

Coopérer aujourd'hui n° 13

► Isabelle de Boismenu (Pôle DSU-SPM)

Quelle régulation pour le service de l'eau ?

**Municipalités, commissions d'usagers et entreprises,
dans trois villes d'Ille-et-Vilaine**

Au Sud, l'heure est à la privatisation des services publics marchands. Mais, le tout-privé est-il capable d'assurer un service à tous à des coûts raisonnables ? Comment assurer une régulation du service ? Le débat porte sur des modalités nouvelles d'articulation entre États ou collectivités territoriales, entreprises privées et usagers. Pour mieux réfléchir les conditions et modalités d'une régulation du service de l'eau, un détour par le Nord n'est pas inutile, pour mieux comprendre comment se jouent ces jeux entre acteurs (privés, municipaux, associatifs) dans des cas de figure concrets. Très différents, les trois cas étudiés dans ce texte montrent que les jeux d'alliance et d'opposition entre acteurs, d'où découle la régulation effective du service de l'eau, se structurent de façon spécifique, en fonction de conditions objectives, des enjeux locaux et de l'histoire. Une analyse qui permet de mieux réfléchir les choix institutionnels au Sud.

Sommaire

Résumé	5
AVANT-PROPOS.....	7
INTRODUCTION	9
CONSTATS.....	11
I. CONSTITUTION DES SYSTÈMES D'EAU ET D'ASSAINISSEMENT.....	11
1. Le pouvoir épurateur des marées a été longtemps surestimé à Saint-Malo.....	11
2. Le SIEB est producteur d'eau pour Saint-Malo.....	11
3. A Rennes, la structuration des réseaux est ancienne	13
II. PRÉSENTATION DES ACTEURS.....	14
1. A Saint-Malo, il existe un clivage entre gestionnaires et associations de consommateurs.....	14
1.1 La municipalité et l'exploitant font bloc.....	14
1.2 La montée en puissance des associations de consommateurs.....	15
1.3 Cristallisation des oppositions autour du prix de l'eau	15
2. A Beaufort, les acteurs ne se rencontrent pas.....	16
2.1 L'alliance entre l' élu, l'exploitant et le fonctionnaire.....	16
2.2 L'univers éclaté des usagers.....	17
3. A Rennes, il existe un consensus apparent sur la question de l'eau.....	17
2.3 L'administration départementale a pris la mesure de la transversalité de la question.....	18
2.4 Les élus disposent d'un éventail de possibilités pour déployer leur stratégie..	18
2.5 Les associations se mobilisent autour de la question de l'eau	20
III. TROIS COMMISSIONS CONSULTATIVES DE L'EAU CONTRASTÉES.....	22
1. A Saint-Malo, la CCE est bridée dans son fonctionnement	22
2. L'atonie de la CCE de Beaufort	22
3. Une CCE très étendue à Rennes mais peu mobilisatrice.....	23
MISE EN REGARD DES SITUATIONS.....	25
I. AU-DELÀ DES DIVERGENCES APPARENTES, UNE GRANDE SIMILITUDE DES CONTEXTES D'ACTION	25
1. Une évolution du cadre institutionnel.....	26

2.	Une situation environnementale sensible en Bretagne	26
II.	A SAINT-MALO, LA CONTROVERSE SE FOCALISE SUR LE PRIX DE L'EAU..	27
1.	Une approche sectorielle de la gestion de l'eau	27
2.	Une résolution technique des questions	27
3.	Déstabilisation du système	28
III.	A BEAUFORT, LA QUESTION DE LA RESSOURCE EST OCCULTÉE.....	28
IV.	A RENNES LA QUALITÉ DES EAUX BRUTES EST UN ENJEU FAUSSEMENT FÉDÉRATEUR	29
1.	La dimension technique est relativisée.....	30
2.	Le mouvement associatif s'empare du processus de reformulation de la question de l'eau	30
2.1	Les protecteurs de l'environnement rendent lisible le cycle de l'eau	31
2.2	Les consommateurs entendent accéder au statut de citoyens.....	31
2.3	Les agriculteurs « bio » proposent une alternative qualitative.....	31
3.	Le Renouveau des modalités de gestion	33
V.	LE FONCTIONNEMENT DE LA CCE COMME INDICATEUR DE LA LOGIQUE DU SYSTÈME.....	34
1.	Les modalités de fonctionnement des CCE sont révélateurs des systèmes	34
2.	Les conditions de productivité de ces instances	34
3.	Évolutions possibles	35
3.1	Renforcement des systèmes	35
3.2	Modification des systèmes	35
VI.	QUELQUES ENSEIGNEMENTS POUR RENOUVELER LES DÉBATS AU SUD...	36
1.	Spécificité du secteur de l'eau.....	36
1.1	La durée de vie et l'amortissement des ouvrages.....	36
1.2	La tarification	37
2.	Efficacité économique du recours aux sociétés privées	37
3.	Conditions de régulation des systèmes locaux	38
	ANNEXES	41
	BIBLIOGRAPHIE.....	43
	SIGLES.....	45

Résumé

Par Elizabeth Paquot

Même si l'heure est à la redéfinition du service public, dans les pays du Nord comme du Sud, cette étude s'enracine volontairement dans une réalité française, avec l'analyse de trois entités chargées du service de l'eau en Ile-et-Vilaine; analyse plus facile à appréhender, notamment pour des raisons matérielles, mais aussi d'ordre culturel. Pour autant, les constats et résultats obtenus à partir de ces trois cas permettent de tirer quelques enseignements afin de renouveler le débat autour de la notion de services publics dans les villes du Sud, dont les problématiques de la gestion de l'eau et de l'environnement sont finalement fortement corrélées à celles des pays du Nord.

Au-delà des schémas théoriques, la démarche sociologique proposée par Isabelle de Boismenu s'intéresse aux jeux effectifs d'acteurs et au "système d'action concret". Elle porte l'analyse sur les articulations entre Etats, collectivités territoriales, entreprises privées et usagers, dans l'objectif d'assurer un service équitable, à des coûts et à des prix raisonnables. La comparaison des trois cas soulève des enjeux locaux spécifiques, mais elle permet de faire émerger les similitudes de contexte dans lesquels évoluent les acteurs, comme celles des contraintes et des stratégies d'intervention et de négociation.

L'étude met en évidence la profonde évolution du cadre institutionnel des services de l'eau qui nécessite aujourd'hui une meilleure prise en compte de la dimension environnementale. Puis elle s'attarde à l'examen de la conjonction des facteurs déterminant la constitution des réseaux d'eau, et permet ainsi de comprendre dans chacun des cas la stratégie de chacun des acteurs, gestionnaires ou usagers, et la nécessité de l'émergence d'un rééquilibrage des forces avec la montée en puissance des associations de consommateurs. La capacité de ces associations à maîtriser les questions techniques et économiques favorisent un débat de fond avec les entreprises. Comme les services techniques départementaux proches des compagnies de services ne peuvent plus jouer réellement leur rôle d'appui aux élus ou aux usagers, les collectivités locales prennent le relais et jouent le rôle de "bloc gestionnaire" au côté des entreprises privées. Le fonctionnement de ces CCE devient alors un indicateur privilégié de la logique du système et un facteur important de la mise en débat de l'information. Ces CCE se mobilisent autour de l'accès à une information complète et transparente sur la façon dont est construit le prix.

L'impact de taille de la collectivité sur le prix de l'eau constitue un des enseignements de l'étude qui tend à prouver que le coût des services d'approvisionnement en eau et assainissement est essentiellement déterminé par les investissements et la répartition des charges. La viabilité et l'amortissement seraient fonction de la taille de la collectivité, et auraient un effet direct sur la répartition des charges fixes et donc sur le prix de l'eau. L'étude a permis de mesurer l'acuité des débats entre gestionnaires et usagers par rapport à l'opacité du mode de répartition des charges, et de percevoir l'enjeu et la difficulté à établir des systèmes tarifaires transparents.

Les villes du Sud sont de ce point de vue dans une situation aussi difficile puisqu'elles sont, pour la plupart, jeunes et connaissent des taux de croissance sans commune mesure avec ceux des villes européennes. Leur fort taux de croissance et le manque d'investissements en équi-

pements handicapent fortement le déploiement des services urbains, notamment ceux d'approvisionnement en eau potable et d'assainissement. Leur mode d'extension horizontale et leur faible densité entraînent également une moindre productivité de ces services.

Ces éléments permettent de mesurer l'effort colossal et les répercussions sociales que représente le recouvrement intégral des coûts par la facturation aux usagers, condition souvent demandée par les bailleurs de fonds comme la Banque mondiale. Ils montrent aussi le peu de pouvoir de ces usagers, qui se présentent dans le système comme un ensemble relativement éclaté. L'étude met en évidence la nécessité de mobiliser les contributions des habitants comme une des conditions de la réalisation des infrastructures. En France, l'implication des usagers dans les instances de concertation correspond à un renouvellement des modes de gestion particulièrement net dans les domaines touchant à l'environnement mais aussi dans la régulation des services publics locaux. Cette implication permet aux usagers de contrôler les opérateurs et aussi de mieux comprendre leur logique de fonctionnement. Au Sud, un même mouvement est perceptible sous la pression des acteurs de la société civile, mais aussi des bailleurs de fonds. Cependant il existe des limites à ce type de participation : la difficulté des associations à se constituer en acteur cohérent; à fonctionner en tant que tel, à définir des positions cohérentes par rapport aux problèmes posés, et surtout à appréhender de manière intégrée les questions locales et l'aménagement du territoire.

L'étude permet aussi de relever d'autres difficultés qui tiennent à la constitution même des instances consultatives, qui malgré le dynamisme des acteurs de la société civile et la volonté des institutions locales, peuvent rester des cadres formels, dont la productivité reste faible dans la régulation réelle des systèmes locaux.

En matière d'efficacité économique, l'étude a mis en lumière que le transfert de la gestion des services aux sociétés privées ne garantit pas une amélioration de l'efficacité du système. La contribution des compagnies privées se retrouve essentiellement au niveau de la mutualisation des moyens techniques et humains, dont peuvent profiter les collectivités locales. Elle met en évidence la question de l'échelle pertinente de péréquation des systèmes d'approvisionnement en eau et la problématique des petites structures, notamment en Afrique. Elle montre aussi que la qualité des contrats et leur suivi jouent une place prépondérante dans les enjeux économiques. Ces constats permettent, enfin, de moduler l'idée d'une suprématie du privé et de la concurrence et surtout d'en pointer les limites en termes de maîtrise des systèmes.

La question se pose moins en termes de transfert de charges au privé, comme cela est souvent présenté, mais au contraire en termes de redéploiement des compétences, de manière à parvenir à un équilibrage des forces entre le prestataire privé et le commanditaire public.

Pour conclure, le renforcement des logiques en place facilitent la mise en débat, et la modification des systèmes vers de nouvelles instances grâce à la prise en compte des enseignements issus de leur fonctionnement, permettant une évolution possible des modalités de régulation dans un système intégré.

Avant-propos

Au Nord comme au Sud, l'heure est à la redéfinition de la notion de service public. Dans les pays du Sud, de vastes mouvements de privatisation des sociétés chargées du service de l'eau sont en cours. Mais le tout-privé est-il capable d'assurer un service à tous, à des coûts raisonnables ? Tout en reconnaissant l'efficacité d'une logique privée dans la fourniture de l'eau, comment assurer une régulation du service, qui garantisse un service équitable, à un prix raisonnable ? La privatisation se fait en effet par des contrats de longue durée, et la concurrence entre opérateurs, censée garantir le meilleur rapport qualité-prix, ne joue pas si facilement. Par ailleurs, qui, et dans quelles conditions, est capable d'assurer une telle régulation face à des entreprises privées, parfois internationales ?

Le débat porte sur des modalités nouvelles d'articulation entre États ou collectivités territoriales, entreprises privées et usagers. Dans les discours, on attend des associations d'usagers qu'elles puissent peser sur les choix du service de l'eau et faire entendre la voix des citoyens. Mais les propositions institutionnelles, censées garantir la voix des usagers, restent assez théoriques, toutes séduisantes quand elles sont sur le papier. Si les municipalités semblent déjà trop faibles pour peser sur les choix techniques, est-il raisonnable de penser que des associations de quartiers puissent le faire ?

Pour mieux réfléchir les conditions et modalités d'une régulation du service de l'eau, un détour par les situations du Nord n'est pas inutile. Pas pour projeter un modèle, mais au contraire pour mieux comprendre comment se jouent ces jeux entre acteurs (privés, municipaux, associatifs) dans des cas de figure concrets. En France, par exemple, différents cas de figure existent, entre la régie municipale (ou par un syndicat intercommunal) et la concession à des entreprises privées. Au-delà des schémas théoriques, quels sont les rapports de force et les jeux d'acteurs ? Voit-on apparaître une régulation effective du service de l'eau ? Récemment, la loi Joxe de 1992 a créé des commissions consultatives de services publics. Comment cette volonté d'associer les usagers au service public est-elle perçue par les entreprises et les élus ? De telles commissions permettent-elles de modifier significativement la structure du jeu ?

L'analyse sociologique proposée par Isabelle est particulièrement intéressante, car elle s'intéresse aux jeux d'acteurs effectifs, « au système d'action concret » qu'on peut observer dans trois cas de figure contrastés d'Ille-et-Vilaine. Chaque situation est spécifique, du fait des caractéristiques structurelles du réseau (taille, dispersion des usagers, ancienneté), de son histoire, des dynamiques sociales, des enjeux majeurs. Les points sur lesquels se cristallisent les enjeux (assainissement d'un côté, prix de l'eau de l'autre) dépendent de ces configurations locales. Un même schéma institutionnel aura des réalités différentes selon les contextes. Dans chacun des cas, Isabelle identifie les acteurs et les enjeux, et reconstruit la logique du jeu.

La réalité des commissions d'usagers dépend aussi fortement de ce que veulent en faire les élus, selon qu'ils les instrumentent ou souhaitent créer un réel espace de dialogue. Mais dans

tous les cas se pose la question de l'accès à l'information et de la capacité des associations (comme des municipalités d'ailleurs) à maîtriser les questions techniques et économiques, pour être dans un débat de fond avec les entreprises. Sans effort spécifique de ce côté, l'action des usagers ne peut être que revendicative. Pour l'instant, le bilan de ces commissions est assez mitigé : ce nouvel acteur dans le jeu ne pèse que peu sur les relations élus/entreprises, en partie parce que les élus refusent un éventuel contre-pouvoir.

La comparaison des trois cas montre que la question se pose aussi pour les municipalités. Les services techniques départementaux sont souvent trop proches des compagnies pour jouer réellement un rôle d'appui aux élus. C'est surtout à Rennes, grande municipalité ayant la capacité de développer et maintenir un service technique fort, et maîtrisant une partie du service qui reste en régie, que de réelles négociations peuvent s'établir avec l'entreprise concessionnaire. Face aux clauses des contrats, aux choix d'investissements, aux questions de tarification, petites municipalités et syndicats intercommunaux sont souvent démunis, à moins que les besoins d'investissements trop longtemps reportés, le souci de faire porter sur l'entreprise la responsabilité des augmentations de tarifs, et des échanges réguliers fondés sur une même culture technique, finissent par leur construire des intérêts communs. Les collectivités constituent alors un « bloc gestionnaire » avec les entreprises privées, guère intéressées à ce que les usagers s'immiscent dans le jeu.

On voit bien comment de telles analyses éclairent le débat sur les conditions d'une régulation du service de l'eau au Sud.

Philippe Lavigne Delville

Introduction

Lorsque l'on s'intéresse à la question de l'eau, on s'aperçoit que des contextes et des données objectives similaires, concernant sa qualité, sa disponibilité ou encore son prix, aboutissent à une cristallisation des questions contrastée selon les lieux étudiés. Ce type d'étonnement m'a conduit à m'intéresser à la façon particulière dont émergent et se construisent les problèmes. Dans cette perspective, l'existence d'instances de concertation¹ centrées sur la question du service public de l'eau, peut servir non seulement de « porte d'entrée », mais également de « révélateur » des modes de relation, qui s'établissent entre les acteurs autour de la question de l'eau au niveau local. Dès lors, trois entités, disposant d'une commission consultative des services publics (CCE)², ont été retenues pour cette étude.

1. Rennes et son agglomération, où se concentre près de la moitié de la population du département.
2. Saint-Malo, ville touristique, connaissant une forte fluctuation saisonnière.
3. Les 36 communes, majoritairement rurales, du SIEB (Syndicat des eaux de Beaufort).

Ces trois entités, dont les situations géographiques, humaines, historiques sont fort différentes, nous fourniront des terrains d'observation particulièrement féconds pour tenter d'interpréter les raisons de leurs évolutions divergentes.

Sur chacun des terrains d'étude, une première phase de constats nous conduira à :

- ▷ présenter la situation locale ;
- ▷ saisir la manière dont s'organise la constellation des acteurs et en particulier, l'articulation entre sociétés privées et collectivités publiques, ainsi que le rôle des associations d'usagers ;
- ▷ décrire le fonctionnement des CCE.

1 Extrait du code des communes, Art L 332-2 L.n. 125 de février 1992, art. 26-1 (2). Il est créé une commission consultative compétente pour un ou plusieurs services publics locaux exploités en régie ou dans le cadre d'une convention de gestion déléguée. Elle doit comprendre parmi ses membres des représentants d'associations d'usagers du ou des services concernés. Elle est présidée par le maire ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent. Cette obligation ne s'applique qu'aux services des communes de plus de 3 500 habitants et aux établissements publics de coopération comprenant au moins une commune de 3 500 habitants et plus.

2 Que nous appellerons par commodité dans la suite du texte, Commission consultative de l'eau (CCE).

Quelle régulation pour le service de l'eau ?

Dans un deuxième temps, nous mettrons en regard les éléments transversaux pour mieux interpréter les raisons des disparités qui se font jour dans l'émergence des problèmes et étudierons les conditions de contrôle ou de régulation en fonction de la spécificité des organisations institutionnelles.

A la lumière de ces analyses, nous pourrons, en conclusion, tirer quelques enseignements par rapport aux débats du Sud, qui concernent spécialement le GRET en tant qu'association de solidarité internationale portant, notamment, sur la constitution des infrastructures des services publics de l'eau et de l'assainissement, l'efficacité économique de la mise en concurrence des sociétés privées ou la capacité des pouvoirs publics et des usagers à réguler les systèmes locaux.

Constats

Mise en scène des problèmes et des acteurs de la gestion de l'eau dans trois situations contrastées

I. CONSTITUTION DES SYSTEMES D'EAU ET D'ASSAINISSEMENT

L'eau ne peut se transporter sur de grandes distances. Sa gestion est donc locale, ce qui n'a pas empêché ce service de se généraliser, sans toutefois que la répartition des charges se fasse à un niveau national. Il en découle une grande hétérogénéité de prix, essentiellement déterminée par des investissements importants à longue durée. C'est pourquoi il nous faut examiner la situation de chacune des entités retenues pour notre étude, afin d'avancer dans la compréhension de leur système respectif.

1. Le pouvoir épurateur des marées a été longtemps surestimé à Saint-Malo

L'assainissement est l'élément dont on parle le plus dans la cité corsaire, du fait des travaux importants qui y ont été réalisés. Dans ce domaine, la ville partait de rien, puisque les eaux usées étaient envoyées à la mer après un simple dégrillage. A la fin des années 80, un tournant est pris, car la mise en lumière de la piètre qualité des eaux de baignade fait peser un risque sérieux sur l'activité touristique de la ville. L'importante campagne de travaux effectuée au début des années 90 (au total presque 800 millions de FF) règle les problèmes les plus importants et permet aux plages de recouvrer une image attrayante.

2. Le SIEB est producteur d'eau pour Saint-Malo

Pour ses ressources en eau, Saint-Malo dépend entièrement du Syndicat intercommunal des eaux de Beaufort (SIEB). L'eau potable constitue donc « l'intersection » entre ces deux entités, dont procède, en partie, la complexité de leur système respectif, comme nous allons le montrer. Le SIEB, créé en 1941, est aujourd'hui l'un des syndicats les plus importants du département, puisqu'il regroupe 36 communes représentant une population de près de 50 000 habitants, soit l'équivalent de la ville de Saint-Malo.

Quelle régulation pour le service de l'eau ?

Ce syndicat a une capacité de production de 6 millions de m³/an³. La disponibilité des eaux brutes est suffisante pour répondre à cette demande. Pourtant, des problèmes de quantité se posent, lorsque se conjuguent les facteurs climatiques d'une année sèche et les fluctuations saisonnières de la demande malouine. Mais surtout, lorsque la dégradation des eaux brutes⁴ entraîne la fermeture, en été, de certaines retenues où les taux de pollution dépassent les taux admissibles et, pour d'autres, une adaptation des filières de traitement des eaux brutes par des équipements de plus en plus sophistiqués.

Ceci conduit les responsables du SIEB à envisager la réalisation d'un vaste projet d'usine de traitement auprès du barrage du Bois Joli, dont la construction date de 1990. Jusqu'alors, le frein principal à ce projet résidait dans les relations tendues entre les différentes communes concernées de part et d'autre de la Rance. Mais la possibilité d'obtenir une subvention pour sa réalisation a permis la naissance (septembre 1996) du Syndicat de production du département de la Côte d'Émeraude (SMPCE), sixième et dernier du département. Cette entité s'insère ainsi dans l'assemblage « en poupées russes » de structures liées à l'eau (cf. schéma ci-dessous).

SMGD

(Syndicat mixte de gestion départemental)



SMPCE, SYMEVAL, SMPBC, SMPPIR, SMPO, SMPBR

(6 syndicats de production)



SIEB, St-Malo, St-Lunaire, Dinard, Syndicat rive gauche

(60 collectivités distributrices ou collectivités primaires)



Beaufort (36 communes), Syndicat rive gauche (4 communes)

(352 communes sur le département)

3 Qui se répartissent entre le SIEB : 2,3 millions de m³ ; Saint-Malo : 3,2 millions de m³ ; Dinard 450 000 m³ pour un total de 64 000 clients.

4

Eaux brutes	SIEB			
	Plerguer	St Coulomb	Le Tronchet	La Bousac
Teneurs maximales				
NO ₃ -(mg/l) 97	0/25	0/25	25/40	0/25
NO ₃ -(mg/l) 98	25/40	>50	25/40	40/50
Pesticides 98	>0,4	>0,4	>0,4	>0,4

Sources : DDASS/DRAS de Bretagne ; résultats du contrôle sanitaire 1998.

L'imbrication entre Saint-Malo et Beaufort est si forte qu'on se demande pourquoi ces deux entités ne se réunissent pas en une seule. On le comprend mieux lorsque l'on sait que le statut d'acheteur en gros permet aux malouins de bénéficier d'un prix préférentiel. Mais en même temps, leur autonomie en matière de distribution leur permet de ne pas être pénalisés par la faible productivité du réseau du SIEB, due à la dispersion de l'habitat de la zone desservie. Pourtant, ce coût de distribution moins élevé n'aboutit pas à une baisse significative de leur facture d'eau⁵.

Le deuxième élément qui distingue la zone de Beaufort de la cité corsaire est la partie assainissement puisque le SIEB n'a pas de compétence en ce domaine. Selon le poids relatif de cette composante, le montant de la facture globale est donc très variable pour les 36 communes du SIEB, mais elle atteint, dans bien des cas, un niveau supérieur à celui de Saint-Malo.

3. A Rennes, la structuration des réseaux est ancienne

La mise en place des infrastructures liées à l'eau et à l'assainissement date de plus d'un siècle et leur coût est largement amorti, pourtant la question de l'eau reste centrale aux yeux des rennais. Essayons de comprendre pourquoi et plus précisément sur quelles dimensions du problème se focalise l'attention.

En matière d'assainissement, la ville avait confié à la CGE (Compagnie générale des eaux) dès 1883 la gestion du réseau, à l'origine, pour une durée de 50 ans. Mais constatant des manquements à la qualité des prestations, elle en reprend la maîtrise directe en 1896, date depuis laquelle le service est assuré en régie. Depuis lors, le réseau n'a cessé de se développer jusqu'à la construction de la nouvelle station d'épuration de Beaurade, opérationnelle depuis 1997 et capable d'aller au-delà des normes européennes⁶.

En matière d'approvisionnement en eau, la municipalité de Rennes confiait la construction des ouvrages et leur gestion à la CGE dès 1880. Cette délégation a été maintenue depuis lors. Le système d'approvisionnement fournit une demande en eau potable annuelle de près de 12 millions de m³ destinés pour moitié aux rennais et pour le reste aux collectivités voisines, qui en

5

Pour 120 m ³	Moyenne nationale	Saint-Malo	SIEB
Eau	829,08	1 290,40	2083,24
Assainissement	611,94	1 758,12	Variable selon communes
Total (dont taxes & redevances)	1974	3 703,98	
Evolution assainissement 85/92		+ 249,72 %	
Évolution totale du prix 92/97	61 %	74 %	

6 En matière de rejet d'azote et de phosphore pour atteindre des taux de dépollution, respectivement de 90 % et de 95 % et de 97 % pour les matières organiques ; capacité 360 000 EH ; 45 à 80 000 m³ d'eau y transitent chaque jour.

ont fait la demande. La ville de Rennes, avec ses services, est donc le plus gros producteur du département.

Sur le plan quantitatif, la consommation de Rennes est stable depuis 10 ans, mais la progression des besoins serait essentiellement due à l'augmentation de la demande des communes périphériques. En termes de qualité, les eaux brutes auxquelles Rennes s'approvisionne se dégradent. Les pesticides ont fait leur apparition dans toutes les retenues, la pollution par les nitrates est élevée. Dans ces conditions, assurer l'approvisionnement en eau potable représente un défi de plus en plus difficile à relever, car les pollutions par les pesticides sont complexes, entraînant des problèmes en cascade, mais surtout l'abaissement des taux de nitrates est actuellement traité par le mélange des ressources⁷, liant ainsi fortement les questions de qualité et de quantités d'eau disponibles.

Cette situation a conduit à une estimation des besoins à hauteur de 29 millions de m³/an à l'horizon 2005 et à réaliser des études, notamment pour un projet de retenue sur le Meu. Pourtant, ce projet ne recueille pas l'assentiment de tous les acteurs concernés et du Conseil général en particulier. Aussi, une mission d'inspection a été chargée d'étudier les solutions techniques envisageables pour l'approvisionnement en eau du district de Rennes. Le rapport rendu public en février 1999, lie fortement les aspects qualité et quantité puisqu'il conclue que « la satisfaction des besoins en eau potable ne pourra s'envisager durablement que par une politique active de reconquête de la qualité des eaux ».

II. PRESENTATION DES ACTEURS

L'examen de la conjonction de facteurs, qui dans chacun des trois cas étudiés détermine la constitution des réseaux d'eau et d'assainissement, nous aura permis de comprendre les situations précises sur lesquelles s'articule la stratégie de chacun des acteurs concernés par la question, en tant que gestionnaires ou usagers du service public.

1. A Saint-Malo, il existe un clivage entre gestionnaires et associations de consommateurs

Pour les Malouins, la fin des années 80 marque un bouleversement profond du service public de l'eau. Sa gestion, jusqu'alors assurée en régie, est confiée à un exploitant privé, la CEO (Compagnie de l'eau et de l'ozone, 1985). Quelques années plus tard, les usagers voient le montant de leur facture subir une augmentation aussi forte que soudaine.

1.1 La municipalité et l'exploitant font bloc

Les difficultés auxquelles se trouvent confrontés les élus sont d'ordre financier, puisqu'il leur faut faire face à d'importants investissements, dont la répercussion sur la facture d'eau sera

⁷ Les eaux de Rennes 1 et 2, plus chargées en nitrates, sont additionnées aux eaux de Rennes 3 et 4 pour respecter la norme de 50mg/m³, même si cette limite est souvent approchée.

lourde. Le recours au secteur privé présente de sérieux avantages, en leur évitant d'être en première ligne, au moment où l'augmentation des prix suscite un mécontentement du public. Mais, cet appel au privé leur permet surtout d'avoir recours à des prêts auprès de leur fermier⁸. Cet élément a sans doute été déterminant dans le choix du passage en affermage. Mais il n'est pas sans contrepartie sur les contrats, notamment sur l'allongement de leur durée et leur contenu, qui sont à l'avantage du concessionnaire, comme le note le rapporteur de la CRC (Cour régionale des comptes)⁹. Les contrats constituent la pièce maîtresse du rapport entre collectivité locale et exploitant. Mais ils sont rédigés de telle manière qu'ils laissent une large marge à l'interprétation. Améliorer l'économie du service consisterait à modifier progressivement leur contenu à la lumière des incidences concrètes sur le terrain. Or, cela nécessiterait un rééquilibrage des forces et de l'expertise des services techniques pour qu'ils aient les moyens d'exercer, à parité de moyens, leur rôle de maîtrise d'ouvrage. Or, la modification du statut de gestion s'est accompagnée d'un transfert des charges, mais aussi des moyens vers l'extérieur. Cette conjonction de facteurs explique la force du couple élu/fermier.

1.2 La montée en puissance des associations de consommateurs

Face au couple élu/fermier, les associations de défense des consommateurs occupent le devant de la scène. L'une de leurs principales ressources réside dans leur regroupement au niveau local. Mais les alliances restent ponctuelles et le mouvement associatif est traversé de conflits. En outre, la faible mobilisation des usagers, au-delà des levées de boucliers occasionnées par les fortes augmentations de la facture d'eau, fragilise la position des associations, allant jusqu'à mettre en cause leur représentativité ou fragiliser leur position. Sur le plan matériel, les associations malouines sont également en position de relative faiblesse, d'autant plus que l'essentiel de leurs ressources provient de la ville, vis-à-vis de laquelle elles se trouvent dans une situation de dépendance. Il est donc clair que les moyens matériels et humains, dont disposent respectivement le bloc gestionnaire et le mouvement associatif, mettent les protagonistes du débat sur l'eau à Saint-Malo dans un rapport de forces très inégal.

1.3 Cristallisation des oppositions autour du prix de l'eau

La première revendication des associations porte sur le prix de l'eau, qui a fait un bond important en 1992. Le moteur de cette mobilisation est l'indignation morale, car ce prix est jugé injuste, notamment pour les petits consommateurs.

Les associations demandent une information complète et transparente sur la façon dont est construit ce prix. Elles se mobilisent non seulement contre le niveau élevé du prix, mais à travers lui, contre le transfert du service à une société privée, dont les bénéfices qui en découlent sont jugés d'autant plus illégitimes, que les plus démunis en pâtissent. Les déclarations de régularité des comptes ne les convainquent pas, à partir du moment où elles n'ont en leur possession que des documents résumés souvent peu clairs, mais surtout dont elles estiment que le

8 Ce système, largement répandu en France, a été utilisé à Saint-Malo pour boucler le financement des travaux de l'usine d'épuration.

9 « Lors de son précédent contrôle, la chambre avait noté que, s'écartant des cahiers des charges type, les contrats d'affermage de l'eau et de l'assainissement contenaient des stipulations plus favorables au fermier qu'à la collectivité ». (Rapport de la CRCB, Saint-Malo 1996).

mode de présentation est destiné à masquer la réalité des choses. Aussi, les consommateurs en arrivent à considérer que la solution consiste à faire appel à des instances extérieures pour obtenir les informations qu'ils réclament. Beaucoup font référence aux rapports de la CRC, certaines associations réclament la conduite d'un audit. L'engagement de procédures judiciaires paraît, à certaines d'entre elles, le seul recours réellement efficace. Mais pour entrer dans cet ultime niveau de relations, elles savent qu'elles doivent être suffisamment armées pour ne pas se trouver dans une situation d'autant plus dangereuse que les intérêts mis en cause sont importants.

Ainsi, le débat entre gestionnaires et usagers s'est déplacé d'un niveau matériel et technique sur le prix et la modulation des tarifications, à un niveau idéologique portant sur le mode de gestion du service public. Les associations perçoivent l'opacité qui entoure la nouvelle gestion comme une confirmation de leur méfiance initiale. Le retour à la régie devient progressivement l'enjeu principal et le débat se situe aujourd'hui sur le terrain politique, où les relations entre protagonistes se jouent plus en termes de rapports de forces.

2. A Beaufort, les acteurs ne se rencontrent pas

La compétitivité des compagnies privées sur le plan technique et gestionnaire, qui constituait l'une des raisons du choix des élus malouins en faveur de l'affermage, se présente ici de manière beaucoup plus évidente encore, étant donnée la faiblesse des moyens des communes rurales. La stratégie des usagers, en revanche, semble moins lisible qu'à Saint-Malo.

2.1 L'alliance entre l' élu, l'exploitant et le fonctionnaire

La mise en commun des moyens des 36 communes du SIEB leur permet d'accéder à une meilleure économie d'échelle, qui n'a cependant pas été de pair avec la constitution de services techniques. Cela explique d'autant mieux le recours à la CEO avec laquelle un contrat est passé en 1974. Il fait lui aussi l'objet de reconductions sur une période plus longue qu'à Saint-Malo puisque son origine est plus ancienne.

La solidité du lien entre élus et exploitant repose ici sur les mêmes bases qu'à Saint-Malo. Il s'y ajoute une raison technique, qui joue un rôle déterminant, car la production d'une eau de qualité est non seulement une obligation légale, mais constitue un domaine auquel sont particulièrement sensibles les usagers. Cela a été clairement démontré par la visite de l'usine de Plerguer¹⁰, qui a drainé 2 000 personnes de la région, toutes intéressées par la technologie utilisée pour rendre l'eau potable. Cet épisode met en valeur le fait qu'à Saint-Malo et à Beaufort, la qualité, pour laquelle la technicité de l'exploitant est la meilleure garantie, se concentre sur le segment de l'eau distribuée.

Par ailleurs, la configuration du groupe gestionnaire à Beaufort se différencie de celle de Saint-Malo par la présence de la DDAF (Direction départementale de l'agriculture et des forêts) qui, en l'absence de services techniques, joue un rôle de conseil auprès des communes

¹⁰ La retenue de Beaufort est la plus ancienne puisqu'un premier captage au profit de Saint-Servan a été réalisé dès 1912. Elle constitue avec l'usine de Plerguer, qui lui est associée, l'entité la plus importante et la plus moderne du SIEB.

rurales. Si elle apporte un réel appui aux élus, grâce à des outils adaptés à l'exercice de leurs responsabilités, son rôle de tiers entre la collectivité et l'exploitant est moins net. On voit au contraire s'établir un tissu de relations privilégiées entre eux, dans la mesure où l'actualisation des informations collectées par la DDAF pour exercer sa fonction, nécessite la constitution d'un réseau et repose sur la confiance, en contrepartie d'une certaine confidentialité. Aussi, l'élu, l'administrateur et le fermier semblent former pour les observateurs extérieurs et en particulier les usagers, une coalition si forte que les responsabilités ne peuvent parfois être distinguées.

2.2 L'univers éclaté des usagers

Face à ce bloc, au sein duquel les interdépendances sont fortes, les usagers se présentent au contraire comme un ensemble relativement éclaté.

Les associations de protection de l'environnement (APE)

Il existe sur la zone de Beaufort de nombreuses associations de protection de l'environnement, dont la disparité de taille n'a d'égale que leur dispersion. Elles se mobilisent essentiellement contre les méfaits de l'agriculture productiviste, c'est-à-dire les installations illégales et surtout les complicités ou les dérogations illicites accordées aux exploitants par les administrations chargées du contrôle de l'application de la réglementation. Mais les APE sont surtout en butte aux élus, dont elles dénoncent l'ambiguïté.

Les associations de défense des consommateurs (ADC)

Celles-ci ne font pas de différence entre le SIEB et Saint-Malo, puisque ces deux entités distribuent la même eau, par l'intermédiaire d'un même fermier. Leur collaboration est étroite et leurs orientations convergent. Ainsi, ont-elles demandé, comme à Saint-Malo, l'instauration d'une CCE pour le SIEB. Cette commission a effectivement été mise en place, mais elles n'en font pas partie.

Les ADC, tout comme les APE, font la relation entre la qualité des eaux brutes et de l'eau distribuée et ne manquent pas de relever les contradictions entre ces deux facettes d'une même question. Pourtant, il n'existe pas de pont entre elles au niveau local et ce sont au contraire leurs oppositions qui sont mises en avant.

Les acteurs économiques

Pas plus qu'à Saint-Malo, ces acteurs économiques n'interviennent dans le débat sur les services publics. Certains d'entre eux, comme les mytiliculteurs, sont pourtant particulièrement concernés par la dégradation des effluents et par conséquent de l'eau de la baie du Mont Saint-Michel, du fait des pratiques intensives des maraîchers. En effet, la valeur de leurs produits dépend directement de la qualité de l'eau de mer. Mais force est de constater qu'entre eux, la confrontation n'a pas lieu, sans doute parce que la tension entre ces groupes est trop forte.

3. A Rennes, il existe un consensus apparent sur la question de l'eau

La situation rennaise se présente très différemment de celles que nous venons de décrire, dans la mesure où l'on note une convergence de vue entre la position des élus et celles des associations sur la nécessité d'appréhender la question de l'eau d'un point de vue global, c'est-à-dire

qui embrasse également la dimension de la gestion de la ressource. Pour autant, chacun de ces groupes développe des approches spécifiques.

2.3 L'administration départementale a pris la mesure de la transversalité de la question

Au niveau des structures déconcentrées de l'Etat, la prise en compte de la globalité de la question de l'eau est acquise. Cela se manifeste notamment à travers la création d'un « pôle de compétences sur l'eau » pour garantir la cohérence de l'action de l'Etat dans un domaine, où plusieurs services déconcentrés sont investis d'une mission précise (DDASS, DDE, DDAF et DIREN). Mais, la mise en place du « pôle eau » n'a pas fondamentalement modifié les logiques en place, notamment en matière de circulation de l'information. Cela n'a pas résolu non plus la contradiction entre le rôle de police de l'eau et l'action en faveur du développement de l'agriculture exercés par une seule et même administration, en l'occurrence la DDAF.

2.4 Les élus disposent d'un éventail de possibilités pour déployer leur stratégie

Dès lors que le cycle de l'eau est abordé dans sa globalité, les contraintes auxquelles les élus ont à faire face sont plus nombreuses, mais ce faisant, l'amplitude de leurs actions est plus vaste et les possibilités dont ils disposent pour déployer leur stratégie plus nombreuses.

Maîtriser le prix

Dans le domaine du service de l'eau et de l'assainissement, les élus ont une contrainte forte, celle de la maîtrise du prix car les augmentations brusques peuvent envenimer les relations avec la population, avec une particulière sensibilité vis-à-vis du secteur privé, comme le démontre le cas de Saint-Malo. La ville ne peut ignorer ce contexte, mais son objectif est avant tout de pouvoir tirer parti de l'expertise et des atouts que lui offre le fermier pour améliorer les performances du système, d'autant plus que dans la constitution de ce prix, la marge bénéficiaire de l'exploitant joue indubitablement un rôle, mais elle n'est qu'une de ses composantes. Ceci l'a conduit à créer (1977) la Direction des services à caractère industriel et commercial (SCIC). Le développement de cette fonction spécifique de suivi et de contrôle assure un équilibrage du rapport des forces entre la CGE et la ville de Rennes. Par ailleurs, l'existence d'un mode de gestion en régie directe pour la partie assainissement, depuis plus d'un siècle, va dans le même sens. En effet, à défaut de pouvoir jouer sur une concurrence entre sociétés privées, qui n'existe pas véritablement¹¹, la ville de Rennes a l'avantage de pouvoir faire valoir une forme de challenge avec le système de la régie lors de la renégociation des contrats. Les élus sont alors fondés à mettre en balance cette alternative qui peut valablement soutenir la comparaison avec une gestion privée.

¹¹ L'association Service public 2000, dont la mission est d'aider les élus locaux dans leur maîtrise des services publics délégués, constate dans son rapport annuel (1998) que, malgré un effet bénéfique de la loi Sapin, imposant des mesures de transparence au moment de la passation des marchés, « *le poids du passé reste important et la logique de partage des territoires entre opérateurs de longue date est encore présente* ». L'association constate en effet que, sur les quelques 500 contrats de délégation dans le domaine de l'eau, qui, chaque année, arrivent à échéance, les changements d'opérateurs sont l'exception. Les échos 17/18 avril 1998.

Mettre l'accent sur la qualité de l'eau

Cet objectif se décline selon plusieurs modes d'interventions concomitantes.

■ **Tenir compte de la sensibilité du public**

Nous l'avons dit, le public est particulièrement sensible à cette question et la ville de Rennes a voulu aller au-delà des obligations légales en matière d'information sur l'eau. Pour le faire, elle s'appuie sur les associations, en complément de l'action de ses services. Dans ce contexte, l'institution des CCE a constitué une occasion d'ouvrir encore plus largement les échanges avec les associations.

■ **Entreprendre des actions de reconquête**

La ville de Rennes est également présente sur le terrain de la gestion de la ressource. La prise en compte de cet aspect des choses constitue l'une des différences essentielles entre les sites étudiés. La municipalité s'est engagée sur le terrain, notamment au travers du programme BEP2 (Bretagne eau pure n° 2), dont le but est la reconquête de la qualité des eaux brutes. Le principe essentiel de cette démarche consiste à intervenir sur une entité, le bassin versant (BV), sur lequel il s'agit de concentrer les moyens. Le choix du BV comme échelle d'intervention, semble pertinent pour parvenir à une mobilisation locale suffisamment forte, et obtenir à moyen terme des résultats précis et mesurables.

■ **Ne pas désigner un groupe particulier comme pollueur**

La logique électorale rend quasi impossible la désignation d'un groupe comme agent de pollution. Pourtant, les pratiques agricoles constituent un sérieux handicap pour mener à bien une action de reconquête. Dans ce contexte, on peut interpréter la décision médiatique d'interdire la boisson d'eau du robinet dans les cantines scolaires (avril 1997), comme un moyen de modifier le rapport des forces vis-à-vis du monde agricole et des administrations qui les appuient, tout en tirant les dividendes de la construction de la station d'épuration de Beaurade, qui exonère les citoyens de toute responsabilité sur la pollution des eaux. On peut également percevoir le versus dynamique de cette même logique, par l'engagement des élus rennais dans une « opération pesticide », consistant à mettre en valeur les responsabilités de l'ensemble des acteurs, qu'ils soient citoyens ou ruraux, dans cette pollution¹², et ce faisant, à les enrôler conjointement dans des actions de reconquête. Cette action a l'immense mérite d'éviter la désignation d'un fautif tout en offrant la possibilité de transformer une culpabilité diffuse en une responsabilité partagée.

¹² Il s'agit d'une pollution très particulière en ce sens que la responsabilité des agriculteurs n'y entre que pour 50 %. L'autre moitié provient des usages non agricoles, collectivités, administrations, SNCF, particuliers. L'affirmation peut surprendre, puisque cette dernière catégorie utilise une quantité très inférieure en volume, mais les taux de pollution ne sont pas proportionnels aux quantités déversées. Ils dépendent beaucoup plus largement de la nature des sols où la substance active est appliquée, une terre arable a de plus fortes capacités d'absorption qu'un terrain goudronné. Par le jeu du ruissellement, les risques de diffusion de pesticides dans l'eau sont d'autant plus grands que le milieu est urbanisé. Les jardiniers amateurs sous-estiment le danger des traitements qu'ils font, n'hésitant pas du reste à en mettre un peu plus pour être sûrs que ce soit efficace.

Sécuriser le système sur le plan quantitatif

La construction du barrage sur le Meu, envisagé par la ville de Rennes, ouvre un débat entre les deux « grands » acteurs de l'eau en Ile-et-Vilaine, c'est-à-dire le Conseil général et l'agglomération rennaise qui, avec l'ensemble de ses infrastructures, représente un poids presque équivalent. La conclusion de la commission d'enquête en faveur de la reconquête de la qualité des eaux semble isoler la ville de Rennes dans sa position. Mais le fait qu'aucune décision ne soit encore prise, tend à prouver que les négociations continuent et ce faisant, que le rapport des forces est relativement équilibré.

Ce bref panorama met en valeur la façon dont les élus parviennent à garder la maîtrise du système. En effet, la construction du barrage sur le Meu peut paraître contradictoire avec le souci de reconquête de la qualité des eaux. Il met au contraire en valeur le fait que la ville de Rennes utilise les contraintes auxquelles elle doit faire face comme autant d'opportunités dans le jeu des forces en présence. Ainsi, sur les thèmes sensibles du prix, mais surtout de la qualité, la municipalité prend effectivement en compte les préoccupations du public, mais se garde cependant de prendre des mesures à l'encontre des agriculteurs. Ce faisant, les élus parviennent à maintenir un équilibre avec la CGE d'une part, et le Conseil général de l'autre, mais aussi les administrations départementales et notamment la DDAF.

2.5 Les associations se mobilisent autour de la question de l'eau

A côté de la scène publique « l'opinion publique », fortement sensibilisée au problème de la qualité de l'eau en Bretagne, aborde la question dans sa globalité, depuis la ressource jusqu'à la production. Ce large consensus recouvre cependant une pluralité d'approches dans l'agencement des questions.

Les associations de consommateurs ont acquis une crédibilité dans le domaine de l'eau

Le dynamisme des associations de consommateurs est lié à l'existence d'une structure particulière qui permet la fédération de leurs moyens. Il s'agit de la MCE (Maison de la consommation et de l'environnement), dont les financements proviennent de la ville de Rennes et de la DRCCRF (Direction départementale de la concurrence de la consommation et de la répression des fraudes). Certaines associations se sont progressivement spécialisées sur le thème de l'eau et sont parvenues à se constituer en acteurs reconnus, grâce à une alchimie assez rare, qui explique la place particulière qu'elles occupent à Rennes. Elles sont donc appelées à siéger dans de nombreuses commissions. Aussi, il leur est parfois difficile de siéger et de se soumettre aux calendriers administratifs, car malgré l'existence de quelques personnes très au fait des questions, la majorité de leurs membres manque de formation pour exercer de façon efficace leurs responsabilités citoyennes au sein de ces instances. Cela pose la question du niveau pertinent d'intervention, notamment dans le domaine de l'eau où l'émiettement des collectivités amoindrit leur capacité de présence. C'est la raison pour laquelle, elles demandent à siéger au niveau départemental du SMGD.

Les analyses des associations de défense de l'environnement sont reconnues

Les associations de protection de l'environnement sont identifiées pour leur rôle précurseur dans l'alerte sur la pollution des cours d'eau. Elles ont été conduites à s'intéresser aux causes des dégradations en embrassant tous les aspects touchant à la thématique de l'eau, c'est-à-dire en s'impliquant également sur le versus consommation de la question. Aujourd'hui, leur reconnaissance est en grande partie liée au succès de leurs actions contentieuses. Cela constitue une évolution significative des modes d'intervention traditionnels, avec un impact incontestable sur la jurisprudence, même si ces actions ne parviennent pas à inverser les tendances lourdes.

Les agriculteurs « alternatifs » constituent une force qui commence à peser

Ces agriculteurs s'opposent aux méfaits du système productif en développant des expériences viables sur le plan économique, tout en étant respectueuses de l'environnement. Ils développent également des recherches dans ce sens, car jusqu'à une période récente, tout avait été orienté vers la productivité. Aussi, les nouveaux concepts qu'ils proposent sont repris, notamment dans le cadre des opérations BEP2. Par ailleurs, ils entendent construire avec les citadins de nouvelles relations, la proximité d'une grande ville comme Rennes est donc un atout important pour mettre en œuvre ces modèles. En contrepoint de ces alternatives, ils mettent en valeur le faible effet de levier économique du secteur de l'agriculture conventionnelle et dénoncent de la même manière l'agriculture raisonnée, cette voie médiane consistant à limiter les intrants au strict minimum. Enfin, ils dénoncent l'incohérence du système des primes aux agriculteurs qui déterminent leurs décisions même si éventuellement ils savent que leurs pratiques ne sont pas satisfaisantes sur le plan environnemental.

La constitution d'un « front commun »

L'une des particularités du mouvement associatif est le rapprochement que l'on peut observer entre les différents groupes, à partir de leur point d'entrée spécifique, autour d'une appréhension plus globale de la question de l'eau. Ce trait commun est sans doute à l'origine des nouvelles formes d'organisations qui voient le jour pour favoriser la collaboration et la réflexion interactive entre les groupes. Le collectif « Cohérence »¹³, s'est créé dans cette mouvance. Il se pose en alternative face aux nuisances provoquées par les excès du productivisme et entend peser sur les débats au nom de l'intérêt général, c'est-à-dire en particulier de la santé humaine. La maîtrise de l'équilibre entre des groupes si divers avec des cultures et des modes d'intervention hétérogènes, des champs d'action allant du micro local au régional, n'est pas simple. Mais, quoiqu'il en soit des défis que les animateurs de « Cohérence » auront à affronter pour développer le mouvement, ils ont déjà largement réussi à faire la démonstration de leur dynamisme. Ainsi la manifestation de Pontivy, en mars 1999, à la surprise des organisateurs eux-mêmes, a rassemblé plus de 8 000 personnes. D'une certaine manière, on pourrait presque parler d'une situation inversée par rapport à celle de la Côte d'Émeraude, dans la mesure où la société civile parvient à créer un espace de convergence en faveur de la reconquête, qui présente une cohérence sur le plan conceptuel et organisationnel. Toutefois, si ce mouvement est susceptible d'avoir un impact sur le jeu des forces en présence, celles-ci restent, dans ce cas également, très dissymétriques.

13 Né à la suite d'un colloque organisé à Rennes en mars 1997.

L'examen de la stratégie des acteurs rennais montre que si un large consensus existe concernant la prise en compte de la gestion de l'eau dans sa globalité, celui-ci se décline cependant de manière très différente selon les groupes, montrant qu'il s'agit en fait d'un thème faussement fédérateur. En effet, les élus entreprennent des actions simultanément sur les aspects curatifs et préventifs et tirent parti de leur articulation. Alors que les associations posent la question en termes d'alternatives et ce faisant s'opposent, non seulement aux différentes collectivités locales, dont la pratique leur paraît ambiguë, mais aussi aux administrations qui mènent des actions de reconquêtes, tout en continuant à tolérer des pratiques polluantes.

III. TROIS COMMISSIONS CONSULTATIVES DE L'EAU CONTRASTEES

Nous avons tenté dans chacun des cas de figure de regarder ce qui se passe au sein de la sphère publique et de la société civile. L'examen des CCE apportera un éclairage plus précis sur les interactions entre ces deux scènes.

1. A Saint-Malo, la CCE est bridée dans son fonctionnement

L'existence des commissions de concertation à Saint-Malo a constitué une opportunité pour les associations de consommateurs. Leur stratégie offensive pour en réclamer l'instauration a débouché sur la mise en place d'une CCE¹⁴. Il s'agit d'une assemblée qui donne la majorité aux conseillers municipaux. Par ailleurs, son fonctionnement est directement lié à celui du conseil municipal, avec le souci de maintenir la présence de ce dernier. Cela inhibe son fonctionnement, de sorte que les associations considèrent que les résultats ne sont pas à la hauteur de leurs attentes.

2. L'atonie de la CCE de Beaufort

Tout comme à Saint-Malo, la CCE de Beaufort a été mise en place à la demande des associations de consommateurs, bien que leur requête ait pris dans ce cas la forme plus sobre d'une lettre. Les responsables du bureau du SIEB ont désigné pour la suivre une APE, au grand dam des associations de consommateurs, qui estiment cette représentation injustifiée dans ce domaine. Bien qu'elle ne soit que consultative, la composition de la CCE de Beaufort donne également la majorité aux élus, le fermier siège également. Le rythme des réunions est très espacé avec un fort taux d'absentéisme des acteurs économiques comme à Saint-Malo. Aussi, la plupart du temps, le représentant associatif est le seul délégué de la société civile face aux élus.

¹⁴ Le maire a signé un arrêté de création avant les élections municipales de 1995. Par la suite, la CCE a été renouvelée le 20/09/1995.

3. Une CCE très étendue à Rennes mais peu mobilisatrice

C'est sur l'initiative du maire que la CCE a été mise en place¹⁵ avec une centaine de membres. Il s'agit donc d'une interprétation très extensive du texte de loi, marquant la volonté participative de la municipalité. Dans les faits, un petit groupe d'une quinzaine de personnes constitue le noyau actif de la commission avec un rythme d'environ une réunion par trimestre. La CGE en revanche n'en fait pas partie, mais elle peut y être invitée à la demande de la ville, comme ce fut le cas pour la présentation de la « charte qualité », qui a donné lieu à des propositions de la part des représentants associatifs et entraîné des amendements. Une part importante du travail accompli au sein de la commission a concerné le contrat de service qui lie la CGE avec ses clients, et plusieurs points ont fait l'objet de modifications. Par ailleurs, cette commission fournit à la ville l'occasion d'informer les usagers sur d'autres actions, non seulement en matière d'assainissement (visite de l'usine de Beaurade), mais aussi de reconquête avec l'opération BEP2 entreprise sur plusieurs bassins versants autour de Rennes.

Les CCE mettent en présence des acteurs aux intérêts divergents, dont les points de vue respectifs s'expriment à partir de leur propre positionnement. Elles offrent potentiellement la possibilité d'aller au-delà de la diffusion de données sur le service public de l'eau, pouvant déboucher sur des modifications. Cependant lorsqu'elles existent, ce qui reste finalement l'exception, leurs contours et leurs objectifs restent très flous, puisque les textes indiquent que la CCE « peut être consultée ». Selon la façon dont les règles de fonctionnement s'établissent, elles permettront une plus ou moins grande actualisation des possibilités offertes, ou au contraire contribueront à leur strict encadrement, de sorte que la définition des méthodes de travail en leur sein constitue l'un des enjeux majeurs pour les acteurs associatifs. Cela d'autant plus qu'il existe une grande dissymétrie de situation entre les membres siégeant dans ces instances, en termes d'information mais aussi d'accès à l'expertise

15 Dans un premier temps (01/12/1994), il s'agissait d'un petit groupe comprenant 4 représentants des consommateurs. Après les dernières élections municipales, le maire a pris un arrêté de création (02/02/1996) élargissant cette commission à une centaine de membres.

Mise en regard des situations

L'émergence d'enjeux locaux spécifiques

L'ensemble des constats que nous avons faits permet de comparer les cas étudiés. En faisant apparaître des décalages et des aspects non perçus au départ, ils rendent également possible la reformulation des questions, qui dans un premier temps, nous avaient paru paradoxales :

- ▷ On peut en effet se demander pourquoi il est tant question de prix à Saint-Malo et si peu à Rennes, ou du moins sur un registre très différent, c'est-à-dire, celui du rapport entre le prix et les performances environnementales du système.
- ▷ La qualité des eaux ne laisse personne indifférent, d'autant plus que la pollution atteint une visibilité, non seulement du fait des dépassements de normes, mais surtout parce que cette dégradation est devenue perceptible dans le paysage quotidien, notamment par la prolifération des algues vertes qui constituent un déclencheur de l'exaspération du public. Cependant la vigilance des acteurs se concentre, à Rennes, sur la préservation de la ressource, alors que c'est la garantie de la potabilité de l'eau distribuée qui mobilise l'attention sur la Côte d'Émeraude.
- ▷ En matière de quantité enfin, les solutions envisagées à Rennes et sur la Côte d'Émeraude sont très similaires, pourtant le projet de barrage sur le Meu est un sujet de polémique, alors que l'usine de traitement du Bois Joli est fédérateur, puisqu'il a permis le dépassement de conflits locaux.

En contrepoint de ces paradoxes, et contrairement à ce qu'un premier aperçu des situations pouvait donner à penser, il faut constater que les contextes dans lesquels évoluent les acteurs de chacun des sites présentent de grandes similitudes.

I. AU-DELA DES DIVERGENCES APPARENTES, UNE GRANDE SIMILITUDE DES CONTEXTES D'ACTION

Parler de traits communs entre la situation de Rennes et de Saint-Malo ou de Beaufort ne laissera pas d'étonner, tant les différences sautent aux yeux à première vue, avec notamment une facture d'eau qui est presque du double dans l'un et l'autre cas. Pourtant, les contraintes essentielles auxquelles sont confrontés les acteurs sont assez proches dans chacun des cas.

1. Une évolution du cadre institutionnel

Les acteurs doivent faire face à une profonde évolution de la politique de l'eau en France (loi de 1992), qui induit la prise en compte de la dimension environnementale. Cela se traduit depuis quelques années par un effort important demandé aux collectivités en matière d'assainissement. Ainsi, Saint-Malo comme Rennes, quoique selon des processus différents, ont dû s'engager dans d'importants travaux. L'une et l'autre ville disposent aujourd'hui d'une usine d'épuration moderne et performante. Face à cette contrainte, l'effort qui a dû être fait à Saint-Malo a eu une répercussion évidente sur la facture d'eau et le fonctionnement du système. A Rennes au contraire, l'investissement a pu être programmé dans le temps et surtout réparti sur une population plus importante, le réseau d'assainissement est ancien et son coût amorti, aussi la mesure n'a pas eu d'effets perceptibles pour les usagers.

2. Une situation environnementale sensible en Bretagne

Il existe indéniablement des différences entre le bassin rennais et la région côtière, où le niveau de pollution des eaux est moindre. Un processus similaire est néanmoins à l'œuvre dans la mesure où les propriétés de cette pollution, ainsi que les contraintes qu'elle induit, sont identiques :

- ▷ Il s'agit notamment de son caractère diffus entraînant deux écueils ; l'un consiste à stigmatiser l'ensemble d'un groupe, alors que seulement quelques agriculteurs parmi eux peuvent avoir des pratiques polluantes. A l'inverse, sachant que leurs efforts peuvent être ruinés par un petit nombre, les agriculteurs, pourtant convaincus du bien-fondé des changements à opérer, ne sont pas enclins à les entreprendre s'ils ne sont pas sûrs que tous le feront.
- ▷ Ce type de pollution implique, par ailleurs, l'engagement d'actions qui ne soient pas limitées en un point précis, mais prennent en compte l'ensemble d'un territoire, généralement le bassin versant, ce qui va à l'encontre des pratiques administratives conventionnelles, où les dossiers sont le plus souvent examinés de manière sectorielle et autonome.
- ▷ Enfin, ces pollutions sont complexes à appréhender. Or les interventions pour la reconquête de la qualité des eaux demandent une action de l'ensemble des acteurs concernés. Ceux-ci ne pourront se mobiliser que s'ils comprennent les phénomènes en cause. De plus, la possibilité de pouvoir évaluer la validité des efforts accomplis est cependant l'une des conditions de la mobilisation. Cette difficulté est renforcée du fait que les résultats en matière de reconquête de la qualité des eaux sont particulièrement longs à obtenir, spécialement pour la pollution par les nitrates.

Face à ces contraintes, les acteurs réagissent de façon extrêmement différente ; en tentant de les prendre en compte à Rennes, comme l'opération pesticides par sa tentative à les surmonter, nous aura permis de le percevoir ; en les occultant au contraire dans la région de Beaufort.

Ainsi, la mise en regard des situations montre que des contraintes équivalentes aboutissent à des évolutions différentes. Pour interpréter ces décalages, il nous faut tenter de comprendre les logiques d'organisation qui sous-tendent la configuration de chacun des systèmes. L'émergence d'enjeux différents, sur lesquels se cristallise un « ensemble de problèmes perçus comme appelant un débat public, voire l'intervention (active) des autorités politiques légitimes » (Padioleau 1992), nous serviront de fil rouge pour les appréhender. En effet, nous fai-

sons l'hypothèse que les étapes qui ont conduit à la mise en débat de ces questions, c'est-à-dire respectivement le prix de l'eau et la qualité de la ressource, traduisent la logique interne des systèmes, dont nous allons nous attacher à mettre en lumière les traits dominants.

II. A SAINT-MALO, LA CONTROVERSE SE FOCALISE SUR LE PRIX DE L'EAU

Dans la cité corsaire, deux groupes d'acteurs se font face ; d'une part le « bloc gestionnaire » constitué par les élus et la société fermière, d'autre part, les associations de consommateurs. La cristallisation de leur opposition se fait autour du prix de l'eau, qui a connu une forte hausse en 1992. Mais, au-delà du prix, les associations demandent une information complète et transparente sur la façon dont il est construit et surtout, elles se positionnent contre le transfert du service à une société privée, dont les bénéfices qui en découlent sont jugés d'autant plus illégitimes que les plus démunis en pâtissent. Autrement dit, le débat s'est déplacé d'un niveau matériel et technique sur le prix et la modulation des tarifications, à un niveau idéologique portant sur le mode de gestion du service public. Pour le comprendre, essayons d'analyser la logique qui sous-tend le système malouin. Celui-ci repose sur quelques grands principes de gestion, assez généralisés lorsqu'il s'agit du secteur de l'eau et l'assainissement.

1. Une approche sectorielle de la gestion de l'eau

La tendance classique à séparer les éléments qui composent la filière de l'eau est d'autant plus enracinée, que chacun de ces segments est géré par des acteurs différents, entre ceux qui contrôlent la ressource et ceux qui assurent son traitement et sa distribution. A Saint-Malo, l'attention se focalise sur l'eau distribuée, comme le signale la médiatisation donnée à la modernisation de l'usine de traitement de Plerguer, à laquelle a répondu un véritable intérêt des usagers.

2. Une résolution technique des questions

Ce mode de gestion repose sur un circuit articulé autour des élus, dont la mission est d'entendre les demandes des usagers, en l'occurrence leur inquiétude latente sur la qualité de l'eau. Cette attente est transmise aux techniciens à qui il appartient d'apporter une réponse technique appropriée. De fait, le rôle de la CEO est clair, il consiste à fournir de l'eau potable, respectant les normes en vigueur. La nécessité pour les élus de disposer d'un bon niveau de technicité est essentielle, car ils ne sont pas à l'abri derrière leur statut¹⁶. Cela donne une particulière importance à la boucle élus/exploitant et instaure entre eux une situation de dépen-

¹⁶ Les dispositions du code pénal concernant les délits d'homicide et de blessure volontaire s'applique dans le domaine de l'eau, comme dans les autres. A titre d'exemple, condamnation de deux maires de communes d'Ille-et-Vilaine : le Rheu et Bédée en 1994 ; ERB s'était portée partie civile de ces procès. Les obligations qui pèsent sur les collectivités communales sont équivalentes à celles imposées aux exploitants des installations classées.

dance si le tiers intervenant, c'est-à-dire les services techniques ou la DDAF, n'exercent pas un véritable rôle de contrepois à égalité de moyens techniques. Cette situation induit en outre un mode de gestion assez peu transparent vis-à-vis de l'extérieur, puisque l'expertise technique n'est pas présumée pouvoir être débattue par des profanes et ne peut donc être partagée avec les usagers. A cette logique sectorielle et technicienne correspond, comme en miroir, la constitution des usagers en consommateurs, centrés autour de l'eau comme « produit » et de la variable qualité/prix comme terme d'échange. En effet, le débat qui ne peut avoir lieu sur les choix techniques, se focalise sur la facture d'eau. Cela reste en effet le seul élément sur lequel les consommateurs puissent avoir prise dans un système qui leur est largement inaccessible.

3. Déstabilisation du système

Cette logique présente une forte cohérence et une stabilité dans la répartition des rôles. Ceci est vrai tant qu'aucun des éléments du système n'est perturbé sous la pression de contraintes externes. A partir du moment où la variable prix s'est fortement modifiée, les problèmes ont été vécus comme des déséquilibres amenant à une cristallisation autour de la question sur laquelle les consommateurs peuvent agir, celle du prix, avec d'autant plus de légitimité qu'ils le font au nom des plus démunis. A travers cette revendication, c'est aussi l'absence de transparence des informations et le statut de gestion qui sont remis en cause. La protestation des consommateurs agit par contrecoup sur les élus du fait de la médiatisation de la question. Tels sont les ingrédients d'une situation explosive, qui permet de pointer les limites de ce mode de régulation. Elle pose également la question de l'acceptabilité à payer des consommateurs, ou plus exactement de la compatibilité d'un autofinancement total du service, additionné à la prise en charge des coûts environnementaux dans un système cloisonné, où un service est rendu par un prestataire technique à des usagers/clients, sans qu'il n'y ait pratiquement de possibilité d'intervention de leur part.

III. A BEAUFORT, LA QUESTION DE LA RESSOURCE EST OCCULTEE

Le montant des factures d'eau est parfois plus élevé dans les communes desservies par le SIEB qu'à Saint-Malo. Mais paradoxalement cette situation ne suscite pas une forte mobilisation du fait de la dispersion des consommateurs et du caractère rural de la zone, où nombre d'exploitants agricoles disposent de puits ou de forages. La question de la qualité de la ressource préoccupe également les associations qui relèvent les contradictions entre la dégradation des eaux brutes et le prix de l'eau distribuée. Mais, l'équation entre qualité et quantité ne semble pas émerger sur la scène publique, comme cela peut être le cas pour le barrage sur le Meu, alors que, les retenues de la zone côtière ne sont pas indemnes de tout problème de pollution, même si le degré atteint est inférieur à celui de la région rennaise. Il est vrai que le barrage du Bois Joli est déjà réalisé, la décision à prendre consistant alors à permettre l'optimisation de ce premier investissement. Pourtant, cela ne signifie pas qu'il y ait une différence de nature entre ces deux situations, mais plutôt de calendrier. La question de la dégradation de la qualité des eaux concerne également les acteurs économiques, notamment les mytiliculteurs de la baie qui voient leurs cultures marines fragilisées par la dégradation des ef-

fluents due aux pratiques intensives des maraîchers. Pourtant, force est de constater que la confrontation n'a pas lieu. Essayons de comprendre pourquoi il y a évitement du débat.

Peut-être faut-il en chercher la cause dans les contraintes liées au type de pollution dont il s'agit, c'est-à-dire à la nécessité de susciter une mobilisation collective pour y faire face. Cela semble en effet un défi d'autant plus difficile à relever que les modes de régulation, dans une logique technicienne, sont fondés sur la segmentation des questions, comme nous l'avons signalé, et sont d'autant plus efficaces qu'ils gomment de fait la contradiction qui pourrait exister entre l'approvisionnement en eau et la protection de la ressource. Mais il est permis de se demander si le développement du projet du Bois Joli ne sera pas l'occasion de faire émerger la limite de ce système sur le plan environnemental. En effet, les étapes de mise en œuvre de ce projet verront intervenir d'autres acteurs, en particulier, les financeurs tels que l'Agence de l'eau ou le Conseil général. Pour eux, la boucle - dégradation des eaux brutes - traitement dans des usines de plus en plus sophistiquées - a clairement démontré ses effets pervers, entraînant de façon inéluctable une perte progressive de la ressource¹⁷. C'est donc en faveur de processus de reconquête qu'ils s'orientent, comme nous avons pu le voir dans le cas du projet rennais. Il paraît probable qu'ils adoptent la même attitude à l'égard du SIEB. Dans cette hypothèse, on peut se demander dans quelle mesure le mode de régulation qui prévaut, permettra aux acteurs de la Côte d'Émeraude d'engager un processus de concertation sociale et d'arbitrage entre les intérêts contradictoires pour atteindre des résultats réels et mesurables en matière de reconquête des eaux.

IV. A RENNES LA QUALITE DES EAUX BRUTES EST UN ENJEU FAUSSEMENT FEDERATEUR

Il existe à Rennes une convergence de vue entre les différents acteurs sur la nécessité d'appréhender la question de l'eau d'un point de vue global, c'est-à-dire qui embrasse également la dimension de la gestion de la ressource. Mais chaque groupe développe des approches différentes de sorte que l'on peut parler d'un thème faussement fédérateur.

Pour les élus, dès lors que le cycle de l'eau est appréhendé dans sa globalité, les contraintes auxquelles ils ont à faire face sont plus nombreuses, mais l'amplitude de leurs actions est plus vaste et les possibilités dont ils disposent pour déployer leur stratégie plus nombreuses. Dès lors, les élus entreprennent des actions simultanément sur les aspects curatifs et préventifs et tirent parti de leur articulation.

Les administrations ont pris la mesure de la transversalité des questions, comme la création d'un « pôle eau » en témoigne. Elles mènent cependant de façon parallèle des actions de reconquête tout en continuant à tolérer des pratiques polluantes.

Les associations posent au contraire la question en termes d'alternative entre le curatif et le préventif en structurant leur discours et leur organisation autour de la valeur de l'eau comme

¹⁷ Qui a été évaluée à 40 %, 60 % selon les départements (étude réalisée pour le Schéma régional d'alimentation en eau potable (SRAP).

« bien commun ». Cette capacité de rassemblement dont elles font preuve, si jeune que soit encore ce mouvement, permet de parler d'une situation inversée par rapport à celle de la Côte d'Émeraude, dans la mesure où elles parviennent à créer un espace de convergence en faveur de la reconquête qui présente une forte cohérence, susceptible d'avoir un impact sur le jeu des forces en présence.

Au-delà de ces approches différentes, la prise en compte de la question de l'eau dans sa globalité a pour corollaire une prise de distance par rapport à la place accordée à la dimension technique dont nous allons éclairer les raisons.

1. La dimension technique est relativisée

A Rennes, la relation entre élus et exploitant ne revêt pas le même caractère que sur la Côte d'Émeraude du fait du poids du tiers intervenant, en l'occurrence la direction SCIC. De leur côté, les associations elles-mêmes semblent avoir perçu les limites d'une mise en cause de l'exploitant pour résoudre les problèmes de qualité, puisque du fait de sa position, ce dernier ne peut agir que sur le segment du curatif, accentuant ainsi le cercle vicieux en défaveur de la reconquête. Il devient clair que la solution ne consiste pas à dénoncer le mauvais travail du distributeur qui ne peut traiter que l'eau qu'il reçoit, mais plutôt de faire en sorte que le problème soit posé à un niveau où il puisse être pris en compte. C'est pourquoi il semble y avoir un déplacement de l'enjeu technique vers le politique et l'environnement. La gestion des ressources en eau occupe désormais le devant de la scène à Rennes, parce que la dégradation de leur qualité atteint des seuils alarmants, mais aussi, comme nous venons de l'expliquer, parce que le rôle de la technique, s'il reste important, est relativisé. Autrement dit, la maîtrise de la logique technicienne constitue une opportunité, en ce sens qu'elle rend possible la prise en compte de nouvelles dimensions dans la conduite du système. En même temps, apparaissent d'autres incertitudes en amont, notamment sur la gestion de la ressource. Pour les rennais, améliorer la qualité de l'eau potable implique aussi une action de reconquête. De façon symétrique, combattre la pollution des eaux brutes, c'est s'intéresser à l'origine des dysfonctionnements du système. Ces éléments constituent les piliers de l'argumentaire en faveur d'une construction plus globale du problème.

Ce double mouvement, implique une modification du jeu des acteurs par rapport au système technique postulant à une claire répartition des rôles. Dans ce cas, c'est l'ensemble des acteurs qui est impliqué dans le fonctionnement du système. Puisque chacun peut être potentiellement pollueur ou agent de reconquête. La réalité de ce consensus ne doit pas masquer pour autant la disparité du rapport des forces et des stratégies des acteurs que nous avons mises en valeur.

2. Le mouvement associatif s'empare du processus de reformulation de la question de l'eau

La convergence entre les différents groupes associatifs n'a rien de « naturel », au contraire, c'est plutôt leur atomisation qui est la règle générale, comme nous avons pu l'observer sur la Côte d'Émeraude. La nouveauté réside donc dans la coalition durable d'organisations différentes et nombreuses. Ce processus s'articule autour d'une valeur, en l'occurrence celle de l'eau comme « bien commun ». Cela suppose pour l'ensemble des groupes sociaux, la nécessité de redéfinir les règles de son usage propre. Mais cela implique aussi la légitimité à inter-

venir sur celles des autres, particulièrement sur les pratiques les plus polluantes de l'agriculture intensive. Pour produire des effets concrets, cette vision intégrée de la question de l'eau doit être construite à travers un ensemble de corrélations permettant à la fois la compréhension des mécanismes en cause, mais aussi l'enrôlement des différents groupes d'acteurs. Cela repose sur un travail de construction qui consiste à opérer des mises en relation entre les différents termes de la question, dont chacun des groupes formule l'un des éléments à partir de ses préoccupations essentielles.

2.1 Les protecteurs de l'environnement rendent lisible le cycle de l'eau

Les défenseurs de l'environnement, remontant aux causes de la dégradation des rivières, ont perçu la nécessité de prendre en compte l'aspect systémique de la question, depuis la ressource jusqu'aux eaux usées des villes. En effet, la nécessité de rendre compréhensible la corrélation entre les différents maillons de cette chaîne est un enjeu de taille pour mobiliser l'ensemble des acteurs. Cette façon de reconsidérer le problème permet d'introduire une nouvelle approche du prix au terme de laquelle il s'agirait d'échanger un coût technique pour obtenir un produit « aux normes » contre un coût écologique, celui de la reconquête. Or, la situation actuelle est au contraire de cumuler ces deux coûts et qui plus est, de les faire payer tous les deux aux consommateurs, notamment à travers des programmes d'appui aux agriculteurs, pour limiter les effets de leurs pratiques sur le milieu, tel que c'est le cas pour le PMPOA¹⁸.

2.2 Les consommateurs entendent accéder au statut de citoyens

Les usagers, quant à eux, ne veulent ni boire une eau polluée et néfaste pour leur santé, ni la payer à un prix prohibitif, qui cumule le coût de son traitement et la protection de l'environnement. Ils vont plus loin, lorsqu'ils abandonnent le seul terrain de la consommation et des exigences vis-à-vis d'un service qui leur est dû en contrepartie d'un prix, pour aborder celui de leurs propres pratiques. C'est le cas tant en termes de pollution, comme nous avons pu le voir dans le cadre de l'opération pesticides, qu'en termes de consommation lorsqu'ils s'investissent dans des campagnes d'économie d'eau pour préserver une ressource rare et précieuse, qui doit être protégée en tant que « bien commun ». Par ces actions, les consommateurs entendent accéder au statut d'usagers responsables, c'est-à-dire citoyens.

2.3 Les agriculteurs « bio » proposent une alternative qualitative

Les agriculteurs alternatifs entendent montrer les effets dévastateurs de la poursuite d'une voie productiviste, mais *a contrario*, ils indiquent les perspectives d'une « sortie vers le haut » en

¹⁸ Le PMPOA (Programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole) a été signé le 8 octobre 1993 entre le ministère de l'Agriculture, de l'environnement et quatre organisations professionnelles agricoles. Les agences de bassins n'ont pas été consultées sur la définition de ce programme, mais le financent. Mis en œuvre depuis 1994, ce programme finance la mise aux normes des exploitations en commençant par les plus grosses. Prévu pour un montant de 7 milliards, le montant des sommes affectées aux programmes atteint aujourd'hui 14 milliards. Ce dérapage semblant indiquer l'intérêt des agriculteurs à pouvoir bénéficier de subventions importantes (jusqu'à hauteur de 60 % des investissements réalisés) pour moderniser leurs bâtiments. L'efficacité environnementale du programme, quant à elle, est faible puisque la priorité donnée aux bâtiments n'a été assortie d'aucune contrepartie agronomique, ni de modification de pratiques des exploitants.

fournissant des produits de qualité. Les études entreprises dans ce domaine¹⁹ constituent l'argumentaire théorique d'une situation dont sont conscients nombre d'entre eux, dans la mesure où ils commencent à avoir une claire vision de l'impasse à laquelle peut conduire l'agriculture conventionnelle, du fait de la dépréciation de l'image de la Bretagne sur le plan environnemental. Ainsi, la reformulation du contrat entre agriculteurs et sociétés, qui au début des années 60 consistait à préserver la société de toute pénurie alimentaire, en fournissant une plus grande quantité de produits au meilleur prix, pourrait se transformer en une mission plus qualitative. Il s'agirait de promouvoir une « agriculture durable », qui aurait des effets sur la qualité des produits, mais aussi sur l'environnement et donc sur l'eau. La contrepartie pour la société étant d'accepter de payer au juste prix les produits proposés et les services rendus. La deuxième déclinaison de ce nouveau contrat social étant le redéploiement des aides publiques, en exigeant de la part de l'Etat la mise en adéquation de ses politiques incitatives. Cela pourrait se concrétiser dans la réforme des CTE (Contrats territoriaux d'exploitation).

La mise en lumière de ces corrélations, opérées par différents groupes de la société civile, montre la complexité de ce processus de reformulation ou de « transcodage » au sens où l'entend Pierre Lascoumes (1994) « *En fin de compte, parler d'activités de transcodage, c'est mettre en valeur et articuler cinq modalités de production du sens de l'action collective : l'agrégation de positions diffuses, le recyclage de pratiques établies, la qualification en problème politique, la communication interne et externe de cette production, enfin le tracé d'évaluation des actions entreprises* ». Ces propositions de P. Lascoumes, sont effectivement éclairantes pour notre propos, dans la mesure où les différents groupes d'acteurs appellent une transformation du système, dont chacun subit les méfaits à travers la mise en valeur des contradictions du système d'aides ou des logiques économiques à l'œuvre. Ils le font chacun en poursuivant leurs propres intérêts et leurs pratiques spécifiques. Un élément de cohésion important vient de l'identité régionale qui constitue l'une des caractéristiques, et en même temps l'un des ferments de ce mouvement. En effet, les différents groupes peuvent se reconnaître dans un sentiment d'appartenance commune au territoire breton, d'autant plus fort, que les atteintes à l'environnement sont plus lisibles, notamment par la prolifération d'algues vertes sur le littoral. La valeur du « bien commun » que constitue l'eau autour de laquelle se construit le discours, donne un sens politique à leurs revendications.

Quant à la cinquième dimension proposée par P. Lascoumes, elle constitue l'un des enjeux nouveaux mis en avant par les démarches entreprises dans le cadre des opérations BEP2, notamment où émerge une exigence de vérification des changements au travers d'indicateurs précis. Autrement dit, il ne s'agit pas seulement de construire un discours, mais aussi de revendiquer une efficacité concrète des actions entreprises.

C'est à cette dimension pratique qu'ouvre ce processus de reformulation. En effet, l'articulation, plus ou moins clairement formulée et systématisée entre les divers maillons,

19 Comme l'étude commanditée par l'Agence de l'eau sur l'« *impact économique des pollutions agricoles sur la potabilisation de l'eau dans le bassin Loire/Bretagne* » ; SCE Mai 95. Cette étude, réalisée à partir du cas breton, sur l'impact économique des pollutions agricoles, prenant exclusivement en compte le critère nitrates, a pour objectif d'approcher pour l'ensemble du champ social, les conséquences d'une dégradation variable de la ressource en eau. Ce travail met en évidence la valeur sociale économique et patrimoniale de l'eau, car si une eau de qualité n'est pas la condition du développement économique, une eau de mauvaise qualité est certainement un important handicap à la valorisation globale et harmonieuse de l'espace.

constitue le fondement d'un élargissement des alliances entre de multiples groupes porteurs d'intérêts divers, mais dont la complémentarité parvient à se cristalliser. Cette alchimie particulière a sans doute rendu possible un changement dans la nature du rapport des forces en trouvant une forme d'expression collective au sentiment diffus d'impuissance à travers des manifestations telles que celle de Pontivy.

3. Le Renouveau des modalités de gestion

Enfin, cette façon intégrée d'appréhender la question de l'eau met en lumière de nouveaux enjeux portés par les associations dans plusieurs domaines :

- ▷ La gestion du service public de l'eau et de l'assainissement s'opère traditionnellement au niveau local. Dès lors que l'on appréhende le cycle de l'eau de façon plus globale, la nécessité d'une gestion à un autre niveau se fait ressentir. Le « découpage » territorial opéré à l'échelle du BV semblent faire l'objet d'un consensus.
- ▷ Par ailleurs, une approche globale de la gestion de l'eau implique un élargissement du débat à l'ensemble des acteurs, puisque, comme nous l'avons souligné, ils sont tous potentiellement impliqués dans la pollution ou au contraire dans la protection de l'eau.
- ▷ Ce mode de gestion intégrée a une troisième incidence en élargissant la question à d'autres enjeux, de l'ordre de la gestion locale au sens large du terme, c'est-à-dire du foncier ou de l'aménagement, puisque lutter contre la pollution consiste, entre autres, à réorganiser le paysage de façon à ce que les haies, ou les talus, soient en mesure de limiter les écoulements d'eaux chargées en azote ou en pesticides.

La comparaison entre ces deux logiques ou ces deux modèles, l'un technicien et sectoriel, l'autre global et intégré, nous aura permis de comprendre plus clairement les raisons d'une cristallisation des problèmes autour d'enjeux différents. Elle aura également rendu possible le déchiffrement des agencements institutionnels propres à chaque système. Leurs logiques respectives peuvent être lues comme les deux moments d'un changement. D'une part, la déstabilisation du modèle technicien représenté par Saint-Malo ou Beaufort, confronté à des limites sociales réelles ou environnementales, qui ne sont encore que potentielles. D'autre part, le modèle intégré représenté par Rennes, construit autour d'une vision globale de la gestion de l'eau, mais à la recherche de nouvelles modalités de participation et de responsabilisation élargie des acteurs, reposant sur une meilleure évaluation des résultats atteints. Pour autant, il est important de préciser que s'il s'agit des deux facettes d'un basculement, elles ne sont pas équivalentes. Dans un cas le changement est susceptible de se produire et nous n'avons fait que repérer les faiblesses d'une logique technicienne. Dans l'autre, le changement a eu lieu, même si les modalités de la régulation ne sont pas stabilisées. Dire cela, c'est sans doute pointer la différence de nature entre les enjeux autour desquels se focalisent respectivement les acteurs dans chacun des cas. Le prix de l'eau, pour médiatique qu'il soit, n'a pas le même impact que la qualité, pourtant moins facile à appréhender. Cela nous invite à conclure à un effet de levier de changement beaucoup plus déterminant de l'aspect qualité sur l'évolution des systèmes de gestion de l'eau.

V. LE FONCTIONNEMENT DE LA CCE COMME INDICATEUR DE LA LOGIQUE DU SYSTEME

Les CCE, en mettant en présence des acteurs aux intérêts divergents, dont les points de vue respectifs s'expriment à partir de leur positionnement spécifique, offre la possibilité d'organiser la mise en débat des informations pouvant déboucher sur des modifications. Pourtant, la productivité des CCE est limitée dans les trois cas de figure, alors que ces instances sont pourtant très différentes. Sans doute faut-il en rechercher la cause dans la définition des méthodes de travail, qui constituent l'un des enjeux majeurs pour les acteurs de la société civile.

1. Les modalités de fonctionnement des CCE sont révélateurs des systèmes

Revenir sur le fonctionnement de ces instances est une façon de valider les résultats de notre analyse, dans la mesure où nous faisons l'hypothèse que l'analyse de ces instances renvoie à la logique d'organisation sociale de leur système respectif.

La CCE rennaise, par son ouverture et l'espace donné aux acteurs de la société civile, semble remettre en cause le postulat selon lequel le seul garant légitime du « bien commun » au niveau local serait la municipalité. Ce que revendique au contraire l'instance malouine, en veillant de façon sourcilleuse à la préséance du conseil municipal.

Mais peut-on pour autant conclure à dichotomie entre deux formes de gouvernance ? L'une, archaïque, dont l'exercice du pouvoir serait fondé sur le secret et le monopole de l'expertise technique, et l'autre, moderne établie sur la mise en circulation de l'information et l'aveu d'une certaine ignorance des élus, notamment sur les besoins des usagers, dont les représentants associatifs seraient les intermédiaires ?

En fait, l'examen des différentes situations nous a permis de comprendre que les choses étaient moins schématiques qu'il ne pouvait y paraître à première vue.

2. Les conditions de productivité de ces instances

Il nous semble que la question centrale est plutôt celle des conditions de productivité de ces instances :

- ▷ D'une part, cette forme de consultation reste marquée par une grande ambiguïté, si ne sont pas mis en place les moyens d'un accès équivalent à la compréhension par des formations adéquates, mais aussi à l'information par des possibilités de contre-expertises, comme le demandent fortement les associations malouines, faute de quoi, même si elles ont une forme très ouverte, ces instances peuvent avoir un caractère formel.
- ▷ D'autre part, il existe une dissymétrie de situation entre les membres qui siègent dans ces instances, puisque les représentants des usagers ne connaissent généralement pas le sort qui sera fait à leurs propositions.

- ▷ Enfin, il faut clairement distinguer la communication d'informations ou l'organisation du débat public que peuvent favoriser ces instances, de la participation aux décisions qu'elles n'engagent en aucun cas.

3. Évolutions possibles

Plus généralement, ces instances posent la question de l'appropriation des nouveaux schémas d'actions voulus par le législateur et sous-tendus par l'instauration de ces instances, encore relativement nouvelles. Cela concerne autant les acteurs publics que privés, pour améliorer la participation dans un système qui y est peu enclin, ou la mener au bon niveau dans un système ouvert.

3.1 Renforcement des systèmes

Un premier niveau de lecture est celui d'un renforcement des logiques en place dans lesquelles ces instances seraient, selon l'hypothèse de P. Lascoumes « *le dernier « secret » de l'exercice du pouvoir, ou le dernier « tour de main » qui consisterait à rendre gouvernables les situations sociales problématiques en organisant, non pas leur transparence, mais leur mise en débat ... au sein de structures prétendument participatives* ».

C'est un peu ce que nous avons pu observer, tant pour les CCE de la Côte d'Émeraude, que pour celles de la ville de Rennes, qui dans un cas peut aboutir à la crispation des protagonistes et au constat d'un échange improductif entraînant son désinvestissement, et dans l'autre conduit au contraire à un renforcement de la maîtrise du système, notamment par la possibilité qu'elle offre de pression sur l'exploitant, tout en restant en décalage par rapport au renouvellement des modalités de gestion appelées par la logique d'un système intégré.

3.2 Modification des systèmes

Une deuxième évolution possible serait celle de la modification des systèmes en place, rendue possible par la prise en compte des enseignements directement issus de leur fonctionnement, avec un apprentissage au sein de ces instances, dont les modalités de régulation sont encore à inventer.

Cette évolution peut devenir inéluctable sous la pression de la dégradation de la qualité des eaux qui s'accroît. Cette variable étant comme nous l'avons montré un levier de changement plus déterminant que le prix. Cette hypothèse n'est pas totalement irréaliste, comme l'instauration de « commissions locales d'urgence de traitement de l'eau » (avril 1999) dans le département du Finistère, peut le laisser penser. Cette nouvelle instance semble, en effet, indiquer une évolution possible des modalités de régulation dans un système intégré.

VI. QUELQUES ENSEIGNEMENTS POUR RENOUVELER LES DEBATS AU SUD

Cette étude s'enracine dans une réalité française, dont nous prévoyons qu'elle serait plus facile à appréhender, notamment pour des raisons matérielles, mais aussi d'ordre « culturel ». Ces considérations auraient pu brouiller les pistes en se surajoutant à l'analyse stratégique, qui était l'objet principal de ce travail s'inscrivant dans un cursus académique. Pour autant, le choix du sujet n'a pas été fortuit. Il est au contraire fortement corrélé aux problématiques des pays du Sud dans lesquels nous intervenons. Les constats et analyses que nous avons pu faire apportent, en effet, un éclairage nouveau sur quelques questions clés des débats autour de la notion de services publics dans les villes du Sud.

1. Spécificité du secteur de l'eau

1.1 La durée de vie et l'amortissement des ouvrages

La particularité des services d'approvisionnement en eau et assainissement réside dans le fait que leur coût est essentiellement déterminé par les investissements. Le mode de répartition des charges d'amortissement est donc déterminant dans la fixation du prix de l'eau. Cette péréquation peut se faire principalement à deux niveaux :

- ▷ Sur la durée, car la disparité entre collectivités est grande, selon qu'elles disposent ou non d'équipements amortis. De ce point de vue, les cas étudiés présentent deux situations extrêmes. Rennes d'une part, dont l'effort d'investissement est ancien et ce faisant le coût d'amortissement très réduit. Saint-Malo et Beaufort d'autre part, où la vétusté et les insuffisances des réseaux ont entraîné l'obligation d'investissements importants, dont les remboursements pèsent lourdement sur les factures.
- ▷ L'autre mode de répartition des charges est spatial. L'indicateur de performance du système est donc fonction de la taille de la collectivité. De ce point de vue également les cas étudiés se présentent de façon très différente puisqu'en termes d'habitants desservis, le rapport est d'environ 1 à 5 entre Rennes, avec les communes périphériques qu'elle approvisionne (250 000 habitants) et Saint-Malo ou Beaufort (près de 50 000 habitants dans les deux cas), avec en outre une forte fluctuation saisonnière qui accentue la difficulté. L'économie d'échelle entre ces différents systèmes est donc sans commune mesure.

Ces disparités de situations ont un effet direct sur la répartition des charges fixes, et donc sur le prix de l'eau²⁰, qui engendre des répercussions sociales importantes, comme nous avons pu le mettre en valeur.

Les villes du Sud sont de ce point de vue dans une situation encore beaucoup plus difficile, puisqu'elles sont, pour la plupart, jeunes et accompagnées de taux de croissance sans commune mesure avec ceux que les villes européennes ont connus. En outre, elles partent souvent d'un héritage très réduit en termes d'investissements nécessaires à la fourniture de services

20 1998 : Saint Malo : 30,87 F/m³ ; Rennes : 16,61F/m³

urbains, comme ceux de l'approvisionnement en eau potable ou l'assainissement. Leur mode d'extension horizontale et leur faible densité entraînent également une moindre productivité des services. Ces éléments permettent de mesurer l'effort colossal que représente le recouvrement intégral des coûts sur les usagers demandé par les bailleurs de fonds comme la Banque mondiale et ce faisant, les répercussions que l'on peut en attendre sur le plan social.

1.2 La tarification

Notre étude nous a également permis de mesurer l'acuité des débats entre gestionnaires et usagers concernant la tarification à deux niveaux :

- ▷ Par rapport à l'opacité du mode de répartition des charges, lorsque les frais fixes sont jugés trop importants comme à Saint-Malo, où la « partie fixe » constitue l'un des litiges les plus aigus du moment. Ce que demandent au fond les consommateurs, c'est une différence de tarification entre résidents et vacanciers²¹. Plus globalement les associations demandent une information complète et transparente sur la façon dont est construit le prix de l'eau.
- ▷ Par rapport au calcul relativement simpliste de la redevance, qui ne reflète pas la réalité des responsabilités en matière de pollution des eaux, comme le mettent en valeur les défenseurs de l'environnement. Pour eux, il s'agirait d'échanger un coût technique pour obtenir un produit « aux normes » contre un coût écologique, celui de la reconquête. Or la situation actuelle est dénoncée, puisqu'elle consiste à cumuler ces deux coûts et qui plus est, à les faire payer tous les deux aux consommateurs, notamment à travers des programmes d'appui aux agriculteurs financés par les agences de l'eau, c'est-à-dire par la « redevance » payée par les usagers.

A travers ces rappels, on mesure donc tout l'enjeu, mais aussi la grande difficulté à parvenir à établir des systèmes tarifaires transparents et reflétant la structure des coûts du service ou de principes de solidarité entre catégories qui soient clairement énoncés.

2. Efficacité économique du recours aux sociétés privées

Dans beaucoup de PVD (pays en voie de développement), la tendance actuelle pour améliorer l'efficacité des services urbains est de prôner la dérégulation et la délégation à des entreprises du secteur. L'ouverture au privé se généralise dans les PVD²², où les grands groupes français de services urbains tiennent leur rang dans le peloton de tête mondial. Dans ce domaine également, l'étude que nous avons menée nous permet de mettre en lumière deux aspects particulièrement éclairants pour examiner les conditions d'efficacité de cette disposition, qui constitue aujourd'hui une tendance lourde :

- ▷ L'examen des systèmes d'action concrets met en valeur le fait que le transfert de la gestion au secteur privé ne signifie pas *ipso facto* une amélioration de l'efficacité du système en

21 D'un point de vue légal, une telle distinction ne serait pas possible. En revanche, une tarification différente entre hivers et été pourrait exister, comme c'est le cas pour l'EDF (nuit/jour), ou même le téléphone (période bleue, blanche ou rouge), mais le problème du comptage de l'eau est difficile à résoudre, car la technique ne permet pas aujourd'hui de relever à distance.

22 Entre 1990 et 1995, le financement privé des infrastructures y est passé de 2,7 milliards de \$ à 37 milliards de \$.

termes économiques, mais que cela dépend avant tout de la qualité des contrats et de leur suivi. Or cela nécessite une expertise au niveau des services techniques des villes pour exercer leur rôle de maîtrise d'ouvrage.

- ▷ Cela signifie en outre que les conditions de la maîtrise du système, tant sur le plan économique que technique, sont fonction de la taille de la collectivité. De ce point de vue, les cas étudiés se présentent de façons très différentes, puisqu'en termes d'habitants desservis, le rapport est d'environ 1 à 5 entre Rennes, avec les communes périphériques qu'elle approvisionne (250 000 habitants) et Saint-Malo ou Beaufort (près de 50 000 habitants dans les deux cas). Cette situation a un effet direct, non seulement sur le prix de l'eau, comme nous l'avons souligné, mais aussi sur les services dont la collectivité est capable de se doter. Ainsi, Rennes a pu mettre en place le SCIC, dont l'équivalent reste hors de portée pour la plupart des collectivités du département, même regroupées en syndicats. La grande force des compagnies privées est d'avoir su, pour leur propre compte, réaliser une mutualisation de moyens techniques et de personnel, qu'elles sont en mesure de mettre à la disposition des collectivités locales. Ceci constitue un atout considérable pour suppléer à leur émiettement. Mais cela renvoie à la problématique des petits centres, notamment en Afrique, c'est-à-dire de leur capacité à maîtriser des systèmes délégués ou *a contrario* de leur possibilité de fournir un service à un coût raisonnable. Cela pose donc la question de l'échelle pertinente de péréquation des systèmes d'approvisionnement en eau.
- ▷ Enfin, l'équilibre des forces, en termes techniques et de gestion, est une condition nécessaire dans un contexte où la concurrence est, pour une part, fictive. Ainsi, la régie directe pour la composante assainissement prise en charge par la ville de Rennes, depuis plus d'un siècle, a l'immense avantage d'exercer une forme de challenge lors de la renégociation des contrats.

La question se pose donc moins en termes de transfert de charges au privé, comme cela est souvent présenté, mais au contraire en termes de redéploiement des compétences, de manière, à parvenir à un équilibrage des forces entre le prestataire privé et le commanditaire public. Cela permet de moduler l'idée d'une suprématie du privé et de la concurrence et surtout d'en pointer les limites en termes de maîtrise des systèmes, en introduisant la variable de la taille de l'entité desservie.

3. Conditions de régulation des systèmes locaux

L'implication des usagers dans des instances de concertation correspond à un renouvellement des modes de gestion particulièrement prégnant dans les domaines touchant à l'environnement, mais aussi dans la régulation des services publics locaux pour concourir à l'observation de l'opérateur et à la compréhension de leur fonctionnement. L'instauration des CCE en constitue l'un des signes. Au Sud, un même mouvement est perceptible sous la pression des acteurs de la société civile, mais aussi des bailleurs de fonds, dans la mesure où il devient clair que la mobilisation des contributions des habitants constitue l'une des conditions de la réalisation des infrastructures. Notre étude nous a cependant permis de pointer quelques limites auxquelles peut être confronté ce partenariat :

- ▷ D'une part, la capacité des associations à se constituer en acteur cohérent. La situation la plus courante est celle que nous avons pu observer sur la côte d'Émeraude, où les associa-

tions se présentent comme un univers éclaté face à un bloc gestionnaire au sein duquel les interdépendances sont fortes.

- ▷ Même si les associations sont parvenues à se constituer en acteur cohérent, comme cela semble être le cas à Rennes, elles peuvent se heurter à des difficultés liées au fonctionnement même de ces instances. En effet, cette forme de consultation reste marquée d'une grande ambiguïté, si ne sont pas mis en place les moyens d'un accès équivalent à la compréhension par des formations adéquates, mais aussi à l'information par des possibilités de contre-expertises. D'autre part, il faut mettre en évidence la dissymétrie de situation entre les membres qui siègent dans ces instances, puisque les représentants des usagers n'ont généralement aucun pouvoir de décision et ne sont appelés qu'à titre consultatif.
- ▷ Un dernier niveau de difficulté renvoie à la définition même de ces instances, qui le plus souvent restent en décalage avec les problèmes dont il est question. Ainsi, nous avons mis en valeur le fait que la CCE est limitée au segment de la distribution de l'eau et de l'assainissement, sans aborder la question de la ressource autrement que de manière incidente. Nous avons également relevé l'inadéquation de l'échelle de l'instance, dont le découpage territorial au niveau de l'agglomération n'est pas pertinent, lorsqu'il s'agit de parler de la gestion de la ressource. Ces instances enfin ne permettent pas une appréhension intégrée des problèmes, et surtout n'appellent pas à une prise en compte des questions de gestion locale et d'aménagement du territoire, pourtant nécessaires à appréhender pour traiter la question de la qualité de la ressource.

Cet ensemble d'éléments permet de désigner quelques difficultés tenant à la constitution même des instances consultatives, qui malgré le dynamisme des acteurs de la société civile et la volonté des institutions locales, peuvent rester des cadres formels, dont la productivité sera faible dans la régulation des systèmes locaux.

Annexes

Bibliographie

- ▷ D'ARCIMOLES Marie, Émergence et mise en œuvre d'une politique publique locale, Enjeux et limites de la lutte contre les nitrates dans les Côtes-d'Armor, DEA de sociologie sous la direction de Pascal Tateossian, Institut d'études politiques de Paris, 1997, 106 p.
- ▷ BARAQUE Bernard, *Aspects institutionnels et juridiques de la gestion durable de l'eau en Europe*, Communication à la conférence internationale « Eau et développement durable », Paris, 21 mars 1998, 9 p.
- ▷ CALLON Michel, « Éléments pour une sociologie de la traduction », in *L'année sociologique*, 1986, n° 36 (p. 169-208).
- ▷ COING Henri, *Gestion des services urbains et métissage de modèles nationaux. L'expérience latino-américaine éclaire-t-elle le débat européen ?*, Communication au colloque « Services publics délégués, marché de l'eau en Europe », Toulouse, 1-2 février 1996, 16 p.
- ▷ CESR (Conseil économique et social régional), *Pour le développement durable en Bretagne*, rapporteur Alain Le Sann, Rennes, janvier 1998, 171 p.
- ▷ CESR (Conseil économique et social régional), *Préparation du contrat de plan – Orientations stratégiques du Conseil régional et de l'État en région – avis du CESR*, rapporteur général Jean Brihault, Rennes, mars 1999, 35 p.
- ▷ CROZIER Michel, FRIEDBERG Erhard, *L'acteur et le système*, Paris, Point Seuil, 1977, 478 p.
- ▷ CRTC (Centre technique régional de la consommation), *L'eau et les consommateurs*, Actes de colloque, Rennes, 1992, 123 p.
- ▷ GOUZIEN Annie, LE LOUARN Patrick (sous la direction de), *Environnement et politique – Constructions juridico-politiques et usages sociaux*, Rennes, Presses universitaires de Bretagne, 1996, 205 p.
- ▷ LAFAYE Claudette, THEVENOT Laurent, « Une justification écologique ? Conflits dans l'aménagement de la nature », in *Revue française de sociologie*, XXXIV, 1993, p. 495-525.
- ▷ LASCOUMES Pierre, *L'éco-pouvoir – Environnement et politiques*, Paris, La Découverte, 1994, 318 p.
- ▷ LASCOUMES Pierre, « La scène publique, nouveau passage obligé des décisions ? » in *Annales des Mines*, avril 1998, p. 51-62.
- ▷ LORRAIN Dominique, « Le modèle français des services urbains », in *Économie et Humanisme*, n° 312, mars-avril 1990, p. 39-58.
- ▷ MENY Yves, THOENIG Jean-Claude, *Politiques publiques*, Paris, PUF, 1989, 391 p.
- ▷ MCE (Maison de la consommation et de l'environnement), *Le prix de l'eau dans les Communes d'Ille-et-Vilaine en 1997 et 1998*, Rennes, décembre 1998, 33 p.

- ▷ MULLER Pierre, *Les politiques publiques*, Paris, 1998 (3^e édition), 126 p.
- ▷ NOWAK Françoise, *Le prix de l'eau*, Paris, Economica, 1995, 108 p.
- ▷ Observatoire de l'eau - district de Rennes, Bulletin n° 8, *Bilan 1997*, Rennes, octobre 1998, 81 p.
- ▷ PADIOLEAU Jean-Gustave, *L'État au concret*, Paris, PUF, 1992, 214 p.
- ▷ PIERRE Jean-Claude, *L'Environnement – Un des enjeux majeurs pour l'avenir économique, social et culturel de la Bretagne*, CESR Rennes, novembre 1993, 62 p.
- RESEAU AGRICULTURE DURABLE, *Agriculture et société pour l'eau pure*, Actes du colloque, Siloë, Rennes, 1998, 183 p.
- TATEOSSIAN Pascal, *Étude du système d'assainissement de l'agglomération parisienne*, DEA de sociologie sous la direction de Christine Musselin et Chantal Schmitz, Institut d'études politiques de Paris, octobre 1995, 101 p.

SIGLES

ADC	Association de défense des consommateurs
APE	Association de protection de l'environnement
BEP	Bretagne eau pure
BV	Bassin versant
CCE	Commission consultative de l'eau
CEO	Compagnie de l'eau et de l'ozone
CESR	Conseil économique et social régional
CGE	Compagnie générale des eaux
CRC	Cour régionale des comptes
CTE	Contrat territorial d'exploitation
DDAF	Direction départementale de l'agriculture et des forêts
DDASS	Direction départementale d'action sanitaire et sociale
DDCCRF	Direction départementale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes
DDE	Direction départementale de l'équipement
DIREN	Direction régionale de l'environnement
ERB	Eaux & rivières de Bretagne
MCE	Maison de la consommation et de l'environnement
PMPOA	Programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole
SCIC	Service à caractère industriel et commercial
SIEB	Syndicat intercommunal des eaux de Beaufort
SMGD	Syndicat mixte pour la gestion du fonds départemental pour le développement de la production d'eau potable d'Ille-et-vilaine
SMPCE	Syndicat mixte de production de la Côte d'Émeraude
SMPIR	Syndicat mixte de production de la d'Ille Rance
SMPO	Syndicat mixte de production de l'Ouest
SMPBC	Syndicat mixte de production du bassin du Couesnon
SMPBR	Syndicat mixte de production du bassin rennais
STEP	Station d'épuration
SYMEVAL	Syndicat mixte des eaux de Valière

Le monde change, les façons de travailler en coopération aussi. Au Sud comme au Nord, effervescence associative, libéralisation économique et décentralisations administratives renouvellent le paysage institutionnel. Les revendications légitimes des citoyens à plus de prises sur leurs conditions de vie amènent à inventer des articulations originales entre démocratie participative et démocratie électorale. Pour rompre les logiques d'exclusion, pour assurer un accès équitable aux services et aux opportunités économiques, de nouvelles articulations entre État, marché et société civile sont à créer, et à consolider institutionnellement et juridiquement.

La légitimité d'actions de solidarité internationale est d'y contribuer, aux côtés des acteurs locaux engagés dans de telles démarches. Mais le système d'aide favorise trop souvent les modes, les impositions de problématiques, les solutions toutes faites. Coopérer aujourd'hui implique de travailler en phase avec les dynamiques sociales, politiques et institutionnelles locales, avec une exigence accrue en termes de qualité et d'efficacité à long terme.

Publiée par la Direction scientifique du Gret, cette série souhaite contribuer au renouvellement de la réflexion stratégique et méthodologique sur l'intervention de développement et les pratiques de coopération, à partir d'une réflexion critique sur les pratiques. Principalement issue des travaux et actions menées au Gret, elle accueille volontiers des textes externes.

► Derniers titres parus

n° 9. « Impasses cognitives et expertise en sciences sociales : réflexions à propos du développement rural en Afrique » (Philippe Lavigne Delville [pôle EDR], Gret/Direction scientifique, octobre 1999, 23 pages).

n° 10. « Associations et municipalités, acteurs ou figurants du développement local urbain en Afrique ? Autour de l'appui du Gret au programme Jeunes Ville Emploi du Bénin. Séminaire Développement institutionnel, 2 octobre 1998 » (Serge Allou [pôle DSU-SPM], Gret/Direction scientifique, octobre 1999, 13 pages).

n° 11. « Les contrats, outils de gestion d'un partenariat : regards juridiques » (Frédéric Mar [UGA], Gret/Direction scientifique, août 1999, 33 pages).

n° 12. « Regards sur le partenariat Gret/Enda-Graf : réflexions sur les conditions et les modalités d'un partenariat équilibré » (Christian Castellanet [pôle EDR], Gret/Direction scientifique, février 2000, 20 pages).