souhaitent afin de simplifier leur travail, des associations qui le revendiquent en tant que droit du citoyen, des élus qui le demandent en tant que retour sur les décisions qu'ils peuvent prendre ou des administrations qui le trouverait utile dans leur travail, ce partage semble être réclamé de manière quasi-unanime. Celui-ci peut ensuite se décliner selon différents niveaux, depuis la fourniture d'information à la demande jusqu'à la base de données unique sur le Département (cf. encadré infra sur cette question) en passant par la diffusion de documents de synthèses et l'échange de données. La réponse à cette attente nous semble être une condition nécessaire afin que l'exploration des savoirs permise par l'observatoire soit de qualité. Derrière ce partage et cette diffusion d'informations, il faut, à notre avis, distinguer deux niveaux : un niveau

[92] Ce qui est toutefois totalement normal puisqu'ils ne sont pas à l'origine du projet, que celui-ci est flou, qu'ils se débrouillent très bien sans l'OE, …

[93] i.e. Agence de l'Eau Rhin-Meuse, Syndicat De l'Eau et de l'Assainissement, Direction Départementale des Affaires Sanitaires et Sociales, …

à destination du grand public, et un autre en direction des professionnels du domaine. Par rapport au grand public, ce qui serait intéressant, d'après les associations et certains élus c'est d'avoir une plate-forme pour informer de ce qui se passe au niveau de l'eau afin que *« le grand public prenne conscience que l'eau est une denrée très précieuse, que c'est l'enjeu du XXIe siècle »*[94]. Même si certains font remarquer qu'à l'intérieur même du grand public, il faut encore distinguer plusieurs types de public : les associations, les avertis, les candides, … Un autre problème soulevé par les différents porte-parole de consommateurs interrogés (association de consommateurs, d'industriels, de protection de l'environnement, …) est l'opacité du système, notamment en ce qui concerne les flux financiers et la répartition des responsabilités. De manière générale, une information en direction du grand public est considérée par les acteurs rencontrés comme nécessaire. En ce qui concerne les professionnels, ils sont intéressés par un partage d'informations plus grand et par un accès plus facile aux données. On peut noter que leur attrait vers ceci est inversement corrélé à leur possession propre de données.

Encadré 12

La base de données unique, un besoin ou un rêve ?

Plusieurs acteurs « rêvent » d'une base de données unique par rapport à l'eau, surtout chez les associations ou chez certains professionnels. D'après eux, cela apporterait une facilité d'accès par rapport à ce qui existe déjà et cela pourrait aussi mettre en évidence la nécessité de **compléter** certains réseaux de mesure, par exemple, pour ce qui concerne le suivi des zones humides ou de définir un réseau plus serré s'il en existe déjà un. Les associations et les consommateurs souhaitent avoir les informations disponibles afin de pouvoir se faire une opinion tandis que certains professionnels aimeraient avoir accès aux données publiques en ligne afin de simplifier leur travail. D'autres viennent soutenir la même idée : « Actuellement, tous les documents sont séparés et les données ne sont pas toutes valorisées. La centralisation des données pourrait permettre de mettre en place une **cohérence** au niveau du regard sur l'eau ». Chez un autre encore : « Un outil regroupant ces différentes BD serait intéressant. Ce serait bien si on pouvait, en partant d'une zone géographique (une commune par exemple), être relié directement aux données la concernant. On pourrait ainsi voir le réseau de mesure, les points les plus proches et on pourrait travailler à partir de cette base géographique. » N'est ce pas une utopie technique ? Est-ce réalisable ? Car cela semble méconnaître tout le travail préalable sous-jacent (uniformisation des protocoles, partage des données, …). De plus, la technique est-elle à même de résoudre tous les problèmes de communication entre acteurs ?

[94] extrait d'un entretien avec un élu

Une deuxième attente revenant fréquemment dans le discours des acteurs concerne l'**aide à la décision**. Depuis les élus qui souhaitent que l'Observatoire leur fournisse une information pertinente à même de leur permettre de prendre les « bonnes »[95] décisions jusqu'aux gestionnaires qui souhaiteraient des indicateurs et des guides pour faciliter leur prise de décision quotidienne, ils sont nombreux à avoir besoin d'un appui pour pouvoir se positionner. Ainsi afin de simplifier leur travail, certains souhaiteraient un **guide** pour orienter leurs actions. Celui-ci servirait par exemple à la fois aux techniciens pour évaluer la pertinence du renouvellement des réseaux d'eau potable et savoir comment classifier les conduites à renouveler mais aussi aux politiques afin d'évaluer la pertinence du financement de ces actions. Enfin plusieurs professionnels seraient preneurs **d'indicateurs communs** afin de pouvoir faire des comparaisons au niveau départemental et national dans l'objectif de pouvoir évaluer leurs actions. En effet, face à la masse d'informations et données existantes, le gestionnaire a besoin d'avoir recours à des « abrégés du vrai » comme les nomme Riveline (Riveline 1991). On constate ici que c'est finalement ce que demandent ces usagers lorsqu'ils souhaitent des indicateurs, des guides et des synthèses. Cette capacité à produire des abrégés du vrai sur les savoirs nous semble un point de passage obligé avant de pouvoir prescrire les actions de manière adéquate.

Un autre point sur lequel les différents acteurs rencontrés nous ont fait part de leurs attentes concerne **l'ouverture du processus à différents acteurs** et la possibilité pour chacun de s'exprimer et de participer au pilotage de cet outil. La qualité démocratique de l'exploration des relations dépend de la qualité de la réponse à cette attente. Celle-ci peut notamment être évaluée via la diversité et indépendance des participants et la représentativité des porte-parole.

Enfin, une attente exprimée à de nombreuses reprises également concerne les **résultats concrets** rendus possibles via l'Observatoire. En effet, nombreux sont les acteurs qui espèrent que l'Observatoire ne sera pas une « coquille vide », qu'il permettra de « déboucher sur des mesures concrètes ». Il faut pour cela s'assurer que la prescription des actions est robuste, c'est-à-dire qu'elle est légitime, que les acteurs qui la portent sont reconnus comme tels et qu'il existe une capacité de contrôle de la réalisation de ces prescriptions. En cela, les avis sont partagés quant à la légitimité du Conseil Général pour porter ce projet d'Observatoire.

---

[95] Finalement, de manière caricaturale, on pourrait dire que ce qui intéresse les élus, ce n'est de n'avoir presque plus besoin de décider ; les actions à mener s'imposant via la force des chiffres.

	Savoirs	Relations
Exploration	Recueil et partage d'informations - Fourniture à la demande - Documents diffusés - échanges de données - Base de données unique	Ouverture à d'autres acteurs Représentativité de ceux-ci
Prescription	Aide à la décision (production d'abrégés du vrai) : - indicateurs - synthèses	Légitimité du Conseil Général

Figure 15 : Typologie des attentes des usagers de l'Observatoire

Les différentes attentes sont récapitulées et classées dans le tableau ci-dessus. On peut se faire la remarque qu'elles ressemblent grandement aux exigences de l'action collective à visée intégrative.

3.2. La prise en compte des attentes des utilisateurs

3.2.1 Trois grandes dimensions pour le développement de l'Observatoire

Dans cette section, nous allons présenter les différents scénarios pour l'Observatoire élaborés conjointement avec le Service Equipement Rural du CG 67. Nous allons aussi montrer dans quelle mesure ceux-ci viennent répondre aux attentes des usagers que nous venons de lister.

Dans un premier temps, on peut identifier trois grandes dimensions[96] pour la configuration de l'Observatoire de l'eau dans les attentes des acteurs :

- La dimension de légitimité qui rend possible une reconnaissance de la pertinence des décisions prises de par la collégialité de leur élaboration et qui permet d'agir grâce à la légitimité de prescrire et d'encadrer les actions.

[96] Deux dimensions supplémentaires auraient pu être identifiées :

- La dimension **géographique** pour élargir depuis des données ou considérations très locales à l'ensemble du Département, voire plus, et ainsi permettre d'avoir une vision d'ensemble ; dimension prise en compte de par le portage de l'OE par le CG67
- La dimension **temporelle** permettant d'inscrire l'Observatoire dans la durée, en donnant la possibilité de recouper des données annuelles et de construire des comparaisons pluriannuelles ; dimension prise en compte par la pérennité de l'OE et donc son inscription dans la durée.

- La dimension de recueil et de diffusion de l'information (du papier au tout Internet), dimension vivement souhaitée par un grand nombre d'acteurs afin de rendre possible une meilleure information et de faciliter les échanges
- La dimension de transversalité qui permet de passer du thématique au transversal, dimension essentielle pour construire une vision globale de la gestion de l'eau ; cette dimension est de plus nécessaire si on veut rendre possible une gestion intégrée de l'eau. Cela constitue en outre une attente des institutionnels.

En terme de moyens, pour que l'Observatoire prenne vie, trois pôles de développement sont nécessaires pour répondre aux trois dimensions identifiées :

- une implication des partenaires du Conseil Général afin de faire de l'Observatoire un outil utile à tous. Ceci n'est possible que grâce à un travail en commun des partenaires et passe par un inventaire des différentes données afin de pouvoir déterminer les données intéressantes et leur traitement ; ce qui pourra être formalisé dans des conventions d'échange de données. Cela vient répondre partiellement à la question de la légitimité.
- une diffusion de l'information, réclamée par quasiment tous les acteurs. Un inventaire des documents produits, ainsi que de leur mode de diffusion actuel, constituerait un bon point de départ. Ceci pourrait ensuite être suivi par une amélioration de la diffusion actuelle qui pourrait avoir lieu notamment via la création d'un site Internet[97].
- une construction d'indicateurs transversaux permettant d'avoir une vue plus générale de la gestion de l'eau dans le Département. Cette construction nécessitera tout d'abord un recensement des indicateurs existants, suivi d'une réflexion quant à la construction d'indicateurs pertinents par rapport aux objectifs poursuivis, construction qu'il serait souhaitable d'effectuer de manière consensuelle grâce à des groupes de travail entre partenaires. Ces indicateurs constitueraient le support de base afin de rédiger des synthèses transversales sur la gestion de l'eau dans le Bas-Rhin.

[97] Celui-ci est désormais en service (depuis le 20/11/2006) et peut être consulté à l'adresse suivante : http://www.cg67.fr/

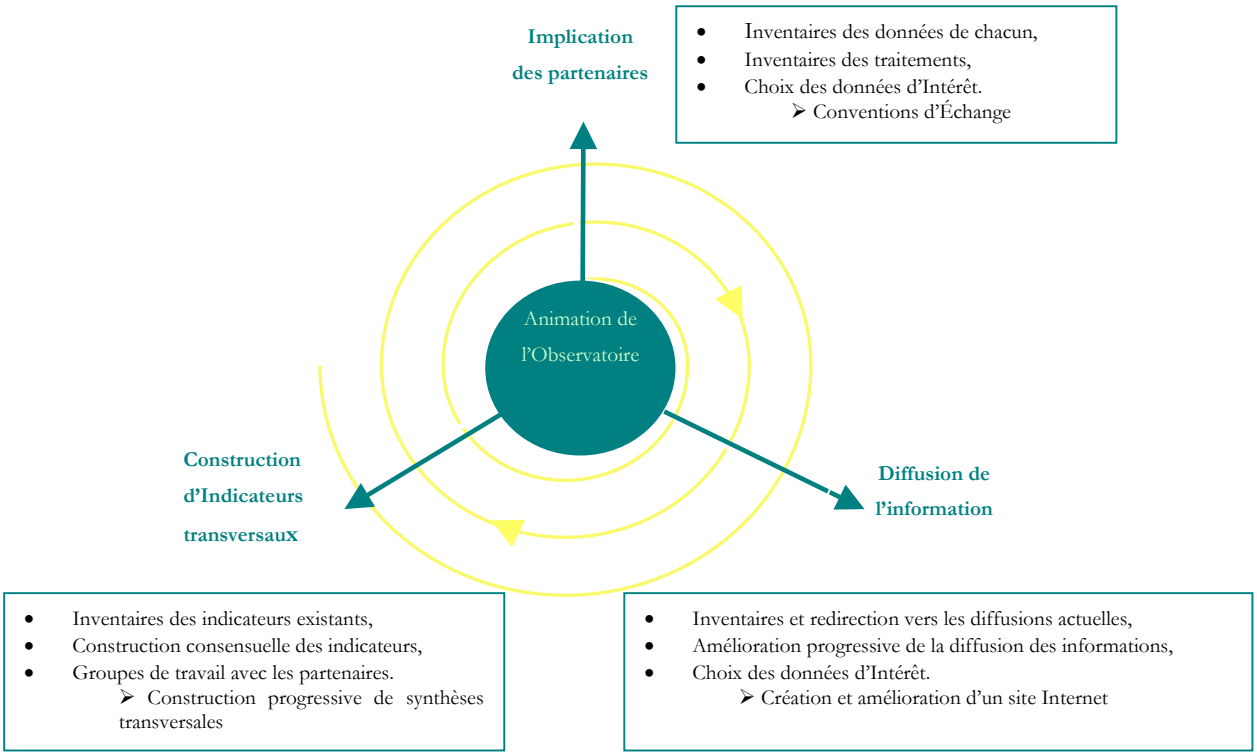


Figure 16 : les trois pôles de développement de l'Observatoire

Le développement de l'Observatoire se fera de manière dynamique grâce à un développement progressif de ces trois pôles. Le schéma ci-dessus montre cette spirale de construction progressive de l'Observatoire grâce à la dynamique impulsée par son animation.

	Savoirs	Relations
Exploration	Recueil, mise en forme et intégration d'informations site Internet bilans diffusables	Transversalité et légitimité comité de pilotage comité technique
Prescription	Transversalité indicateurs synthèses	Légitimité comité de pilotage comité technique diffusion d'informations

Figure 17 : L'Observatoire en tant qu'outil au service de l'action collective intégratrice

Le tableau ci-avant récapitule les différentes réponses qui sont données aux attentes identifiées chez les acteurs. Les réponses s'articulent sur les deux axes-clés que sont les relations par la mise en place d'instances et de conventions, et les connaissances par leur diffusion et l'élaboration d'indicateurs et de synthèses.

3.3. Présentation des scénarios

Nous avons pris en compte ces trois dimensions dans les scénarios élaborés en concertation avec le service équipement rural du Conseil Général du Bas-Rhin. Dans un premier temps, une réponse a été fournie en terme de structure puis en terme d'outils. Ainsi, en terme de structure, en réponse à l'attente de légitimité dans la structure de l'Observatoire et des relations qui le définissent, deux instances ont été mises en place : un comité de pilotage et un comité technique.

Le **comité de pilotage** est constitué :

- d'élus locaux en charge des dossiers relatifs à l'eau : Conseillers généraux, Maires, Présidents de syndicats, en particulier SDEA
- de techniciens d'institutions en charge d'un domaine particulier de l'eau Agence de l'Eau Rhin Meuse, DDASS, DIREN, Police de l'Eau.

Le rôle du comité de pilotage est de :

- Fixer les grandes orientations de l'Observatoire,
- Etablir des objectifs à atteindre en fonction des derniers résultats présentés ainsi qu'un planning de réalisation de ces objectifs,
- Effectuer le bilan des avancées de manière semestrielle ou annuelle.

Le **comité technique** a ensuite à sa charge de rendre possible ces grandes orientations et de mettre en œuvre les moyens pour concrétiser les décisions du comité de pilotage. Ce comité technique est composé de membres des services du Conseil Général, mais aussi de techniciens appartenant aux institutions partenaires, ainsi que des experts d'associations et des chercheurs. Il s'est réuni le 06 février 2006 pour la première fois. Cette mise en place des comités répond à l'attente de certains acteurs dans la mesure où elle fait fonction de garant d'une plus grande objectivité dans le travail de l'Observatoire. Ces deux instances viennent répondre à deux attentes des usagers : d'une part, elles permettent aux différents usagers de s'exprimer et d'avoir leur mot à dire dans les orientations que l'Observatoire va prendre, ce qui vient répondre en partie à l'attente de transversalité en ce qui concerne les relations[98] ; d'autre part, elles permettent

[98] c'est-à-dire à l'ouverture à de multiples acteurs

d'assurer une certaine légitimité aux décisions qui seront prises car elles le seront de manière collégiale.

Les dimensions de diffusion de l'information et de transversalité sont ensuite prises en compte dans les outils qui sont proposés pour l'Observatoire. Les différents scénarios sont constitués par des combinaisons entre différents niveaux de transversalité et de mise à disposition comme nous allons le voir. Sur l'axe de mise à disposition, on passe d'une diffusion papier des documents, plutôt rigide et peu dynamique, à des documents dynamiques modulables par l'utilisateur qui peut ainsi choisir les données qu'il croise ; l'interface piochant directement dans la base de données les informations nécessaires. Tandis que sur l'axe de transversalité, on part de bilans thématiques (par exemple le rapport du SATESA sur le fonctionnement des stations d'épuration), pour aboutir à des synthèses croisant différentes étapes du cycle de l'eau, donc potentiellement différents gestionnaires de données. Les différents scénarios sont résumés sur le schéma ci-après. En couleur pâle figurent les outils déjà existants et pouvant servir de départ à la construction de l'Observatoire ; tandis que les outils à construire sont représentés en couleur foncée. Les flèches représentent les conditions nécessaires pour passer d'une case à une autre.

Nous allons tout de suite développer le commentaire de ces scénarios. Si on part en bas à gauche, on a un bilan papier sur une thématique précise, c'est-à-dire un document diffusé sous version papier qui fait le point sur les données à une échelle départementale dans un domaine bien ciblé (par exemple le rapport du SATESA sur le fonctionnement des stations d'épuration[99]). Le scénario A consiste à augmenter la dimension de diffusion de l'information, ce qui conduit à mettre ces bilans thématiques en ligne sur Internet afin qu'ils soient téléchargeables. Cette action relève de l'ingénierie informatique et semble réalisable sans difficulté majeure dans un avenir proche.

[99] Ce rapport annuel fait le bilan station par station des données du SATESA complétées par celles issues de l'autosurveillance. Ces données élémentaires sont ensuite agrégées pour donner un aperçu global de l'assainissement dans le Bas-Rhin en ce qui concerne la collecte, le traitement et la gestion des déchets issus de l'épuration sur le département.

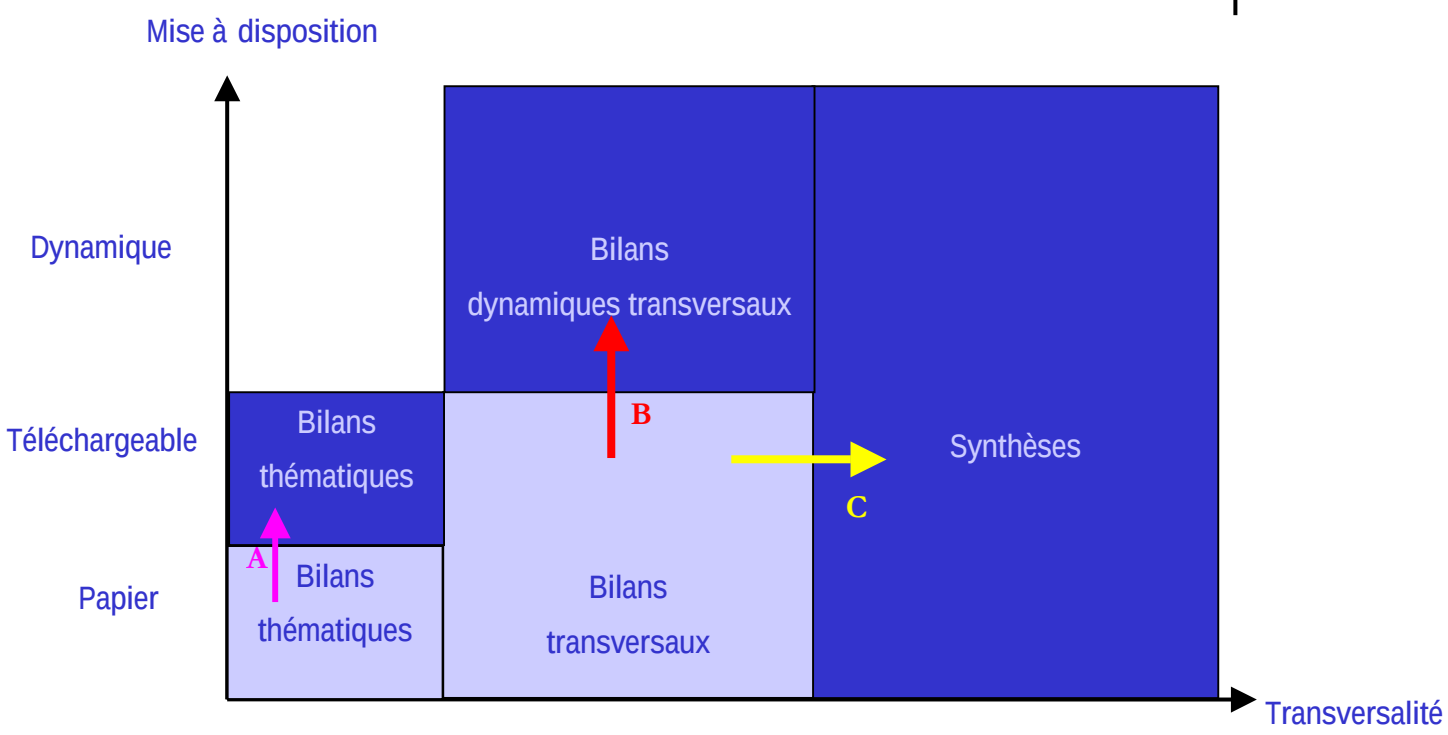


Figure 18 : schéma des scénarios pour l'Observatoire

Si on augmente un peu la transversalité par rapport à ces bilans thématiques, on obtient des bilans transversaux. Ce qu'on entend par là, c'est que ces bilans restent centrés sur une thématique donnée mais, afin d'enrichir l'analyse, incluent des informations permettant d'élargir la vision de la thématique. On pourrait citer comme exemple le bilan sur le fonctionnement des services d'AEP établi par le service équipement rural du CG 67 avec une intégration des données de la DDASS sur la qualité de l'eau. Celui-ci permet d'enrichir la vision de la gestion de l'eau par rapport à un bilan thématique. Ces bilans gagneraient eux aussi bien entendus à être téléchargeables en plus d'être disponibles en version papier. Une étape suivante peut être franchie grâce au scénario B qui permet de rendre ces bilans transversaux dynamiques. Par dynamique, nous entendons le fait que l'utilisateur puisse définir lui-même les paramètres qu'il souhaite croiser ; l'interface venant directement piocher dans la base de données les informations nécessaires à sa requête. Le franchissement de cette étape requiert deux conditions : la première étant une question d'ingénierie informatique concernant la meilleure manière de mettre en place un système de ce type (ce qui nécessite par ailleurs une homogénéisation des données utilisées) ; la deuxième étant une question de fond à résoudre par les acteurs, à savoir quelle modularité souhaitent-t-ils introduire dans le système ? Veulent-ils laisser à l'utilisateur la liberté de faire tous

les recoupements imaginables au risque que cela n'ait pas forcément de sens[100] ? Ou bien désirent-ils fixer certaines limites ? La concertation des acteurs concernés devrait permettre de trouver une réponse à ces questions.

Une étape vers plus de transversalité serait de parvenir à produire des synthèses transversales qui donnent une vision d'ensemble de la gestion de l'eau, à la différence des bilans qui restent centrés sur une thématique précise. C'est le scénario C. Ces synthèses seraient produites à partir des données existantes et d'ores et déjà récoltées par les différents acteurs. Afin de les construire une expertise et une concertation sont nécessaires ; une expertise afin de déterminer quels chiffres, quels indicateurs sont pertinents et comment les déterminer et une concertation pour que l'ensemble des acteurs soient en accord sur la vision de la gestion de l'eau que ces indicateurs véhiculeront. Ces indicateurs pourraient être regroupés dans un tableau de bord qui servirait de base à la rédaction de la synthèse. Le tableau de bord permettrait de répondre à plusieurs objectifs :

- connaître l'état de l'eau dans le département et en particulier, la situation des milieux et des ressources naturelles ;
- suivre les actions entreprises pour la protection de l'eau ;
- apprécier le résultat des actions
- sensibiliser et informer le public aux enjeux de l'eau et de sa gestion.

La question de l'élaboration d'indicateurs afin de permettre aux gestionnaires de piloter leur organisation est depuis longtemps d'actualité. Dans le domaine de l'environnement, les paramètres et les mesures n'ont cessé de se multiplier. Cette multiplication rend aussi nécessaire pour le gestionnaire le regroupement de données à des niveaux variables qu'on peut appeler indicateurs. On a donc vu fleurir des indicateurs de toutes sortes ainsi que des méthodologies pour leur élaboration[101]. Les indicateurs à choisir et la méthodologie d'élaboration sont contingents aux objectifs fixés pour les indicateurs. En effet, les objectifs fixés pour les indicateurs peuvent être variés ; on peut en identifier trois grands types différents : ils peuvent constituer un support pour l'information, pour le suivi ou pilotage ou pour l'évaluation. Dans le cadre de la DCE, des indicateurs sont ainsi élaborés afin de permettre de construire une vision

---

[100] Si l'utilisateur possède par exemple la possibilité de recouper le prix de l'eau directement avec le mode de gestion, il peut en tirer des conclusions hâtives et non forcément justifiées (car ne prenant pas en considération la qualité du service rendu par exemple).

[101] on peut citer entre autres : (OCDE 1991; Cérutti et Gattino 1992; IFEN 2001; IFEN 2004; MEDD 2004; OCDE 2004)

commune de l'état des lieux. Ils se déclinent en trois types : des indicateurs de pression, d'état et de réponse. Ces indicateurs seront suivis dans le temps afin de rendre visibles les éventuelles évolutions. Dans l'Observatoire Départemental de l'eau de Vendée[102], un certain nombre d'indicateurs ont aussi été élaborés (observatoire analysé lors de l'étude) afin de remplir un tableau de bord permettant d'appuyer l'évaluation même si la responsable de l'ODE précise bien qu'il faut «prendre les résultats avec des pincettes ». En effet, l'évaluation d'un paramètre sur la qualité de l'eau n'implique pas forcément une évaluation des actions menées vu qu'il faut du temps pour voir les résultats, que d'autres paramètres agissent et qu'on s'intéresse à des phénomènes complexes. Dans le cas de l'Observatoire de l'Eau, le tableau de bord pourrait contenir plusieurs types d'indicateurs en s'inspirant par exemple du modèle Pression – Etat – Réponse de l'OCDE (OCDE 1993) :

1. les indicateurs d'état qui décrivent la situation de l'eau (milieux et ressources naturelles) ;
2. les indicateurs de pression qui exposent les activités qui ont un impact sur l'eau
3. les indicateurs de réponse qui correspondent aux actions engagées pour la diminution des pressions et la restauration de l'état de l'eau.

3.4. La « lente » mise en place de l'observatoire

Les résultats de cette étude et ces différents scénarios ont été présentés aux différents acteurs lors du comité de pilotage. Les résultats plus détaillés ont par la suite été développés auprès du comité technique. L'accueil de cette synthèse et de ces scénarios a été en général positif et le travail effectué a été apprécié. Le scénario C a semblé intéressant aux acteurs qui ont immédiatement vus les bénéfices qu'ils pourraient en retirer. Toutefois, lorsqu'il s'agit de décliner concrètement ce scénario dans la réalité, peu d'acteurs se sont trouvés disponibles pour le faire. Ils attendent des propositions d'indicateurs ou de « synthèses types » de la part du CG pour réagir et commenter. Les ambitions ont alors été revues à la baisse car porter seul un observatoire de grande envergure n'est pas évident. Le CG a donc préféré avancer de manière prioritaire sur les thématiques qui le concernent directement, notamment des indicateurs financiers afin de pouvoir mieux cibler ses aides et leur efficacité. Le reste est toujours en projet mais ne constitue pas une priorité des différents acteurs. De plus, des réorganisations internes de l'ensemble des services du CG sont venues préoccuper ses différents membres et redéfinir leurs positions respectives.

[102] cf. chapitre IV pour plus de développement sur cet observatoire

On voit donc que la mise en place et l'efficacité de l'Observatoire est une tâche de longue haleine, du fait de nombreux freins tant internes (réorganisation, priorités, …) que externes (implication des autres acteurs, difficultés d'élaborer une synthèse, …).

4. L'Observatoire de l'Eau, un outil d'accompagnement de la mutation

Malgré ces difficultés apparentes, nous défendons l'idée que l'OE constitue un outil d'accompagnement de la mutation au sens de (Moisdon 1997) dans la dynamique du système d'action étudié. En effet, ce type d'outil permet de « construire progressivement des représentations partagées à partir desquelles se structurent les négociations et les débats contradictoires et, *in fine*, se pilote le changement ». Dans ce paragraphe notre propos est de montrer que les forces et les faiblesses de la gestion actuelle de l'eau ont été évaluées, que les acteurs sont parvenus au constat selon lequel une transformation profonde du mode d'action est indispensable et que l'Observatoire vient aider à piloter ces transformations.

4.1. Un état des lieux disponible dans un système en mutation

Au niveau départemental, dans le Bas-Rhin, un état des lieux de la gestion de l'eau existe. D'une part, les différents inventaires, études et schémas mis en place fournissent une connaissance somme toute assez vaste de la gestion de l'eau dans le département. D'autre part, les acteurs ont eu connaissance et ont débattu cet état des lieux dans divers lieux, notamment lors de la journée de l'eau. Cette journée, organisée le 09 juillet 2004 par le Conseil Général du Bas-Rhin dans le cadre de sa démarche « Des Hommes & des Territoires », a réuni 330 participants d'horizons divers (élus, universitaires, scientifiques, représentants de structures intercommunales, associations, …) autour de quatre thématiques :

- La sécurité de l'alimentation en eau potable et la nappe phréatique
- Le renouvellement du patrimoine des réseaux d'eau et d'assainissement
- Les enjeux de l'épuration, boues et autres dérivés
- La gestion des cours d'eaux et des milieux aquatiques

Les actes de cette journée (2004a) retracent l'ensemble des débats et formulent une synthèse sur chaque thématique traitée de l'état des lieux et des perspectives.

Nous sommes en outre face à un système en mutation comme nous l'avons développé précédemment (cf. p. 56) qui cherche à évoluer d'une gestion fluxiale à une gestion intégrée.
C'est pourquoi il nous semble qu'on peut affirmer qu'un état des lieux existe et est disponible dans le domaine qui nous intéresse, même s'il est incomplet et n'est pas toujours obligatoirement partagé par tous sur certains points.

4.2. L'Observatoire de l'Eau, un outil de gestion

Dans ce paragraphe, nous présentons l'Observatoire de l'Eau en tant qu'outil de gestion. Nous nous intéressons à définir différentes de ses caractéristiques.
Dans un premier temps, le substrat technique sur lequel repose l'Observatoire est constitué par les données sur l'eau dans le département existant dans différentes bases. Sa philosophie gestionnaire pourrait se résumer de la manière suivante : apporter une vision transversale de la gestion de l'eau en décloisonnant les différentes parties de son cycle et en impliquant divers acteurs. Enfin, il véhicule une vision simplifiée de l'organisation où l'Observatoire est doté d'un animateur dynamique et de partenaires souhaitant coopérer afin d'atteindre une gestion intégrée de l'eau.
Dans un second temps, on peut remarquer que l'Observatoire possède des caractéristiques relevées par Moisdon comme typiques des outils actuels :

- Il est discutable, dans le sens où il ne sert pas à conformer les actions mais à structurer les coopérations entre acteurs dans le contexte complexe de la gestion intégrée.
- Il est décentralisé ; les utilisateurs potentiels participant aux décisions concernant son orientation et son fonctionnement.
- Il possède une dimension réflexive car il est prévu de réviser les objectifs après un certain temps de fonctionnement au vu des résultats.
- Enfin, il est flexible puisqu'il évolue en fonction de l'évolution du contexte dans lequel il s'insère.

Enfin, nous pouvons dire qu'il est représentatif du modèle d'innovation d'Akrich, Callon et Latour (Akrich, Callon et al. 1988) dans le sens où il évolue par des expérimentations successives et par des allers-retours de ce terrain vers la conception de l'outil. En outre, la stratégie du CG est d'intéresser un nombre croissant d'utilisateurs potentiels au cours du temps. On peut donc dire qu'il évolue selon un modèle « gestionnaire » de contextualisation (David et Pallez 2001).

4.3. Les atouts de l'Observatoire de l'Eau pour accompagner la mutation du système d'action

Dans le contexte que nous venons de présenter, nous montrons que l'OE est un outil de gestion qui permet aux acteurs d'accompagner cette mutation. En effet, les acteurs se trouvant dépourvus devant les exigences nouvelles de l'intégration ont recours à un dispositif afin de les appuyer à mettre en place ce changement. L'OE permet en effet à un grand nombre d'acteurs de partager de l'information en vue de construire ensemble une vision plus complète de l'eau dans l'ensemble de son cycle. On sort aussi des uniques aspects flux en s'intéressant notamment à l'organisation des acteurs autour de ces questions ainsi qu'au prix de l'eau par exemple et surtout en essayant d'adopter une démarche plus globale de gestion de l'eau dans l'ensemble de son cycle. Il vient en outre proposer un lieu de co-construction d'une politique raisonnée et raisonnable de la ressource ainsi que des éléments d'évaluation des politiques antérieures.

4.4. Les limites de l'Observatoire de l'Eau

Bien entendu, il faut cependant reconnaître qu'un dispositif à lui seul ne peut accompagner une mutation, il est nécessaire que des changements profonds aient lieu tant dans la gestion telle qu'elle est menée au jour le jour, que dans les positionnements des différents acteurs aussi bien en ce qui concerne leur méthode de travail que leurs idées. L'OE accompagne le changement mais n'est pas porteur à lui seul de la solution unique et idéale pour réussir à passer le cap de cette mutation. On peut notamment illustrer une des limites de l'OE à laquelle nous avons été largement confrontée qui est celle de la temporalité de l'action publique. En effet, le temps pris par le projet montre bien soit qu'il dérange car il vient perturber ce microcosme de la gestion locale de l'eau, soit qu'il ne constitue pas une priorité par rapport aux questions plus concrètes de gestion au jour le jour, même si l'intérêt sur le long terme est évident pour le plus grand nombre, soit que la volonté affichée d'avancer vers plus d'intégration n'est qu'une façade politique qui est vendeuse, soit que sans l'implication active d'un certain nombre d'acteurs, il est difficile d'avancer.

5. L'Observatoire de l'Eau au service de l'intégration

Dans cette section, nous nous appuyons sur la grille élaborée précédemment afin d'évaluer la qualité de l'intégration permise par l'OE. Nous évaluons la qualité des processus que l'Observatoire véhicule pour l'action collective en nous basant sur le schéma normatif de l'action

collective productrice d'intégration que nous avons élaboré. Nous analysons la qualité de l'exploration qu'il permet en observant son « exhaustivité » quant au regroupement des connaissances ainsi que la qualité de la prescription qu'il rend possible notamment grâce à sa capacité à produire des abrégés du vrai. Enfin, nous concluons sur la place de l'OE en tant qu'outil au service de l'intégration.

5.1. Une exploration ambitieuse mais non totalement exploitée pour le moment

L'exploration lancée dans le cadre de l'OE est ambitieuse puisque l'objectif était dès le départ de recenser de manière exhaustive l'ensemble des données existant sur la totalité du cycle de l'eau et d'explorer dans quelle mesure il est possible de les intégrer dans une structure de gestion. Ceci est de plus souhaité à différents niveaux (du national au local) et chez différents acteurs (de l'institutionnel à l'associatif). Cette quantité assez phénoménale de données a bien été recensée, mais pour l'instant, rien n'est prévu pour les regrouper, les homogénéiser ! Les données propres du CG 67 (qui, et c'est à noter, sont fort nombreuses et sur des domaines variés), celles du SDEA sur les collectivités pour lesquelles celui-ci est exploitant (ce qui fait un grand nombre des collectivités et de la population du département hors CUS), celles de l'Agence de l'Eau Rhin-Meuse et les données sur les communes non adhérentes au SDEA sont recueillies et exploitées via un logiciel commun nommé Chimère. Les données de la DDASS sont intégrées aux rapports annuels sur l'eau potable[103] et celles du RNB sur celui sur les cours d'eau, mais cela reste bien peu d'échange et de partage des informations par rapport à la quantité existante. C'est pourquoi, nous considérons que l'exploration mise en place par l'Observatoire est certes ambitieuse, mais est malheureusement, dans l'état actuel des choses, peu réalisée et quasiment pas exploitée.

5.2. Une volonté de prescription qui se heurte à des difficultés de production « d'abrégés du vrai »

5.2.1 Une volonté de ne pas se limiter à l'exploration

Dans les objectifs de l'Observatoire de l'eau du Bas-Rhin, il est une volonté clairement affichée de ne pas se limiter à une exploration et à sa diffusion, mais aussi de fournir des éléments pour la gestion, d'une part via une possibilité d'évaluation des politiques mises en place, d'autre part par

[103] En outre, les données de la DDASS sont juxtaposées aux données techniques recueillies par le CG mais aucune analyse croisée, ni aucun recoupement ne sont pour l'instant effectués.

la fourniture d'une vision claire de la gestion de l'eau dans l'ensemble de son cycle ainsi que de son évolution. Toutefois cette prescription a besoin pour se faire de manière adaptée de pouvoir se baser sur une vision simple mais réaliste de la gestion de l'eau dans le département. C'est là que vient la question de la construction d' « abrégés du vrai » (Riveline 1991) par rapport à une réalité qui est complexe et qui nécessite une simplification pour faciliter le prise de décision.

5.2.2 Les indicateurs en tant qu'abrégés du vrai ?

La difficulté réside dans les moyens à mettre en place afin de construire ces abrégés du vrai en vue d'introduire de la transversalité. Il n'est en effet pas évident de réduire la complexité du domaine considéré tout en conservant une information pertinente, utile et utilisable. La solution (partielle) proposée par les chercheurs dans le cas de l'Observatoire de l'eau est d'élaborer des indicateurs. Toutefois la confection d'indicateurs n'est pas une démarche aisée. Gibert identifie cinq risques inhérents à toute démarche de production d'indicateurs (Gibert 2000) :

- la confusion entre contrôle opérationnel et contrôle de gestion, l'un étant plus tourné vers le contrôle des activités quotidiennes de l'organisation considérée tandis que l'autre s'intéresse aux objectifs poursuivis et au degré d'atteinte de ces objectifs. Les objectifs de la production d'indicateurs doivent donc être clarifiés.
- la mise en place d'indicateurs pour résoudre un problème alors que la solution tient plutôt de la reconfiguration d'une procédure ou de la modification d'un processus.
- la recherche d'une trop grande simplicité qui peut conduire à évincer des indicateurs pertinents.
- la peur des coûts de recueil et de mise à jour des indicateurs jugés pertinents.
- le détournement des indicateurs vers un plaidoyer du service plutôt que l'évaluation des objectifs ou traduisant une trop forte introversion de l'entité considérée, résultats d'une démarche participative et ascendante.

5.3. L'observatoire de l'eau, un outil potentiellement performant mais qui demande à monter en puissance avant de réellement contribuer à une intégration

Dans ce paragraphe, par rapport aux trois dimensions que nous avons identifiées dans les attentes des usagers, nous souhaitons mettre en exergue les problèmes potentiels et les points d'attention.

En ce qui concerne la question de légitimité, il est indispensable que le CG67 ne mène pas cet Observatoire seul ; une implication de divers partenaires ainsi qu'une formalisation de cette implication est nécessaire. Celle-ci a été entamée par la mise en place des comités technique et de pilotage mais elle doit rester un souci des responsables de l'Observatoire s'ils souhaitent la conserver et la crédibiliser.

La dimension de recueil et de diffusion de l'information vient quant à elle indirectement soulever des questions de format des données. En effet, l'observatoire est alimenté et diffuse des données provenant de différents producteurs. La question de l'harmonisation des données de ces différents producteurs surgit donc. Ceci pourrait permettre l'élaboration d'une base de données commune sur le Département avec un lien SIG permettant une entrée géographique ou thématique pour accéder aux différentes données. Cette harmonisation n'est nullement indispensable. Cependant, elle devient vite une nécessité si on souhaite mettre les données en regard les unes des autres ; il faut tout au moins avoir une réflexion à ce sujet, partager une définition commune des termes et de ce qu'ils recouvrent, ainsi que fixer des protocoles et uniformiser un minimum les procédures. Il peut, entre autres, y avoir une discussion quant à la pertinence de l'harmonisation avec le format SANDRE ou non.

Enfin, en ce qui concerne la transversalité l'introduction d'indicateurs ne constitue qu'une solution partielle. Cette solution est partielle car ce ne sont que des indicateurs et la transversalité ne peut pas se résumer à une juxtaposition de chiffres. Ceux-ci doivent servir de base à une analyse et une réflexion plus approfondie. C'est là que la synthèse intervient dans la construction de l'analyse et les commentaires de ces données chiffrées. Les indicateurs soulèvent de plus un certain nombre de débats que nous ne relèverons pas tous ici, mais nous esquisserons seulement quelques questions qu'ils soulèvent :

- Pourquoi faire les indicateurs et pour qui ? En effet, bien que la précision scientifique puisse être nécessaire si on veut avoir une vision parfaite et si on veut utiliser le terme approprié, elle ne permet pas forcément une communication aisée et compréhensible par tous. Suivant les objectifs visés par les indicateurs, il faut se poser la question de leur accessibilité, notamment s'ils ont pour objectif l'information du plus grand nombre.
- Faire attention au caractère ambigu des indicateurs. En effet derrière l'apparente solidité et incontestabilité des chiffres, se cache une réalité complexe qu'ils résument, parfois en la déformant. De plus, souvent les indicateurs sont fortement marqués par un biais techniciste au détriment du social (Tsanga Tabi 2003).

- Se méfier de la magie des chiffres. Certains souhaiteraient que les chiffres impliquent une décision qui coulerait de source pour effacer toute dimension politique de la prise de décision, ce qui ne pourrait se faire qu'au détriment de la démocratie.
- Quelle est l'échelle spatiale pertinente pour les indicateurs ? Celle-ci peut être différente suivant qu'on regarde la facilité de mesure de l'indicateur, la prise de décision qu'il est censé aider ou le traitement efficace du problème considéré.
- Détournement des indicateurs. Les indicateurs peuvent parfois être détournés par les acteurs de leur fonction première (Engel, Kletz et al. 1997) et ainsi servir à dire d'autres choses que celles pour lesquelles ils ont été créées et donc faire d'eux un usage pour lequel ils ne sont pas forcément adaptés.

Ce type de démarche n'est certes pas évident à mettre en place mais d'autres collectivités s'y sont déjà lancées et le Bas-Rhin pourrait profiter de leurs expériences et s'inspirer à bon escient d'indicateurs déjà mis en place dans d'autres départements. De plus, cela semble un des meilleurs moyens d'obtenir des éléments pouvant permettre d'entamer une évaluation des politiques menées et des méthodologies et des critères[104] sont déjà proposés afin d'appuyer cette démarche.
La décision en ce qui concerne l'avenir de l'observatoire est désormais entre les mains des acteurs qui doivent déterminer vers quel scénario ils souhaitent se diriger et avec quelles échéances, en ayant conscience que tous les scénarios ne requièrent pas le même niveau d'investissement des partenaires, ni les mêmes moyens ou le même degré d'uniformisation des données et que toute solution (même les indicateurs) possède ses limites. Les indicateurs ne constituent qu'un des éléments de réponse à une des attentes des usagers et ils ne peuvent être utiles sans un accompagnement tant au niveau des connaissances pour les élaborer et les expliciter qu'au niveau des relations pour accompagner leur recueil et leur diffusion et utilisation.

Ci-dessous figure en italique ce qui est déjà réalisé dans le cadre de l'OE afin d'aller vers plus d'intégration, tandis qu'en gras figure ce qui n'est pour l'instant encore qu'un objectif à plus ou moins long terme.

---

[104] Gibert en identifie 7 principaux (expressivité, complétude, contrôlabilité, impartialité, efficience, constance, vérifiabilité) p.85 (Gibert 2000).

	Savoirs	Relations
Exploration	**Recueil, mise en forme et intégration d'informations** **site Internet** *bilans diffusables*	**Transversalité et légitimité** *comité de pilotage* *comité technique*
Prescription	**Transversalité** **indicateurs** **synthèses**	**Légitimité** *comité de pilotage* *comité technique* *diffusion d'informations*

Figure 19 : participation de l'observatoire de l'eau à l'ACI

En guise de conclusion de cette partie, nous pourrions donc dire que, potentiellement, l'OE peut répondre aux différentes facettes de l'intégration mais qu'il est encore loin de le faire et que du temps, du travail et de l'investissement des acteurs seront nécessaires avant qu'ils ne deviennent un outil réellement au service de l'intégration.

Chapitre IV

La gestion intégrée départementalisée, avenir de la gestion intégrée ?

Dans ce quatrième chapitre, notre objectif est d'élargir notre propos et ainsi de tirer des enseignements de notre thèse en ce qui concerne la mise en place de la gestion intégrée. Ainsi, après avoir dissocié quelque peu notre présentation des outils et celle des structurations, nous allons dans ce quatrième et dernier chapitre les réunir afin de construire un modèle d'intégration, c'est-à-dire une combinaison de structuration et d'outils, et nous interroger sur la pertinence de celui-ci. C'est pourquoi, dans une première partie nous présenterons un modèle de **gestion intégrée départementalisée** (GID) tout d'abord de manière théorique, puis nous illustrerons ce modèle par l'exemple du CG67 qui représente le « prototype » de ce modèle et constitue les fondements empiriques de cette GID. Dans les deux parties suivantes, nous cherchons à mettre en perspective empiriquement ce modèle autour d'une question générale : « la GID est-elle résistible ? ». Dans la partie B, nous posons la question du Département en tant qu'acteur fondamental dans l'avenir de la gestion intégrée, et nous nous intéressons à ses concurrents potentiels en présentant pour chacun leurs atouts et limites. Dans la partie C, nous explorons la question des observatoires et de leur centralité en tant qu'outils de la gestion intégrée. Nous montrons qu'ils sont « complets » au sens de notre grille d'analyse de l'action collective intégratrice et donc très utiles, mais que certaines conditions doivent être remplies afin que leurs effets puissent se manifester. Ce sont les leçons que nous tirons de l'expérience de deux observatoires existants dans d'autres Départements. Nous mettons aussi en évidence qu'ils sont évidemment insuffisants et doivent donc être complétés par d'autres outils. Enfin, dans une dernière partie, nous portons un regard plus normatif sur ce modèle de GID. Nous procédons à une tentative d'évaluation de la GID au regard de la grille d'analyse élaborée dans cette thèse et de ses critères, puis au regard de la « bonne gouvernance » telle que la définit la Commission Européenne (Communauté-Européenne 2001).

Partie A. Un modèle de gestion intégrée : la Gestion Intégrée Départementalisée

Comme nous l'avons développé lors du premier chapitre (p. 65), c'est le croisement d'outils avec des structurations qui vient construire des modèles d'intégration. C'est à la présentation d'un modèle d'intégration empiriquement fondé que nous allons nous atteler dans cette première partie.

1. Un modèle d'intégration : la Gestion Intégrée Départementalisée

Nous soutenons que c'est la combinaison de divers outils et de diverses structurations qui forme des modèles d'intégrations et participe ainsi à la construction la gestion intégrée ; chaque type de modèle ainsi formé apporte une pierre à l'édifice ou est plus pertinent vis-à-vis d'une orientation de l'action collective (savoir/relation) et d'une finalité (exploration/prescription). Aucun outil, ni aucune structuration ne sont parfaits en tant que tels, mais, suivant les aspects à développer, certains choix peuvent être plus pertinents par rapport au contexte et aux besoins locaux.
Comme les configurations sont multiples et qu'il existe une grande quantité de combinaisons de structurations et outils afin de former des modèles d'intégration, nous avons fait le choix dans cette thèse d'en étudier un seul en profondeur plutôt que de les recenser de manière exhaustive sans pouvoir approfondir leur étude. C'est pourquoi dans cette section, nous développons un modèle d'intégration que nous avons appelé : Gestion Intégrée Départementalisée.

Notre modèle de Gestion Intégrée Départementalisée (GID) est une proposition empiriquement fondée, au niveau supra-local correspondant à notre terrain d'étude, le Département, et dont le CG67 constitue le prototype incomplet et imparfait (comme nous le démontrerons dans la section suivante).

La GID est portée par l'acteur Départemental. L'action de celui-ci s'articule selon une structuration de type chef de file (de facto) combinée à un outillage varié où l'observation occupe une place prépondérante. Développons immédiatement ces deux aspects.
La GID s'appuie sur une structuration de type chef de file de facto car le Conseil Général ne possède pas les responsabilités de manière légale pour exercer ce rôle. C'est finalement l'ensemble des initiatives qu'il a prises qui finissent par construire une posture qu'on peut qualifier de chef de file de facto. Comme le rôle de chef de file n'est pas obtenu de jure, les interactions entre acteurs dans cette structuration en place possèdent également des traits du modèle gouvernance. En effet, les arrangements entre ceux-ci se font de manière négociée et partagée afin de co-construire un projet commun.

Les outils de ce modèle sont des outils d'observation, de planification et d'intervention. Parmi ces différents outils, ceux liés à l'observation détiennent une place centrale dans ce modèle et servent

de point d'ancrage pour les autres outils. L'observation est en effet indispensable afin de fournir des informations qui vont pouvoir constituer la base d'une planification, puis d'une intervention réfléchies et adaptées.

2. Le Conseil Général du Bas-Rhin, prototype de la Gestion Intégrée Départementalisée

Dans cette section, nous illustrons le modèle de gestion Intégrée Départementalisée que nous venons de développer via l'exemple du Conseil Général du Bas-Rhin.

Dans ce premier paragraphe, nous avons choisi de reprendre ce que nous avons recensé précédemment à propos du Conseil Général du Bas-Rhin, et donc de rappeler un certain nombre d'outils mis en place au niveau du territoire du Bas-Rhin ainsi que la structuration qu'ils accompagnent, en quoi ils sont innovants et comment ils peuvent être porteurs d'intégration.

Nous avons présenté lors du chapitre III une « batterie » d'outils dont certains ont pour échelle le territoire départemental. Ainsi dans le Bas-Rhin, en ne considérant que le domaine de l'eau, il existe de nombreux outils qui permettent au CG67 de se positionner comme un pilier dans le système de gouvernance locale de l'eau. Ces outils peuvent être classés suivant trois grands objectifs qu'ils poursuivent : l'observation (O), la planification (P) et l'intervention (I)

- des inventaires du patrimoine permettant une exploration des savoirs (O)
- des SAGE fournissant un cadre pour la prescription (O/P)
- un schéma départemental d'alimentation en eau potable réalisant l'équivalent des SAGE mais en ce qui concerne l'AEP (P)
- un SATESA explorant les savoirs dans le domaine de l'assainissement et appuyant la prescription (O/I)
- des SAGEECE, « ancêtres » des SAGE appuyés par un SATER (voir encadré ci-après) (O/P)
- une mission « boues » qui vise à faire évoluer l'action collective d'une exploration des possibles à une prescription (O/P/I)
- un Observatoire de l'Eau, outil facilitant l'exploration et avec pour objectif d'appuyer la prescription à l'avenir (O)
- des contrats d'aide financière (I)

On peut constater que quasiment tous les outils développés favorisent l'observation, élément central parmi les outils de notre modèle de GID.

Les dispositifs présentés par le Département du Bas-Rhin sont originaux, au moins pour une partie d'entre eux, et participent à la mise en place d'une action collective intégratrice pour un certain nombre de raisons :

- Ils précèdent l'obligation réglementaire et sont le fruit d'une volonté des acteurs locaux.
- Cette volonté est accompagnée de financements, sans lesquels peu de réalisations seraient possibles.
- D'autres acteurs sont impliqués.
- Le dispositif est cadré tout en restant assez souple pour être adaptatif et évolutif par rapport à son environnement.
- L'ensemble de ces raisons contribuent à donner à ces outils diverses sources de légitimité.

De plus, le CG67, comme nous l'avons développé dans le chapitre II, agit comme un pivot dans la gouvernance locale de l'eau mais il intervient également selon une logique de chef de file en ce qui concerne les SAGEECE ou la mission « boues » par exemple. On pourrait dire que le CG67 restructure le système d'action territorial selon une logique gouvernance, durcie quand c'est possible en une logique chef de file. On voit ici que le CG67 agit selon une structuration chef de file de facto avec des éléments d'une structuration gouvernance car il ne possède pas toujours les moyens, ni les responsabilités pour agir selon une logique chef de file. C'est seulement cette juxtaposition d'outils mis en oeuvre et cette combinaison de différentes structurations pour former un modèle d'intégration qui va lui permettre de remplir les différents aspects de l'ACI. Chaque structuration et chaque outil étant par nature incomplet et imparfait, et plus ou moins pertinent pour l'un ou l'autre de ces aspects, chaque modèle d'intégration réel est par nature incomplet et imparfait. Ce sont des éléments hybrides qui composent un prototype du modèle de gestion intégrée départementalisée.

Cette analyse de l'action du CG67 nous paraît primordiale afin d'appuyer nos dires, lorsque nous défendons l'idée que l'action collective intégratrice ne peut reposer sur un seul outil, ni sur une seule structuration. Cela nous permet aussi d'appuyer l'idée que le CG67 n'est qu'un prototype incomplet et imparfait de la GID.

Encadré 13 : Le Bas-Rhin, une exception parmi les Départements Français ?

Dans cet encadré, nous souhaitons élargir un peu notre propos et le faire sortir du cadre purement Bas-Rhinois, en essayant de nous interroger sur la spécificité ou non de notre cas d'étude et sur l'éventuelle portée plus générale de nos observations. Car, bien que ce ne soit pas l'objet principal de notre recherche que d'émettre des considérations générales, il nous semble toutefois intéressant de chercher à savoir dans quelle mesure le Département du Bas-Rhin constitue un acteur original, quelles sont les spécificités locales, et quelles remarques sont généralisables.

Tout d'abord par rapport aux outils mis en place, le Département du Bas-Rhin en a développé que nous avons présentés précédemment. Toutefois, le Département du Bas-Rhin n'est pas le seul à développer ce type d'outils.
Ainsi l'inventaire que le Département du Bas-Rhin a effectué concernant les réseaux d'eau potable n'est pas unique. En effet, l'action avait été initiée par « Canalisateurs de France » qui avait financé une étude pilote à laquelle 7 autres départements ont participé (Allier (03), Aveyron (12), Doubs (25), Hérault (34), Indre Et Loire (37), Manche (50), Somme (80)), puis 2 l'ont effectué par la suite de leur propre initiative (le Calvados (14) et la Savoie (73)), un est actuellement en cours dans la Meuse et à notre connaissance, deux sont en prévision (dans la Drôme (26) et l'Oise (60)). L'ensemble de ces éléments est repris sur la carte ci-après. Cependant à notre connaissance, le Bas-Rhin est le seul à avoir prolongé cette étude en effectuant un inventaire équivalent en ce qui concerne les réseaux d'assainissement.

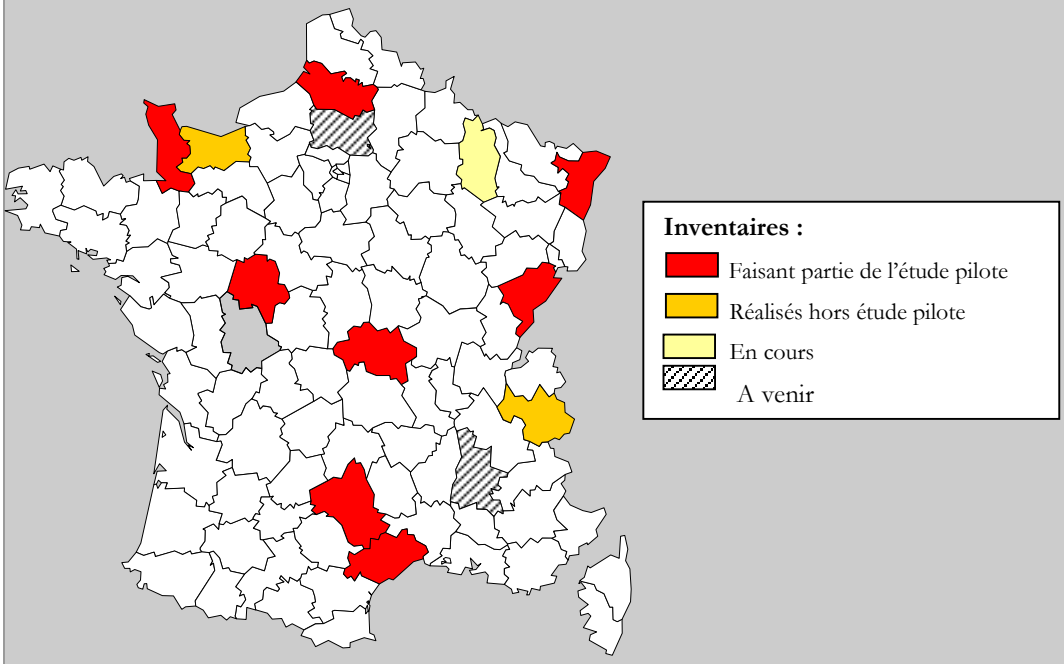


Figure 1 : Départements investis dans une démarche d'inventaire des réseaux d'eau potable

Ailleurs encore, il existe des syndicats départementaux des eaux, de l'assainissement ou équivalent portés par le Département.

D'autres départements ont, comme nous le développons dans la partie C de ce chapitre et à l'instar du Bas-Rhin, mis en place un Observatoire.

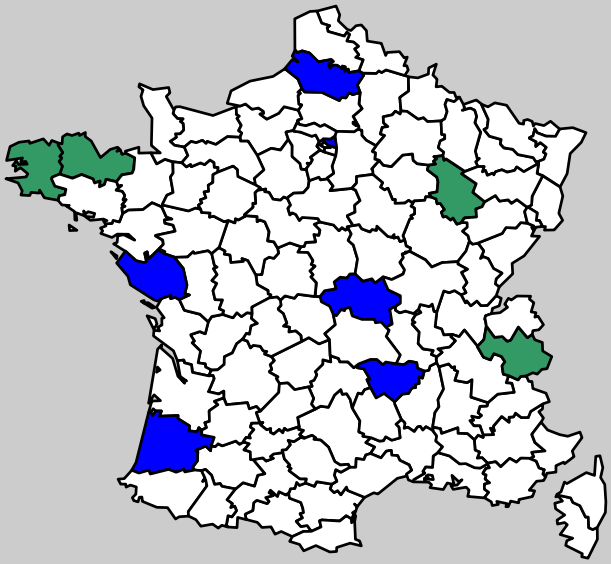


Figure 2 : Observatoires départementaux

Enfin, d'autres départements ont pris le parti d'élaborer des schémas directeurs de manière volontaire.

Ces différents outils ne constituent bien entendu qu'un aperçu des différents outils mobilisables pour appuyer la mise en place d'une ACI, mais ce qu'ils nous permettent déjà de montrer, c'est qu'il existe une implication variée, tant dans l'intensité que dans les supports utilisés, des Départements dans le domaine de l'eau.

Ensuite, par rapport au type de structuration dans l'action départementale, nous possédons encore moins d'information. Toutefois, il nous semble que le Conseil Général du Bas-Rhin constitue un cas particulier aussi dans la place qu'il occupe dans le système de gouvernance locale de l'eau, ainsi que dans les responsabilités de chef de file qu'il assume pour certains domaines. Cette implication forte n'est, à notre connaissance, que rarement reproduite par d'autres Départements.
Cette implication dépend de nombreux facteurs mais elle est notamment et principalement liée à une histoire, ainsi qu'à une inscription et à une volonté locales.
L'histoire fait que dans le cas du Bas-Rhin, il y a eu un partage de compétences original entre la Région et le Département comme nous l'avons évoqué lors du chapitre II. Celui-ci a été renforcé par une volonté forte d'investissement dans la politique de l'eau poussée par une volonté marquée d'élus locaux de porter la problématique environnementale.
De plus, l'inscription locale a été facilitée par des spécificités géographiques et sociales (frontière du département coïncidant grosso modo avec les limites des bassins versants, nappe proche de la surface, sensibilisation des différents acteurs locaux,…), ce qui fait du Bas-Rhin un exemple original. Toutefois, il nous semble important de noter ici que les Départements dans leur ensemble constituent quand même des gros financeurs dans le domaine de l'eau pour le quasi-totalité d'entre eux (cf. chiffres IFEN cités dans le chapitre II p. 130).

Pour conclure, on peut dire que le Bas-Rhin constitue un cas particulier qui n'est pas foncièrement représentatif du positionnement et de l'action des autres entités départementales dans le système territorial de la gestion de l'eau mais qu'il présente cependant des caractéristiques communes avec certains autres départements.

Partie B. Le Département sera-t-il l'acteur-clé l'avenir de la gestion intégrée ?

Dans cette partie, nous nous interrogeons sur la GID et cherchons à savoir si elle est résistible. Nous nous intéressons pour cela aux autres candidats potentiels que le Département et revenons sur la question de la structuration du système territorial, et de sa polarisation éventuelle autour

d'un ou de plusieurs acteurs. Nous analysons les actions des différents acteurs à un niveau supra-local et déterminons le type de structuration qu'ils adoptent et les outils qu'ils utilisent dans leur poursuite d'un objectif d'intégration.

Notre propos est d'effectuer un survol de différents acteurs autres que le département afin de les situer par rapport au modèle d'intégration départemental que nous avons pu élaborer. Nous articulerons cette partie en identifiant séparément deux types d'acteurs : ceux intervenant sur chacun des deux types de territoires (hydrographique et administratif) que nous avons identifiés comme pertinent pour l'intégration.

1. Acteurs sur un territoire administratif

Trois types d'acteurs nous semblent des candidats potentiels pour mettre en œuvre une ACI sur un territoire administratif : les intercommunalités, les syndicats départementaux et les Régions. Nous analysons successivement ces trois candidats dans cette section

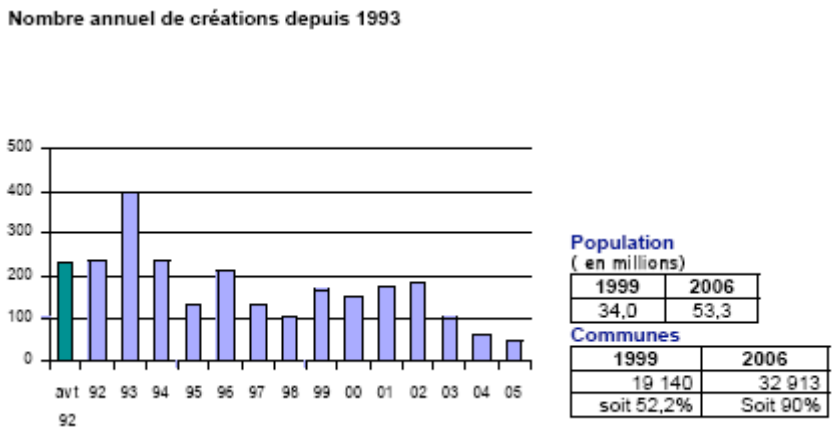
1.1. Promesses et limites du modèle changement d'échelle

1.1.1 L'intercommunalité, un type d'acteurs en pleine expansion

Au 1er janvier 2006, la France compte 2.573 structures intercommunales à fiscalité propre soit 32.913 communes (près de 90 % des communes) regroupant 53,3 millions d'habitants (85 %) (Source : Assemblée des Communautés de France). Après l'envolée de 1992 à 1996 consécutive à la promulgation de la loi ATR, période pendant laquelle le nombre de créations annuelles était supérieur à 200 EPCI par an, le nombre de nouveaux EPCI est désormais de l'ordre d'une cinquantaine par an.

De 2000 à 2003, la légère embellie constatée était en partie liée au développement des communautés d'agglomération. En revanche, depuis 2003 seuls 213 nouveaux EPCI ont vu le jour. C'est le plus faible niveau depuis 1992. Moins que le signe d'un essoufflement, ce ralentissement traduit l'achèvement de la couverture territoriale par l'intercommunalité. Le ralentissement du rythme de création de nouveaux groupements concerne également les Communautés d'Agglomération : une seule création ex-nihilo et une seule transformation en 2005. La stabilité des moyennes en nombre d'habitants résulte d'un mouvement contradictoire : émergence des Communautés d'Agglomération compensée par la poursuite du mouvement sur

des territoires peu denses. Celle de la moyenne en nombre de communes souligne le caractère marginal des évolutions des territoires existants : rareté des communes « isolées » permettant des extensions, seulement cinq fusions cette année.



Sources : Observatoire de l'intercommunalité – ADCF 2006

Figure 20 : nombre de créations intercommunales par an

Avec plus de 53,3 millions d'habitants soit 85 % de la population et près de 90 % des communes, l'intercommunalité est aujourd'hui largement prédominante. Dans le détail, ce sont 3.771 communes (hors Paris) regroupant 6,9 millions d'habitants qui demeurent hors du champ de l'intercommunalité. La région Île-de-France constitue un cas particulier dans la mesure où elle représente 11% des communes non regroupées et surtout 55 % de la population non intercommunalisée à ce jour. Pour les autres, les communes isolées sont situées en zones rurales à faible densité démographique et plus de 70 % d'entre elles comptent moins de 700 habitants. La carte ci-après fournit une image de la couverture du territoire français par les intercommunalités.

De plus, les deux tiers des dépenses environnementales du secteur communal sont effectuées par les groupements (IFEN 2005a), ce qui est d'autant plus notable que seules les communautés urbaines possèdent des compétences obligatoires dans le domaine environnemental. L'intercommunalité a donc une place importante dans l'effort financier consenti par les communes dans le domaine de l'environnement.

La création des intercommunalités résulte d'une logique de projet, à une échelle adaptée afin de sortir d'une logique technique des syndicats.

La logique de création d'intercommunalité entraîne une structuration de type changement d'échelle ; on s'attèle à un problème de manière plus globale à un échelon plus élevé en l'abordant sous l'angle de la gestion d'un projet de manière cohérente.

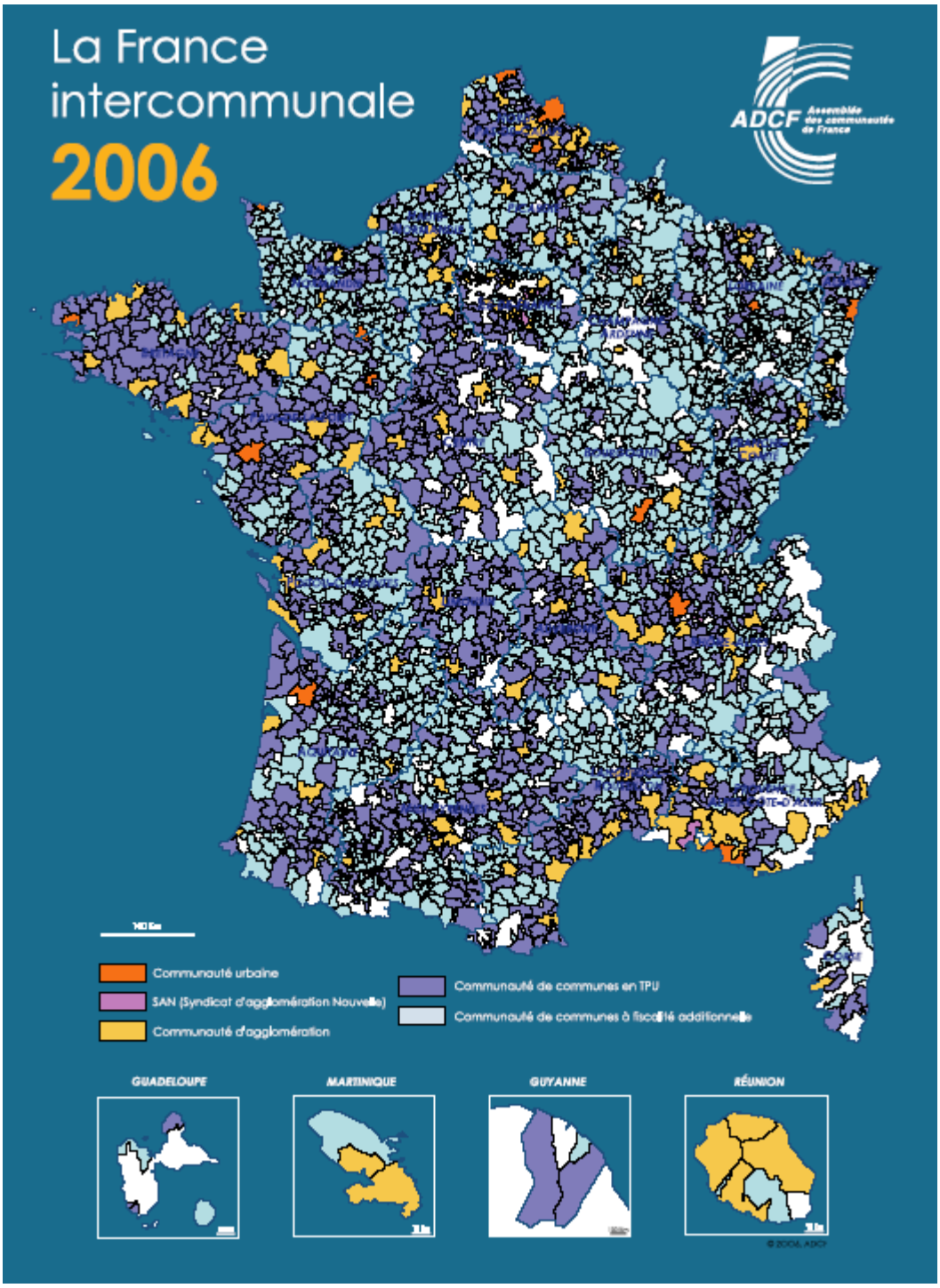


Figure 21 : Type et répartition des intercommunalités

Dans un rapport pour l'Assemblée nationale (Piron 2006), Piron déclare que « *le développement de l'intercommunalité constitue, sans conteste, l'une des nouvelles réalités dans l'équilibre territorial des pouvoirs.* » (p. 30). Pour lui, l'intercommunalité a remporté un *« succès quantitatif incontestable* ». Toutefois, après une rapide analyse de l'historique de l'intercommunalité, il conclut en disant que, sans renier l'intérêt de celle-ci, il se pose néanmoins *« la question de la nature de l'intercommunalité, incarnation de la politique des moyens ou simple support des moyens de la politique* » (p.32). En d'autres termes, il considère

que si le bilan quantitatif de l'intercommunalité est impressionnant, le bilan qualitatif s'avère mitigé.

1.1.2 Mais qui rencontre déjà des limites

Ces nouvelles institutions territoriales disposant de compétences à la fois globalisées et emboîtées sous l'angle procédural ne remplissent pas tous les espoirs placés en elles. Ainsi, Béhar et Estèbe déclarent que l'intercommunalité *« ne se constitue pas aujourd'hui comme une alternative moderniste à la commune »* (Béhar et Estèbe 2001) (p.4). Et ils ajoutent que : *« Les intercommunalités ne font pas disparaître une géographie obsolète pour se déployer à l'échelle pertinente des réalités socio-économiques »* (p4-5). L'intercommunalité est donc critiquée quant à sa capacité même à être un territoire pertinent, alors que la définition de son territoire est censée avoir lieu de manière à traduire l'échelle la plus adaptée aux questions à traiter. Le rapport Dubois rejoint cette idée en soutenant que : *« Une difficulté majeure de la réflexion réside dans la recherche du niveau pertinent d'exercice des compétences. A chaque enjeu son territoire pertinent, sans qu'il y ait forcément coïncidence avec un niveau de collectivités locales. Dans le domaine de la politique de l'eau, par exemple, aucune collectivité ne correspond au champ des bassins hydrographiques (sauf exception). »* (p.6) (Dubois 2001). D'après lui, un problème supplémentaire vient du caractère essentiellement volontaire de l'intercommunalité : *« la difficulté est accrue, dans l'état actuel du droit, par le caractère essentiellement volontaire de l'intercommunalité : désigner une catégorie d'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) comme le niveau pertinent est vain si les communes concernées ne décident pas d'exercer en commun les compétences en cause. »* (p.6-7). A ces critiques auxquelles ils adhérent, Delannoy, Rieu et Pallez viennent en ajouter une supplémentaire qui concerne le caractère limité des intercommunalités dans le milieu rural, qui se limitent le plus souvent à une simple mise en commun de moyens (notamment humains) des différentes communes, ce qui reste, somme toute, assez limité (Delannoy, Rieu et al. 2004).

Enfin, un rapport de la Cour des Comptes de novembre 2005 sur l'intercommunalité en France (Cour-des-Comptes 2005) reprend certaines de ces critiques et en ajoute de nouvelles en pointant les quatre difficultés principales auxquelles le développement de l'intercommunalité se trouve confronté :

- Les périmètres ne sont pas pertinents car les zones trop petites sont nombreuses
- Les transferts de compétence sont partiels et les compétences ne sont pas toujours réparties de la manière la plus adéquate
- L'interdépendance financière des communes est sous-estimée, ce qui fait parfois courir des risques financiers aux membres du groupement ou au groupement

- La gouvernance du système est en question ; le mode de désignation des représentants devant être modifié.

1.1.3 Les syndicats départementaux, une place à trouver entre les communes et le Conseil Général

Il existe de nombreux syndicats départementaux en France. Il en existe de plusieurs types : soit ils sont uniquement une émanation du Conseil Général, soit d'autres établissements publics que le Département y sont aussi représentés. Dans le Bas-Rhin, le Syndicat Départemental de l'Eau et de l'Assainissement (SDEA) est un syndicat mixte ; le statut du SDEA est celui d'un groupement de collectivités. Il fédère outre des communes, des établissements publics de coopération intercommunale (Communautés de Communes...), le Département du Bas-Rhin et la Communauté Urbaine de Strasbourg. Ci-après, figure une carte des syndicats départementaux, des eaux, de l'assainissement ou équivalent que nous avons pu identifiés.

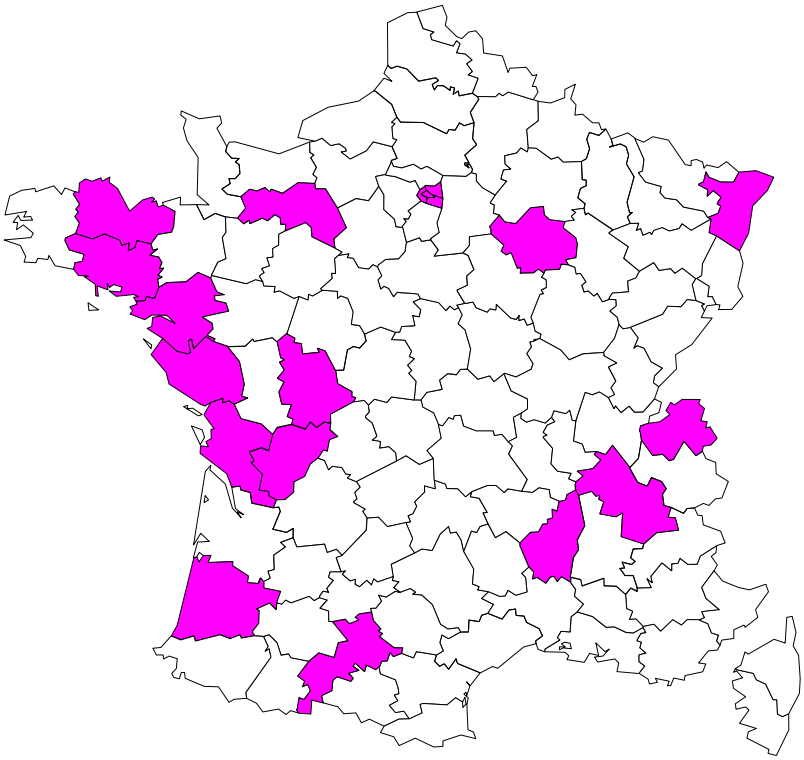


Figure 22 : syndicats départementaux dans le domaine de l'eau

Nous mobilisons une étude pour montrer les limites de ce type de fonctionnement sur un cas particulier précis.

Nous avons choisi d'aborder ce type d'acteurs via l'exemple concret de plusieurs syndicats et de leur implication concrète dans le système territorial de la gestion de l'eau en ce qui concerne le renouvellement du réseau. Cet exemple nous permettra d'illustrer les difficultés d'un modèle de structuration de type changement d'échelle, notamment en ce qui concerne les relations entre les syndicats départementaux et les autres acteurs locaux. Le renouvellement est un facteur qui devient crucial pour les réseaux d'eau potable. Or souvent, il n'est pas envisagé. C'est pourquoi (Debié et Risser 1991) cherchent à savoir s'il est possible de concilier la responsabilisation des collectivités locales vis-à-vis de leur réseau, de par son caractère foncièrement patrimonial, et l'exigence de solidarité financière nécessaire à un niveau supra-local afin de financer les investissements nécessaires. Les auteurs se demandent notamment à l'aide de quels systèmes et de quelles organisations l'atteinte d'un équilibre est possible. Pour ce faire, ils essaient de tirer des enseignements des quatre systèmes déjà mis en place à un niveau départemental afin de financer le renouvellement (Vendée, Charente-Maritime, Aube et Rhône).

En Vendée, le service public d'alimentation en eau potable est qualifié par les auteurs de *« service intercommunal à l'échelle départementale »*. L'organisation de son système de financement du renouvellement est fortement centralisée, ce qui lui permet de remplir trois avantages :

- en terme de sécurité : le risque financier lié aux besoins de renouvellement est écarté grâce à la très forte solidarité financière
- en terme d'indépendance : vis-à-vis du Département en ne dépendant pas du tout de l'attribution de subvention
- en terme économique de par les économies d'échelle permises par la centralisation

Cependant, cette centralisation peut avoir un effet de déresponsabilisation des communes, ce qui est un point crucial puisque ce sont elles qui sont chargées de l'entretien du réseau.

En Charente-Maritime, de même qu'en Vendée, le système est un service intercommunal à l'échelle départementale. Sa centralisation, bien que moindre que celle de la Vendée, lui apporte les mêmes avantages. L'indépendance, vis-à-vis du Département est moins grande puisque ici, c'est lui qui a élaboré les statuts du fonds de péréquation et qui le contrôle. De plus, la planification y est organisée avec une volonté de gestion prévisionnelle fondée sur une démarche patrimoniale. Le choix se fait sur des critères très précis, à la fois techniques et plus généraux.

Dans l'Aube, l'organisation est toujours de type intercommunale à l'échelle départementale mais elle est beaucoup plus décentralisée et plus souple que dans les deux cas précédents. Le syndicat

a élaboré des solutions originales basées sur la participation volontaire, la responsabilité des collectivités distributrices et l'incitation financière. Ce système permet aux collectivités de conserver leur autonomie en leur offrant une « ressource d'investissement peu onéreuse » mais, au regard des montants des investissements nécessaires pour le renouvellement, ce système peut toutefois devenir onéreux.

Contrairement aux cas précédents, dans le Rhône, l'organisation des financements s'effectue à un niveau départemental. Le Département a créé, maîtrise et gère totalement le fonds de financement ; sa politique ne se limite pas à une simple mission d'assistance ou de financement. Cependant, ce pouvoir du Département ne remet pas en question la responsabilité des communes qui doivent assurer au moins 50 % de l'investissement sur leurs ressources propres.

Ensuite, les auteurs donnent quelques éléments d'analyse administrative. Deux types d'organisation ont été identifiées :

- le modèle syndical (Vendée, Charente Maritime, Aube)
- le modèle départemental (Rhône)

Le modèle syndical trouve son origine dans des données physiques ou historiques et est basé sur une solidarité non politique. En effet, les décisions se prennent à la majorité absolue et au sein d'un syndicat, cette majorité n'existe pas a priori mais doit se construire (contrairement à ce qui se passe dans une commune où le clivage politique détermine la majorité). Ainsi une « *communauté d'intérêts en matière de gestion* » est nécessaire au sein du syndicat. Les auteurs défendent l'idée que le renouvellement constitue un enjeu pour la solidarité syndicale car les besoins en renouvellement sont répartis de manière très inégale. L'émergence de ces besoins de renouvellement semble une occasion idéale, d'après les auteurs, pour trouver un équilibre idéal entre centralisation (nécessaire pour exploiter les économies d'échelle et programmer de manière cohérente les actions techniques) et responsabilité des collectivités distributrices, ce qui conforte la solidarité active entre collectivités.

Les auteurs identifient trois origines possibles au modèle départemental : l'exercice de la mission d'assistance aux communes par le département, l'absence de volonté de regroupement des communes au sein d'un syndicat, le recours à un niveau d'administration plus puissant. Du coup, les liens entre les communes et le département se font généralement via une convention, ce qui est radicalement différent de la mise en place d'un statut (syndicat). En effet, dans le cadre d'une convention, l'engagement est bilatéral entre une commune donnée et le département, ce qui n'est

aucunement en mesure de favoriser une solidarité active entre les collectivités distributrices. Les collectivités pourraient avoir intérêt à transformer ce lien sous la forme d'un syndicat car elles retrouveraient au sein de celui-ci une partie de leur pouvoir de décision et de contrôle. L'intervention du Département, bien qu'occupant une place prépondérante, n'est pas illégitime. Cependant elle soulève deux interrogations :

- Les Services Publics à caractère Industriel et Commercial devraient, par définition, pouvoir financer leurs dépenses de renouvellement sans avoir besoin de subventions du département. Ne faut-il pas trouver un dispositif évitant de pérenniser le subventionnement du renouvellement ?
- Le subventionnement systématique du renouvellement sans maîtriser ni l'entretien, ni l'exploitation ne constitue-t-il pas une prime au laxisme ?

Pour les auteurs, l'idéal serait donc une participation temporaire du département afin d'assurer une incitation des communes à remplir leurs responsabilités propres, en se regroupant si besoin est.

Ils concluent en présentant ce que devrait faire une collectivité X afin de constituer un système idéal pour garantir le renouvellement des réseaux sur son territoire. Ceci se décline en trois exigences :

- « une planification aussi précise que possible des besoins et des travaux »
- « un équilibre financier entre solidarité et responsabilisation »
- « un équilibre organisationnel entre centralisation et responsabilisation »

Ces trois points nous semblent venir appuyer notre vision de l'action collective intégratrice. En effet, la nécessité de planification précise et complète résulte d'une exploration des savoirs. Tandis que l'équilibre financier entre solidarité et responsabilisation nous semble relever à la fois d'une prescription tant sur les savoirs que sur les relations. Enfin, l'équilibre organisationnel à construire entre centralisation et responsabilisation est une condition de la prescription des relations. On ne peut donc que noter la cohérence de leurs remarques avec notre grille de lecture de l'ACI. Enfin, ces différents exemples viennent soulever la question des rapports compliqués qu'un syndicat départemental doit gérer tant par rapport aux communes qu'au CG. On constate en outre que la structuration qui se met alors en place peut être de deux types : changement d'échelle ou chef de file (correspondant respectivement aux modèles syndical et départemental identifiés par Debié et Risser (cf. supra)).

Cet exemple nous permet d'illustrer une limite du modèle « changement d'échelle » : la difficile constitution d'un espace de solidarité. Cette limite peut entraîner, le cas échéant, un basculement vers une structuration chef de file fortement adossée au CG.

1.2. Les Conseils Régionaux, des chefs de file ?

La compétence « gestion de l'eau » n'est obligatoire, ni pour les Conseils Généraux, ni pour les Conseils Régionaux. En effet, comme nous l'avons signalé dans le premier chapitre, l'eau potable et l'assainissement relèvent de la compétence des communes et de leur groupement. Toutefois nous avons vu que les CG sont les deuxièmes financeurs de la politique de l'eau derrière les Agences de l'eau et participent pour 1/3 aux investissements ; ils jouent notamment un rôle important dans l'assistance technique et l'organisation des programmes d'investissements. Quant aux Conseils Régionaux (CR), ils interviennent souvent au titre de leurs compétences transversales telles que l'aménagement du territoire, le développement économique, la planification, la contractualisation, …

Les CR ont la possibilité de mener une politique volontariste dans le domaine de l'environnement au travers de leurs compétences en matière de transport ou de développement économique. En ce qui concerne l'eau, les CR subventionnent des investissements d'intérêt régional pour protéger les zones sensibles, améliorer la ressource, pour l'agriculture irriguée (Provence-Alpes-Côte d'Azur, Corse et Languedoc-Roussillon) … La préservation des ressources en eau est affichée comme objectif majeur par les régions dans leurs politiques.

Les actions des CR sont diverses mais sont toujours le fruit d'un choix de l'assemblée régionale. Les collectivités peuvent aussi choisir de clarifier leur compétence comme en Alsace où la Région a pris compétence de fait sur les eaux souterraines et l'Ill domaniale ; les CG s'occupant des eaux de surface. Selon S. Flores (Flores 2003), *« au titre de sa compétence en aménagement du territoire, la Région est bien le niveau de prise en compte des différentes dimensions : économique, sociale, environnementale. Cette échelle territoriale est en effet propice à la mise en place de politiques structurantes. Les Régions appliquent ainsi le principe de subsidiarité qui veut qu'une action publique soit appliquée à son échelle la plus pertinente.* » Certains domaines d'intervention semblent relever d'un échelon national mais la Région peut participer. Par exemple, en ce qui concerne la gestion des inondations : la protection civile est à la charge de l'Etat, la réduction de la vulnérabilité au risque via l'amélioration des connaissances est sous la responsabilité de la Région de même que la réduction du risque (barrage, champs d'expansion de crue).

Pour S. Flores, *« Le territoire régional est un espace pertinent en termes de cohérence territoriale car il est l'interface entre les objectifs des politiques de développement local et ceux des politiques de la Communauté Européenne. »* L'auteur voit la région comme un échelon fédérateur.

Les Régions possèdent « *un puissant pouvoir d'initiative ou de mise en cohérence* » de par le levier des financements. Les principes de l'action Régionale sont :

- pas de maîtrise d'ouvrage (sauf cas de la Région Alsace par exemple),
- pas de pouvoir réglementaire,
- une logique de projets,
- une logique de concertation et de partenariat avec des projets communs et des contrats d'objectifs avec la subvention de projets comme moyen d'action.

L'organisation des services affiche aussi les priorités retenues. Ainsi en Bretagne, un service spécifique eau a été mis en place contrairement à beaucoup d'autres régions qui traitent le problème de manière transversale entre plusieurs services. Les activités retenues dépendent aussi du contexte régional. Le CR intervient en finançant des équipements, de l'ingénierie de projet, des actions d'animation et de communication et des emplois. Souvent, la distribution des subventions ne concerne pas le fonctionnement et elle s'est longtemps effectuée selon une procédure de type « politique de guichet ». Désormais une approche plus globale au niveau du territoire est encouragée. Toutefois, la Région possède des moyens financiers généralement assez limités et son statut n'est pas toujours clair, ni sa légitimité reconnue (Marcou 2004). Par rapport à nos différents types de structuration, on peut noter que la Région intervient plutôt selon un modèle de type chef de file sur des projets ou de compétences bien définies. Elle peut aussi se positionner comme un acteur-clé dans un système de gouvernance locale. Les outils qu'elle utilise principalement sont des contrats d'action publique ou des dispositifs de planification territoriale négociée.

On peut constater que, sur les différents territoires administratifs, les modèles d'intégration qui semblent en œuvre sont articulés autour de structurations variables d'un acteur à l'autre (même s'il nous semble que la logique changement d'échelle, suivie par chef de file soit prépondérante) et d'outils principalement orientés autour d'une logique de planification et de contrats d'action publique.

2. Acteurs sur un territoire hydrographique

Dans cette section, nous nous intéressons aux acteurs intervenant sur le deuxième type de territoire identifié comme pertinent : les bassins et sous-bassins versants. Nous les présentons afin d'introduire le type de structuration de laquelle ils se rapprochent avant de revenir sur la question de la pertinence de ce type de territoire.

2.1. Les Agences de l'eau, un modèle français d'agence d'objectif

Les Agences de l'eau sont des établissements publics administratifs qui, depuis 1964, sont responsables de missions en ce qui concerne l'eau sur les 6 grands bassins hydrographiques français (cf. carte ci-dessous).

Figure 23 : les 6 grands bassins versants français

Source : site http://www.lesagencesdeleau.fr

Leurs missions s'articulent autour de 4 grandes lignes directrices :

- faciliter les diverses actions d'intérêt commun dans chaque bassin hydrographique telles que :
  - la préservation et l'amélioration de la ressource en eau
  - la lutte contre la pollution
  - la connaissance des milieux,

- établir et percevoir des redevances pour les prélèvements d'eau et pour la détérioration de la qualité des milieux
- attribuer des subventions ou des avances remboursables (aux collectivités locales, aux industriels et aux agriculteurs) pour l'exécution de travaux d'intérêt commun.
- informer différents publics sur l'eau.

La loi sur l'eau de 1992 est venue conforter le découpage hydrographique par grands bassins versants. Les 6 bassins hydrographiques ont désormais leur SDAGE (Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux). Le SDAGE a force de droit et devient la référence permanente dans les décisions d'aménagement du territoire (relatives à l'eau).

Depuis leur création en 1964, les Agences établissent des programmes d'action, d'une durée moyenne de cinq ans[105], en accord avec la politique fixée par les comités de bassin. Ces derniers débattent et votent des mesures pour la gestion de l'eau en conciliant les besoins du bassin avec les orientations nationales. Les programmes d'intervention fixent les réalisations prioritaires et leur financement. Une fois établis, ils doivent être adoptés par le Conseil d'Administration, le Comité de Bassin et approuvés par les ministères de tutelle (ministère chargé de l'environnement et ministère chargé des finances). Les interventions inscrites aux programmes sont destinées à aider financièrement les collectivités, les agriculteurs et les industriels. Elles concernent la dépollution et l'aménagement des ressources en eau. Pour les financer, l'Agence perçoit des redevances auprès des utilisateurs de l'eau.

Un rapport du Commissariat Général Au Plan (Commissariat-Général-au-Plan 1997) a analysé en 1997 de manière relativement critique les atouts et faiblesses des agences de l'eau. Ce rapport a engendré une polémique lors de sa parution. Des points positifs du système des Agences y sont néanmoins évoqués : mise en œuvre des directives européennes, espace de négociation original, correction de certaines insuffisances de la politique publique de l'eau.

Ce que cette présentation rapide du système des Agences de l'eau nous permet de dire, c'est que les Agences de l'eau fonctionnent essentiellement, pour ne pas dire totalement, selon une structuration de type Agence d'Objectifs. En effet, un certain nombre de priorités et de critères sont fixés dans le programme d'action et les Agences contractualisent par la suite avec les différents utilisateurs qu'elles subventionnent en échange d'une inscription de leurs actions dans le sens souhaité par l'Agence. On a pu développer les limites d'un tel type de fonctionnement dans l'encadré sur la protection des berges (p.36), ce qui rejoint une des critiques de l'étude du Commissariat général au Plan citée précédemment.

---

[105] Les Agences sont actuellement au cours de leur 8e programme et en préparation du 9e.

On constate ici que les Agences de l'Eau forment un espace de réflexion-programmation indispensable. Toutefois, cet espace nous paraît trop vaste et les orientations de politique trop générales pour qu'il soit réellement adapté à la mise en place d'une gestion intégrée opérationnelle.

2.2. Les Etablissements Publics Territoriaux de Bassin, un changement d'échelle « orienté problème » sur un territoire hydrographique cohérent

Ces grands bassins versants hydrographiques sont ensuite découpés en bassin versant de taille inférieure à l'intérieur desquels on peut trouver des Etablissements Publics Territoriaux de Bassin (EPTB). La dénomination d'Etablissement Public Territorial de Bassin sert à désigner des groupements de coopération des collectivités territoriales[106]. Ces structures leur permettent de coopérer pour agir à l'échelle des bassins versants, pour leurs compétences liées à l'aménagement et à la gestion des fleuves, des grandes rivières, et de leurs bassins versants.

Les EPTB ont été reconnus officiellement en 2003 comme acteurs de la politique de l'eau à l'échelle des bassins et sous-bassins. Ainsi la loi du 30 juillet 2003 sur les risques technologiques et naturels prévoit que désormais : *« pour faciliter, à l'échelle d'un bassin ou d'un sous-bassin hydrographique, la prévention des inondations et la gestion équilibrée de la ressource en eau, les collectivités territoriales intéressées et leurs groupements peuvent s'associer au sein d'un établissement public territorial de bassin »*. Ce texte est complété par un décret d'application et un arrêté du 7 février 2005, précisant les modalités de reconnaissance du périmètre d'intervention d'un EPTB. La transposition de la DCE dans la loi française, via la loi du 21 avril 2004, vient prévoir une consultation des EPTB pour avis lors de l'élaboration ou de la révision future des SDAGE et des SAGE. Enfin, en février 2005, la loi relative au développement des territoires ruraux ajoute « la préservation et la gestion des zones humides » dans les compétences possibles des EPTB. La carte ci-après présente la localisation des différents EPTB.

[106] Ce sont soit des syndicats mixtes, soit des institutions interdépartementales, régis par le code général des collectivités territoriales

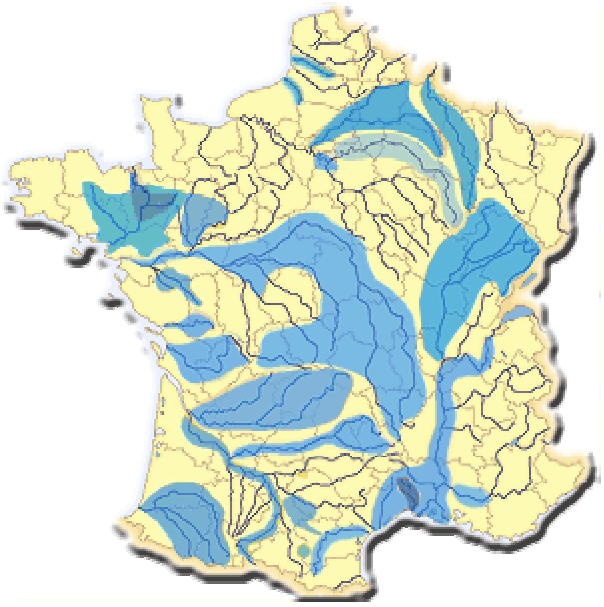


Figure 24 : localisation des différents EPTB

source : Site Internet de l'Association française des EPTB (www.eptb.asso.fr)

Les EPTB agissent donc pour faciliter la prévention des inondations, la gestion équilibrée de la ressource en eau, et la préservation et la gestion des zones humides. Ils s'appuient pour cela sur des outils pour faciliter la maîtrise d'ouvrage et la cohérence des actions à l'échelle des bassins versants.

Il est aussi prévu une consultation des EPTB pour avis :

- lors de l'élaboration ou de la révision future des SDAGE et des SAGE,
- lors de l'instruction de certains projets situés dans le périmètre d'un EPTB et dépassant un seuil financier de 1,9 M€.

Par ailleurs, certaines dispositions nouvelles (mais qui ne concernent pas uniquement les EPTB) visent à faciliter la possibilité de faire participer financièrement aux dépenses, les bénéficiaires des actions engagées, en créant des redevances. Il s'agit de permettre la création de moyens financiers pérennes pour ces actions. Cette nouveauté vient renforcer leur autonomie.

L'ensemble de ces éléments nous permet d'envisager la place des EPTB, plutôt comme des acteurs fonctionnant selon une structuration de type changement d'échelle orientée problème (c'est-à-dire finalisée, spécifiée) sur un territoire hydrographique cohérent.

Encadré 14 : Des modèles qui s'exportent…mais qui rencontrent des critiques

Les Agences de l'eau et les EPTB ont vu leur position reconnue de manière internationale par le biais de la Directive Cadre Européenne sur l'Eau. En effet, celle-ci met en avant la notion de bassin versant en tant qu'échelle de réflexion et de mise en place de mesures concernant l'eau.

Cependant, un certain nombre de critiques sont émises d'une part par rapport aux Agences en tant qu'institutions ainsi que, d'autre part, par rapport à l'échelle du bassin versant en tant que lieu pertinent de gestion des enjeux. Ainsi, le rapport du Commissariat au Plan, cité précédemment dressait le constat de limites réelles du système des Agences en termes d'efficacité, d'application du principe pollueur-payeur, de régulation de la politique d'équipement et des prix. Le rapport insiste de plus sur le nécessaire renforcement de la régulation publique. De même, Barraqué dresse une analyse critique du système des Agences de l'Eau en le mettant en perspective par rapport à ce qui se déroule ailleurs en Europe (Barraqué 1995). Il argumente pour soutenir l'idée que les Agences n'ont pas appliqué le principe pollueur-payeur, car, sinon, elles auraient disparu. Selon lui, les Agences, via le système des redevances, *« assurent indirectement, par la voie économique, la compensation réciproque que les ayants droits d'un bien d'environnement, d'une common property, se doivent les uns aux autres par principe, selon la règle juridique du partage des communaux »* (p.444). Il reconnaît toutefois que les Agences, via les incitations qu'elles distillent, ont favorisé une prise de conscience, qui a impulsé un renforcement de la planification et de la police de l'eau. Nous ajouterons qu'elles jouent aussi un rôle de « banque de l'eau », dans la mesure où elle permette la réalisation d'une péréquation temporelle.

En ce qui concerne le deuxième type de critique, Affeltranger et Lasserre, qui s'appuient sur l'analyse du cas du Mékong, émettent une critique en 3 temps du bassin versant comme territoire support du développement soutenable (Affeltranger et Lasserre 2003) :

- Le bassin versant (BV) possède tout d'abord une définition discutable ; faut-il considérer exclusivement les écoulements de surface (superficiels) ou faut-il également intégrer l'écoulement interstitiel[107] ? Dans le premier cas, c'est le réseau hydrographique apparent qui nous intéresse. Dans le deuxième, c'est l'aire contributive qui est étendue à l'ensemble des bassins versants concernés[108]. Les acteurs ne sont actuellement pas d'accord quant à la réponse à apporter à cette question. Or c'est elle qui détermine scientifiquement la base territoriale des revendications d'accès à l'eau ou de partage de la ressource des différents acteurs concernés.

[107] c'est-à-dire l'écoulement qui peut avoir lieu dans des fissures ou des failles

[108] pour une explication plus détaillée de ce problème, cf chapitre I

- Le choix du BV comme unité de gestion pose de plus un problème important d'après les auteurs car la prise de décision quitte le cadre technique de l'hydraulique et de l'hydrologie et nécessite l'appel à l'écologie (quantité et qualité de la ressource allouée aux écosystèmes), à l'aménagement (construction d'infrastructures), aux aspects sociaux et politiques (nature et localisation des différentes catégories d'usagers). La gestion de l'eau implique donc des choix en terme de territoires vu en tant qu'espaces appropriés à travers des activités humaines.
- Enfin pour Affeltranger et Lasserre, l'approche participative par BV pose d'emblée 3 problèmes :
  - Le contexte socio-politique peut la rendre irréalisable
  - L'approche par BV repose souvent sur le principe implicite d'une unité de l'espace considéré, ce qui conduit à une double impasse :
    1. L'unité de la communauté humaine est une utopie ;
    2. L'espace physique est par définition varié.
  - La nature géopolitique de la ressource en eau (ressources ⇒ enjeux ⇒ politisation)

On constate ici que le territoire hydrographique ne fait pas (ne fait plus ?) l'unanimité quand on parle de gestion intégrée, ce qui vient renforcer la pertinence de notre étude plus approfondie d'un territoire administratif.

L'objectif de cette partie était essentiellement de cerner l'espace de concurrence de la gestion Intégrée Départementalisée, via la présentation d'acteurs intervenant sur les deux types de territoires de la gestion de l'eau, et la mise en évidence de la diversité des modèles (structurations et outils) en insistant sur les points forts et faibles de chaque cas. Ces différents développements viennent en outre appuyer notre idée qu'il n'existe **pas d'acteur idéal** pour mettre en place une action collective intégratrice, **ni de modèle d'intégration optimal**, mais que chaque type d'acteur et chaque type de fonctionnement a des avantages et des inconvénients et remplit plus ou moins complètement les différents aspects de l'ACI.

Pour conclure cette partie, on peut avancer l'idée que certes la GID est résistible car il existe d'autres candidats parmi les acteurs supra-locaux sur différents types de territoires qui possèdent des arguments pour justifier l'intérêt de leur candidature. Toutefois, il nous semble que la GID paraît bien positionnée par rapport à la « concurrence ». Nous pensons que l'acteur départemental n'est pas remis en cause par le développement que nous venons d'effectuer et que le modèle de

gestion intégrée départementalisée possède des atouts qui lui permettent de se positionner par rapport à ses concurrents potentiels.

Partie C. Les observatoires sont-ils l'outil indispensable de la gestion intégrée ?

Après cette présentation d'un modèle d'intégration et nos interrogations sur sa résistibilité, nous abordons un retour sur un type d'outil particulier que nous avons identifié comme central et novateur. Comme nous avons pu le faire remarquer au cours des chapitres précédents, l'intégration utilise le support d'un certain nombre d'outils afin de se mettre en place. Nous avons aussi noté que certains de ces outils appartiennent aux formes classiques des outils qu'on peut rencontrer dans l'action collective. On citera ici comme exemple les schémas, les contrats, … Mais nous avons aussi relevé un certain nombre d'outils plus « originaux ». En l'occurrence, dans cette partie, nous approfondissons l'étude d'un outil particulier accompagnant l'action collective intégratrice et remplissant un objectif identifié comme central dans notre modèle de Gestion Intégrée Départementalisée : les observatoires. Nous cherchons notamment à élargir notre réflexion par rapport à notre terrain de recherche en l'ouvrant à d'autres observatoires et de manière plus générale à questionner la nécessité de ce type d'outil au service de l'intégration.

1. Une présentation raisonnée des observatoires de l'eau

1.1. Des observatoires parmi d'autres

Derrière ce terme générique d'observatoire se cache en fait une diversité de démarches, d'objectifs, de moyens et d'acteurs impliqués. Ainsi, lorsqu'on lance une recherche sur Internet, on en recense immédiatement une quantité phénoménale. Au-delà du phénomène de mode et du louable souci gestionnaire de centraliser et de valoriser des informations produites en quantités croissantes par de multiples producteurs, cette prolifération peut également être lue comme un symptôme, une manifestation de ce qu'U. Beck (Beck 2001) appelle la « modernité réflexive » : l'action est étroitement articulée à des connaissances constamment révisées.

Dans le domaine de l'environnement de manière générale, Luc Bossuet (Bossuet 2003) (p. 203) identifie trois types d'observatoires parmi ceux qu'il appelle observatoires opérationnels de

l'environnement (par opposition aux observatoires de recherche sur l'environnement). Sa typologie est résumée dans le tableau suivant :

	Type 1	**Type 2**	**Type 3**
Logique	Territoriale à l'échelle d'une région administrative	De résolution d'un problème particulier	Territoriale à l'échelle de l'objet observé
Actions	Peu négociées et informations collectées peu homogènes	Evaluation des informations collectées et vérification sur la base d'une controverse	Production et diffusion de données
Partenariat	Limité	Forte implication des partenaires concernés	Important et nécessaire pour l'élaboration de référentiels communs
Résultats	Pas de prise de décision collective et concertée	Transparence et homogénéité des informations, naissance d'un débat	Prise de conscience collective des risques engendrés par l'activité humaine
Exemple	Observatoire régional de l'Environnement de Poitou-Charentes	Observatoire de l'université de Pau sur la qualité de l'Adour	Observatoire de la qualité de la nappe d'Alsace

Figure 25 : Typologie des observatoires selon Bossuet (2003)

Les observatoires que nous considérons ici relèvent plutôt du type 1, dans la mesure où ils sont constitués à l'échelle d'un territoire administratif : le département. Toutefois, ils ne possèdent pas forcément toutes les caractéristiques relevées par cet auteur, notamment au regard du partenariat auquel ils donnent lieu (cf. infra). Notons que certains observatoires viennent parfois répondre à un problème spécifique (type 2), tel la qualité des eaux (Surveillance de la ressource en eau du Conseil Général des Landes), ou le prix de l'eau et la qualité des services associés (Observatoire départemental du prix de l'eau et de la gestion des services eau et assainissement du Conseil Général de la Somme).

Afin de cadrer notre exploration de ce type d'outil, nous avons choisi de nous restreindre à l'étude des observatoires départementaux de l'eau, ou à la partie eau des observatoires

départementaux de l'environnement ou du développement durable[109]. Nous avons pu en identifier une dizaine par Internet. Ils sont repérés sur la carte ci-dessous (en vert les Observatoires de l'environnement ou du développement durable et en bleu les Observatoires sur tout ou partie du cycle de l'eau). On ne remarque pas de manière immédiate de cohérence géographique ni de critères d'explication de la localisation de ces Observatoires.

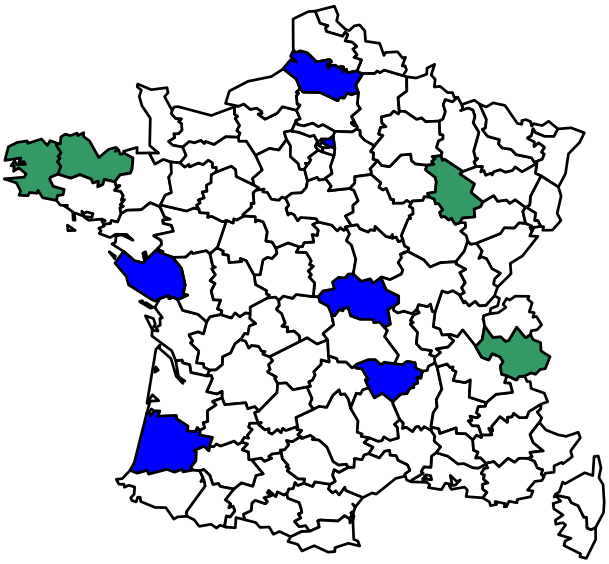


Figure 26 : Localisation des observatoires identifiés

Les premiers Observatoires datent du début des années 90 mais la plupart ont plutôt été créés au cours des 5 dernières années.

1.2. Un tour d'horizon des observatoires de l'eau et de leurs objectifs

Derrière le terme Observatoire, se cache une diversité de contenu, de thématique et d'objectifs ; c'est ce que nous allons analyser maintenant.

1.2.1 Une intégration plus ou moins complète des acteurs du système territorial de gestion de l'eau

Les Observatoires constituent généralement une occasion de rassembler les différents acteurs de l'eau. A l'exception de l'observatoire de la Somme, qui ne revendique sur son site aucun

[109] Il existe en effet de nombreux autres observatoires sur d'autres territoires qu'ils soient administratifs (région, communauté de communes, …) ou hydrauliques.

partenaire, ils permettent une rencontre et un échange entre acteurs possédant des logiques différentes et donc appartenant à des mondes différents. Les partenaires sont de plusieurs types :

- ceux qu'on retrouve systématiquement : les « partenaires institutionnels », Agence de l'Eau et services de l'Etat (Direction Départementale de l'Agriculture et de la Forêt, Direction Régionale de l'ENvironnement, Direction Départementale de l'Affaires Sanitaires et Sociales, …)
- ceux qu'on retrouve fréquemment : les « gestionnaires » : les collectivités territoriales, les syndicats d'eau, les communes, …
- et ceux qui participent de manière plus occasionnelle : les associations, les parcs naturels, les chercheurs, la profession agricole, les chambres consulaires, …

on peut remarquer une grande diversité des relations entre les différents observatoires, mais un invariant est constitué par le fait qu'elles occupent généralement une place centrale.

1.2.2 Une vision plus ou moins globale et approfondie du cycle de l'eau

Indiquons tout d'abord qu'à côté des observatoires très spécialisés, tel celui de la Somme sur le prix de l'eau et la gestion des services eau et assainissement, ou celui de l'hydrologie urbaine du Conseil Général de la Seine-Saint-Denis (CG 93), certains observatoires départementaux couvrent une thématique très large : c'est par exemple le cas de l'Observatoire de l'environnement du CG 29 (eau, déchets, énergie, déplacements, patrimoine et paysage naturels) ou de l'Observatoire du développement durable du CG 22 (eau, déchets, patrimoine naturel, agriculture). En ce qui concerne la thématique de l'eau, de manière générale, on trouve souvent une partie eau-ressource beaucoup plus étoffée et complète, avec notamment de nombreuses données sur les eaux superficielles et les eaux souterraines, par rapport à la partie eau-services.

Les types de données mis directement en ligne sont eux aussi très variés d'un Observatoire à l'autre. On trouve aussi bien des synthèses annuelles très générales et peu détaillées que l'ensemble des données brutes en différents points de mesure, par exemple pour la qualité des eaux superficielles. Deux observatoires illustrent ces deux « extrêmes » : d'un côté, l'Observatoire de l'environnement de la Haute-Marne offre une synthèse globale par bassin versant, peu précise et non commentée[110] ; de l'autre, l'Observatoire de l'eau de Vendée présente un catalogue de données en ligne assez complet : par exemple, pour une recherche des données brutes sur la

[110] Uniquement trois indicateurs colorés donnant la qualité par rapport à la concentration en matières organiques et oxydables, en matières azotées et en phosphore sur deux ans

qualité des eaux superficielles, seize sources différentes sont identifiées et consultables par redirection vers leur producteur. Certains observatoires ont également recours à des Systèmes d'Information Géographique (SIG), permettant une localisation géographique des points de mesure cités ; c'est le cas de l'observatoire départemental de l'eau de la Haute-Loire.

Le spectre des connaissances mobilisées est très étendu et variable suivant les observatoires considérés, mais les savoirs sont omniprésents et occupent même systématiquement une place de choix dans les observatoires.

1.2.3 Un spectre étendu d'objectifs allant de l'exploration à la prescription

Quant aux objectifs affichés de ces Observatoires, on peut là aussi constater une grande hétérogénéité. Nous proposons de distinguer quatre grands types d'objectifs :

- la gestion de données : l'observatoire collecte des données qui sont ensuite structurées à l'intérieur d'une base de données mise à jour régulièrement. La collecte et la tenue à jour d'une base de données constitue un défi en soi, ainsi qu'une base préalable à la plupart des objectifs qui suivent. Bien que cet objectif nous semble un préalable nécessaire, si ce n'est un fondement indispensable à la notion même d'observation, nous avons eu la surprise de constater que cela n'était pas le cas pour tout les observatoires (cf. infra).
- l'information : soit en direction du grand public, soit d'un public ciblé. Parmi les produits associés à cet objectif, citons : des données brutes, associées ou non à un SIG ; des documents de synthèse (par exemple, un document annuel sur l'état de l'environnement en Savoie, ou une lettre semestrielle en Vendée à destination du grand public et abordant une problématique spécifique par lettre, ou encore des cartes pour différents paramètres).
- l'aide à la décision/l'évaluation : l'objectif est d'appuyer la prise de décision et/ou l'évaluation, notamment à travers des indicateurs réunis le cas échéant dans un tableau de bord.
- le forum d'échange entre acteurs : l'observatoire a pour vocation de servir de support à un lieu de rencontre et de débat. Ainsi, l'Observatoire de l'Hydrologie Urbaine en Seine Saint Denis a lancé trois groupes de travail : un sur les indicateurs de développement durable de la gestion de l'eau, un autre sur les enjeux de la gestion de l'eau à l'horizon 2015 et un dernier sur les questions d'eau et santé.

Ces objectifs ont trait à l'exploration des savoirs (gestion de données) à celle des relations (forum d'acteurs) pour aboutir à une prescription des actions (aide à la décision) en passant par une diffusion de l'information.

Certains observatoires ont pour vocation première l'information du grand public : par exemple l'Observatoire de l'Allier tente d'être simple et pédagogue, sans pour autant être simpliste, en expliquant et commentant différents résultats. Mais souvent, les observatoires poursuivent plusieurs des objectifs que nous venons de citer. Ainsi, l'Observatoire de l'eau de la Haute-Loire, sur lequel on peut visualiser des cartes et des graphiques sur de nombreux paramètres, a aussi un volet grand public beaucoup plus simple et explicatif. D'après une analyse basée à la fois sur l'exploration des sites Internet, et sur les entretiens que nous avons pu mener, nous avons pu relever les éléments suivants : les dix Observatoires recensés poursuivent un objectif d'information, majoritairement vers le grand public et les élus, mais aussi vers les professionnels de l'eau. La moitié d'entre eux s'intéressent également à la gestion de données, qui leur sert quasiment systématiquement de base pour une aide à la décision et/ou une aide à l'évaluation des actions. Enfin, un tiers d'entre eux choisissent de construire des produits d'intérêt commun (par exemple un tableau de bord) ou de constituer un forum d'échange et de coordination entre acteurs du domaine. Un tableau de synthèse de présentation des observatoires départementaux identifiés est fourni en annexe 2.

2. Relations et connaissances : retour sur la contribution des observatoires

Après ce rapide survol, nous avons choisi de présenter dans cette section deux observatoires en détail puis d'analyser leur contribution à l'ACI car ils nous semblent constituer des exemples intéressants de par leurs orientations. Nous sommes allés rencontrer les responsables de l'Observatoire de l'hydrologie urbaine du CG 93 car, même si peu de données sont actuellement disponibles en ligne, les objectifs affichés sont assez nombreux : "*L'Observatoire est une plate-forme d'échanges visant la mutualisation des connaissances, des données et des savoir-faire. Il constitue également un lieu-ressource permettant de faciliter l'accès aux données relatives à la gestion de l'eau dans le département et un outil de participation à la gestion citoyenne de l'eau.*"[111]. De plus l'Observatoire de l'hydrologie urbaine s'inscrit dans une démarche dynamique avec une réflexion en cours quant à la mise en place d'indicateurs. Cela nous semblait être une démarche assez cohérente par rapport à ce qui peut se faire dans le Bas-Rhin au cours de la démarche "Hommes et Territoires" et cela nous permet ainsi de mettre en valeur notre terrain.

[111] source : site Internet de l'Observatoire

Le deuxième Observatoire sélectionné est l'Observatoire Départemental de l'Eau de la Vendée car, d'une part, il s'intéresse à l'ensemble du cycle de l'eau, et, d'autre part, il recense de manière assez complète les données sur l'eau dans le Département. En outre, nous avions aussi été attentive au fait qu'un de ses objectifs consiste en l'élaboration de produits d'intérêt commun (notamment le tableau de bord)[112] et d'indicateurs. De plus, il existe depuis quelques années déjà et on peut trouver, en ligne sur son site, un catalogue de données brutes et élaborées assez impressionnant. Enfin, un des projets en cours de l'ODE de Vendée est la création d'une base de données commune sur la thématique de l'eau dans le Département et qui serait gérée par l'ODE, projet assez semblable à celui de notre terrain, l'Observatoire de l'Eau du CG 67.

Remarque : Un élément qui ne nous était pas apparu lors du choix de ces deux Observatoires mais qui peut être notable, est qu'il existe dans ces deux départements des acteurs départementaux très présents : d'un côté, le Syndicat Départemental d'Eau Potable de la Vendée qui alimente en eau potable toutes les communes du département sauf cinq, et de l'autre la Direction de l'Eau et de l'assainissement du Département de Seine-Saint-Denis qui est responsable de l'assainissement départemental. La présence de ces acteurs départementaux permet une certaine structuration du service et des données qui lui sont liées, ce qui peut être un atout et un élément facilitant la mise en place d'un Observatoire. Dans le Bas-Rhin, le Syndicat de l'Eau et de l'Assainissement (SDEA) a un statut semblable.

2.1. Un Observatoire, forum d'échange entre acteurs : l'Observatoire de l'Hydrologie Urbaine du Conseil Général de Seine-Saint-Denis (CG 93)[113]

2.1.1 Genèse

L'Observatoire de l'Hydrologie Urbaine (OHU) du Conseil Général de Seine-Saint-Denis est né dans le cadre d'un schéma plus global : le schéma AUDACE (Assainissement Urbain Départemental et Actions Concertées pour l'Eau). AUDACE constitue un cadre plus large de définition de la politique de l'eau du département dans lequel il se fixe 64 engagements pour les dix prochaines années, regroupés en quatre grandes orientations, qui sont les suivantes :

1. assurer la pérennité du patrimoine départemental ;

[112] qui a servi d'appui entre autres à une évaluation des politiques menées

[113] Cette partie est basée sur les entretiens effectués avec Julia Boehler et Eric Lenoble de l'Observatoire de l'Hydrologie Urbaine du CG 93 et avec Danièle Amate du Bureau d'appui aux politiques d'écologie urbaine (en charge du schéma AUDACE).

2. maîtriser les inondations ;
3. préserver les rivières et respecter l'eau ;
4. développer une gestion solidaire de la ressource en eau.

L'engagement 55[114] a trait à la création de l'OHU et se décline comme suit : *« Conforter durablement le partenariat technique avec les Communes en assurant les bases juridiques de la coopération. De nombreuses actions de coopération identifiées aux chapitres précédents ne porteront leurs fruits que sur un terrain consolidé. Dans une première phase, il s'agirait de mutualiser les données et les savoir-faire, au sein d'un* ***Observatoire de l'hydrologie urbaine****, dont le projet a été validé au budget départemental pour 2003. Dans une deuxième phase, la volonté réciproque d'un renforcement des partenariats entre gestionnaires de réseaux, pourrait se concrétiser par la* ***création d'un syndicat mixte****, associant le Département, les Communes et leurs groupements. »*

Ceci est expliqué par le fait que, dans le département de Seine-Saint-Denis, l'assainissement est une compétence départementale (cf. infra). Le Département possède pour ce faire, une direction de l'eau et de l'assainissement (DEA) composée de 300 personnes. L'Observatoire est l'un des services de la DEA. Dans le cadre de cette mission de service public, le département est propriétaire de 700 km de réseau dont il assure la maintenance, la réhabilitation, la gestion, … La gestion se passe de la manière suivante. Les communes collectent les eaux usées et les rejettent dans des collecteurs départementaux qui les conduisent jusqu'à des stations inter-départementales. Ceci crée 3 niveaux de compétences imbriquées (collecte1, collecte 2, traitement). Un partenariat étroit avec les communes existe donc depuis longtemps sur la base de cette interdépendance technique, et s'est étendu à d'autres missions (assistance). Mais il est devenu difficile avec le nouveau code des marchés publics car les services départementaux se retrouvent de plus en plus en concurrence avec d'autres opérateurs en ce qui concerne l'assistance aux communes. L'idée est donc venue de créer un cadre juridique qui pourrait faciliter la création d'un syndicat mixte, lequel permettrait de continuer ce partenariat étroit avec les communes. La mise en place de l'Observatoire a alors eu lieu en tant que première phase de coopération avant la création d'un syndicat mixte.

2.1.2 Objectifs

Comme nous venons de le voir dans le paragraphe précédent, l'OHU est né en tant que première étape d'une coopération entre collectivités destinée à devenir de plus en plus poussée et devant conduire à la mise en place d'un syndicat mixte en ce qui concerne l'assainissement. Une

[114]engagement étant partie prenante de l'orientation 4 : « développer une gestion solidaire de la ressource en eau »

deuxième motivation pour la création de l'Observatoire était constituée par la méconnaissance du service public d'assainissement par la population. Les cibles de l'Observatoire étaient donc prioritairement les communes pour la première motivation et les associations pour la deuxième, plus les acteurs institutionnels et partenaires habituels de travail de la DEA, ...

Ces objectifs étaient ceux de départ ; nous verrons qu'un déplacement a été effectué de la première motivation vers la deuxième depuis le début du fonctionnement. La première motivation pour la création de l'OHU est passée un peu en second plan derrière celle d'optimisation des échanges entre acteurs et de mise à disposition d'information ; le projet d'intercommunalité a été mise en veilleuse. Par ailleurs, sur ce plan, si l'OHU avait pour objectif initial de mettre en commun les bases de données existantes sur le département, maintenant l'objectif est surtout de valoriser les bases de données de la DEA et de les rendre accessibles (au sens de compréhensibles). On constate donc la différence entre les objectifs de départ ou objectifs affichés lors de la création de l'OHU et ceux concrètement mis en place. Les données techniques sont gérées par la DEA : elles vont être diffusées plus largement dans un rapport annuel départemental. Mais tout ce qui ressemble à un tableau de bord, à un échange de données plus complet ne viendra qu'après.

2.1.3 Fonctionnement

L'OHU comprend 3 agents (un premier de formation en psychologie sociale appliquée à l'environnement, un deuxième de formation DESS en environnement (plus technique) et un troisième qui a une formation spécialisée dans l'appui aux collectivités). Deux de ces membres ont beaucoup plus un profil communication/relation publique/partenariat. Ceci peut être une explication de son orientation prioritaire actuelle. De plus, l'Observatoire est en construction et avance petit à petit. Au départ, les questions étaient : comment réunir les gens ? Comment les faire travailler ensemble ? L'OHU a pour cela créé des groupes de travail. Les membres de l'OHU voulaient créer des collectifs par type d'acteurs[115] mais les acteurs ont refusé cette séparation ; ils voulaient pouvoir travailler ensemble sur des thématiques communes, et ainsi de croiser leurs points de vue. Les groupes de travail qui ont été créés sur proposition de l'OHU sont finalement les suivants :

- Un groupe sur les indicateurs de développement durable de la gestion de l'eau. Il a lancé une enquête sur l'évolution du prix et sur des essais d'explication des corrélations, qui a été confiée à un bureau d'étude. Le groupe réfléchit ensuite par rapport au contenu. L'OHU a

[115] administrations, associations, professionnels, …

choisi de lancer une enquête sur le prix de l'eau car c'est une question qui intéresse le grand public et cela constitue le premier indicateur auquel on pense quand on parle du service. L'OHU a aussi effectué un inventaire d'indicateurs de développement durable (DD) existants après avoir défini ce qu'il entendait par DD. La démarche de construction d'indicateurs a été de regarder déjà ce qui existait au sein de la DEA. Puis, un questionnaire a été remis à des personnes ne connaissant pas l'assainissement, des « profanes » afin de déterminer à partir des résultats de cette enquête des indicateurs significatifs pour l'échange avec le grand public.

- Un groupe sur les enjeux de la gestion de l'eau à l'horizon 2015 pour expliquer et évaluer la pertinence de ceux-ci par rapport au territoire départemental. Il a abouti à la rédaction d'un avis commun pour la phase de consultation du public de la DCE qui constitue donc l'avis de plusieurs partenaires après discussions et délibérations. Ce groupe est plus ou moins terminé mais les gens ont envie de continuer à travailler ensemble de la même manière à propos de la future loi sur l'eau ou du schéma directeur Ile de France
- Un groupe sur les questions d'eau et santé. Les dialogues tournent autour des risques liés aux branchements au plomb, ceux liés aux produits phytosanitaires, … Le groupe discute sur ces thématiques puis réfléchit à des supports de transmission. C'est un thème important sur le département car il y a beaucoup de nappes et sols pollués. Les deux ou trois premières réunions ont été des discussions et le travail évolue désormais vers l'écriture d'un guide eau potable ; ce qui n'est pas une compétence du département mais l'OHU s'intéresse aux eaux urbaines en général.

Les participants se sont inscrits dans le groupe de leur choix. Chaque groupe est co-animé par l'Observatoire (qui fait le secrétariat et le travail de fond) et par des animateurs de réunion chez les partenaires qui sont souvent deux (un du monde associatif et un d'un partenaire institutionnel). Les groupes de travail se réunissent tous les deux mois environ.

En parallèle des groupes de travail, des réunions avec les riverains des chantiers d'assainissement ont été organisées. En effet, si les gens ne s'intéressent pas au concept en tant que tel, les membres de l'OHU espèrent qu'ils vont s'intéresser aux dérangements occasionnés. La première réunion a eu lieu en octobre 2005 avec 6 participants pour 400 invitations distribuées. Peut-être la date ou le moment étaient-ils mal choisis … D'autres réunions sont d'ores et déjà programmées.

Le 3e axe sur lequel l'OHU va travailler est l'élaboration de projet pédagogique avec les communautés scolaires.

Ce rapide bilan du fonctionnement nous permet de dire que l'OHU se construit donc plutôt comme un lieu d'échanges et de discussions entre acteurs, que comme une étape préalable à la mise en place d'un syndicat mixte.

2.1.4 Plus-values de l'OHU[116]

L'OHU est encore jeune, mais les premiers éléments d'évaluation au bout de six mois de fonctionnement montraient que les groupes de travail étaient un outil intéressant mais qu'ils n'étaient pas forcément pertinents pour remplir tous les objectifs que le CG s'était fixés. Des compléments pour toucher le grand public de manière plus large sont en cours de mise en place.

Les plus-values d'ores et déjà visibles sont aussi constituées par :

- le noyau dur de participants aux groupes de travail, petit mais motivé et composé d'acteurs d'horizons divers,
- la mise en confiance des acteurs obtenue lors des débats dans les groupes de travail. Par exemple, un des agents de l'OHU, nous a rapporté une anecdote sur les discussions concernant le résultat des élections au Comité de bassin et les réactions suscitées par celles-ci. « Les gens réagissent de manière naturelle, le débat se passe dans un climat de confiance, les personnes disent souvent : « puisqu'on est entre nous, … », chacun s'exprime librement ». De plus, les compte-rendus de réunion sont validés par les participants avant diffusion, ce qui les rassure quant à leur liberté d'expression.
- la production d'un avis commun pour la consultation du public sur la DCE
- la communication en interne au CG sur le schéma AUDACE et la réalisation de ses engagements
- l'envie de continuer à travailler ensemble

2.1.5 Analyse et commentaires

Les membres de l'OHU rencontrés nous ont fait part des difficultés qu'ils avaient rencontrés au départ, lorsque les objectifs et les moyens de l'Observatoire étaient encore flous. Il leur a fallu définir les grandes lignes de leur action et se fixer des objectifs concrets ainsi que créer les moyens de les atteindre. L'avantage de cette démarche est que l'OHU est devenu un outil adéquat à une demande locale, mais ceci s'est effectué aux dépens d'un des objectifs du départ, à savoir un premier pas vers la création d'un syndicat mixte[117].

---

[116] d'après les acteurs rencontrés

[117] même si l'interconnaissance et la confiance obtenues sont des premiers éléments dans la mise en place de celui-ci

Une autre difficulté que les membres de l'OHU ont eu à gérer dans un premier temps est liée à la grande hétérogénéité des participants, ce qui a rapidement créé un décalage dans la compréhension et les discours des différents acteurs.

L'OHU travaille en lien avec les partenaires locaux mais n'a aucune relation avec d'autres Observatoires. Il est très réactif et adaptable, ce qui a l'avantage d'avoir pu le faire « coller » plus aux besoins actuels et aux compétences de ses membres mais en occultant la partie données et échange d'information comme nous l'avons souligné précédemment, ce qui nous semble tout de même regrettable.

Un autre commentaire que nous souhaitions faire concerne l'affichage des informations et leur compréhension. En effet, nous pensions à la vue du site Internet de l'OHU nous trouver face à un outil très différent de ce qu'il est en réalité. Nous l'avions pensé beaucoup plus tourné vers le savoir qu'il ne l'est réellement ; la partie données étant beaucoup plus développée dans la présentation qui en est faite sur le site Internet que dans la réalité.

	Savoirs	Relations
Exploration	Mise en place d'indicateurs de développement durable	Travail commun sur des thématiques données
Prescription	?	?

Figure 27 : Contribution de l'OHU à l'ACI

Si on évalue cet observatoire par rapport à notre grille d'analyse de l'ACI, on remarque que celui-ci est essentiellement tourné vers de l'exploration et ceci principalement sur les connaissances, comme cela est synthétisé sur le tableau ci-dessus. En effet, cet observatoire a permis l'élaboration puis la mise en place d'indicateurs de développement durable grâce à un travail commun entre différents acteurs, ce qui a permis d'améliorer la communication. Cependant, ces résultats ont été possible uniquement parce que certaines conditions ont été remplies : volonté de travailler ensemble, confiance entre acteurs, utilité des résultats obtenus pour les différents participants,… ceci nous permet de conclure sur le caractère pertinent de l'outil considéré en tant que vecteur d'une GI.

2.2. Un Observatoire centralisateur de données sur l'eau dans le département : l'Observatoire Départemental de l'Eau de Vendée[118]

2.2.1 Genèse de l'ODE[119]

Nous allons dresser un historique détaillé de la création et de la mise en place de l'Observatoire et d'en identifier ainsi les quatre grandes phases.

(a) Phase 1 : état des lieux et constat

En novembre 1998, le préfet demande aux membres du Pôle de l'eau (groupe de travail interservices mis en place par le préfet pour la coordination des interventions dans le domaine de l'eau, c'est-à-dire une Mission Inter-Service de l'Eau (MISE) élargie au service eau du CG, à l'Agence de l'eau, à Météo France et à l'Ifremer) de réfléchir au recentrage de leurs actions, notamment autour du thème de la gestion des données sur l'eau. Ainsi le compte-rendu du Pôle de l'eau du 4 novembre 1998 relève que : *« le pôle se montre inefficace dans les domaines des échanges et de la valorisation des données. Chaque service associé est détenteur d'informations qu'il serait nécessaire de centraliser pour disposer d'une vue globale et cohérente, permettant une démarche prospective pertinente »*. De cette réflexion sort l'idée de la création d'une base départementale de données rassemblant et diffusant toutes les données et mesures sur l'eau. La création d'un Observatoire de l'eau est évoquée, tout en constatant que de nombreuses choses existent déjà et qu'il faudrait donc commencer par un inventaire des besoins et des outils existants et définir des objectifs.

Dans le même temps, une étude sur la gestion de l'eau en Vendée commandée par le Conseil Général et associant l'ensemble des acteurs publics de l'eau est menée. Cette étude dresse un diagnostic de la situation actuelle de la question de l'eau tant sur les aspects quantitatifs que qualitatifs. Lors de la présentation aux élus en séance plénière le 10 février 1999, il est proposé de mettre en place un tableau de bord départemental, afin d'évaluer et de suivre la ressource en eau grâce à des indicateurs validés et actualisés qui fourniront les bases pour orienter une politique commune de l'eau.

---

[118] Cette partie est basée sur les entretiens menés auprès de Magali Tressières, animatrice de l'Observatoire Départemental de l'Eau de Vendée et de Bernard Bara, chef du service « Direction de l'évaluation et de la prospective » de l'Agence de l'eau Loire-Bretagne.

[119] D'après les propos des acteurs lors des entretiens et le document écrit par M. Roy, chef du service de l'eau du CG Vendée.

(b) Phase 2 : la création de principe de l'Observatoire

Dans un arrêté du 26 mai 1999, le préfet fixe l'organisation de la police de l'eau dans le département et établit une charte pour l'organisation et le fonctionnement de la MISE et du Pôle de l'eau dont le troisième point stipule : *« afin d'améliorer la connaissance et la communication dans le domaine de l'eau entre les pouvoirs publics, et entre ceux-ci et les usagers, associations, collectivités locales et le public en général, il apparaît opportun de constituer un Observatoire de l'eau »*.

Le 20 octobre 1999, une réunion du Pôle de l'eau met en exergue *« la nécessité d'un espace de concertation et de cohérence permettant de regrouper et de fédérer les réseaux existants pour mieux les valoriser »*.

En février 2000, le Conseil Général de Vendée délibère favorablement sur le principe de mise en place d'un tableau de bord départemental[120] de la gestion de l'eau dans le département en lui fixant les objectifs suivants :

- être fédérateur des réseaux existants
- suivre les indicateurs représentatifs des enjeux de bassin et évaluer l'impact des actions envisagées
- élaborer et fournir des documents d'information aux opérateurs et au public.

Sa réalisation nécessite une étroite collaboration entre Département, Etat, Agence de l'Eau et Syndicat Départemental d'AEP.

(c) Phase 3 : Consultation des acteurs

M. Roy, chef du service hydrogéologie du Conseil Général de Vendée mène en Avril-Mai 2000 une phase de consultation des différents acteurs afin de préciser les objectifs du tableau de bord. Les acteurs rencontrés lors de cette phase sont : l'Agence de l'Eau Loire-Bretagne, la DDAF, la DDE (cellule qualité des eaux littorales), Météo France, le SDAEP, la DDASS, le CSP, la Maison de l'Eau à Mallièvre, la Chambre d'agriculture, la préfecture, la DRIRE, la DDAM, la DIREN, le Conseil Régional. L'accueil est globalement favorable car le projet correspond à un besoin de concertation et de cohérence sur la thématique de l'eau.

(d) Phase 4 : Concrétisation de l'Observatoire de l'Eau

[120] Le futur observatoire était déjà pressenti (implicitement) pour en être la structure porteuse.

En octobre-novembre 2000, le Pôle de l'eau travaille sur un projet de convention qui obtient un avis favorable des futurs signataires. L'Etat, représenté par le secrétaire général de la préfecture rejoint cette validation suite à la présentation de l'annuaire des acteurs de l'eau de la Vendée. Il s'agit d'une étude financée sur les Fonds de Réforme de l'Etat, préalable à la constitution de l'Observatoire de l'Eau.

Le 18 Janvier 2001 la signature officielle de la convention-cadre mettant en place l'Observatoire de l'Eau a lieu avec conférence de presse. Le 01 février 2001, Magali Tressières est recrutée comme ingénieur chargée de l'animation de l'ODE.

Dans ce dernier paragraphe, nous souhaitons mettre en exergue quelques points-clés de cette genèse qui peuvent être riches d'enseignements.
On peut en effet constater dans cet historique que le point de départ de l'ODE est lié à l'habitude des différents acteurs de travailler ensemble via une MISE élargie. C'est de cette habitude de travailler ensemble qu'est né le besoin de partager des informations de manière plus complète. L'ODE s'est ensuite construit de manière progressive en commençant par la conception de produits d'intérêt commun, dont un tableau de bord départemental[121] regroupant des données synthétiques de trois types :

- sur les usages de l'eau : volume prélevé par type d'activité, recensement des zones de baignade, …
- sur les altérations de ces usages : Taux de matières oxydables, conflits d'usage en période d'étiage, …
- sur le suivi des actions : avancement des périmètres de protection des captages, montant des subventions, …

Ces outils sont partagés entre les partenaires ; chacun y trouve ainsi un retour de son investissement assez rapidement. Ceci, petit à petit, a amené les acteurs à vouloir partager plus de données car ils ont réalisé les bénéfices d'un travail en commun pour posséder une vision d'ensemble complète sur l'eau dans le Département. C'est ainsi qu'ils sont actuellement en train de mettre en place une base de données communes au sein de l'Observatoire Départemental de l'Eau. On voit ici une illustration de la dynamique propre à l'outil.
L'animatrice constate même que certains, qui étaient réticents à cette idée il y a quelques années, sont les plus demandeurs maintenant qu'ils ont aussi expérimenté la décharge de travail que leur

[121] L'observatoire n'était pas officiellement chargé du tableau de bord, mais cette responsabilité lui a rapidement été déléguée.

apportait la présence de l'ODE. On peut aussi souligner le rôle important qu'a pu jouer l'Etat dans la mise en place de l'ODE via l'investissement du préfet et la participation au financement.

2.2.2 Objectifs

Les objectifs affichés de l'Observatoire sont de :

- *« FEDERER, coordonner et harmoniser l'accès aux données produites par les gestionnaires des réseaux de mesure ;*
- *EVALUER la gestion de l'eau en Vendée grâce notamment à un tableau de bord départemental ;*
- *INFORMER par la valorisation, l'actualisation et la communication de ces données sur l'eau.* »[122]

Ce qui est résumé dans la pratique par l'animatrice de l'ODE comme suit :

- centraliser les données sur l'eau
- les valoriser à la fois en direction du grand public et des techniciens
- pouvoir dresser un tableau de bord sur l'eau dans le Département.

On peut remarquer que ces objectifs ont trait principalement au savoir, pour ce qui concerne le fait de constituer une base de données communes et de dresser un tableau de bord, pour toucher ensuite aux relations, pour ce qui est de la communication avec le grand public et entre techniciens. De plus ils rendent possible la transformation de l'Observatoire en outil de gestion permettant d'explorer le réel (état des lieux de la gestion de l'eau dans le Département) et, sur la base de l'analyse du tableau de bord départemental, de prescrire les actions.

2.2.3 Fonctionnement / moyens

Afin de faire fonctionner l'Observatoire, il a été instauré :

- un comité de pilotage, comprenant l'Agence, le CG Vendée et l'Etat. Son rôle est de définir les orientations de l'Observatoire, de veiller à la coordination et à l'exécution des actions, de choisir les produits d'exploitation et de communication des données,
- un comité technique de suivi composé de représentants des services du Conseil Général, des services de l'Etat, de l'Agence de l'Eau, de l'union amicale des maires du Syndicat Départemental d'AEP, de Météo-France, de l'IFREMER, du CSP, du RBDE, ainsi que les membres de diverses chambres consulaires ou tout autre expert dans le domaine si le besoin s'en fait sentir. Ce comité est chargé du suivi permanent ; il doit s'assurer du bon

[122] Source : site Internet de l'Observatoire

fonctionnement de l'Observatoire tout en gérant la valorisation et la communication des informations.

L'ODE de Vendée possède des moyens afin d'assurer son fonctionnement. C'est le Département qui finance l'ensemble des frais de fonctionnement courant de l'ODE : le matériel, les locaux, le salaire des 1,2 personnes qui y sont affectées (une animatrice à plein temps et un technicien un jour par semaine).

Le reste des actions de l'Observatoire est essentiellement financé via des subventions. Celles-ci sont définies annuellement par rapport à un montant estimatif d'investissement et avec un taux de participation de chaque partenaire. Ainsi par exemple, des mallettes pédagogiques pour les enseignants souhaitant aborder la question de l'eau avec leurs élèves ont été élaborées, de même que diverses plaquettes d'information. Enfin, régulièrement une lettre de l'ODE est publiée sur un quatre-pages s'intéressant à une problématique de l'eau plus spécifiquement. Elle est adressée aux divers élus et partenaires ainsi qu'aux personnes qui en font la demande. L'ensemble de ces conditions de fonctionnement est fixé via une convention tripartite (Etat, CG et Agence) définissant les engagements mutuels des parties prenantes.

2.2.4 Plus-values de l'ODE[123]

Les plus values de cet Observatoire sont de:

- Permettre le renvoi de toutes les demandes d'information vers un « guichet unique » : l'ODE. Les avantages de ce guichet unique sont multiples : moins de sollicitations dispersées des différents acteurs, gestion plus compréhensible et plus transparente pour les interlocuteurs, unicité de la localisation de l'information, cohérence de l'information diffusée… ;
- créer un souci permanent d'information réciproque chez les partenaires ;
- rendre visible l'évolution de l'état de l'eau dans le Département par la mise en perspective de l'écart de deux chiffres qui n'auraient pas été rapprochés sans l'Observatoire (plus-value logistique de l'Observatoire via, par exemple, la visualisation de l'évolution temporelle de la qualité de l'eau et sa mise en perspective avec les progrès effectués dans la qualité des rejets) ;
- introduire une cohérence via la réflexion sur les mêmes indicateurs et l'élaboration de produits d'intérêts communs. Les partenaires travaillent ensemble et ce partage les enrichit mutuellement.

[123] d'après les acteurs rencontrés

- rendre possible une même vision globale de l'état des lieux au sens strict : les partenaires ont le même tableau sous les yeux (même « abrégé du vrai ») avec comme enjeu le processus de simplification, c'est-à-dire qu'un des points de passage obligé pour construire cette vision globale commune est de rendre simple des phénomènes complexes sans être simpliste pour autant. Un accord et une programmation commune sont alors plus faciles à atteindre pour les actions à mener.

2.2.5 Analyse et commentaires

L'ODE possède un grand nombre d'informations, et pourtant toutes ne sont pas en ligne. Ainsi, certaines informations « sensibles » ne sont pas rendues publiques. Par exemple, le prix de l'eau est une donnée qui est disponible mais n'est pas rendue publique en Vendée car il existe un blocage des élus sur cette question (alors que les données existent !). Du coup, des informations sur ce prix (non toujours vérifiées) circulent, diffusées par certaines associations, ce qui est dommage. Ceci nous fait dire qu'un Observatoire ne dépend pas seulement d'une bonne collecte et d'une bonne synthèse des données mais aussi d'une volonté politique.

Une question qui peut se poser est de savoir si l'Observatoire Départemental de l'Eau a réellement réussi à atteindre son objectif d'évaluation (cf encadré ci après p. 253). Est-ce que le tableau de bord a réellement servi à évaluer ? Au départ, le remplissage de base du tableau de bord était manuel, ce qui créait une limite pour fournir régulièrement les indicateurs et pouvoir réellement suivre leur évolution. Seules les cartes élaborées à la demande servaient entre autres aux services départementaux et aux animateurs de SAGE, pour conforter les bilans ou les états des lieux afin d'appuyer la prise de décision. Désormais le tableau de bord va être alimenté automatiquement via la base de données commune, ce qui va faciliter le suivi des indicateurs. On peut aussi se demander si le tableau de bord permet de retracer une évolution et de visualiser l'impact d'une décision. Différents indicateurs sont déjà observés et leur évolution est suivie, mais cela fournit seulement des indices pour l'évaluation car l'effet des actions n'est pas immédiat sur la qualité de l'eau et les résultats sont donc « à prendre avec des pincettes » d'après la responsable de l'ODE. Du temps est nécessaire avant de pouvoir constater les effets d'une action. En outre, il faut être conscient que l'évaluation de la qualité des mesures prises est différente de l'évaluation de la qualité de l'eau : cela demande plus qu'un tableau de bord ! L'avantage est que cela peut fournir des indices, des éléments et que cela peut aussi permettre de visualiser a minima les impacts du manque d'action.

Pour revenir à notre grille d'analyse et visualiser la participation de cet observatoire à l'ACI, nous avons rempli le tableau suivant :

	Savoirs	Relations	
Exploration	Etat des lieux de la gestion de l'eau dans le département Base de données unique	Annuaire des acteurs	⇒ Vision partagée
Prescription	Indicateurs Tableau de bord départemental	Convention entre acteurs Prise de décision concertée	⇒ Orientation des politiques

Figure 28 : apport de l'ODE dans l'ACI

On voit ici que cet observatoire remplit l'ensemble des aspects de l'ACI, ce qui fait de lui un outil « complet ». Même si on se doit de faire remarquer que le remplissage de certains de ces aspects n'est pas toujours idéal. De même que dans le cas de l'OE du Bas-Rhin, il n'est pas évident de construire des abrégés du vrai.

Ce qu'on peut constater, grâce à cet exemple, c'est que l'Observatoire a contribué à transformer un souci d'échange d'information et de valorisation en une dynamique d'exploration/prescription des connaissances nécessaires à la politique de l'eau. Les conditions nécessaires à l'obtention de ces résultats sont : la volonté politique d'avancer dans ce domaine, la visualisation des résultats, l'automatisation des échanges, …

Encadré 15 : L'évaluation, un objectif complexe

Nous avons vu qu'un des objectifs poursuivis par l'ODE consiste en l'évaluation de la gestion de l'eau sur le Département. Or, l'évaluation est un objectif complexe, ce que nous allons développer ci-après. Il nous semble indispensable pour débuter ce paragraphe de commencer par définir l'évaluation, puis de poser la question de sa finalité ainsi que celle des modalités de sa mise en œuvre. La définition de l'évaluation que nous avons choisi de retenir ici est celle du décret n°98-1048 du 18 novembre 1998 relatif à l'évaluation des politiques publiques : *« L'évaluation d'une politique publique consiste à comparer ses résultats aux moyens qu'elle met en oeuvre – qu'ils soient juridiques, administratifs ou financiers – et aux objectifs initialement fixés. Elle se*

distingue du contrôle et du travail d'inspection en ce qu'elle doit aboutir à un jugement partagé sur l'efficacité de cette politique et non à la simple vérification du respect de normes administratives ou techniques.» Cette définition met en évidence la question de l'efficacité ainsi que celle de l'analyse des résultats de la politique menée. Une fois l'évaluation définie, il reste la question de sa finalité. Ainsi, si on se réfère au « petit guide de l'évaluation » ((CNE 1996), p.6), on peut classer les finalités de l'évaluation en 4 grands types :

- une finalité « déontologique », qui consiste à rendre des comptes aux responsables politiques et aux citoyens sur la manière dont une politique a été mise en œuvre ainsi que sur les résultats obtenus
- une finalité gestionnaire, où l'évaluation sert à améliorer la gestion et la répartition des ressources
- une finalité décisionnelle, c'est à dire que l'évaluation a ici pour objet de préparer la prise de décisions concernant une politique
- ou une finalité d'apprentissage et de mobilisation en participant à la formation des acteurs et en les aidant à mieux comprendre les processus dans lesquels ils s'inscrivent.

Une fois cette finalité déterminée, il subsiste encore des questions quant à la place que peuvent avoir les outils de gestion dans le processus plus global de l'évaluation auquel ils participent. Ainsi, si on définit les différents aspects de l'évaluation comme sur le schéma ci-dessous, il faut déterminer ce qu'on veut évaluer.

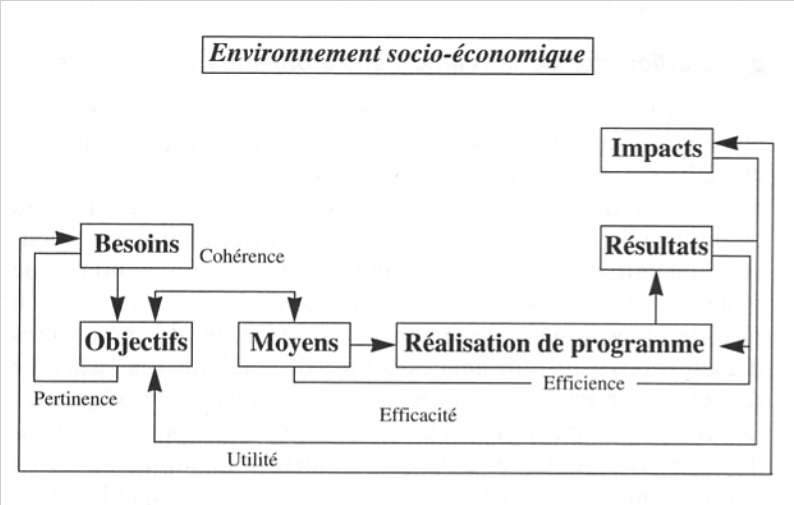


Figure 29 : Les différents aspects de l'évaluation (extrait de (Lamarque 2004), p.23)

En effet, on peut choisir de s'intéresser à l'efficacité qui analyse les résultats obtenus au regard des objectifs fixés, à l'efficience qui mesure si les résultats de l'action publique sont en rapport avec les moyens mis en oeuvre, à la cohérence qui observe l'adéquation entre les objectifs d'une politique et les moyens affectés, à la pertinence qui détermine si les objectifs

d'une politique viennent effectivement répondre aux besoins ou à l'utilité qui compare les impacts des politiques aux besoins. Gibert, à ce propos, fait la différence entre management des organisations publiques où on essaie d'évaluer l'efficacité et l'efficience et management des politiques publiques où l'objet est de s'assurer que les politiques publiques puissent atteindre au mieux leurs objectifs ((Gibert 2004), p.61).

Enfin, une fois déterminé le type d'utilisation de l'évaluation, il reste à se poser la question des modalités pratiques de construction d'une démarche d'évaluation, c'est-à-dire des méthodes à mettre en place afin de conduire à cette évaluation. Pour Gibert (Gibert 2002), l'évaluation sera d'autant plus pertinente que le croisement avec le management et les outils du contrôle de gestion aura eu lieu.

3. Quel apport des observatoires pour l'opérationnalisation de la gestion intégrée ?

Dans cette section, nous défendons l'idée que, dans l'absolu, les observatoires forment un outil indispensable à l'ACI au sens de notre grille de lecture. Toutefois, dans la réalité, peu ont atteint cette performance et cette couverture de la totalité des dimensions.

3.1. Les observatoires : des outils de gestion accompagnant la mutation du système territorial de gestion de l'eau

Le développement des observatoires est naturellement lié au contexte de la gestion de l'eau et à ses évolutions récentes. Rappelons brièvement quelques éléments intéressants pour notre propos et évoqués lors du chapitre I : dimension territoriale et collective de la ressource ; politiques mises en œuvre de manière décentralisée par de nombreux acteurs de statuts et responsabilités variés ; présence d'incertitudes et d'externalités ; tensions sur le coût et le financement des politiques ; interrogations sur la répartition des compétences, la solidarité entre acteurs et la maîtrise des services publics ; interpellation sur la transparence du monde de l'eau et son ouverture au public… L'ensemble de ces traits fait du système territorial de la gestion de l'eau une réalité complexe. Une première manière de s'y repérer consiste à s'intéresser à la question de la légitimité dont peuvent se prévaloir les acteurs au sein du système territorial ainsi qu'aux principes et représentations qui guident leurs actions. Dans cette perspective, la mise en place d'observatoires ne relève aucunement d'une compétence obligatoire des départements, qui en légitimerait d'emblée l'existence. Les Conseils Généraux n'interviennent qu'en vertu de cette « loi » énoncée

par P. Muller, qui veut que, *« quelle que soit sa compétence réglementaire, une collectivité territoriale (département ou région) se saisira d'un problème à partir du moment où il émerge au sein de l'agenda public local »* (Muller 1990). La légitimité des Conseils Généraux à piloter les observatoires que nous étudions dépendra par conséquent de leur capacité à se positionner comme acteur incontournable dans la prise en main d'une problématique perçue localement comme importante. Parmi les éléments de légitimation susceptibles d'être mobilisés par les Conseils Généraux, on mentionnera d'abord leur positionnement politico-institutionnel original : pour Cadiou et Maubert, le département *« s'impose comme un cadre intermédiaire de structuration du pouvoir territorial »* (Cadiou et Maubert 2005), p.43). Cette intermédiation, expliquent les auteurs, opère tant sur le plan administratif (entre les communes et la Région), que politique (par les réseaux de pouvoir qui s'y forment), et enfin territorial (urbain/rural). Par ailleurs, l'autre grande source de légitimité est économique : 780 Millions d'Euros ont ainsi été investis en moyenne par an par les départements sur la période 1996-2002 dans le domaine de l'eau (source : données IFEN). De plus, selon une enquête de l'Assemblée des Départements de France, une majorité écrasante des Conseils Généraux (93%) estime que le département a une véritable légitimité pour être chef de file des politiques liées à l'eau et à l'assainissement.

Or, comme nous l'avons développé précédemment, sous les auspices du développement durable, le système territorial de la gestion de l'eau est engagée dans une mutation importante : il s'agit de passer d'une gestion fluxiale (Narcy 2000) à une gestion intégrée. Nous soutenons alors l'idée que les observatoires sont des outils de gestion[124] permettant d'accompagner cette mutation. Les observatoires constituent en effet un dispositif socio-cognitif et politique qui, potentiellement, permet d'enchaîner les opérations suivantes : organiser l'exploration du réel, structurer les négociations entre acteurs dans un contexte complexe, construire des représentations partagées, suivre l'application des décisions et procéder aux inévitables ajustements.

3.2. Les observatoires : des outils indispensables pour l'ACI ?

3.2.1 En théorie…

(a) Les observatoires comme explorateurs

Afin d'accompagner la mutation du système territorial de la gestion de l'eau, les observatoires sont dans un premier temps un support pour l'exploration tant en ce qui concerne :

[124] c'est-à-dire des *« dispositifs formalisés permettant l'action organisée »* (David 1998)

- les savoirs : Les observatoires permettent la collecte et le recoupement de données provenant de différentes sources. C'est ainsi qu'ils peuvent rendre possible l'identification des savoirs manquants en proposant une vision de l'état des connaissances actuelles et de leurs lacunes. De plus, ils peuvent, grâce à cet état des lieux, affiner les connaissances existantes.
- que les relations : Nous avons pu constater que régulièrement, le premier travail d'un observatoire consistait en un recensement des différents acteurs concernés, ce qui fournit une exploration des relations existantes : quel acteur fait quoi ? Pourquoi ? Avec qui ? En effet, la logique même de l'outil impose de recenser les différents processus d'information, et du recensement à la mobilisation/intégration dans une structure commune (comité de pilotage) il n'y a qu'un pas. Dans un second temps, les observatoires sont le lieu de débat et de questionnement sur la manière d'agir ensemble entre divers acteurs avant de devenir le lieu de construction de cette action collective.

(b) L'apport des observatoires dans la prescription

Les observatoires fournissent ensuite un cadre pour la prescription :

- des savoirs. Grâce à l'exploration des savoirs effectuée préalablement, les observatoires fournissent un support pour l'aide à la prise de décision sur la base d'une connaissance plus ou moins complète. Cette prescription peut être de plus appuyée par la construction d'abrégés du vrai via par exemple des tableaux de bord, des indicateurs comme nous avons pu le constater dans certains cas.
- et des relations. Les observatoires structurent et organisent l'action collective en fournissant un cadre et un lieu pour une décision collective et concertée entre acteurs. Les relations entre les différents intervenants ainsi que leurs rôles respectifs sont ainsi fixées (le plus souvent par l'intermédiaire d'une convention).

L'ensemble de ces éléments permet d'obtenir une plus grande légitimité des décisions portées par l'observatoire.

3.2.2 Et dans la réalité

Dans ces deux paragraphes, nous venons de voir qu'a priori les observatoires constituent des outils complets pour le support d'une action collective à visée intégratrice telle que nous l'avons définie. Il nous paraît cependant important de souligner que parmi la diversité des observatoires « observés », peu, voire aucun, n'a (pour le moment ?) atteint cette complétude. De plus, un outil à lui seul ne peut permettre une action collective. Les acteurs, leur structuration, ainsi que la

dynamique qu'ils mettent en œuvre avec ces outils sont importantes. Les observatoires à eux seuls ne font pas tout, mais ils permettent de rassembler des savoirs et des relations qui ne l'auraient pas été autrement, et ce rapprochement produit des effets qui contribuent à faire avancer l'action collective intégratrice.

Toutefois, notre tour d'horizon des observatoires départementaux nous permet quand même de défendre l'idée que ceux-ci participent à l'action collective intégratrice en remplissant (plus ou moins) les différents aspects de l'ACI. En outre, d'après nous, et comme nous l'avons défendu dans un article à paraître dans la revue Développement Durable et Territoires, les observatoires ont un rôle à jouer dans le processus d'évaluation car, si on considère comme Lamarque ((Lamarque 2004), p.48) que *« l'évaluation ne pourra prouver son utilité et remplir pleinement sa fonction d'apprentissage que si elle agit comme un processus continu associant la connaissance et l'action dans toute leur dimension collective »*, alors les observatoires ont clairement leur place dans le processus d'évaluation (quel que soit l'objectif de celle-ci) dans la mesure où ils constituent des dispositifs qui permettent de lier les connaissances aux actions.

Partie D. Un regard normatif sur la Gestion Intégrée Départementalisée

Dans cette dernière partie, nous procédons à une tentative d'évaluation du modèle d'intégration élaboré. Dans un premier temps, nous cherchons à cerner la contribution de ce modèle à l'ACI en l'analysant au travers de notre grille de lecture de l'action collective. Dans un second temps, nous cherchons à l'évaluer au regard des critères de la « bonne gouvernance ».

1. Evaluation par rapport à la grille d'analyse élaborée

L'évaluation de la pertinence des différentes structurations et outils de gestion, supports de l'action collective intégratrice aurait pu constituer un travail de thèse à part entière, mais ce n'était pas notre objectif principal ici et nous donnerons donc uniquement quelques éléments d'évaluation, qui, une fois croisés, nous permettront d'esquisser un aperçu de la pertinence du modèle de GID.

1.1. Critères d'évaluation de la qualité de l'intégration permise

Ici, ce qui va nous intéresser pour débuter, c'est de réussir à évaluer la qualité du processus d'intégration permis par ce modèle.

Nous allons donc commencer par rappeler le processus d'intégration tel que nous le concevons (et que nous avons présenté au chapitre I p. 90). Nous voyons l'action collective intégratrice comme une succession dynamique de cycle d'exploration/prescription s'appuyant à la fois sur des dispositifs de structuration entre acteurs (les 4 idéaux-types élaborés, cf. chapitre II) et sur des outils de gestion (cf. chapitre III). Pour évaluer la qualité du processus d'intégration, nous avons élaboré des critères attestant de la pertinence de l'exploration et de la prescription tant sur les savoirs que sur les relations. Au niveau des relations entre acteurs, il est nécessaire que l'exploration soit démocratique ; nous évaluerons donc l'ouverture (diversité et indépendance des participants, représentativité des porte-parole). Nous vérifierons aussi dans quelle mesure la prescription est robuste, c'est-à-dire que nous nous intéresserons à la légitimité des acteurs à prescrire. Au niveau des savoirs, pour que l'exploration soit pertinente, il est nécessaire que les outils de connaissance soient exhaustifs et qu'ils assurent ainsi une couverture de l'ensemble du cycle de l'eau. Enfin, la prescription des actions n'est robuste qu'à condition que les outils de connaissance aient la capacité de fournir des abrégés du vrai.

	Savoir	Relation
Exploration des possibles	Couverture complète du cycle de l'eau	Ouverture aux autres acteurs
Prescription des actions	Capacité à produire des abrégés du vrai	Légitimité

Figure 30 : critères d'évaluation de l'action collective intégratrice

On utilise dans un premier temps la grille action collective comme point d'appui normatif[125] pour interroger le modèle d'intégration départementalisée. On cherche à savoir dans quelle mesure il permet de répondre aux différentes facettes de l'action collective (exploration/prescription sur les savoirs et les relations).

[125] c'est-à-dire qu'on considère que l'action collective est définie dans l'idéal par une succession dynamique de cycles d'exploration/prescription portant conjointement sur les savoirs et les relations

Pour cela, on utilisera les différents critères que nous avons présenté dans le premier chapitre et que nous venons de rappeler qui sont résumés de manière visuelle sur le tableau ci-dessus.

1.2. Analyse du modèle de GID selon ces critères

Lorsqu'on applique ces différents critères pour analyser notre modèle de GID, on obtient les résultats synthétisés dans le tableau ci-après, à savoir que :

- L'ouverture sur les savoirs est importante, de par la nature même des outils du modèle qui confèrent une place de choix à l'observation.
- L'ouverture sur les relations est elle aussi importante puisque de nombreux acteurs sont impliqués dans les différents dispositifs mis en place, mais on peut toutefois craindre un certain risque d'hégémonie du CG.
- La légitimité du CG existe mais elle est discutée, notamment de par le fait qu'il tend à s'imposer en tant que chef de file de facto et non de jure. On peut ici pour exemple rappeler la « concurrence » qui existe par rapport à a Région en ce qui concerne la gestion de l'eau.
- La volonté de produire des abrégés afin de prescrire sur les savoirs est présente mais la réalisation de cette volonté n'en est pour l'instant qu'à ses balbutiements et se heurte à de nombreuses difficultés. Des travaux sont actuellement en cours pour construire des indicateurs de suivi financier des collectivités, mais ceux-ci sont encore en phase de test et de validation et ne permettent donc pas de rendre possible une prescription.

	Savoir	Relation
Exploration	Grande place accordée à l'observation	Ouverture à de nombreux acteurs mais risque d'opacité des processus et d'hégémonie du CG
Prescription	Construction d'abrégés du vrai difficile	CG = chef de file de facto et non pas de jure Légitimité discutable et discutée par d'autres acteurs

Figure 31 : Qualité de l'ACI permise par le modèle de GID

On peut conclure que, bien qu'il possède quelques faiblesses, notre modèle de Gestion Intégrée Départementalisée semble pertinent pour accompagner une action collective porteuse d'intégration.

2. Evaluation par rapport à la « bonne gouvernance »

Cette évaluation de la qualité de l'intégration permise reste superficielle et mériterait d'être approfondie, ce que nous n'aurons pas le temps de développer dans cette thèse. Toutefois, afin d'approfondir tout de même ce début d'évaluation, nous avons choisi de nous référer aux cinq critères attestant de la « bonne gouvernance » recensés par la commission européenne (CE) en juillet 2001 (Communauté-Européenne 2001).

2.1. Les cinq principes de la bonne gouvernance

Les cinq principes à la base d'une « bonne gouvernance » (i.e. une gouvernance plus démocratique donc plus légitime) sont : ouverture, participation, responsabilité, efficacité et cohérence.

- Ouverture. Nous avons lié ce critère à la transparence car c'est dans ce sens que la CE entend cette ouverture dans ce document. La CE conseille aux institutions d'employer « un langage accessible et compréhensible par le grand public » (p.12).
- Participation. Ici, l'Union Européenne entend favoriser celle des citoyens à tous les stades, de la conception à la mise en oeuvre des politiques. Nous élargissons ce critère à la participation d'un grand nombre d'acteurs. L'amélioration de la participation permet « d'accroître la confiance dans le résultat final et dans les institutions qui produisent les politiques » (p.12).
- Responsabilité. Il est indispensable que le rôle de chacun dans les processus législatif et exécutif soit clair et que chaque acteur assume ses responsabilités.
- Efficacité. Les mesures doivent être adéquates, intervenir en temps et en heure et produire les résultats attendus, à partir d'objectifs clairs et d'une évaluation de leur impact futur.
- Cohérence. Les politiques menées et les actions entreprises doivent être cohérentes et parfaitement compréhensibles.

2.2. Application de ces critères à l'évaluation de la GID

Nous avons utilisé ces différents critères pour juger de la qualité du modèle de GID. Nous avons regroupé ces résultats dans un tableau de synthèse ci-dessous.

Critères	Evaluation
Ouverture/ transparence	Transparence des actions du CG pas toujours assurée Risque d'hégémonie du CG ?
Participation	Participation des autres acteurs dépendante du bon vouloir de ceux-ci et participation des usagers uniquement via leurs représentants
Responsabilité	Prise des compétences de manière volontaire Responsabilité pas toujours clairement attribuée au CG
Efficacité	A l'heure actuelle, peu d'évaluation mais l'observation se développe dans ce but
Cohérence	Intrinsèque à la volonté de gestion intégrée mais pas facile à mettre en place sans légitimité

Figure 32 : évaluation de la GID selon les critères de "bonne gouvernance"

On peut constater que notre modèle de Gestion Intégrée Départementalisée, malgré quelques faiblesses, vient prouver des qualités de « bonne gouvernance ».

Ceci nous permet de conclure que, de même qu'il n'existe nul outil et nulle structuration qui ne soient parfaits en tant que tels, il n'existe pas non plus de modèle d'intégration idéal. Néanmoins, notre modèle d'intégration nous semble à la fois bien positionné par rapport à ses concurrents et pertinent pour appuyer une action collective intégratrice, ce qui nous permet d'affirmer son intérêt.

Conclusion générale

Lors de cette thèse, nous avons choisi d'aborder la question de la gestion intégrée comme un problème et non comme une solution, en la considérant comme le symptôme d'une crise du système territorial existant, matérialisant sa difficulté à sortir d'une gestion « fluxiale » afin de gérer des enjeux plus complexes et davantage transverses. Après avoir situé le contexte et expliqué notre positionnement, nous nous sommes intéressés aux formes d'action collective intégratrice que nous avons pu voir émerger. Nous les avons analysé à la fois à travers les structurations entre acteurs se mettant en place et à travers les outils de gestion élaborés pour accompagner cette action collective intégratrice.

Les différentes structurations entre acteurs que nous avons pu identifier sont au nombre de quatre :

- Intégration par incitation économique (structuration type Agence d'Objectifs).
- Intégration par changement d'échelle (structuration type supra-communalité).
- Intégration par concertation ad hoc (structuration type gouvernance).
- Intégration par la hiérarchie (structuration type chef de file).

Parallèlement à cette étude et analyse des structurations entre acteurs, nous avons exploré la question des outils au service de l'action collective. Ceux-ci se répartissent en quatre grands types : les contrats d'action publique, les outils de planification territoriale négociée, les dispositifs d'intervention et enfin ceux d'observation. Ces derniers, plus spécifiques à notre objet d'étude, ont été plus particulièrement développés.

Nous avons ensuite présenté l'action collective intégratrice, nécessaire à la mise en place d'une gestion intégrée comme une combinaison de structuration entre acteurs et d'outils. Nous avons auparavant identifié deux grands types de territoires supra-locaux pertinents afin de mettre en place une gestion intégrée :

- un territoire naturel et hydrographique (bassin versant,…)
- un territoire administratif et politique (départements, régions, …)

Chacun de ces territoires possède des atouts et des limites, que nous avons énoncés avant de retenir un territoire administratif et politique : le Département afin de l'étudier plus en profondeur. En effet, il nous semblait que ce territoire était porteur d'enjeux forts, que l'acteur Départemental se trouvait dans une phase de montée en puissance dans la gestion de l'eau et qu'il était pour l'instant peu documenté à notre connaissance.

Nous avons donc illustré ce cheminement théorique par l'analyse de la place de l'acteur Départemental dans le système territorial de la gestion de l'eau via l'exemple du Conseil Général du Bas-Rhin, ainsi que la mise en place d'un nouvel outil : l'Observatoire de l'eau.

L'ensemble de ces développements nous permet de défendre la thèse suivante :

- C'est la combinaison de divers outils et de diverses structurations qui vient former des modèles d'intégration qui vont être porteur de l'action collective intégratrice ;
- Chaque modèle apporte une pierre à l'édifice ou est plus pertinent vis-à-vis d'une orientation de l'action collective (savoir/relation) et d'une finalité (exploration/prescription). Cependant, aucun outil, aucune structuration, ni aucun modèle n'est parfait.
- Toutefois, nous avons développé un modèle d'intégration : la Gestion Intégrée Départementalisée qui, bien qu'imparfait, est intéressant. Nous avons notamment montré qu'il participait à l'action collective intégratrice et qu'il possédait une certaine pertinence pour ce faire.

La réflexion menée lors de cette thèse a permis de poser de nouvelles questions et d'ouvrir des perspectives de recherche, c'est ce que nous allons désormais développer.
Après ces développements sur l'introduction d'intégration dans le système territorial de la gestion de l'eau, on peut conclure que la question du **territoire d'intégration** reste ouverte. D'ailleurs est-il unique ? Ne doit-on pas plutôt considérer un territoire de réflexion constitué par le bassin versant, et un territoire pour la mise en place des actions qui corresponde à une logique administrative et politique comme le suggèrent Antoine et Roux (Antoine et Roux 2004) ?

D'autres perspectives de recherche nous semblent riches. Ainsi, afin de creuser les questions soulevées par l'étude menée pour le Conseil Général du Bas-Rhin (CG67), il nous semble indispensable de nous plonger de plus près dans la question **des formats de données**. En effet, cette question paraît être un enjeu fort dans un objectif de gestion intégrée de l'eau à un niveau supra-local, ce qui nous permettra d'approfondir la réflexion théorique sur des outils et dispositifs de gestion rendant opérationnelle cette gestion intégrée que tous les acteurs visent. C'est un problème qui se situe à l'interface entre ingénierie et gestion. Quand on communique entre acteurs, il faut en premier lieu s'assurer de parler de la même chose. Ensuite si les acteurs veulent aller plus loin dans l'échange de données, il faut convenir d'un format commun ou, à minima, d'un format d'échange. La résolution de ce problème est la condition sine qua non de l'opérationnalisation des outils et dispositifs de gestion.
Une autre perspective qu'il pourrait être intéressant de développer est la question de **la stabilité des formes d'action collective intégratrice** que nous avons identifiées. En effet, nous avons montré que ces nouvelles formes d'action collective qu'on a identifiées sont efficaces, au moins

partiellement en situation stabilisée, mais qu'en est-il en situation de crise ? Nous avons par exemple mis en évidence une nouvelle forme de gouvernance, tournée vers la prescription ; que devient-elle en univers non stabilisé ? Nous pourrions aussi nous demander s'il n'y a pas de nouvelles formes d'action collective qui continuent à émerger, de même que de nouveaux outils.

Une question que nous souhaiterions approfondir également est celle des **risques liés à ces nouvelles formes d'action collective intégratrice.** Sur le cas de la mission boues, par exemple, différentes questions sont soulevées par ce dispositif et seraient intéressantes à creuser, notamment celle des risques politiques et économiques par rapport au projet : Comment est-il possible de neutraliser ces risques ou tout au moins de les gérer du mieux possible (péréquation, apport garanti, …) ? Et quel cadre institutionnel est donné pour avancer dans cette démarche avec assurance ? Enfin quels sont les lieux où les concertations et négociations à propos de ces risques ont lieu ?

Après ce bref résumé de la thèse que nous défendons et de certaines perspectives soulevées par celle-ci, et afin de conclure, nous souhaiterions effectuer deux retours par rapport à notre travail : tout d'abord un retour sur les outils utilisés (les idéaux-types et la grille d'analyse) et enfin un retour sur la démarche d'ensemble adoptée lors de cette thèse.

Les idéaux-types de structuration entre acteurs, bien qu'empiriquement fondés restent des abstractions construites par le chercheur. Toutefois ils nous semblent qu'ils possèdent une certaine pertinence puisqu'ils permettent de couvrir le spectre des formes d'arrangements entre acteurs dans un domaine complexe et dense et qu'ils simplifient ainsi la compréhension en ouvrant alors la possibilité d'une analyse. Il est bien entendu clair que cette étape d'analyse gestionnaire des modèles mérite une réflexion complémentaire, dans un premier temps pour identifier de manière plus complète les avantages et inconvénients de chaque modèle de structuration mais aussi pour permettre, dans un deuxième temps, de s'interroger sur une éventuelle connexion de ces structurations avec des outils de gestion et de la possible contingence des modèles d'intégration ainsi formés à un contexte donné.

Notre grille d'analyse de l'action collective intégratrice, vue comme une succession de cycles d'exploration/prescription basés sur les savoirs et les relations, nous semble à la fois originale et fructueuse puisqu'elle nous a permis de rendre compte et de juger des évolutions empiriques de manière adéquate. Elle fait ressortir les lignes de force de nos objets d'étude et met aussi en

évidence leurs lacunes. Elle a rendu possible l'exploitation du riche matériau de terrain à notre disposition, ainsi qu'un retour vers la théorie.

Enfin, nous souhaitons conclure par une analyse de la démarche adoptée et revendiquée : la recherche-intervention. Certes, celle-ci ne nous apporte que des résultats partiels, de par la spécificité de notre terrain et son unicité. Nous ne pouvons donc que fournir une réponse partielle à la question complexe : « Comment mettre en place une gestion intégrée ? ». Mais nous avons vu qu'aucun modèle ne peut être la solution idéale au problème de la mise en place d'une gestion intégrée. Il n'y a d'ailleurs, à notre avis pas d'idéal valable partout et pour tous mais des solutions contingentes à chaque situation et aux acteurs en présence à trouver. De plus, la recherche-intervention nous fournit un matériau riche à exploiter même s'il demande cependant à être complété, du fait de la temporalité des décisions et des actions plus longue dans le domaine de l'action publique que dans celui de l'entreprise.

C'est pourquoi nous pouvons dire que notre démarche de thèse trouve tout son intérêt puisqu'elle met en exergue un modèle d'intégration qui fonctionne avec ses spécificités, ses imperfections mais aussi ses avancées et ses réussites et qu'elle ouvre des perspectives de travail.

Annexes

Annexe 1

Fiche projet Observatoire de l'eau élaborée au sein du SER du CG67

Quel Besoin ?	L'Observatoire devra répondre aux besoins du CG67 et des acteurs locaux de l'eau.
Quelle cible ?	L'Observatoire est dédié aux acteurs ainsi qu'aux consommateurs.
Quelles échéances ?	Le comité de pilotage se réunira le 15 décembre 2005 pour que lui soient présentés : o Les premiers résultats concrets, o Les propositions d'orientation pour 2006. Suite à ce comité de pilotage, les recommandations devront être suivies d'effet. Un second comité de pilotage se tiendra fin 2006 pour constater la mise en place effective de l'Observatoire et son fonctionnement quotidien. Le projet sera alors clôturé et l'Observatoire pourra fonctionner de manière pérenne.
Quels moyens ?	Dans un premier temps, aucun moyen supplémentaire à ceux alloués au service ne sera débloqué. L'Observatoire doit au préalable faire les preuves de son efficacité.
Quelle organisation ?	L'équipe se constituera au sein du service SER de manière transversale. Chaque membre du projet devra consacrer au projet une partie de son temps de travail, ce projet sera ajouté à sa fiche de poste. X sera chef de projet et y consacrera 25% de son temps de travail. L'objectif à long terme est d'impliquer un maximum de partenaires extérieurs au CG67 par la création de groupes de travail et le passage de conventions d'échange.

Annexe 2

Tableau de synthèse des observatoires départementaux identifiés

Nom de l'Observatoire	Organisme "porteur"	Autres acteurs impliqués	date de création	Thèmes traités	Objectifs affichés	Objectif de gestion de données	Objectif information	Objectif évaluation/ aide à la décision	Objectif forum d'échange entre acteurs
L'eau dans l'Allier	Conseil Général de l'Allier (03)	Agence de l'eau, DDAF		eau potable, assainissement , prix de l'eau, eaux superficielles	Pas d'objectifs affichés	x	x		
Observatoire Départemental du Développement Durable	Conseil Général des Côtes d'armor (22)	conseillers généraux, maires, présidents d'établissements publics intercommunaux,, chambres consulaires, groupements professionnels, syndicats, services de l'Etat, du Conseil Général, Agence de l'Eau, ADEME, Fédération des pêcheurs, Fédération des chasseurs, associations de protection de l'environnement, associations de consommateurs, des experts	Observatoire de l'environnement existait depuis 1990, modifié en O3D en 2003	problèmes environnementaux : eau, déchets, patrimoine naturel, agriculture, ,,,	"Informer la population du département sur les enjeux de l'environnement et sensibiliser, notamment les jeunes générations, aux principes du développement durable, assurer la concertation préalable aux projets environnementaux : schéma d'alimentation en eau potable, plan d'élimination des déchets, …favoriser le dialogue entre l'ensemble des acteurs de chaque domaine de l'environnement."		x	x	x
Observatoire de l'Environnement	Conseil Général du Finistère (29)	Etat, Agence de l'eau Loire-Bretagne, Conseil régional, syndicats d'eau, communautés de communes, communes, profession agricole et monde associatif	2003	déchets, eau, énergie, déplacements, patrimoine naturel et paysage	"Le premier objectif est de pouvoir disposer d'une information précise sur les domaines d'interventions du Conseil général en matière d'environnement. Le deuxième objectif est de répondre à l'exigence d'efficacité et de cohérence qui, dans le domaine de l'environnement, impose une grande transversalité des actions et ne supporte pas les cloisonnements qui ont trop souvent prévalu."		x	x	
Surveillance de la ressource en eau	Conseil Général des Landes (40)	Agence de l'eau, DDAF, DIREN		eaux de surface et aquifères	"L'objectif est de surveiller l'évolution quantitative et qualitative des rivières et des aquifères dans le département des Landes…"	x	x		
Observatoire de l'eau	Conseil Général de Haute Loire (43)	Services de l'Etat, Agence de l'eau, ,,,		eau potable, assainissement , zones humides, eaux superficielles, SAGE	"Portail d'information dans le domaine de l'eau au niveau départemental"	x	x		
Observatoire Départemental de l'Environnement	Conseil Général de la Haute Marne (52)	Services de l'Etat, Agence de l'eau, ,,,		eau, assainissement, déchets, nature	"Afficher les priorités, affirmer une volonté forte, valoriser le patrimoine " Nature ""		x		
Observatoire Savoyard de l'Environnement	Conseil Général de Savoie (73)	DDASS, DDAF, DDE, SDAP, DIREN, DRIRE, Ademe, parc national de la Vanoise, universités EDF, CSP, Agence de l'eau, Associations, ,,,	1993	déchets, eau, gestion de l'espace et énergie	" L'Observatoire est un outil de référence, d'aide à la décision et d'appréciation des actions entreprises en matière d'environnement, apporter des infos sur la qualité de l'environnement en Savoie"		x	x	
Observatoire Départemental du prix de l'eau et de la gestion des services eau et assainissement	Conseil Général de la Somme (80)	aucun	1996	prix de l'eau et gestion de l'AEP et de l'assainissement	"Connaître et suivre d'année en année les prix pratiqués ainsi que les modalités de gestion des services eau et assainissement des collectivités du département"		x		
Observatoire Départemental de l'Eau	Conseil Général de Vendée (85)	Agence de l'eau Loire-Bretagne, IFREMER, Vendée Eau (syndicats d'eau), DDASS, DDAF, DDE, DDAM, DIREN, DRIRE, CSP	2000	eau dans l'ensemble de son cycle	"Fédérer, coordonner et harmoniser l'accès aux données produites par les gestionnaires des réseaux de mesures, pour mieux les valoriser, sous forme d'indicateurs ; élaborer des produits d'intérêt commun, notamment un tableau de bord départemental pour la gestion de l'eau ; développer les modalités de valorisation, d'actualisation et de communication de ces informations vers les techniciens, les élus et le grand public."	x	x	x	x
Observatoire de l'Hydrologie Urbaine	Conseil Général de Seine Saint Denis (93)	associations, collectivités territoriales, services de l'état, chambres consulaires, SIAAP, SEDIF, OREIF, "spécialistes" (chercheurs, DIREN, AESN, ATTAC, fédé pêche, ,,,)	déc-04	eau urbaine	"L'Observatoire est une plate-forme d'échanges visant la mutualisation des connaissances, des données et des savoir-faire. Véritable outil de renforcement de la gestion solidaire de l'eau, il crée les liens indispensables entre usagers, collectivités locales et spécialistes et les élargit à la communauté scientifique et éducative. Il constitue également un lieu-ressource permettant de faciliter l'accès aux données relatives à la gestion de l'eau dans le département et un outil de participation à la gestion citoyenne de l'eau."		x	x	x

Bibliographie

(2004a). Des Hommes & des Territoires. Colloque sur l'eau dans le Bas-Rhin, Strasbourg, Conseil Général du Bas-Rhin.

(2004b). L'eau dans le Bas-Rhin. Réforme de la politique départementale. Porter à connaissance. Strasbourg, Conseil Général du Bas-Rhin**:** 102 p.

Affeltranger, B. et Lasserre, F. (2003). La gestion par bassin versant : du principe écologique à la contrainte politique - le cas du Mékong. Vertigo. **vol.4:** 15 p.

Aggeri, F. et Pallez, F. (2002). "Les nouvelles figures de l'Etat dans les mutations industrielles." Cahier de Recherche du Centre de Gestion Scientifique de l'Ecole des Mines de Paris(n° 20): 91 p.

Akrich, M., Callon, M. et Latour, B. (1988). "A quoi tient le succès des innovations : Premier épisode : L'art de l'intéressement." Gérer et comprendre **Annales des Mines**(n° 11): p. 4-17.

Amorce (2002). Les politiques de gestion des déchets menées par les Conseils Généraux, Assemblée des Départements de France.

Antoine, J. et Roux, A.-L. (2004). Eau et territoires : vers une gestion intégrée. Journée d'études : les territoires de l'eau, Université d'Artois, Arras.

Argyris, C., Putnam, R. et McLain Smith, D. (1985). Action Science, Jossey-Bass.

Atten, M. et Pestre, D. (2002). Heinrich Hertz. L'administration de la preuve. Paris, Presses universitaires de France.

Babin, D., Bertrand, A., Weber, J. et Antona, M. (1999). Patrimonial mediation and management subsidiarity : managing pluralism for sustainable forestry and rural development. Pluralism and sustainable forestry and rural development, Rome, FAO-IUFRO-Cirad.

Bail, C. (1996). Environnemental Governance : reducing risks in democratic societies, EEC, Future Studies Unit.

Barbier, R. (2002). Construire la compatibilité des épandages avec les nouvelles exigences sociales : une mise en perspective des contribution du dispositif " sites-pilotes " de la Mission Boues 67, Rapport pour le Conseil Général du Bas-Rhin et l'Agence de l'Eau Rhin-Meuse, avec la collaboration de E. Kah et A. Vonfeldt**:** 70 p.

Barbier, R. (2005). Le monde du résidu. Pour une sociologie politique des objets. Habilitation à Diriger les Recherches en sociologie. Metz, Université Paul Verlaine.

Barbier, R. et Waechter, V. (2006). Entre gouvernement et gouvernance. Contribution à la théorie de l'action publique territoriale. Analyses à partir de l'eau, de l'assainissement, de l'élimination des déchets, mimeo GSP.

Barouch, G. (1989). La décision en miettes. Systèmes de pensée et d'action à l'oeuvre dans la gestion des milieux naturels. Paris, L'Harmattan.

Barraqué, B. (1995). "Les politiques de l'eau en Europe." Revue de Science Politique **vol.45**(n°3): pp. 420-453.

Barraqué, B. (1998). "Les services publics d'eau et d'assainissement face au développement durable." Annales des Ponts et Chaussées(n° 87): 12 p.

Barreteau, O., Cernesson, F., Garin, P. et Belaud, G. (2004). Quels niveaux d'organisation pour la gestion des tensions sur l'eau ? Etudes de cas dans le Sud de la France. Journée d'études : les territoires de l'eau, Université d'Artois, Arras.

Bauby, P. (2002). L'Europe des services publics : entre libéralisation, modernisation, régulation, évaluation. Politiques et Management public. **vol. 20:** p. 15-30.

Beck, U. (2001). La société du risque. Paris, Aubier.

Becker, H. S. (2002). Les ficelles du métier. Comment conduire sa recherche en sciences sociales. Paris, Editions La Découverte.

Béhar, D. (2002a). Au-delà de la décentralisation : repenser le pouvoir local. Pour en finir avec la dé-centralisation. C. Floquet, L'Aube**:** 10 p.

Béhar, D. (2002b). Le Département : nouvel intercesseur territorial. Pour en finir avec la dé-centralisation. C. Floquet, L'Aube**:** 4 p.

Béhar, D. et Estèbe, P. (2001). Intercommunalité : le local entre en politique. L'état de la France 2001-2002, La Découverte**:** 6 p.

Berry, M. (1983). Une technologie invisible ? L'impact des instruments de gestion sur l'évolution des systèmes humains, rapport pour la DGRST**:** 46 p.

Berry, M. et Molet, H. (1980). La décision collective : volontés et mécanismes. Psychologie**:** p. 51-58.

Billé, R. (2004). La gestion intégrée du littoral se décrète-t-elle ? Une analyse stratégique de la mise en oeuvre, entre approche programme et cadre normatif. Thèse en Sciences de l'Environnement. Paris, ENGREF**:** 473 p.

Bossuet, L. (2003). "Les observatoires opérationnels sur l'environnement et leur rôle dans les démarches de développement durable. Compte-rendu de colloque." Natures Sciences Sociétés **vol. 11**(n°2): pp. 202-205.

Brundtland, G. H. (1987). Notre avenir à tous, Commission des Nations Unies sur le développement et l'environnement**:** 318 p.

Burns, T. et Stalker, G. M. (1961). The management of Innovation. London, Tavistock.

Cadiou, S. et Maubert, C. (2005). Au centre des forces locales. éléments et enjeux d'une réflexion prospective, Commissariat Général du Plan**:** 93 p.

Callon, M., Lascoumes, P. et Barthe, Y. (2001). Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique, Seuil.

Carré, c., Chouli, E. et Deroubaix, J. F. (2006). "Les recompositions territoriales de l'action publique à l'aune de la proximité. Le cas de la gestion des eaux de pluie en ville." Développement Durable & Territoires: 19 p.

Casteigts, M. (2003). La gouvernance urbaine entre science et idéologie. Rencontres internationales sur la démocratie et le management local, Ecole Nationale d'Administration Publique - Québec.

Cérutti, O. et Gattino, B. (1992). Indicateurs et tableaux de bord.

Cicin-Sain, B. et Knecht, R. W. (1998). Integrated Coastal and Ocean Management. Concepts and Practices. Waschington DC, Island Press.

CNE (1996). Petit guide de l'évaluation, Conseil National de l'évaluation - Commissariat Général au Plan: 106 p.

Colasse, B. (1996). Compatibilité générale.

Collectif (2006). Manifeste. Interventions et savoirs, CNAM, Paris.

Commissariat-Général-au-Plan (1997). Evaluation du dispositif des Agences de l'Eau. Paris, La Documentation Française.

Communauté-Européenne (2001). Gouvernance Européenne. Un livre blanc. Bruxelles, Communauté Européenne: 40 p.

Cour-des-Comptes (1997). La gestion des services publics locaux d'eau et d'assainissement, Cour des Comptes: 130 p.

Cour-des-Comptes (2003). La gestion des services publics d'eau et d'assainissement, Cour des Comptes: 183 p.

Cour-des-Comptes (2005). L'intercommunalité en France. Paris: 370 p.

Crozier, M. et Friedberg, E. (1977). L'acteur et le système, Seuil.

Crozier, M. et Thoenig, J.-C. (1975). "La régulation des systèmes organisés complexes. Le cas du système politico-administratif local en France." Revue française de sociologie **vol.16**: pp. 3-32.

David, A. (1998). "Outils de gestion et dynamique du changement." Revue Française de Gestion(n° 120): p. 44-59.

David, A. (2001). La recherche-intervention, cadre général pour la recherche en management ? Les nouvelles fondations des sciences de gestion. A. David, A. Hatchuel et R. Laufer. Paris, Vuibert: pp.193-213.

David, A. et Pallez, F. (2001). Les systèmes d'information à l'épreuve de l'organisation. Ingénierie des systèmes d'information, Hermes Science publications: p. 23-60.

Debié, P. et Risser, R. (1991). Economie et organisation à l'échelle départementale du financement du renouvellement des réseaux d'eau potable, Cemagref-Dicova**:** 76 p.

Delannoy, M.-A., Rieu, J. et Pallez, F. (2004). Intercommunalité : une réforme qui cherche ses objectifs. Politiques et management public. **vol. 22:** pp. 75-94.

Desmars, M. (1999). Les modèles de convention - cas du service de distribution d'eau potable.

Dubois, D. (2001). Mission d'étude et de réflexion sur l'organisation des pouvoirs publics dans le domaine de la protection de l'environnement. Paris, Premier Ministre**:** 116 p.

Duran, P. (1998). "Gouvernance." La Lettre du Management Public **rubrique "Des mots et des modes"**(n°13).

Duran, P. et Thoenig, J.-C. (1996). "L'Etat et la gestion publique territoriale." Revue française de Science Politique **vol. 46**(n° 4): p. 580-623.

Durham, B., Rinck-Pfeiffer, S. et Guendert, D. (2002). "Integrated Water Resource Management - through reuse and aquifer recharge." Desalination(n ° 152): pp. 333-338.

Engel, F. et Fixari, D. (1994). "La cohérence par les études ? Planifier la gestion de l'eau." Cahier de Recherche du Centre de Gestion Scientifique de l'Ecole des Mines de Paris(n°7): p. 43-64.

Engel, F., Kletz, F. et Moisdon, J.-C. (1997). L'instrument multiprise ou "les métamorphoses des ICR". Du mode d'existence des outils de gestion. J.-C. Moisdon**:** pp.114-133.

Favret-Saada, J. (1977). Les mots, la mort, les sorts. Paris, Gallimard.

Flores, S. (2003). Les politiques locales de l'eau des Conseils Régionaux en France. Montpellier, ENGREF - OIEau**:** 23 p.

Flory, J.-C. (2003). Les redevances des Agences de l'Eau. Enjeux, objectifs et propositions d'évolution dans la perspective de la réforme de la politique de l'eau. Paris, Rapport au Premier Ministre et à la Ministre de l'Ecologie et du Développement Durable**:** 182 p.

Fonrojet, S. (2004). L'organisation territoriale : quelle répartition des compétences ? Les Cahiers Français. **Décentralisation, Etat et territoires:** pp.22-26.

Frois, P. et Le Masne, P. (2004). Développement durable et organisation des collectivités territoriales européennes : évaluation de la méthodologie respect. Management local, de la gestion à la gouvernance. S. Cueille, R. Le Duff et J.-J. Rigal. Québec, Dalloz. **6e rencontres Ville-Management:** pp. 281-299.

Garcia, S. (2003). Mesure d'économies d'échelle et taille efficace d'intercommunalité. Montpellier, mimeo GEA-ENGREF.

Gaudin, J.-P. (1999). Gouverner par contrat. L'action publique en question. Paris, Presses de Sciences Po.

Ghiotti, S. (2004). Les territoires de l'eau et la décentralisation. La gouvernance de bassin versant ou les limites d'une évidence. Journée d'études : les territoires de l'eau, Université d'Artois, Arras.

Ghiotti, S. (2006). "Les territoires de l'eau et la décentralisation. La gouvernance de bassin versant ou les limites d'une évidence." Développement Durable & Territoires: 28 p.

Gibert, P. (2000). "Mesure sur mesure." Politiques et Management public **vol. 18**(n° 4): pp.61-89.

Gibert, P. (2002). "L'analyse de politique à la rescousse du management public ? ou la nécessaire hybridation de deux approches que tout, sauf l'essentiel, sépare,." Politiques et Management public **vol.20**(n°1).

Gibert, P. (2004). Le management public. Comprendre le management. B. Ferrandon. Paris, La documentation française. **n°321:** pp.58-63.

Gilbert, P. (1998). L'instrumentation de gestion. La technologie de gestion, science humaine ? Paris, Economica.

Girin, J. (1990). L'analyse empirique des situations de gestion : éléments de théorie et de méthode. Epistémologies et Sciences de Gestion. Paris, Economica**:** Chapitre 4.

Godard, O. (1993). Stratégies industrielles et conventions d'environnement : de l'univers stabilisé aux univers controversés. Colloque Environnement-Economie, Paris, INSEE Méthodes.

Goubert, J.-P. (1986). La conquête de l'eau. Paris, Robert Laffont.

Grandgirard, A., Norvez, F. et Barbier, R. (2004). Un chef de file pour la politique de l'eau ? Paris, Ministère de l'Ecologie, de l'Environnement et du Développement Durable**:** 24 p.

Grémion, P. (1976). Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français. Paris, Seuil.

Guérin-Schneider, L. et Nakhla, M. (2000). Le service public d'eau délégué : du contrôle local des moyens au suivi de la performance. Politiques et Management Public. **vol. 1:** p. 105-123.

Guérin-Schneider, L., Nakhla, M. et Grand d'Esnon, A. (2002). "Gestion et organisation des services publics d'eau en Europe." Cahier de Recherche du Centre de Gestion Scientifique de l'Ecole des Mines de Paris(n° 19): 51 p.

Guillerme, A. (1983). Les temps de l'eau. La cité, l'eau et les techniques. Seyssel, Champ Vallon.

Hatchuel, A. (1994). "Les savoirs de l'intervention en entreprise." Entreprises et histoire(n° 7): p. 59-75.

Hatchuel, A. (2000). "Recherche, Intervention et production de connaissances. Recherche pour et sur le développement territorial." **vol. 2 : conférences et ateliers**: pp. 27-40.

Hatchuel, A. (2001). Quel horizon pour les sciences de gestion ? Vers une théorie de l'action collective. Les nouvelles fondations des sciences de gestion. éléments d'épistémologie de la recherche en management. R. Laufer, A. David et A. Hatchuel, Vuibert**:** pp. 7-43.

Hatchuel, A. (2005). Pour une épistémologie de l'action. L'expérience des sciences de gestion. Entre connaissance et organisation : l'activité collective. L'entreprise face au défi de la connaissance. R. Teulier et P. Lorino. Paris, La Découverte**:** pp. 72-92.

Hatchuel, A. et Molet, H. (1986). "Rational modelling in understanding human decision making : about two cases studies." European Journal of Operations Research(n°24): pp. 178-186.

Hatchuel, A. et Weil, B. (1992). L'expert et le système, Economica.

Herreros, G. (2004). "Sociologie d'intervention : sociologie plastique. Métis et métissage." Gérer et Comprendre(n° 75): pp.81-92.

Hervochon, F., Sauvageot Guibert, A., Martel, J.-P. et Brounais, M. (2004). D'une logique de bassin versant à une logique de territoire : le schéma d'aménagement et de gestion des eaux "Rance, Frémur et baie de Beaussais". TSM**:** pp. 72-80.

IFEN (2001). Propositions d'indicateurs de développement durable pour la France, IFEN**:** 110 p.

IFEN (2004). 45 indicateurs de développement durable : une contribution de l'IFEN, IFEN**:** 144 p.

IFEN (2005a). "Le rôle majeur de l'intercommunalité dans la gestion publique de l'environnement." Les données de l'environnement(n° 100): 4 p.

IFEN, Ed. (2005b). Les dépenses d'environnement des Départements et des Régions (1996-2002). Les données de l'environnement.

Jeffrey, P. et Gearey, M. (2006). "Integrated water resources management : lost on the road from ambition to realisation ?" Water Science & technology **vol. 53**(n° 1): pp. 1-8.

Jonker, L. (2002). "Integrated water resources management : theory, practic, cases." Physics and Chemistry of the Earth **vol. 27**: pp.719-720.

Kickert, W. (1993). Complexity, governance and dynamics : conceptual exploration of public network management. Modern Governance. J. Kooiman. London, Sage.

Kooiman, J. (1993a). Findings, speculations and recommendations. Modern Governance. J. Kooiman. London, Sage.

Kooiman, J. (1993b). Social-political Governance : introduction. Modern Governance. J. Kooiman. London, Sage.

Laganier, R. et Scarwell, H.-J. (2001). "Risque inondation, aménagement du territoire et développement durable : l'exemple du bassin versant de la Canche (Pas-de-Calais)." Cahiers lillois d'économie et de sociologie(n° 37): pp. 87-101.

Laimé, M. (2003). Le Dossiers de l'eau. Pénurie, pollution, corruption. Paris, Seuil.

Lamarque, D. (2004). L'évaluation des politiques publiques locales. Paris.

Lascoumes, P. et Le Bourhis, J.-P. (1996). Gérer le long-terme par l'action procédurale. Les dispositifs de planification territoriale entre modèle technico-administratif et modèle décisonniste. Conférence "Quel environnement au XXIe siècle ? Environnement, maîtrise du long terme et démocratie", Abbaye de Fontevraud, France.

Latour, B. (1989). La science en action. Paris, La Découverte.

Laufer, R. (2001). Les institutions du management : légitimité, organisation et nouvelle rhétorique. Les nouvelles fondations des sciences de gestion. éléments d'épistémologie de la recherche en management. A. David, A. Hatchuel et R. Laufer. Paris, Vuibert**:** pp. 45-81.

Launay, J. (2003). Rapport d'information fait au nom de la Délégation à l'aménagement et au développement durable du territoire, sur la gestion de l'eau sur le territoire. Paris, Assemblée Nationale**:** 92 p.

Lawrence, P. R. et Lorsch, J. W. (1967). "Differentiation and Integration in complex organizations." Administrative Science Quarterly: pp. 1-47.

Lawrence, P. R. et Lorsch, J. W. (1989). Adapter les structures de l'entreprise. Intégration ou différenciation.

Le Bourhis, J.-P. (1999). Le renouvellement des outils de politique de l'eau (SAGE et CLE), résultats et pistes de recherche sur la gestion territoriale de l'eau. L'eau en représentations : gestion des milieux aquatiques et représentations sociales. C. Aspe et P. Point, Cemagref Editions**:** pp. 59-72.

Le Galès, P. (1995). Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine. Revue Française de Science Politique. **45:** p. 57-95.

Lewin, K. (1951). Field Theory in Social Science, Harper and Row.

Lorrain, D. (1993). "Après la décentralisation. L'action publique flexible." Sociologie du travail(n° 3): pp. 285-307.

Mabileau, A. (1995). "La monarchie municipale à la française." Pouvoirs(n°73).

Marcou, G. (2004). Un nouveau processus de décentralisation : approfondissement ou nouveau cycle ? Les Cahiers Français. **Décentralisation, Etat et territoires:** pp.8-14.

Marcou, G., Rangeon, F. et Thiebault, J.-L. (1997). Les relations contractuelles entre collectivités publiques. Le gouvernement des villes. Territoire et pouvoir, Descartes et Cie**:** 140 p.

MEDD (2004). Indicateurs nationaux du développement durable : lesquels retenir ?

Mermet, L. (1992). Stratégies pour la gestion de l'environnement : La nature comme jeu de société ?, L'Harmattan.

Mermet, L. (1998). L'analyse stratégique de la gestion environnementale illustrée par les tribulations d'un noyau relictuel de population d'ours brun dans les Pyrénées occidentales françaises, RTGE/ENGREF**:** 435 p.

Mintzberg, H. (1984). Structure et dynamique des organisations.

Miquel, G. (2003). Rapport sur la qualité de l'eau et de l'assainissement en France, Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques**:** 195 p.

Moisdon, J.-C. (1984). "Recherche en gestion et intervention." Revue Française de Gestion: p. 61-73.

Moisdon, J.-C. (1997). Du mode d'existence des outils de gestion : les instruments de gestion à l'épreuve de l'organisation, Seli Arslan.

Moisdon, J.-C. (2006). La recherche-intervention en gestion : de la prescription à l'énigme. Interventions et Savoirs, CNAM, Paris.

Morin, E. (1967). La métamorphose de Plozevet, commune en France. Paris, Fayart.

Muller, P. (1990). "Les politiques publiques entre secteurs et territoires." Politiques et Management public **vol.8**(n°3).

Narcy, J.-B. (2000). Les conditions d'une gestion spatiale de l'eau. Le monde de l'eau face aux filières de gestion des espaces. Thèse en sciences de l'environnement. Paris, Ecole Nationale du Génie Rural, des Eaux et Forêts, Centre de Paris**:** 492 p.

Narcy, J.-B. et Mermet, L. (2003). "Nouvelles justifications pour une gestion spatiale de l'eau." Natures Sciences Sociétés **vol. 11**(n° 2): pp. 135-145.

Nordon, M. (1992). Histoire de l'hydraulique, Masson.

OCDE (1991). Indicateurs d'environnement. Une étude pilote.

OCDE (2004). Indicateurs clés de l'environnement de l'OCDE. Paris, Direction de l'environnement de l'OCDE**:** 38 p.

Ostrom, E. (1990). Governing the commons. The evolution of institutions for collective action.

Petrella, R. (1998). Le manifeste de l'eau. Pour un contrat mondial. Bruxelles, Labor.

Pezon, C. (1999). La gestion du service de l'eau en France. Analyse historique et par la théorie des contrats (1850-1995). Thèse en siences de gestion. Paris, Conservatoire National des Arts et Métiers**:** 609 p.

Piron, M. (2006). Rapport d'information sur l'équilibre territorial des pouvoirs. Paris, Assemblée Nationale**:** 354 p.

Popper, K. (1934). La logique de la découverte scientifique, Payot.

Poupeau, F.-M. (2001). "Libéralisation du service public et action publique locale. Le département dans la recomposition du système de distribution électrique français." Sociologie du travail(n° 43): pp. 179-195.

Regourd, S. (2004). L'organisation territoriale issue de la décentralisation de 1982 : un bilan critique. Les Cahiers Français. **Décentralisation, Etat et territoires:** p.3-7.

Rhodes, R. A. W. (1996). "The New governance : Governing without Governement." Political Studies(44): pp. 652-667.

Rhodes, R. A. W. (1997). Understanding governance : policy networks, governance, reflexivity and accountability. Buckingham- Philadelphia, Open University Press.

Riveline, C. (1991). Un point de vue d'ingénieur sur la gestion des organisations. Gérer et comprendre. **Annales des Mines:** p. 50-74.

Roy, B. (1992). "Science de la décision ou science de l'aide à la décision ?" Revue internationale de systémique **vol. 6**(n° 5): p. 497-529.

Sardas, J.-C. et Lefebvre, P. (2005). Théories des organisations et interventions dans les processus de changement. Sait-on piloter le changement ? J.-C. Sardas et A.-M. Guenette. Paris, L'Harmattan**:** pp. 255-289.

Saussier, S., Ménard, C., Huet, F. et Staropoli, C. (2004). Mode de gestion et efficacité de la distribution d'eau en France. Une analyse néo-institutionnelle, ATOM et Groupe Réseaux**:** 165 p.

Stefanovitch, Y. (2005). L'empire de l'eau. Suez, Bouygues et Vivendi. Argent, politique et goût du sercret. Paris, Ramsay.

Stoker, G. (1998). "Cinq propositions pour une théorie de la gouvernance." Revue internationale de sciences sociales(n° 155): pp. 19-30.

Touly, J.-L. et Lenglet, R. (2006). L'eau des multinationales, les vérités inavouables, Fayard.

Tsanga Tabi, M. (2003). La place du développement durable dans le nouveau référentiel des services publics d'eau potable : débats autour de l'évaluation des services publics marchands. 5èmes journée françaises de l'évaluation, Limoges.

Walton, R. E. et McKersie, R. B. (1965). A behaviorial theory of labor negotiations. An analysis of a social interaction system. New York, McGraw-Hill.

Williamson, O. (1975). Markets and hierarchies. New York, Free press.

Woodward, J. (1958). "Administration et technologie." Industrial Man: p. 105-139.

RESUME

Les domaines de l'eau et des déchets sont des systèmes complexes qui ont connu de nombreuses mutations ces dernières années. Pour beaucoup, la gestion intégrée apparaît comme une solution miracle. Dans cette thèse, nous la considérons plutôt comme le symptôme d'une crise du système territorial existant, matérialisant sa difficulté à sortir d'une gestion « fluxiale » afin de gérer des enjeux plus complexes et davantage transverses. Cette crise se traduit par l'invention de nouveaux modèles d'action collective destinés à rendre possible une certaine « intégration ». Nous définissons l'action collective intégratrice comme une succession de cycles d'exploration / prescription, portant conjointement sur les savoirs et les relations. De leur côté, les modèles d'intégration sont constitués par la combinaison d'un ensemble d'outils et d'une structuration des relations entre acteurs. Nous défendons alors la thèse suivante :

- Chaque modèle d'intégration participe ou est plus pertinent vis-à-vis d'une orientation de l'action collective (savoir/relation) et d'une finalité (exploration/prescription). Cependant, aucun modèle n'est parfait.
- Le modèle d'intégration que nous avons développé (la Gestion Intégrée Départementalisée), bien qu'imparfait, participe à l'action collective intégratrice et possède une certaine pertinence pour ce faire.

Nous illustrons ce cheminement théorique par l'analyse de la place de l'acteur Départemental dans le système territorial de la gestion de l'eau. Nous développons particulièrement l'exemple du Conseil Général du Bas-Rhin, ainsi que l'étude d'un nouvel outil : l'Observatoire de l'eau, à l'élaboration duquel nous avons contribué.

ABSTRACT

Water and waste management are complex and changing. Integrative management seems to be an ideal solution for many. However we think that, more than a solution, it represents the symptom of a management crisis. In order to tackle this crisis and to introduce some integration, new arrangements between actors and new management tools are elaborated. On the one hand, we see Integrative collective action as a combination of exploration and prescription cycles concerning both knowledge and relation. On the other hand, integration models are made of combination of arrangements between actors and management tools. We maintain that :

- each integration's model takes part in integrative collective action. Nevertheless, no model is perfect.
- the model of integration built in this doctoral thesis at a departmental level is not perfect but it works.

We analysed the action of the departmental Council in water management in order to illustrate our theory. We used the example of an actor : the Bas-Rhin Council ; and the implementation of a new management tool : a water observatory, which was our field study.