

***Quelle recomposition de la gouvernance de la qualité de l'eau potable
en France ?***

Le gouvernement par la responsabilité et l'exigence de résultat en question.

Aurélie ROUSSARY*

* Sociologue, post-doctorante au Cemagref au sein de l'unité de recherche « Aménités et dynamiques des espaces ruraux de Bordeaux » (ADBX) et membre associée du laboratoire CERTOP (UMR CNRS, Université Toulouse 2 Le Mirail).

Résumé :

Dans le contexte de la Directive cadre européenne sur l'eau de 2000, la gestion de l'eau potable en France doit intégrer des injonctions réglementaires (sanitaires, environnementales, gestionnaires), des impératifs structurels, ainsi que des enjeux économiques, politiques et sociaux. Deux logiques de gestion concurrentes se dégagent : une logique subsidiaire qui vise à positionner les Agences de l'eau comme plaques tournantes des politiques de l'eau, et une logique de consolidation du rôle des Départements. Elles s'insèrent dans un processus de mise en interdépendance et en co-responsabilité croissantes de multiples acteurs (publics, privés) dans le pilotage des politiques de santé et d'environnement et vis-à-vis de leur résultat, de l'Europe au local. Ce chapitre propose une lecture multi-niveaux des recompositions de la gouvernance de la qualité de l'eau potable qui se dessinent depuis les années 2000 par l'analyse de six configurations : les débats législatifs de la dernière Loi sur l'eau, un processus de départementalisation de la gestion de l'eau potable, un processus de recomposition des services d'eau potable en situation de crise sanitaire, et l'implémentation de trois dispositifs (réglementaire, expérimental et intégré).

Sommaire

Introduction	3
1 La gouvernance de la qualité de l'eau potable : une lecture par la mise en interdépendance et la mise en co-responsabilité	5
1.1 La mise en interdépendance des politiques de santé et d'environnement dans le domaine de l'eau potable.....	5
1.2 La gouvernance par la responsabilité : instrument de domination néolibéral ou outil de relégitimation des systèmes démocratiques ?.....	11
1.3 Mettre à l'épreuve les formes de recomposition de la gouvernance de la qualité de l'eau potable	14
2 Vers un nouveau référentiel de la gestion de l'eau potable ? Entre subsidiarité européenne et décentralisation	19
2.1 Loi sur l'eau et les milieux aquatiques : arrangement politique sur la répartition des compétences entre institutions territoriales	19
2.2 La départementalisation de la gestion de l'eau potable.....	22
2.3 Crise et risques sanitaires : des moteurs de changement ?.....	25
3 La recomposition des dispositifs de préservation de la ressource en eau potable.....	29
3.1 Les périmètres de protection de captages face à l'obligation de résultat : une nouvelle donne ?.....	29
3.2 Agriculture intensive et environnement : une incompatibilité irréductible ?.....	33
3.3 Les Aires d'alimentation des captages : vers une co-responsabilisation territoriale ?	
37	
Conclusion.....	43
Bibliographie.....	48

Introduction

En France, 40 ans de politiques de l'eau (1964-2006), souvent présentées comme emblématiques d'un modèle français de gestion intégrée à l'échelle des bassins hydrographiques, et 20 ans de politique agri-environnementale européenne (Politique Agricole Commune de 1992) conduisent à un constat paradoxal en matière d'eaux destinées à la consommation humaine¹. En effet, si la qualité des eaux au robinet des consommateurs n'a globalement cessé de s'améliorer, en revanche, la qualité des eaux brutes² servant à sa production n'a cessé de se dégrader, principalement sous l'effet de pollutions diffuses d'origine agricole (nitrates, pesticides). C'est donc davantage les progrès technologiques, en matière de traitement des eaux, que la préservation de l'eau à la source qui expliquent cette situation où la conformité sanitaire tend à l'emporter sur la qualité des eaux puisées dans les milieux.

Cette logique institutionnelle, plutôt techniciste et hygiéniste, a prévalu dans la période de raccordement systématique des ménages dans l'après-guerre, et s'est renforcée avec la complexification croissante des normes européennes de potabilité exigées durant ces dernières décennies (de 5 paramètres au début du siècle à 54 aujourd'hui). Toutefois, elle semble désormais être à un tournant.

La vulnérabilité croissante et continue de la qualité des ressources en eau potable aux pollutions diffuses d'origine agricole, la nécessité de sécuriser plus durablement les approvisionnements en eau (qualitativement et quantitativement), la revendication d'une plus grande transparence, d'une solidarité (mutualisation des coûts) et d'une meilleure équité dans l'accès au service d'eau potable (qualité, prix), participent d'un renforcement des interdépendances entre les politiques de santé et d'environnement. Au niveau européen, ce processus s'est traduit, via la Directive Cadre européenne sur l'Eau de 2000, par une exigence de « performance » sanitaire, environnementale, économique et sociale des services d'alimentation en eau potable, sous peine de sanctions financières pour l'État français.

Ces multiples exigences, au premier rang desquelles l'exigence de résultat environnemental sur la qualité des eaux brutes, supposaient donc d'articuler une logique de gestion

¹ Les termes « eaux destinées à la consommation humaine » désignent, les eaux fournies par un réseau de distribution public ou privé, eaux conditionnées et eaux utilisées dans les entreprises alimentaires, ..., à l'exception des eaux minérales naturelles et des eaux médicinales. Pour des raisons de clarté, les termes « eau potable » leur sont substitués dans le texte.

² Les termes « eaux brutes » désignent les eaux souterraines et superficielles destinées à la consommation humaine avant tout traitement.

bureaucratique et techniciste du risque sanitaire (référentiel anthropocentriste), avec une logique environnementaliste et participative en voie d'émergence (référentiel écocentriste). Pour s'imposer et compenser les asymétries, ce référentiel européen « intégré » des politiques de l'eau potable, censé être relayé par les technostructures étatiques et celles des Agences de l'eau³, nécessitait *a priori* de recourir à des mécanismes explicites de coopérations multi-partenariales entre les acteurs (publics, privés) de la filière de gestion des services d'alimentation en eau potable, et ceux de la filière de gestion des pollutions des ressources en eau, de l'échelon national à l'échelon local.

En France, dans la lignée des principes de gouvernance néolibéraux prônés à l'échelle internationale, ce processus s'inscrit dans un projet politique, économique et social : dernières lois de décentralisation ; loi organique relative aux lois de finances (LOLF) de 2001 ; Charte de l'environnement de 2004 ; révision générale des politiques (RGPP) en 2007, réforme des collectivités territoriales en cours. Il promeut le principe de subsidiarité, la rationalisation renforcée, la responsabilisation individuelle et collective, et de façon de plus en plus explicite, la responsabilisation par la « logique de résultat », comme des conditions d'intégration des logiques territoriales, de démocratie participative, d'efficience et d'efficacité des politiques publiques de santé et d'environnement. L'ensemble des acteurs de l'eau se voit ainsi placé dans une situation d'interdépendance et de co-responsabilité vis-à-vis des résultats environnementaux de leur action collective, promus par l'Europe, au nom de l'intérêt des usagers. Cette gouvernance par la responsabilisation transforme les relations entre les acteurs : par la prolifération d'instruments de surveillance, de contrôle et de redevabilité ; et par la montée d'instruments de la prise à témoin des usagers, dans des arènes de concertation et d'expression qui leur sont plus ou moins dédiées (recueil de doléances, observatoire participatif, débats et réunions publiques...).

³ Les six Agences de l'eau françaises sont des établissements publics du ministère du développement durable chargés de mettre en œuvre dans les sept bassins hydrographiques métropolitains, les objectifs et les dispositions des schémas d'aménagement et de gestion des eaux (plans de gestion français de la directive cadre sur l'eau) et de leur déclinaison locale par bassin versant, en favorisant une gestion concertée, équilibrée et économe de la ressource en eau et des milieux aquatiques, l'alimentation en eau potable, la régulation des crues et le développement durable des activités économiques (article L213-8-1 Code de l'environnement ; Loi sur l'eau et les milieux aquatiques du 30 décembre 2006 - article 82). Elles exercent leurs missions dans le cadre de programmes d'actions pluriannuels dont l'objectif doit être l'atteinte du bon état des eaux. La loi Grenelle 1 a fixé comme objectif d'avoir deux tiers des masses d'eau en bon état dès 2015.

Dans ce contexte, ce chapitre propose de montrer comment les nouveaux enjeux de transectorialité et de transterritorialité de la gestion publique de l'eau potable prennent sens et contribuent ou non à recomposer la gouvernance de la qualité de l'eau potable⁴.

Afin de rendre intelligible et de mettre à l'épreuve des processus multiformes et multi-niveaux, la posture de recherche mobilise et articule diverses options méthodologiques et théoriques. Le dispositif d'investigation sociologique s'appuie sur une lecture à plusieurs niveaux institutionnels (national, régional, départemental et local) de la gouvernance de la qualité de l'eau potable qui émerge depuis les années 2000 : au niveau de la construction des cadres normatifs nationaux ; au niveau de la transcription des principes nationaux dans les outils de planification régionaux et départementaux ; et au niveau des territoires de gestion des services d'eau potable, et de gestion des pollutions agricoles diffuses.

La première partie de ce chapitre revient de façon plus approfondie sur le cadre problématique et analytique de la gouvernance de la qualité de l'eau potable. La seconde partie interroge les modalités d'interaction entre le référentiel de la gouvernance européenne de l'eau et les cadres de gestion nationaux et infra nationaux (processus de réorganisation de la gestion de l'eau potable à l'échelle départementale et locale). Enfin, la troisième partie interroge les recompositions de la gouvernance de la qualité de l'eau potable sous l'angle des instruments d'action publique.

1 La gouvernance de la qualité de l'eau potable : une lecture par la mise en interdépendance et la mise en co-responsabilité

1.1 La mise en interdépendance des politiques de santé et d'environnement dans le domaine de l'eau potable

La convergence dans l'expression d'exigences sanitaires, environnementales et de rationalisation des coûts trouve sa justification à la fois : dans le cadre législatif et normatif des autorités politiques européennes et nationales ; dans une rationalisation économique rendue nécessaire par le renouvellement continu d'un dense réseau d'eau potable vieillissant (800 000 km) ; dans la vulnérabilité des ressources en eaux aux pollutions diffuses d'origine agricole ; et, enfin, dans une demande sociale en matière de qualité et de maintien du prix de

⁴ Ce chapitre est basé sur les principaux résultats de la thèse de doctorat de sociologie « *Vers une recomposition de la gouvernance de la qualité de l'eau potable en France. De la conformité sanitaire à l'exigence de qualité environnementale*, soutenue le 25 mai 2010 à l'Université Toulouse 2 Le Mirail.

l'eau. Passons brièvement en revue ces arguments, dont la discussion et l'articulation permettent de faire émerger le questionnement de la recherche.

Du point de vue institutionnel, un des évènements marquant de la décennie en matière de qualité de l'eau a été l'adoption en 2000 de la Directive Cadre européenne sur l'eau (DCE, 2000/60/CE). Elle impose, à l'horizon 2015, le bon état des eaux⁵ et introduit une obligation de résultat environnemental⁶. Concernant plus particulièrement l'eau potable, elle impose aux États membres de préserver aussi la qualité des eaux brutes afin de réduire le degré de traitement nécessaire à leur consommation (art. 7). Cette disposition conduit notamment à adjoindre à une gestion sectorielle et essentiellement curative de l'eau potable, une gestion des territoires de l'eau et des pollutions agricoles diffuses. À une qualité basée sur des normes d'émission (paramètres de potabilité) et une logique de moyens (solutions techniques et palliatives, effectivité des dispositifs), se superposent une exigence de qualité des eaux brutes et une logique de résultat (solutions préventives, efficacité des dispositifs). De plus, la Directive cadre sur l'eau prévoit une consultation du public sur la politique de l'eau décidée à l'échelle de chaque bassin hydrographique, cette mesure visant à informer et intéresser le citoyen-usager aux enjeux concernant l'eau potable.

Du point de vue juridique, ces exigences européennes de conformité sanitaire, de qualité environnementale et de transparence vis-à-vis du public, engagent la responsabilité des États membres. Elles ont donné lieu, depuis le début des années 2000, à l'échelle nationale, à la définition de nouveaux cadres d'action publique ainsi qu'un arsenal d'instruments : une succession d'évaluations des politiques de l'eau et des services d'alimentation en eau potable, un débat national en 2003, le Plan national Santé Environnement (PNSE 1) en 2004, une nouvelle Loi sur l'Eau et les Milieux Aquatiques en 2006 (LEMA), le Grenelle de l'environnement en 2007, le Plan national Santé Environnement 2 en 2009, la Loi Grenelle 1 en 2009... . À chaque nouveau programme national sont associés des objectifs de résultats assortis d'une échéance : protection de 100 % de captages de l'eau potable en 2010 (PNSE 1), réduction de 50 % de la population alimentée par une eau non conforme (microbiologie et pesticides) d'ici 2008 (Loi de Santé publique), atteinte du bon état des eaux en 2015

⁵ Pour les eaux superficielles, le « bon état » est jugé atteint si, d'une part, l'état chimique est bon (au regard du respect de normes de qualité environnementale des eaux concernant 41 substances polluantes) et, d'autre part, si l'état écologique est bon (essentiellement selon des critères biologiques et des critères physicochimiques soutenant la biologie). Pour les eaux souterraines, le bon état est évalué en fonction de la qualité chimique de l'eau et de la quantité d'eau (équilibre entre prélèvements et alimentation de la nappe).

⁶ Sous certaines conditions, des dérogations pourront être obtenues par les États membres avec des reports possibles en 2021 et en 2027.

(Directive cadre sur l'eau), réduction de 50 % de l'usage des pesticides d'ici 2018 (ECOPHYTO 2018)... .

D'un point de vue économique, le maintien de la conformité des eaux distribuées, par le recours à des solutions techniques curatives, a mobilisé des budgets importants (coût d'investissement et de fonctionnement) et des compétences qui sont souvent hors de portée de communes autonomes ou de petits syndicats d'eau. De plus, si aujourd'hui la quasi-totalité de la population française est desservie par un réseau public d'eau potable, la question du renouvellement de nombreux réseaux d'eau potable déficients se pose, parallèlement à une pression réglementaire sur la mise aux normes des réseaux d'assainissement (Directive Eaux Résiduaires Urbaines). La conjonction de ces phénomènes, participe d'une augmentation régulière du prix moyen de l'eau potable. Elle est la source d'une mobilisation croissante des usagers sur les questions de transparence des services - en particulier dans le cas de délégation à des entreprises privées - et de préoccupations relatives à l'accès à l'eau potable pour les foyers aux revenus modestes.

L'organisation du service et la qualité sanitaire des eaux distribuées sont depuis la Révolution française sous la responsabilité de la commune. Ce choix répondait à un impératif financier, technique et sanitaire, mais aussi identitaire, d'une exploitation au plus proche des communes. Depuis l'après-guerre, l'échelon intercommunal s'est largement imposé (70 % des communes en 2004), parallèlement à la délégation à des sociétés privées (55 % des communes en 2004) (données IFEN). Cette tendance se confirme et se matérialise par des intercommunalités de plus en plus élargies, parfois départementales, pour prendre en charge une gestion de l'alimentation en eau potable toujours plus exigeante en termes de normes de qualité, de coûts d'investissement, de technicité, mais aussi de gestion (indicateurs de performance) et de responsabilités juridiques (sanctions administratives et pénales) pour les maires ou présidents de syndicats (Canneva, Pezon, 2008). Dans ce contexte, la question des modalités d'organisation de la politique de l'eau et des territoires de gestion pertinents, pour assurer une gestion intégrée des eaux potables, prend une place croissante dans la gouvernance de l'eau potable (Grandgirard, 2007). Des logiques de gestion concurrentes se confrontent : une logique subsidiaire de bassin versant (Barraqué, 1997), visant à positionner les Agences de l'eau comme plaques tournantes de la planification et du financement des politiques de l'eau ; et une logique de « départementalisation », basée sur un renforcement du rôle des Départements, en tant que soutiens financiers et techniques primordiaux aux communes dans le domaine de l'alimentation en eau potable.

Parallèlement, les niveaux d'exigences de la qualité promus par l'Europe, sont de plus en plus en décalage avec un modèle d'agriculture intensive qui s'est développé dans l'après-guerre s'appuyant notamment sur l'emploi massif de produits phytosanitaires (la France avec 78.600 tonnes en 2008 est le premier utilisateur européen et le quatrième mondial). Si l'institutionnalisation d'une politique agri-environnementale depuis les années 1990 s'est vue explicitement attribuer la prise en charge de la problématique des pollutions d'origine agricole, le déficit de résultats environnementaux significatifs des dispositifs agri-environnementaux constitue un constat largement partagé. L'introduction par la Directive cadre sur l'eau d'une obligation de résultat à échéance 2015 remet sur l'agenda politique de manière plus pressante la régulation des pollutions diffuses agricoles.

Du point de vue de l'opinion publique, même si les enquêtes d'opinion et les consultations du public (consultation 2003) semblent indiquer l'expression d'une préférence collective pour une protection de l'eau potable à sa source, force est de constater que le caractère technique de la gestion de l'eau potable a tenu depuis des décennies le consommateur éloigné d'arbitrages politiques construits à l'interface de l'influence des notables locaux, de l'ingénierie publique, du contrôle sanitaire de l'administration et des intérêts des opérateurs privés de distribution d'eau. L'audience sociale et politique de la problématique des risques sanitaires, ou de celle des enjeux environnementaux, tend à réactualiser la qualité de l'eau en question démocratique. De même, la mise en cause des logiques de gestion par le marché réinterroge la place de l'utilisateur dans la gouvernance de la qualité de l'eau potable.

À la croisée de ces différents enjeux environnementaux, sanitaires, mais aussi juridiques, économiques et démocratiques, le pilotage par objectifs en cours d'émergence depuis les années 2000 est de plus en plus explicitement justifié par les autorités publiques comme un mécanisme de responsabilisation des acteurs « partie prenante » (services de l'État, collectivités, usagers, profession agricole, distributeurs...), vis-à-vis des résultats de l'action collective et vis-à-vis de possibles sanctions financières européennes ne pesant, pour le moment, que sur l'État. Quel sens donner à ces évolutions ?

L'institutionnalisation de la mise en interdépendance des politiques de santé et d'environnement s'inscrit dans un processus continu de modernisation politique. Le contexte politique actuel de *late-modernisation* (Leroy, Arts, 2006) se caractérise par une dimension plurielle. Les modes de pilotage de la société contemporaine se redéfinissent au travers de dynamiques telles que la globalisation, l'europanisation, d'une incitation à la décentralisation, d'une affirmation du local et d'une référence à l'autonomie de l'individu.

La notion de pilotage correspond à la problématique de la gouvernance entendue « *comme un processus de coordination d'acteurs, de groupes sociaux, d'institutions pour atteindre des buts propres discutés et définis collectivement dans des environnements fragmentés et incertains* » (Le Galès, 1995). Elle renvoie « *aux dynamiques multi-acteurs et multiformes qui assurent la stabilité d'une société et d'un régime politique, son orientation et sa capacité à fournir des services et à assurer sa légitimité* » (Lascoumes, Le Galès, 2009, p. 21). Elle donne à voir qu'à chaque échelle territoriale de production et d'opérationnalisation des politiques publiques, émergent de nouvelles configurations politiques où les relations entre État, marché et société civile sont moins hermétiques. Les compétences, les ressources, le pouvoir, l'autorité, et, de ce fait, la responsabilité de gérer les problèmes environnementaux se diffusent ainsi au travers de systèmes politiques et sociaux multi-niveaux dont les interconnexions et les interdépendances sont multiples (Jessop, 2004). Au sein de ces systèmes s'opèrent des *arrangements politiques* plus ou moins stabilisés qui à leur tour vont agir sur la structuration de l'action publique environnementale (Van Tatenhoven, Arts, Leroy, 2000). Ainsi, on peut dire que les interactions et les relations multi-niveaux sont constitutives d'un processus de renforcement des interdépendances et de la mise en co-responsabilité des institutions territoriales, qui se développent dans la prise en charge des problèmes publics et dans la mise en œuvre des politiques publiques (Faure, Muller, 2007).

La crise environnementale a joué un rôle décisif dans l'émergence d'une « modernité politique réflexive » (Beck, 2001). Le champ des politiques d'environnement est considéré à ce titre comme un domaine précurseur, un « laboratoire » d'invention de nouvelles formes de gouvernance (Theys, 2003). Elles connaissent ainsi deux évolutions majeures supposées permettre le développement d'une action publique plus concertée et collaborative et venant renforcer le caractère démocratique et l'efficacité des politiques environnementales : un processus de territorialisation et un processus de responsabilisation individuelle et collective dans la mise en œuvre des actions environnementales (Salles, 2006). Ces modes de gouvernance doivent cependant faire la preuve de leur légitimité à coexister avec les structures traditionnelles de l'État et les politiques classiques d'intervention, de réglementation et de sanction. De plus, les processus de globalisation, d'eupéanisation et de décentralisation, tendent à encadrer et à contraindre les États-Nations à se coordonner avec des acteurs et des logiques d'action différenciées qui se diffusent du global au local.

Dans le domaine environnemental, ce processus de responsabilisation trouve son origine dans la conjonction de trois éléments significatifs (Salles, 2009). Premièrement, il intervient face au constat, malgré la constitution d'un véritable arsenal juridico-normatif depuis les années

1970, d'un triple déficit : un déficit de transposition des directives européennes dans le droit national, un déficit d'application des principes dans les instruments d'action publique et leur opérationnalisation et un déficit d'efficacité environnementale des politiques environnementales de première et de seconde génération (Weale and al., 2000). En second lieu, les mécanismes de responsabilisation seraient apparus comme des instruments de pilotage de l'action publique, mieux adaptés que les procédures standardisées pour résoudre des problèmes environnementaux complexes, du fait de leur transterritorialité, de leur transversalité, de leur transectorialité, des phénomènes de désynchronisation des causes et des impacts et des incertitudes scientifiques et techniques. Enfin, ils s'inscriraient dans un triple processus plus général propre au référentiel démocratique contemporain de perte de centralité de l'État, d'intrusion de la sphère marchande dans le champ politique et du processus continu d'individualisation, valorisant les capacités d'action individuelle des « usagers-citoyens consommateurs ».

Les évolutions de la politique de l'eau potable, marquée par une multiplication des acteurs, des coalitions d'intérêts (publics, privés) et des procédures (réglementaires, collaboratives), sont particulièrement représentatives de l'impact de ces changements structurels et conjoncturels. Elle est aussi significative d'une diffusion des principes de responsabilité et d'imputabilité dans les trois grands principes qui sous-tendent la Directive cadre européenne sur l'eau : l'obligation de résultat environnemental (« bon état » des eaux en 2015) ; l'internalisation des coûts économiques et une exigence de participation du public.

La responsabilité est un principe historiquement constitutif du pouvoir politique et intégré, depuis son émergence, à la doctrine de la gouvernance. Qu'ils soient exigés, revendiqués ou subis (Borraz, 1997), les recours croissants au principe de responsabilité (juridique, publique, politique, morale, individuelle ou collective) et à des mécanismes de responsabilisation (participation, évaluation, contrôle, sanction), sont présentés comme une tendance lourde, à la fois conséquence et vecteur d'une évolution des modes de régulation classiques des systèmes démocratiques et d'une restructuration de l'espace public contemporain et de la responsabilité politique. Toutefois, ces recompositions ne revêtent pas le même sens ni la même interprétation selon le paradigme dans lequel s'inscrit leur analyse : paradigme de la domination, versus paradigme de la coopération.

1.2 *La gouvernance par la responsabilité : instrument de domination néolibéral ou outil de relégitimation des systèmes démocratiques ?*

La mise en responsabilité peut être assimilée à une nouvelle « *technique de gouvernementalité néolibérale* » (Hache, 2007b) -dont l'État reste le vecteur privilégié- c'est-à-dire un instrument de domination permettant de justifier la pratique politique du néolibéralisme et d'en intégrer plus profondément les principes dans l'action politique et l'ensemble du champ social. Cette technique de pilotage s'appuie pour cela sur la confusion entre allocation de pouvoir (décisionnel, exécutif, participatif) - soit la promesse pour les destinataires d'une « mise en capacité (collective) à agir (« *empowerment* ») » - et la menace d'être accusé d'« irresponsabilité » (Hache, 2007a).

Dans les années 1980, au nom de l'intérêt général et d'une plus grande performance de l'action collective et individuelle, les élus locaux ont vu s'accroître leurs pouvoirs et les fonctionnaires territoriaux s'étendre leur compétence et leur responsabilité, à défaut systématiquement de moyens (Crozet, 2001). La révision générale des politiques publiques (RGPP) en cours depuis juin 2007 et la réforme des collectivités territoriales en cours d'initiation affichent la même orientation. Par une rationalisation des échelons hiérarchiques - réorganisation des administrations déconcentrées à l'échelon régional et réduction des structures départementales -, la RGPP vise à réaliser des économies structurelles, à mutualiser les ressources et à améliorer l'efficacité des politiques publiques. Ce projet politique de « modernisation » du service public passe par six objectifs dont : « *responsabiliser par la culture des résultats* »⁷. Les mécanismes de « rationalisation bureaucratique » sont les composantes de la doctrine du nouveau management public (*new public management*), fondée sur l'application des principes du choix rationnel et de la micro-économie classique à la gestion publique (Faucher-King, Le Galès, 2007). La diffusion de ces instruments - de contrôle, de rationalisation, de mesure de la performance, d'information et de communication - contribue à la technicisation et à la dépolitisation de l'action publique (Lascoumes, Le Galès, 2004). Selon un principe de « *Blame Avoidance* » (éviter de porter le chapeau) (Weaver, 2004 ; cité dans Lascoumes et Le Galès, 2004), les politiques ont délibérément choisi de se prémunir des mobilisations contestataires et de dégager leur responsabilité des dynamiques complexes de la mise en œuvre de l'action publique. L'État, par la délégation accrue de la régulation d'activités et de risques à des acteurs non étatiques, sans renforcement de ses capacités de contrôle, devient ainsi lui-même un facteur de risque (Borraz, 2008). On

⁷ 2^{ème} rapport d'étape au président de la République par Eric Woerth, ministre du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique, 13 mai 2009, p.3.

rejoint ici l'idée que la responsabilité en tant que technique de gouvernement néolibéral peut conduire à des formes de déresponsabilisation (Hache, 2007a).

La responsabilisation en tant que processus de transformation de la responsabilité politique, n'est pas seulement interprétée comme un mode de régulation strictement néolibéral et un instrument de domination. Il peut être inversement interprété comme un moyen de contrer le « désenchantement démocratique », en renforçant la légitimité démocratique et la responsabilité politique. La responsabilisation s'appuie alors sur le renouvellement de la réactivité politique (*responsiveness*), le développement des procédures collaboratives et l'institutionnalisation de mécanismes d'imputabilité (*accountability*) à l'égard des conséquences et de l'efficacité de l'action individuelle et collective. Le développement durable s'inscrit justement dans la logique de modernisation de l'action publique qui prétend instituer une nouvelle culture de management, plus participative et concertée, présentée comme fondamentale du fait que la « *participation* » permettrait une socialisation aux principes et enjeux du développement durable » (Goxe, 2007). Mais l'avènement de cette « démocratie représentative » nécessite par ailleurs de se prémunir des effets de communication politique qui tendent à formater les préférences collectives et à dessiner une opinion publique et une demande sociale conformes aux préférences des gouvernants et, par ce biais, à conditionner l'attribution des responsabilités. Si les préférences collectives ne sont pas authentiques, la réactivité des gouvernants est imparfaite ; le mécanisme de « reddition des comptes », à la base de l'exigence de résultat assigné à l'action publique, devient alors un « simulacre de responsabilité » (Gerstlé, 2003).

Une troisième interprétation du processus de responsabilisation renvoie à une volonté de réappropriation d'un principe confisqué par les thèses néolibérales. La responsabilisation devient un moyen de relégitimation démocratique et politique, et de gouvernance innovant des problèmes d'environnement : la « *responsabilité solidaire comme construction de capacité d'action et de lien social* » (Salles, 2009, p.4). Cette interprétation cherche moins à nier une institutionnalisation du principe de responsabilité inscrite dans un paradigme néolibéral, qu'à en prendre acte pour renverser la contrainte en opportunité démocratique. Il s'agit de favoriser par cette voie, l'émergence d'une responsabilité active, solidaire entre individus, nécessitant, pour que les rapports de force soient équilibrés, des outils et des mécanismes (de participation, d'information, de suivi et d'évaluation) garantis par les pouvoirs publics.

Au final, il semble que ces différentes approches de la gouvernance par la responsabilisation se nourrissent plus qu'elles ne se contredisent. Elles renvoient aux transformations de l'action

publique en tension entre deux paradigmes : celui d'une « cage de fer » où le rôle de l'Etat-régulateur se renforce conjointement au modèle de l'économie de marché via des instruments réglementaires, de contrôle et d'évaluation de la performance des acteurs en fonction des priorités publiques ; et celui d'une « cage de verre » pour pallier à la crise de la représentativité politique et de la légitimité démocratique (Lascoumes, Le Galès, 2009). Elles offrent une clé de lecture stimulante de la dynamique de recomposition de l'action publique contemporaine marquée par : la transversalité des enjeux et des problèmes publics, la multiplication des échelles d'action, la multiplication et la multipositionnalité des acteurs, la diversité des sources d'influence et la diffusion des mécanismes de régulation de la sphère privée dans la sphère publique. Le modèle classique de pilotage de politiques publiques sectorielles par un État centralisé et homogène, a ainsi laissé place à un cadre de structuration au sein duquel les régimes de responsabilité, tout en demeurant asymétriques, se redéfinissent. Ce jeu multi-niveaux amène à s'interroger sur les conditions de la diffusion d'un « *pouvoir responsable* » (Costa et alii, 2001) au regard des « résistances nationales » et de la « grande flexibilité » de nombreuses lois européennes dans le domaine environnemental (Smith, 2008), du « poids des inerties » et des phénomènes de routinisation (Lascoumes, 2008), ainsi que des activités d'appropriation au cours des processus de mise en œuvre des politiques publiques. La gestion de la qualité de l'eau potable apparaît dans ce contexte, comme un champ d'observation particulièrement pertinent des dynamiques de changement dans l'action publique environnementale.

Dans le domaine de l'eau potable, les phénomènes de mise en interdépendance inhérents aux évolutions de l'action publique contemporaine sont renforcés par la nécessité – de plus en plus difficile à différer - d'une prise en charge conjointe des questions sanitaires et environnementales dans la gestion des services d'eau potable. Les gouvernants et les institutions territoriales sont en effet rendus de façon croissante interdépendants et co-responsables vis-à-vis l'obligation de l'atteinte des objectifs de qualité (sanitaires et environnementaux) assignés par les directives européennes sous peine de contentieux européens et de sanctions financières pour l'État français.

Relever ce défi implique de reconfigurer une gestion publique de l'eau potable traditionnellement organisée en deux volets abordés de façon distincte : la gestion des services d'alimentation en eau potable et la gestion des pollutions agricoles diffuses. Le projet politique de gérer l'eau potable de façon « durable et intégrée », suppose donc d'une part, une recomposition des cadres traditionnels (territoriaux, institutionnels, instrumentaux) au sein des deux filières de gestion ; et d'autre part, cela conduit au développement de mécanismes

visant à faire coopérer dans une même action collective, des logiques gestionnaires, des intérêts d'acteurs disparates (publics, privés, individuels, collectifs), des enjeux de territoires, des cadres normatifs qui orientent plus qu'ils n'imposent, des systèmes de représentations contradictoires, et des choix d'instruments d'action très diversifiés.

1.3 Mettre à l'épreuve les formes de recomposition de la gouvernance de la qualité de l'eau potable

Rappelons la thèse qui sous-tend ce chapitre. On assiste à un processus de recomposition de la gouvernance territoriale de la qualité de l'eau potable qui s'appuie sur un renforcement de mécanismes de mise en interdépendance et en co-responsabilité d'un réseau d'acteurs « partie prenante » vis-à-vis de l'obligation de résultat, promue par l'Europe, au nom de l'intérêt des usagers. La diffusion d'un référentiel de « gouvernance par les objectifs de résultat et la responsabilité », appuyé sur des instruments de pilotage de plus en plus élaborés, se confronte à un héritage de multiples configurations de gestion de l'eau potable, créant des régimes de gouvernance territoriale, qu'il s'agit de caractériser, d'interpréter et de soumettre à une analyse critique.

Pour embrasser cette réalité hybride et fragmentée de la gestion publique de l'eau potable, la notion de gouvernance apparaît comme un outil pertinent d'observation et d'analyse permettant d'interroger les implications de principes de pilotage typiques de la politique européenne fondés sur la mise en « co-responsabilité ». La notion d'interdépendance permet par ailleurs d'englober des chaînes d'interrelations (coopération/concurrence) allant des interactions directes entre individus et/ou entre institutions territoriales, à des relations transectorielles, transterritoriales et avec des institutions telles que les normes issues des directives européennes ou l'« économie de marché » (Corcuff, 2009).

Une approche classique et normative par les outils conceptuels de la gouvernance conduirait *a priori* à considérer la mise en interdépendances et en co-responsabilité des acteurs « partie prenante », des niveaux et des territoires de gestion comme l'avènement d'une pacification et d'un rééquilibrage des rapports de domination, et d'une forme aboutie de dépolitisation des instruments d'action publique. Dans cet univers, le paradigme de la coopération est une nouvelle forme d'expression et d'interprétation des rapports de force qui se substitue au conflit. Dans une perspective critique, articulant divers paradigmes plus qu'en les opposant, la sociologie de la gouvernance de la qualité de l'eau potable défendue interprète le processus de « décloisonnement », comme autant de moyens de pression et de possibilités d'interaction des rapports de pouvoir entre acteurs, intérêts corporatistes et institutions, et *a posteriori*, ouvre

autant de champs des possibles en termes de recomposition de la gouvernance de la qualité de l'eau potable. Aborder l'objet en appui de la gouvernance était de ce fait adapté au souci de rendre compte « concrètement » des configurations territoriales auxquelles donne lieu l'opérationnalisation de la Directive cadre sur l'eau, postulée *a priori*, comme un dispositif co-construit de l'échelon européen, aux échelons national et local.

Pour tenir ensemble ces exigences de l'objet - tant du point de vue de son caractère hybride et fragmenté, de ses principes de gouvernance basés sur la co-responsabilisation que de son inscription dans des territoires - le parti pris a été d'adopter une posture marquée par son caractère pluraliste (Dubar, 2008) plus que systématique. Le dispositif d'investigation sociologique articule ainsi différentes approches tant du point de vue théorique, que méthodologique.

Du point de vue théorique, le recours aux diverses approches - des arrangements politiques, des systèmes d'action locaux, de la sociologie des instruments, de la sociologie des risques...- vise à changer de focale tout en demeurant inscrit dans une sociologie politique de l'action publique, c'est-à-dire une sociologie qui « *prend en compte la plasticité des interprétations des enjeux sociaux et du rapport aux institutions, mais qui considère en contre-point qu'il existe des cadres cognitifs et normatifs qui orientent souvent de façon décisive les significations attribuables et les actions possibles* » (Lascoumes, Le Galès, 2009, p.112).

Du point de vue des échelles d'analyse, les recompositions sont développées depuis la transposition des principes du référentiel européen de la Directive cadre sur l'eau dans les cadres normatifs nationaux, jusqu'à leur appropriation à l'échelle des bassins hydrographiques, régionale, départementale et locale. Toutefois, l'angle privilégié choisi pour analyser des recompositions de la gestion publique de l'eau potable, est celui des dynamiques d'action collective « *par le bas* ». Le niveau des territoires de gestion de l'eau potable, à l'articulation entre politiques publiques, ordres locaux et contexte territorial (social, politique, géographique), apparaît comme une entrée pertinente pour analyser les recompositions à l'œuvre dans la gouvernance de la qualité de l'eau potable. Ainsi, les dynamiques verticales et horizontales complexes constitutives de la gouvernance multi-niveaux de la qualité de l'eau potable et de l'action publique contemporaine - telles que l'eupéanisation, la territorialisation, le marché, la réforme des institutions, la régulation par les usagers-destinataires - sont principalement interprétées à travers leur impact sur les processus organisationnels et les dynamiques d'opérationnalisation des politiques publiques, à l'échelle des territoires de gestion des services d'eau potable (communes, syndicats, départements) et des dispositifs de préservation de la ressource en eau des pollutions agricoles diffuses.

Cependant, ces processus ont été replacés systématiquement dans le contexte politique, social et territorial de leur émergence et de leur mise en œuvre.

Une première approche observe la relation complexe de tension-intégration des niveaux d'action publique locaux et européens. Au niveau national, l'analyse porte sur les débats parlementaires de la dernière loi sur l'eau de 2006 (LEMA). Ce matériau a permis de saisir les conditions de formalisation juridique et les discours de justification de la transposition des principes européens de la Directive cadre sur l'eau dans le droit français. Il s'agit de saisir les conditions de formalisation juridique et les discours de justification des arrangements politiques produits, tantôt en faveur de l'option européenne d'une gouvernance par bassin versant, tantôt en faveur d'une option plus localiste promouvant l'institutionnalisation du rôle du Département dans la gouvernance de l'eau.

Dans un contexte où le département est présenté comme affaibli par le projet de réforme territoriale, une deuxième étape s'est justement focalisée sur un élément fort de la recomposition de la gouvernance de la qualité de l'eau potable : la départementalisation de la gestion de l'eau potable (Grandgirard, Barbier, Tsanga Tabi, 2009 ; programme AQUADEP)⁸. Une monographie d'un processus de départementalisation (dans l'Ariège) permet d'entrer dans les dynamiques des configurations territoriales et d'analyser comment les autorités d'un Conseil général interprètent la triple exigence de rationalisation des coûts, de prévention sanitaire et environnementale.

L'occurrence des crises sanitaires, de leur médiatisation et de leur potentielle judiciarisation peut être considérée comme un des éléments importants de recomposition de l'action publique de ces deux dernières décennies (Borraz, 2008). En particulier concernant un bien courant et vital comme l'eau potable, l'idée d'être confronté à un éventuel risque en la consommant paraît socialement irrecevable. Un troisième focus se centre sur les effets de recomposition de la gouvernance créés par une crise sanitaire très médiatisée dans les années 2000, qui a conduit - en raison de la présence de pesticides dans l'eau - à l'interdiction de consommation d'eau potable. De manière emblématique, cette crise a eu lieu sur le territoire politique d'un ministre de l'agriculture. Il s'agit d'observer comment les mécanismes supposés de responsabilité sont mobilisés dans un contexte de risque sanitaire et de crise politique.

Dans une seconde approche, le rôle décisif des instruments d'action publique (Lascoumes, Le Gales, 2004) dans le processus de recomposition de l'eau potable par la mise en

⁸ Programme de recherche « AQUADEP : Caractérisation, évaluation et accompagnement des politiques départementales de l'eau destinée à la consommation humaine » (2008-2011), ENGEES, CEMAGREF, CERTOP, AgroParisTech, Art'DEV, programme « Eaux et territoires » Ministère de l'Environnement, CEMAGREF, CNRS.

interdépendance et la responsabilisation, est abordé par l'analyse successive de l'implémentation sur le territoire du bassin Adour Garonne (Sud-ouest de la France) de plusieurs dispositifs qui prétendent répondre aux enjeux de la préservation de l'eau potable.

Le premier dispositif est celui des périmètres de protection de captage d'eau potable (PPC). Ce dispositif réglementaire de type préventif, créé il y a plus d'un siècle, s'est vu assigner, durant des décennies, diverses fonctions de protection de la ressource, sans toutefois ne jamais trouver les conditions de mise en œuvre (Salles et alii, 2006 ; Barraqué et alii, 2007). La relance volontariste de la procédure en 2004 (loi de Santé publique) vise à marquer une volonté d'en faire un garant d'une « responsabilité retrouvée de l'État ». Elle offre une occasion d'analyser la mise à l'épreuve territoriale de cet instrument réglementaire d'État, vis-à-vis des objectifs de résultats exigés par la réglementation européenne.

En contrepoint idéologique aux outils réglementaires, se sont développés divers dispositifs volontaires – défendus notamment par la profession agricole - fondés sur l'expérimentation et la démonstration technique de changements de pratiques agricoles. Le second dispositif étudié s'inscrit dans ces instruments incitatifs mobilisés dans les politiques agri-environnementales des années 1990. Ces dispositifs qui privilégient l'auto-régulation de la profession agricole ont été beaucoup étudiés et critiqués du point de vue du détournement de leur finalité environnementale (Salles, 2006 ; Bourblanc, 2007 ; Daniel, Perraud, 2009 ; Busca, 2010). Jusque essentiellement soumis à des objectifs de mobilisation de moyens, certains dispositifs agri-environnementaux intègrent désormais plus explicitement la finalité d'exigence de résultats. L'originalité du dispositif analysé est qu'il croise l'adoption volontaire de pratiques phytosanitaires innovantes et expérimentales avec les principes d'obligation de résultat, caractéristiques des politiques des années 2000. À ce titre, une évaluation sociologique des actions expérimentales et présentées comme innovantes permet d'observer tant au niveau du pilotage local du dispositif, qu'à celui des conditions d'application par les agriculteurs de « pratiques améliorées de traitements phytosanitaires », les processus différenciés d'appropriation de « l'obligation de résultat environnemental ».

Enfin, il s'agit d'observer l'émergence et la mise en place d'un dispositif innovant, les Aires d'Alimentation de Captages (AAC), qui incarne, à ce jour, le modèle le plus abouti et le plus explicite de la gouvernance de la qualité de l'eau par la responsabilisation. Ce dispositif, en visant la normalisation potentiellement drastique des pratiques agricoles au niveau des aires d'alimentation de captages, ouvre à la voie à une forme originale de planification systématique des territoires de l'eau. Le dispositif des aires d'alimentation de captage crée, en théorie, des interdépendances explicites entre les territoires de la ressource en eau (à préserver

des pollutions diffuses), et ceux de la consommation d'eau (les aires urbaines notamment). Il s'agit de voir en quoi cette mise en relation contrainte entre agriculture et consommation d'eau potable recompose la gouvernance de l'eau.

Cette investigation variée a nécessité un travail de documentation large, pour cerner l'objet complexe de la gouvernance de l'eau potable et dans un souci d'intégrer ses multiples dimensions. Mais le cœur des données récoltées repose sur la réalisation de près de 150 entretiens semi-directifs entre 2004 et 2009 auprès d'acteurs – politiques, administratifs, professionnels, économiques, associatifs - du monde de l'eau et du monde agricole. Les avancées d'un groupe de travail des services déconcentrés du ministère de la Santé, ainsi que d'instances de décision de l'Agence de l'eau Adour Garonne, ont été également suivies, *in situ*, durant plusieurs mois à chaque fois. Enfin, un corpus hétérogène de sources écrites, formelles et informelles, internes et externes aux institutions territoriales, a été mobilisé pour parfaire cette connaissance des terrains (Encadré 1).

Une méthodologie qualitative et monographique est privilégiée pour saisir les ressorts fins et complexes de la dynamique d'interdépendance multi-niveaux et de ses effets en termes de recomposition de la gouvernance de la qualité de l'eau potable. La démarche consiste à porter le regard à trois niveaux :

- *Premier niveau, celui de la construction des cadres normatifs nationaux* par l'analyse du corpus des débats parlementaires de la dernière Loi sur l'eau et les milieux aquatiques de décembre 2006 (LEMA) et la synthèse de nombreux rapports parlementaires.
- *Second niveau, celui de la transcription des principes nationaux dans les outils de planification régionaux* :
 - La coordination de l'action 10 du Plan régional Santé Environnement (PRSE) Midi-Pyrénées par un suivi des réunions de groupe de travail alimentation en eau potable des services déconcentrés du ministère de la Santé (DRASS et DDASS) de Midi-Pyrénées pendant 18 mois (dizaine de journées) (2006-2008).
 - La traduction des principes de la LEMA dans la planification de l'Agence Adour Garonne par l'observation de 7 réunions d'instances (Comité de Bassin, Conseil d'Administration, Commissions Interventions et Finances sur une période de 9 mois (2006-2007).
- *Troisième niveau, celui des territoires de gestion des services d'eau potable et des pollutions diffuses* :
 - La réalisation de près de 150 entretiens semi-directifs : agents des services déconcentrés de l'État (DDASS, DRASS, DDEA, MISE, SRPV), agents des services de l'Agence de l'eau Adour Garonne (siège et délégations), agents des services techniques des collectivités territoriales (Services d'assistance, Conseils Généraux, communauté de commune, syndicats mixtes départementaux), élus (maires, Présidents de syndicats d'eau potable, conseillers municipaux, conseillers généraux, Sénateur et Député), agriculteurs, techniciens de Chambre d'agriculture, techniciens de coopératives agricoles, membres d'associations locales, usagers, experts hydrogéologues, agents d'instituts techniques agricoles et représentants des sociétés privées (distributeur d'eau, distributeurs de produits phytosanitaires).

Ces entretiens ont principalement été conduits dans le cadre de la réalisation de monographies au sein du bassin Adour Garonne : monographie de la création d'un syndicat intercommunal en Hautes-Pyrénées en 2004-2005, monographies de trois bassins versants agricoles expérimentaux (Gers et Tarn) en 2005, monographie de la création d'un syndicat départemental en Ariège en 2007-2008, monographies départementales de la politique de protection des captages d'eau potable (Charente et Tarn-et-Garonne) en 2008-2009.

- L'organisation de mises en débats (réunions et journées de restitution) de trois recherches sociologiques conduites au sein du CERTOP en partenariat avec l'Agence de l'eau Adour Garonne et la DRASS Midi-Pyrénées (étude GRAMIP, Accompagnement du Plan régional Santé Environnement et étude ACT'EAU).

Les discussions formelles (entretien, comités de suivi, réunions de travail) et informelles (hors enregistrement, de couloir, pause café et déjeuner, échanges téléphoniques et mail) ont permis le recueil de nombreuses données territoriales et différents types de documents : rapports, courriers internes, notes de service, compte-rendu de réunions, documents de travail...

Encadré 1 – Méthodologie d'enquête sociologique

L'intérêt de ce dispositif sociologique était de pouvoir articuler des explications d'ordres différents en termes de rapports de pouvoir, de conflits d'intérêts, de facteurs organisationnels et de facteurs cognitifs, tant au niveau collectif qu'individuel. Il a ainsi permis de donner à voir des arrangements politiques à différents niveaux d'action publique et de caractériser des régimes différenciés de gouvernance territoriale de l'eau potable.

2 Vers un nouveau référentiel de la gestion de l'eau potable ? Entre subsidiarité européenne et décentralisation

2.1 Loi sur l'eau et les milieux aquatiques : arrangement politique sur la répartition des compétences entre institutions territoriales

Comment le référentiel de la gouvernance européenne de l'eau promu par la Directive cadre sur l'eau a-t-il été traduit dans le cadre normatif national de la dernière Loi sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA) adoptée en 2006 ?

Le postulat est que les principes affichés par la Directive (obligation de résultat, internalisation des coûts et implication du public et des parties prenantes à la politique locale de l'eau) font l'objet d'ajustements nationaux et locaux par le biais d'arrangements politiques négociés au sein des arènes législatives parlementaires. L'arrangement politique est entendu ici comme un processus de structuration et de stabilisation de l'organisation d'un domaine politique donné (Tatenhoven, Leroy, 2000). La négociation de la LEMA cristallise la tension entre les injonctions de l'Europe qui tend à imposer de nouveaux standards d'une subsidiarité de la gouvernance de l'eau et une culture de gestion décentralisée de l'eau « à la française » traditionnellement fondée conjointement sur une gestion par bassins versant héritée de la loi sur l'eau de 1964 et, particulièrement pour l'eau potable, sur l'intervention des collectivités territoriales (communes et départements) et des intercommunalités (syndicats d'alimentation en eau potable) pour assurer la gestion des équipements et les services de distribution de l'eau potable.

L'enjeu affiché de la LEMA était « *de donner les outils à l'administration, aux collectivités territoriales et aux acteurs de l'eau pour atteindre le bon état en 2015 (DCE 2000) et parvenir à une exploitation durable de la ressource en eau. Il s'agit également de donner aux collectivités territoriales les moyens de rendre les services publics d'eau potable et d'assainissement transparents, accessibles aux plus démunis et respectueux de l'environnement* » (IFEN, 2006, *L'environnement en France*, p. 229). Il s'agit donc bien de

déchiffrer le processus de formalisation juridique relatif à l'intégration, dans la politique nationale de l'eau, des injonctions communautaires, des logiques et des intérêts multi-niveaux.

Les « *jeux décisionnels nationaux* » se révèlent particulièrement structurants de toute réforme touchant de près aux intérêts et aux compétences des collectivités territoriales (Le Lidec, 2008) comme c'est le cas pour la LEMA. Le parlement est avant tout une instance de production et de reproduction du discours politique, soit du sens donné aux problèmes et aux décisions politiques prises pour les résoudre. S'il contribue à façonner et à distribuer les ressources d'autorité et de pouvoir, les jeux politiques qui président véritablement à la définition des normes se jouent pour l'essentiel en dehors de cet espace public. Néanmoins, ils devront à un moment donné être justifiés et légitimés dans les discours produits. C'est pourquoi, alors qu'une approche strictement juridique par les textes de loi formellement adoptés occulte les jeux de compromis et d'alliance opérés lors du processus législatif, les débats parlementaires peuvent se révéler un bon observatoire des conditions de structuration et de stabilisation de la responsabilité politique au sein de la gouvernance territoriale de l'eau potable⁹.

Le texte de la LEMA formellement adopté est donc le résultat d'un ensemble de compromis établis à l'issue d'un débat politique, social et économique entre un nombre limité d'acteurs (représentants politiques), médiateurs de logiques territoriales et sectorielles diverses. Il est l'aboutissement d'un long processus de réforme de la loi sur l'eau de 1992 mis sur l'agenda politique dès 1997 et plusieurs fois reporté avant d'être remis à l'agenda parlementaire en juin 2004 et finalement adopté en décembre 2006.

Au fil de la relecture du processus législatif, des rapports et des débats parlementaires, on voit se dessiner différents compromis entre assemblées et groupes politiques sur les modalités d'organisation et de répartition des compétences entre les institutions territoriales intervenant dans le domaine de la gestion de l'eau potable. Leur articulation produit l'institutionnalisation d'un arrangement politique sur la répartition des rôles, des compétences et des ressources entre Agences de l'eau, État et collectivités territoriales dans la gouvernance de l'eau potable.

⁹ Le corpus écrit qui découle de la procédure législative de la LEMA étant relativement massif, il n'est pas détaillé dans la bibliographie. Il se compose pour chaque lecture – 3 au Sénat, 3 à l'Assemblée nationale et une Commission mixte paritaire : d'un projet de loi ; des travaux du rapporteur de la commission chargée de l'étudier et des rapporteurs des commissions saisies pour avis ; des discussions générales et des articles dans chaque commission ; de la discussion générale en séance (précédée pour certaines d'une exception d'irrecevabilité ou de questions préalables) ; de la discussion des articles en séance ; des explications de vote ; et le vote sur l'ensemble.

D'une part, dans la lignée des lois précédentes et des dispositions de la Directive cadre sur l'eau, la gouvernance de bassin est confirmée comme le cadre de la mise en œuvre de la politique de l'eau. Les redevances sont constitutionnalisées et les Agences disposent de possibilités financières accrues. D'autre part, au détriment de l'État, les collectivités et les « usagers » voient se renforcer leur représentativité au sein des instances de décision des Agences de l'eau. Enfin, le Département, loin d'être affaibli en termes de capacité d'action, dispose de ressources de négociation (garantie de contractualisation avec les Agences de l'eau) et d'action (garantie de gestion de financements).

Au sein de ce « nouveau » cadre de structuration de la politique de l'eau potable, Agences et départements rendus interdépendants sont donc tenus de coopérer autour de finalités définies comme prioritaires, à savoir la sécurisation des approvisionnements en eau potable (qualitativement et quantitativement), la mise en œuvre d'une solidarité territoriale (rationalisation et péréquation) et la préservation des ressources en eau potable.

Une départementalisation « stricte » de la politique de l'eau¹⁰ aurait conduit à faire porter l'essentiel de la redevabilité de la France vis-à-vis de l'Europe par les territoires, et à laisser l'État dans une situation d'action « passive ». Inversement, le choix de la LEMA de la gestion par bassin versant, assortie d'une contractualisation avec les départements, permet de garder la main sur la redevabilité vis-à-vis de l'Europe par le contrôle des politiques de l'eau. Pour autant, le département n'est pas totalement « hors jeu » et conserve l'atout du contrôle de l'opérationnalisation des politiques de l'eau potable, contrôle qu'il assure depuis l'après-guerre via les subventions aux communes et aux syndicats d'eau potable. L'opérationnalisation reste donc bien le « temps » de toutes les appropriations stratégiques.

La LEMA intègre les principes de la gouvernance promus aux niveaux européen et mondial. La création d'interdépendances entre les acteurs s'observe dans la mise en relation contractuelle et « contrainte » des Agences, des départements et des communes vis-à-vis de la gestion de l'eau. Les principes de transparence des coûts et de non-distorsion de concurrence portent atteinte au mode classique de gestion publique et de soutien public à la maîtrise d'ouvrage. Le principe d'efficacité des services revient sans cesse dans les débats comme le juge final auquel il conviendra de rendre des comptes devant l'Europe. De même, le principe d'une clarification des responsabilités des acteurs a traversé l'ensemble des débats

¹⁰ Le Sénat proposait un renforcement des ressources fiscales des Conseils Généraux en ajoutant un article (Article 28 bis) donnant la possibilité à chaque département de créer un fonds départemental (FDEA) destiné à financer, en particulier, l'assainissement et l'adduction d'eau dans les communes rurales, mission auparavant assignée à un fond national de péréquation dont les Conseils généraux assuraient la répartition. Ce fond a été supprimé en 2004 et la compétence transférée aux Agences de l'eau.

parlementaires comme une opportunité de relégitimation pour des autorités politiques en mal de reconnaissances et dont les actions restent opaques aux citoyens destinataires.

Pour autant, l'adoption des principes ne préfigure en rien de leur opérationnalisation dans les actions concrètes. La Directive cadre sur l'eau, et son principe central d'obligation de résultat, résulte elle-même de l'observation du déficit d'implémentation des politiques environnementales européennes des années 1990. La LEMA étant désormais adoptée, il convient d'observer son application dans des configurations locales.

2.2 La départementalisation de la gestion de l'eau potable

À l'échelle nationale, si la poursuite d'une politique à l'échelle des bassins versants fait consensus, l'objectif de la LEMA est de promouvoir la complémentarité entre un territoire de planification, le bassin hydrographique et les Agences de l'eau, et un territoire d'opérationnalisation, le département et les Conseils généraux.

À l'échelle des territoires, au travers notamment de dispositifs de coopération multi-partenariaux (conventions), ces deux niveaux de gestion (bassin versant et département) sont désormais rendus plus interdépendants. Dans un contexte exhortant une gestion de l'eau potable combinant conformité sanitaire, préservation des ressources et gestion rationnelle des services d'alimentation en eau potable, les acteurs gestionnaires sont tenus d'articuler leurs objectifs et de coordonner leurs actions et cela, même si les rapports de force sont plus ou moins équilibrés en fonction des configurations territoriales.

Souvent exposé aux critiques et actuellement sous la menace de la réforme annoncée des collectivités locales, le Département constitue un acteur structurant et incontournable des modes d'organisation de la gestion de l'eau potable. Dans ce contexte d'incertitude institutionnelle, cette section propose une analyse du processus de départementalisation de la gestion de l'eau potable. Sa diffusion observée à l'échelle nationale permet de formuler l'hypothèse d'un mouvement de recomposition significative des cadres communaux et intercommunaux traditionnels de l'organisation de l'alimentation en eau potable au bénéfice du cadre départemental.

Comment le changement d'échelle (*Political rescaling*) recompose-t-il les niveaux d'interdépendance et de responsabilité entre institutions territoriales intervenant dans la gestion de l'eau potable ? Dans quelle mesure le poids des structures et les mécanismes hérités du système politique local (Duran Thoenig, 1996) influencent-ils les interactions entre Département, Agence de l'eau, services de l'État et usagers ? La configuration politique actuelle, marquée par la prégnance du référentiel européen de la Directive cadre sur l'eau, par

la volonté politique du gouvernement français de réformer la carte des collectivités, et par la capacité de résistance et d'autonomie des Conseils généraux de gauche vis-à-vis de la politique du gouvernement, influe-t-elle sur la recomposition de l'eau potable ? Le changement d'échelle se limite-t-il à une stratégie de préservation ou de conquête de nouveaux espaces de jeux politiques ? Observe-t-on *in fine* une meilleure prise en charge des enjeux, désormais affichés comme multidimensionnels, de la gestion de l'eau potable ?

Depuis l'après-guerre, l'alimentation en eau s'est construite au plus proche des communes. Si tous les départements n'ont pas le même historique en matière de politique de l'eau, on voit aujourd'hui se dessiner une tendance à une recentralisation à l'échelle départementale de l'alimentation en eau potable fortement impulsée et encadrée par les Conseils généraux soucieux de conserver ou conquérir de nouvelles prérogatives. À travers une pression par les financements publics et une injonction à la responsabilisation individuelle des élus locaux face aux enjeux de santé publique, la sécurisation des approvisionnements, la rationalisation des infrastructures, la nécessité de palier au désengagement de l'État et le choix politique de lutter contre la privatisation du service sont prioritairement invoqués par les gestionnaires, pour justifier la nécessité de dépasser le traitement à l'échelle locale des problématiques liées à la ressource en eau potable. Principalement dans les départements ruraux, le Conseil Général se positionne comme le garant d'une solidarité intradépartementale (Lothe, 2007) et comme le seul recours des petites collectivités ne pouvant plus assumer la mise aux normes et la charge financière d'un service aussi ordinaire que l'alimentation en eau potable et l'assainissement.

L'analyse du cas de l'Ariège montre, à l'encontre des discours et des prises de position gouvernementales actuelles que le « système départemental » loin de s'affaïsser montre - au travers de l'alimentation en eau potable et de champs d'action très récents comme la couverture numérique - une capacité à se saisir des enjeux saillants pour asseoir son pouvoir et assurer sa « survie » au sein du système politico-administratif français. À l'image de la recomposition du système de distribution électrique français (Poupeau, 2007), l'Agence de l'eau peut même devenir une ressource dans une stratégie incitative à la départementalisation de la gestion de l'eau.

Mais, on peut voir que la départementalisation - au-delà de sa capacité à prendre en charge un nécessaire impératif de distribution et de mises aux normes (réseau et traitement de l'eau, protection des points de captage d'eau potable, assainissement) - peut comporter certaines limites et effets pervers. La gouvernance territoriale de l'eau potable en Ariège se caractérise par une gestion centralisée au travers d'un syndicat mixte, avec un portage politique identique

à celui du Conseil Général dont les élus sont présents à tous les niveaux de décision (présidence, choix de recrutement) ¹¹. En ce sens, elle peut être qualifiée de « régime de gouvernement local ». La départementalisation a induit une réorganisation des instances territoriales. Par la délégation de la compétence des communes et la mutualisation des moyens, elle permet de pallier à une forme de démission de certaines communes vis-à-vis de l'enjeu sanitaire et au désengagement de l'État des missions d'ingénierie publique. Mais du fait que la départementalisation repose sur le maintien d'une main mise politique, ce changement s'opère au détriment de son efficacité, car la logique gestionnaire est intervenue *a posteriori*. Paradoxalement, la départementalisation comme outil de réduction des inégalités territoriales et de promotion de la solidarité peut ainsi conduire, même sur une période transitoire, à renforcer ces inégalités à deux niveaux : par l'isolement technique et financier des petites communes non adhérentes ; mais aussi par la stigmatisation des villes ou syndicats non adhérents qui, capables de conserver une indépendance en matière d'alimentation en eau potable, se posent en forteresse politique.

On voit bien que selon la qualification des enjeux face à l'intérêt général, la légitimité de l'action est relative (Lascoumes, Le Bourhis, 1998). L'idée a été avancée d'une forme de déresponsabilisation des élus de la gestion de l'alimentation en eau potable – à qui on demande précisément au nom de la mise en cause croissante de leur responsabilité de transférer leur compétence – et par voie de conséquence de la préservation de la ressource en eau brute, avec la mise en retrait de l'Agence de l'eau Adour Garonne et des associations.

Toutefois, ces résultats doivent être remis en perspective sur trois points. D'une part, il semble opportun de laisser le temps à la départementalisation de sortir de la tyrannie de l'urgence sanitaire et économique afin de mesurer véritablement sa capacité à se saisir de l'enjeu environnemental et à constituer le « bon niveau » pour une gestion intégrée de l'eau potable. D'autre part, au regard de l'impact de la configuration politique et sociale du territoire dans le processus de départementalisation de la gestion de l'eau potable en Ariège, il semble nécessaire de multiplier les études de cas dans diverses configurations territoriales (politique, géographique, environnementale...) afin de voir si des régimes différenciés de gouvernance départementale de l'eau potable peuvent être identifiés et dans quelle mesure ils influencent l'action publique territoriale en matière d'eau potable. Enfin, considérant par

¹¹ La création de syndicats mixtes départementaux d'alimentation en eau constitue une forme particulièrement volontariste et centralisée de départementalisation. Le Syndicat mixte départemental d'alimentation en eau et assainissement (SMDEA) de l'Ariège créé en 2005 ambitionne d'aller au bout de la démarche de départementalisation par une fédération de l'ensemble des collectivités autour d'une tarification unique de l'eau potable.

ailleurs le faible nombre d'actions préventives conduites au niveau des zones de captages d'eau potable, il serait peu pertinent d'avancer que cet enjeu est davantage intégré par les collectivités autonomes.

La prédominance des enjeux territoriaux de maintien des activités agricoles et des impératifs de la gestion du service d'eau potable a conduit à la généralisation de la logique curative et techniciste dans le traitement des pollutions des ressources en eau potable. Cette dissolution de l'enjeu environnemental dans la logique sanitaire et économique peut pourtant aujourd'hui se révéler même à court terme problématique, comme en attestent des situations d'interdiction de consommation de l'eau du robinet.

2.3 Crise et risques sanitaires : des moteurs de changement ?

Réduire la vulnérabilité des ressources en eau souterraine ou superficielle aux pollutions diffuses d'origine agricole est désormais présenté comme un impératif environnemental et de santé publique (baignade, alimentation). La vulnérabilité correspond à la conjonction entre un degré d'exposition aux risques d'origine anthropique de pollutions diffuses, occasionnés principalement par les pratiques agricoles en surface, et un contexte hydrogéologique des ressources en eau.

Dans le domaine de la gestion des ressources en eau potable, parler de vulnérabilité suppose de prendre en compte également les modes de gestion publique des services d'eau potable, soit les dispositions prises par les collectivités pour assurer la continuité du service de distribution ou faire face à son éventuelle rupture. Cette « capacité à faire face » (*coping capacity*) (Vilagran de Léon, 2006), plus ou moins grande, permet de signifier la fragilité et le renforcement des interdépendances entre système social et système naturel. Ce renforcement induit une co-évolution de deux formes de vulnérabilité : celle de la ressource en eau potable et celle de l'action collective confrontée aux problèmes de contamination par les pollutions agricoles diffuses (Becerra, Roussary, 2008). Dans de nombreux territoires où la pression agricole est forte, la gestion quotidienne des problèmes de qualité des ressources en eau potable s'appuie prioritairement sur une logique curative à court terme permettant la distribution d'une eau conforme aux normes de potabilité.

La généralisation des pollutions diffuses, ces trente dernières années, a contribué à leur banalisation, le consommateur méfiant disposant par ailleurs du choix de la défection (Hirschman, 1970) par la consommation d'eau embouteillée ou par l'utilisation de dispositifs techniques de filtration. Les pollutions diffuses sont progressivement devenues un «risque ordinaire» (Becerra, Peltier, 2009) caractéristique du fonctionnement des systèmes

conventionnels de production agricoles dont il s'agit de limiter les impacts par le raisonnement des pratiques, davantage que d'en supprimer les causes.

Face à ce type de problèmes, on assiste à la concentration des moyens humains, techniques et financiers pour la protection de ressources définies comme stratégiques et consignées dans des schémas départementaux d'alimentation en eau potable. Cette démarche s'inscrit dans une politique plus globale de sécurisation des approvisionnements par la rationalisation des usages de l'eau et des investissements réalisés pour en améliorer la qualité. La section précédente a montré que cette politique pouvait prendre la forme d'une véritable réforme des cadres institutionnels traditionnels, par la départementalisation de l'alimentation en eau potable, mais sans pour autant intégrer une prise en compte de l'aspect environnemental. De manière générale, la préservation de la disponibilité et la qualité de l'eau brute mobilisent peu les consommateurs et les collectivités responsables de la distribution de l'eau.

Qu'en est-il de cette logique techniciste de gestion lorsque l'eau du robinet est interdite à la consommation et que les autorités administratives et politiques locales doivent faire face à une situation de crise sanitaire ?

Les situations de crises, et plus encore de crise sanitaire, sont aujourd'hui caractéristiques de la « société du risque » (Beck, 2001). En tant que révélateur de la vulnérabilité des sociétés aux risques sanitaires et environnementaux (Borraz, 2008), et donnant lieu à des effets de médiatisation, voire de dramatisation, elles appellent *a priori* à des modes d'action spécifiques. Partant du postulat qu'une situation de crise peut être un bon observatoire du changement social, cette section propose une analyse d'une autre forme de recomposition institutionnelle des cadres de gestion de l'eau potable, celle du processus de création en 2001 d'un syndicat de production intercommunal d'eau potable suite à une vague d'interdictions de consommation de l'eau du robinet de plusieurs mois due à la présence de pesticides agricoles dans une zone de maïsiculture intensive des Hautes-Pyrénées. Cette analyse d'une « scène locale de crise » (Decrop, 1998) permet de questionner les conditions de la prise en charge conjointe des questions de santé et d'environnement dans la gestion publique des services d'eau potable.

Elle met en évidence que la gestion des services d'eau potable peut être apparentée à une forme d'inertie. Si l'impact des pratiques agricoles sur la contamination des ressources en eaux potables est reconnu, il reste confiné dans une conception sectorielle, n'est pas « mis en risque » (Borraz, 2005) et porté à l'agenda politique local (ou national) tant que des solutions curatives permettent d'atténuer les impacts. En Val d'Adour, la rupture de cette inertie est intervenue suite à un durcissement des normes de consommation qui reconfigure

soudainement les cadres de perception de la gestion quotidienne de l'alimentation en eau potable en un problème de santé publique. Cependant, elle demeure relative puisque, bien que les interdictions de consommation publicisent le problème des pollutions diffuses agricoles et que le déni du risque (Peretti-Watel, 2000) pour l'alimentation en eau potable ne soit plus possible, la stratégie adoptée demeure de l'ordre de la « déflexion de responsabilité » (Borraz, 2008) vis-à-vis de la préservation de la qualité des eaux brutes. La solution adoptée a consisté à abandonner six ressources contaminées au profit de la recherche d'une nouvelle ressource moins contaminée et de l'interconnexion des 12 communes concernées.

De façon générale, les autorités administratives et politiques territoriales doivent de plus en plus arbitrer entre pressions sanitaire, agricole, sociale et politique. Ils sont co-responsables de la qualité des eaux distribuées et de la mise en œuvre de la réglementation des périmètres de protection de captage d'eau potable. Or, ces périmètres impliquent des contraintes pour les activités agricoles conventionnelles (gel de terre, interdiction d'épandage) et des risques de conflits sociaux et politiques que les élus, « maîtres de la décision finale » refusent de prendre. Pour inciter les élus, l'Agence de l'eau et les Conseils généraux conditionnent l'attribution des aides publiques, dont celles relatives aux périmètres de protection, aux projets de rationalisation des services d'eau potable inscrits dans les schémas départementaux d'alimentation en eau potable. Les critères conjoncturels (politiques agricoles, politiques de l'eau et politiques d'aménagement) viennent alors conforter un système en place de contraintes structurelles (caractéristiques physiques du territoire, des ressources en eau et de l'alimentation en eau potable) et sociales (poids des activités agricoles). Dans ce contexte, la décision d'abandonner des captages au profit d'une interconnexion s'impose aux élus locaux comme la décision la plus rationnelle d'un point de vue sanitaire, financier et politique.

C'est pourquoi, tant dans la gestion quotidienne en situation stabilisée du service d'eau potable que dans la gestion de la rupture de ce service, la logique de gestion palliative domine (Becerra, Roussary, 2008). Un cercle vicieux se met en place. Une interdépendance territoriale qui se limite à une dépendance croissante à des ressources stratégiques comporte des effets pervers. En s'enlisant dans le traitement des symptômes de la contamination de la ressource en eau potable, et en externalisant le traitement des causes à d'autres échelles de décision et d'action, la gestion palliative finit par renforcer la vulnérabilité de la ressource en eau brute, la vulnérabilité des populations au risque sanitaire et la vulnérabilité politique du système d'action local (autorités administratives et politiques).

Cette logique de gestion palliative est symptomatique d'une « action publique désengagée » vis-à-vis de la préservation de la qualité des ressources en eau potable en situation de risque

ordinaire comme de risque avéré (interdiction de consommation)¹². En visant avant tout la mise en conformité des eaux distribuées avec les normes en vigueur grâce à des dispositifs curatifs et palliatifs (traitement, abandon de captages et interconnexion), cette action publique banalise et disqualifie le risque environnemental. Le risque ordinaire de pollution n'est pas mobilisateur, car socialement « invisible » au quotidien (Chabbal, 2007 ; Noiville, 2003) : c'est-à-dire peu présent sur les agendas politiques locaux et suffisamment familier pour ne pas générer de « peur collective » ou de contestation civique. Ce « désengagement » des autorités administratives et politiques révèle finalement les limites de leur capacité gestionnaire sur la qualité des eaux brutes. La loi définit la personne responsable de la production ou de la distribution de l'eau au public comme le garant de la délivrance d'une eau conforme aux normes sanitaires¹³ et non le garant du « bon état » des eaux brutes imposé par la Directive cadre sur l'eau. C'est logiquement pourquoi les élus, comme les autorités sanitaires, ne se sentent pas responsables de cet objectif.

Pourtant, au regard de la dégradation des eaux brutes, des risques de contentieux européens et des préoccupations croissantes en matière de risques sanitaires liés aux pesticides et aux traitements des eaux, la co-responsabilité des acteurs pourrait bien être mise en cause.

Comme dans d'autres « affaires » (Borraz, Gilbert, 2005), les décisions finalement prises ne conduisent pas à la mise en place de dispositifs préventifs, mais elles révèlent avant tout l'écart entre les enjeux, les objectifs, les responsabilités et les capacités d'action collective des autorités administratives et politiques. Elles sont sans doute aussi symptomatiques de l'absence d'une exigence plus affirmée et généralisée des consommateurs sur la qualité des eaux servant à la production de l'eau du robinet. Si la capacité d'action collective pour préserver les ressources en eau potable est conditionnée par la capacité gestionnaire des autorités à chaque échelle de décision et d'action, elle l'est sans doute aussi par la capacité de mobilisation des abonnés (Becerra, Roussary, 2008).

Dans quelle mesure, sous quelle forme et selon quelles modalités les exigences de résultat concernant la gestion des eaux potables et les injonctions institutionnelles à la responsabilisation des acteurs pénètrent-elles et reconfigurent-elles les instruments

¹² « A priori vertueuse, elle ouvre en réalité la voie au désengagement progressif des professionnels (des agriculteurs, des petits syndicats d'alimentation en eau potable), et des acteurs ou gestionnaires publics par rapport au traitement durable des problèmes de pollutions agricoles. Une fois fermés, les captages abandonnés ne font en effet plus l'objet de contrôles de qualité. Ce fait conforte le maintien des pratiques agricoles existantes (fertilisation ; phytosanitaires) et participe à l'occultation, aux yeux du grand public, de la dynamique des pollutions diffuses. » (BECERRA, ROUSSARY, 2008, p.222)

¹³ Article L1321-1 du Code de la santé publique.

réglementaires de protection des ressources en eau potable et les modes d'organisation des autorités publiques chargées de leur mise en œuvre ?

3 La recomposition des dispositifs de préservation de la ressource en eau potable

3.1 Les périmètres de protection de captages face à l'obligation de résultat : une nouvelle donne ?

Plus que jamais, l'instrumentation de l'action publique (Lascoumes, Le Galès, 2004) représente un moyen d'orienter les relations entre la société politique et civile, et de structurer les actions des acteurs et des organisations par des dispositifs. Ces derniers sont porteurs de dimensions plus ou moins standardisées (techniques, procédurale, réglementaire), de choix et de justifications politiques, de représentations du problème à traiter et des enjeux qu'ils le sous-tendent. En ce sens, ils déterminent en partie l'action collective (mobilisation des acteurs et répartition des ressources) autant qu'ils ouvrent des possibilités d'appropriation et d'action différenciées. Ces éléments permettent d'avancer que les instruments peuvent constituer des traceurs éclairants des recompositions de l'action publique en matière de préservation de la ressource en eau potable.

Cette section porte sur un dispositif réglementaire de préservation commun à l'ensemble des captages d'eau potable, le dispositif des périmètres de protection de captage. Les collectivités locales sont réglementairement responsables de la qualité de l'eau potable. À ce titre, elles se doivent de mettre et de maintenir en conformité les captages d'eau potable situés sur leur territoire afin d'assurer la préservation de la qualité des eaux distribuées à leurs administrés. L'instrument réglementaire privilégié est le dispositif des périmètres de protection de captage *pour prévenir et diminuer toute cause de pollution locale, ponctuelle et accidentelle susceptible d'altérer la qualité des eaux prélevées*. Ces périmètres sont des zonages établis autour des points de prélèvements d'eau potable (immédiat, rapproché et éloigné).

La protection des captages est une disposition prévue en France dès la loi de santé publique de 1902 et rendue obligatoire en 1964. Les collectivités ont pour mission de mettre en œuvre la procédure et les services de l'État sont chargés de l'instruire. En conséquence, les services de distribution d'eau potable, le maire de la commune d'implantation du captage et l'administration de l'État engagent leur (co-) responsabilité juridique vis-à-vis des usagers en cas de conséquences sanitaires locales pouvant être imputées à l'absence de mise en place des

périmètres de protection. Pourtant, après plus 100 ans d'existence et plus de 40 ans d'obligation légale, les périmètres de protection de captage souffrent d'un réel déficit de mise en œuvre. Si le rythme des procédures s'est accéléré ces dernières années, à l'échelle nationale, en 2006, seuls 48 % des captages d'eau potable bénéficiaient de périmètres de protection au stade de la déclaration d'utilité publique (DUP) et les débits protégés correspondaient à 56 % de la population desservie (données IFEN).

Tant que les solutions curatives et palliatives permettaient de maintenir la conformité des eaux distribuées, la protection des captages ne s'imposait pas comme une priorité pour les collectivités comme pour les services de l'État. Or, la protection des points de captages d'eau potable est désormais exigée par des directives européennes qui soumettent les États membres à des obligations de résultat. Ces dernières, initialement sectorielles (Directive eaux destinées à la consommation humaine, 1975, 1998), sont aujourd'hui transversales (Directive Cadre sur l'eau, 2000). Traduites en exigences de qualité sur les eaux distribuées comme sur les eaux brutes, les obligations de résultat sont assorties de sanctions financières pesant sur l'État.

C'est pourquoi, depuis quelques années, soumise à une pression institutionnelle renforcée¹⁴, la protection des captages mobilise plus fortement les pouvoirs publics tant dans l'instruction et le contrôle des dispositions réglementaires (services déconcentrés de l'État) que par l'incitation financière et l'assistance technique et administrative (Agences de l'eau et Conseils généraux). Pourtant, au-delà de son inefficience et d'une évolution sensible de la problématique de la qualité de l'eau potable depuis la création de ce dispositif, son efficacité en tant qu'outil de protection des ressources en eau est aussi fortement remise en question.

L'apparent effet d'inertie des périmètres de protection de captage jusqu'aux années 2000 relève-t-il d'une inadaptation de l'outil ou masque-t-il des formes de résistances, d'instrumentalisation ou au contraire des changements incrémentaux ? L'adjonction d'un objectif de résultats à un objectif de moyens peut-elle entraîner un glissement institutionnel dans la logique de gestion des points de captages d'eau potable ? Comment les exigences en termes de résultats assignés au dispositif, reconfigurent-elles les logiques institutionnelles et les modalités d'action des autorités territoriales responsables de sa mise en œuvre ?

L'approche retenue a cherché à croiser différentes perspectives : historicité du dispositif et évolution du contenu normatif ; modalités d'opérationnalisation et d'appropriation différenciées ; effets organisationnels, logiques institutionnelles, logiques cognitives et logiques territoriales. Excellent traceur du changement institutionnel, l'analyse du dispositif

¹⁴ Le Plan national Santé Environnement (PNSE 1, 2004-2008) fixe un objectif de 100% de captages protégés en 2010.

des périmètres de protection de captage montre que la logique de résultat traduite en objectif de protection, sans reconfigurer véritablement le contenu du dispositif lui-même, pénètre et participe d'une reconfiguration des cadres institutionnels de la mise en œuvre et des interactions entre les acteurs. Toute une série d'adaptations est opérée pour tenter un passage d'un objectif de moyens à un objectif de résultats, sans avoir à repenser fondamentalement le dispositif ou avoir à mettre à disposition de nouveaux moyens humains aux services de l'État. Ces adaptations concernent des ajustements à la marge de la procédure, un transfert de responsabilité entre services de l'État, un resserrement des finalités, des pressions institutionnelles multi-niveaux sur les administrations et les élus, le recours plus systématique à des instruments formalisés de suivi, d'évaluation, de contrôle et de sanction. On peut s'interroger sur la portée de ces adaptations pour combler le retard de 40 ans d'inertie sur les périmètres de protection et pour atteindre l'objectif de 100 % de captages protégés en 2010 (contre seulement 30 % en 2002). En effet, l'objectif réglementaire ne peut être raisonnablement fixé et atteint sans considérer la dimension des risques politiques attachés à la gestion de l'eau potable. La protection des captages reste ainsi marquée par les configurations d'intérêts propres à chaque territoire dont on sait, depuis les travaux sur le pouvoir périphérique (Grémion, 1976), que les services de l'État, moins encore aujourd'hui qu'hier, ne peuvent s'affranchir de leur prise en compte.

En termes de résultat environnemental, il semble établi que, même effectif, le dispositif réglementaire des périmètres de protection de captage ne constitue pas, à lui seul, un outil adapté pour permettre la prévention de la contamination des ressources en eau potable vis-à-vis des risques de pollutions contemporains, et notamment les pollutions diffuses ou chroniques. Cependant, ils conservent une place politique importante dans l'édifice normatif de protection de l'eau au titre de seul véritable outil à disposition des institutions territoriales pour matérialiser des zonages et des planifications de la gestion de l'eau potable sur un territoire. En cela, les nombreuses négociations apparues comme nécessaires à l'occasion de la réglementation des périmètres de protection préfigurent d'une activité politique à venir plus intense et plus ouverte, dans le champ de la gouvernance de l'eau potable.

C'est pourquoi, paradoxalement, alors que l'approche légaliste imposée par une surimposition d'objectifs réglementaires et un renforcement des moyens de sanctions administratives et pénales (Loi de Santé publique de 2004), peine à redynamiser la préservation des ressources en eau potable, la médiatisation des enjeux liés à la pollution des eaux brutes a contribué à mettre en tension et en interdépendances un nombre croissant d'acteurs. Elle les a contraints

de concevoir, parfois dans l'urgence et de manière spontanée, des solutions adaptées pour pérenniser la distribution d'eau.

Un des effets pervers d'une exigence de résultat essentiellement fondée sur des objectifs quantifiés est de venir renforcer les solutions immédiates essentiellement curatives et palliatives. Si le bénéfice politique de ces solutions peut être rapide, il s'effectue aux dépens d'options préventives de long terme, dont les retours politiques sont différés dans le temps et diffus sur le territoire. Les processus d'adaptation des périmètres de protection qui ont été observés peuvent également être interprétés comme une défiance à l'égard des injonctions de l'État, lui-même mis en demeure de rendre des comptes dans les prochaines années vis-à-vis des attentes de l'Europe. Face à des objectifs affichés, l'État chercherait à se décharger sur les acteurs locaux de la responsabilité de la non atteinte des résultats et des sanctions afférentes¹⁵. En anticipation de la non atteinte des objectifs de résultats (directive eaux résiduaires urbaines, directive cadre sur l'eau « Bon État »), le registre de justification par le report de la responsabilité sur les Agences de l'eau et les collectivités est d'ores et déjà mobilisé par le gouvernement. La politique des périmètres de protection offre ainsi un réel terrain de convergence des orientations, notamment néomanagérial (Bezes, 2008), de la politique gouvernementale : une mise en cause des insuffisances en termes de contrôle et de sanction des services de police permet de justifier la réorganisation des services de l'État (RGPP), la critique d'un déficit d'efficacité sanitaire et environnementale permet de justifier un renforcement de l'évaluation, et l'absence de volontarisme des collectivités permet de justifier un transfert des éventuelles sanctions pécuniaires de l'État vers les collectivités et les acteurs des territoires.

Dans un contexte de dégradation croissante de la qualité des ressources en eau, la prise en compte des limites du dispositif des périmètres de protection de captage et le choix des solutions à mettre en œuvre pour y pallier (curatives, palliatives, préventives) dépendent donc du degré d'appropriation territoriale de l'enjeu de l'alimentation en eau potable et du dispositif des périmètres de protection de captage. Or, pour le moment, en dépit des évolutions externes et internes aux institutions nationales, les périmètres de protection de captage semblent inscrits dans un système de dépendance au sentier emprunté (*path*

¹⁵ « Le gouvernement avait réfléchi à l'élaboration d'un projet de texte législatif élargissant le champ d'application de l'actuel L. 1511-1-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) à l'ensemble des condamnations pécuniaires de l'État résultant des manquements des collectivités territoriales. Ce projet de texte aurait visé à ce que les sanctions pécuniaires ne pèsent pas sur l'État seul quand les collectivités sont à l'origine des retards se traduisant par de lourdes condamnations financières. Cette réflexion devra être poursuivie dans un dialogue interministériel. » Réponse du Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des Collectivités Territoriales au rapport d'évaluation de la Cour des Comptes de 2010 sur « Les instruments de la gestion durable de l'eau » (p.650-651).

dependance) tant que domine une logique de gestion des services d'eau potable palliative et dissociée de la gestion du problème de contamination des ressources en eau par les pollutions agricoles diffuses.

Il convient alors se s'interroger. Qu'en est-il de la prise en charge des pollutions agricoles diffuses dans les politiques publiques agri-environnementales ?

3.2 Agriculture intensive et environnement : une incompatibilité irréductible ?

Les enjeux sanitaires et environnementaux, mais aussi socio-économiques et politiques, liés à la contamination des eaux superficielles et souterraines par les substances chimiques d'origines agricoles (fertilisants et produits phytosanitaires) font l'objet d'une préoccupation sociale croissante (santé et environnement) tant dans les médias que dans les rapports d'expertise institutionnelle et les travaux scientifiques.

Cette préoccupation émerge depuis les années 1990 et se renforce dans l'agenda des politiques publiques européennes (Directive nitrates, Directive cadre sur l'eau, Directive REACH...) et nationales (Programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole volet phytosanitaire, Plan national Santé Environnement, Loi sur l'eau et les milieux aquatiques, Plan végétal environnement, Grenelle de l'environnement 2007, ECOPHYTO 2018) qui sont autant d'injonctions à une réduction significative de l'emploi des substances polluantes, et principalement les produits phytosanitaires, dont le secteur agricole est le 1^{er} utilisateur.

Cependant, à l'heure où les États européens et les gestionnaires de la ressource en eau sont mis en demeure de justifier du déploiement de *moyens* suffisants et d'atteindre des *objectifs de résultats environnementaux* sous peine de condamnations par la cour européenne, le modèle de politique agri-environnemental européen et français apparaît plus que jamais en question. De nombreux observateurs soulignent le manque d'efficacité environnementale de dispositifs agri-environnementaux largement négociés par la profession agricole (Salles, 2006 ; Bourblanc, 2007 ; Daniel, Perraud, 2009 ; Busca, 2010) et l'essoufflement d'un modèle agricole dominant inscrit dans des logiques productivistes en difficulté pour assurer un revenu correct aux agriculteurs et souvent incompatibles avec des objectifs de préservation ou de reconquête de la qualité de l'eau (Aubertot et alii, 2005 ; Roussary et alii, 2011). La tension entre l'économie et l'environnement tend à s'accroître : si les exigences environnementales augmentent, le risque économique devient insupportable ; lorsque le risque économique est jugé supportable, les gains environnementaux sont minimes. L'acuité des enjeux sanitaires et environnementaux vient de façon croissante contester l'hégémonie du modèle de l'agriculture intensive et la protection du monde agricole.

Quels sont les éléments qui montrent la remise en question du modèle de politique agri-environnementale basé sur une coviabilité entre agriculture intensive, environnement et société ?

Les faiblesses de la politique agri-environnementale en termes d'ambition environnementale s'observent à de multiples échelles de structuration de l'action publique. Elles relèvent tant de la définition, à l'échelle européenne et nationale, des orientations (politiques, économiques et environnementales) données depuis les années 1950 à la politique agricole, que de l'opérationnalisation des dispositifs agri-environnementaux. Une analyse évaluative plus approfondie de l'opérationnalisation concrète d'un dispositif à vocation agri-environnementale porté par le groupe régional d'action phytosanitaire Midi-Pyrénées permet de mettre en évidence les limites et l'essoufflement de la gestion des externalités environnementales de l'agriculture (Roussary et alii, 2011).

En effet, ce dispositif de diffusion de pratiques phytosanitaires « améliorées » est fondé sur une ambition de co-responsabilisation entre gestionnaires et usagers agricoles de produits phytosanitaires autour d'un objectif de résultats. Pensé comme un dispositif collaboratif innovant, il ne présente pas les garanties escomptées. Tel qu'il a été opérationnalisé par les partenaires institutionnels et sur les bassins versants expérimentaux, il se révèle dans l'incapacité de répondre aux objectifs initiaux : dans un cadre partenarial élargi, expérimental et sur la base du volontariat des agriculteurs, proposer des pratiques agricoles alternatives et innovantes, acceptables d'un point de vue agro-économique, et efficaces d'un point de vue environnemental (protection de l'eau). Même lorsque la pratique améliorée peut être considérée comme alternative au traitement chimique, sa mise en œuvre répond davantage à des logiques de rationalisation techniques et économiques qu'à la recherche de résultats environnementaux ou de protection sanitaire. L'effet pervers est que la pratique alternative se voit détournée, par exemple en pratique additive au traitement chimique, et perd de son sens et de son efficacité environnementale.

De façon plus générale, comme les dispositifs agri-environnementaux précédents, le processus de sélection et de mise en œuvre des pratiques améliorées demeure « agrico-centré », peu perméable à de réelles innovations en matière de traitement (pratiques améliorées alternatives à la lutte chimique) et encore fermé à l'intégration de nouveaux acteurs (associations de consommateurs, d'environnement, agriculteurs pionniers en pratiques alternatives et acteurs politiques locaux). Par ailleurs, la faible perception des objectifs du groupe régional d'action phytosanitaire par les agriculteurs, l'absence d'appropriation des pratiques améliorées (et de diffusion spontanée hors du périmètre expérimental), la prise en

compte timide des risques sur la santé sont autant d'éléments qui conduisent à remettre en question la capacité du dispositif à faire évoluer des pratiques phytosanitaires conditionnées par des rationalités technico-économiques, des conceptions du conseil et des représentations sociales largement partagées au sein du monde agricole.

Le bilan des expérimentations est équivoque. Sur les quatre bassins versants expérimentaux, deux bassins (grandes cultures) ont dépassé la phase d'expérimentation en intégrant un plan d'action territorial (PAT) plus étendu. Cependant, seul le bassin versant grande culture en sec et son association d'agriculteurs, au cœur de programmes d'action depuis les années 1980, semble véritablement inscrit dans une dynamique territoriale et multipartenariale autour d'un enjeu eau potable, démontrant à nouveau sa capacité d'adaptation stratégique au contexte social et politique (Busca, 2010). Les résultats des expérimentations conduites sur le bassin arboricole et les bassins viticoles n'ont pas pu être valorisés, respectivement suite au refus des acteurs du territoire de voir les données concernant les traitements phytosanitaires diffusées, et du fait d'une absence de résultats probants et d'un portage territorial. Au final, cette section montre de façon plus générale que l'action collective du dispositif du groupe régional d'action phytosanitaire semble être à bout de souffle.

Les résultats de l'analyse de l'expérimentation du groupe régional d'action phytosanitaire interrogent sur la capacité du modèle de coviabilité entre agriculture intensive, société et environnement à produire en intégrant des exigences et des normes environnementales et sanitaires perçues par les agriculteurs comme de plus en plus nombreuses, et de moins en moins légitimes au regard des résultats environnementaux produits.

La présence de matières actives dans les eaux ne cesse de s'accroître. L'idée dominante exprimée par de multiples intervenants (services de l'État, Agence de l'eau, Chambres d'Agriculture, agriculteurs, conseillers techniques et commerciaux, ...) est bien que le point limite de la réduction des traitements phytosanitaires en agriculture conventionnelle semble désormais atteint. Il serait ainsi improbable de les « raisonner » davantage sous peine d'une prise de risque trop importante pour les cultures et pour la viabilité des exploitations agricoles. Une des questions réside alors dans l'existence ou pas de marges de manœuvre des agriculteurs pour s'adapter à ce qui est encore largement qualifié de « contrainte environnementale » - y compris dans le champ politique¹⁶ et de la recherche agronomique.

¹⁶Le discours du Président de la République Nicolas Sarkozy au dernier Salon de l'Agriculture (2010), marqué médiatiquement par la formule « [...] *l'environnement, ça commence à bien faire* », montre à nouveau que, malgré l'affichage d'une prise de position politique en faveur d'un changement de référentiel dans le domaine de la gouvernance environnementale (Grenelle), la primauté du critère environnemental ne résiste pas longtemps à

D'autant plus dans la mesure où les conditions de commercialisation imposées par le marché ne leur permettent pas de récupérer les coûts de leur adaptation ou leur manque à gagner.

Il semblerait que ce soit finalement les exigences des filières de distribution et des clients directs qui émergent comme les plus acceptables par les agriculteurs, puisque jugées plus légitimes. Elles contribuent ainsi à crédibiliser les normes réglementaires qu'elles intègrent (D'Arcimoles, Borraz, 2003) - qui seraient alors mieux respectées -, mais aussi à décrédibiliser d'autres mesures réglementaires accusées de renforcer les impasses techniques.

Cependant, ce mode de régulation des pratiques agricoles par le marché s'inscrit dans une économie globalisée qui alimente encore nettement un modèle d'agriculture intensive, même si le marché des filières de commercialisation qui se revendiquent « alternatives » se développe en parallèle (raisonnée, équitable, paysanne, biologique). Toutefois, ces filières de production ont des exigences qui sont loin de converger vers une conception universelle des attributs de qualité sanitaire et environnementale des exploitations et des produits agricoles. Le réel volontarisme des orientations nationales récentes (plan pour le développement de l'agriculture biologique) reste encore à démontrer. Par ailleurs, il faut garder à l'esprit que même chez les consommateurs de produits alimentaires issus de l'agriculture biologique, l'acte d'achat est justifié par des préoccupations renvoyant principalement à la santé et au bien-être individuel (plaisirs gustatifs), davantage qu'à la préservation de l'environnement et au bien-être collectif (Lamine, 2008). Plus généralement, les critères de « qualité » des consommateurs en matière de produits agricoles sont souvent subjectifs, du fait d'un niveau de connaissance de débats et d'enjeux complexes aléatoires ; très diversifiés, en fonction de la hiérarchisation des critères de choix de consommation (sanitaire, environnemental, gustatif, visuel, éthique, équitable, pécuniaire...) (Dubuisson-Quellier, 2009) ; et parfois contradictoire. Il en découle des pratiques de consommation qui rendent peu mesurable le réel degré de responsabilisation des consommateurs et plus généralement d'« écologisation » des pratiques. En ce sens, la régulation par le marché ne peut représenter, à elle seule, un mode de régulation des problèmes environnementaux fiable.

C'est pourquoi, en l'état, le véritable enjeu semble être de diversifier les répertoires d'action, de repenser l'organisation, l'appui financier et les modalités de redevabilité de ce type de dispositifs, afin de créer les conditions d'une véritable co-responsabilisation de l'ensemble des acteurs.

la crise économique et aux enjeux politiques, économiques et sociaux du maintien d'un modèle agricole dominant en Europe.

3.3 Les Aires d'alimentation des captages : vers une co-responsabilisation territoriale ?

Les analyses de formes de recomposition institutionnelle, organisationnelle et instrumentale dans la gestion publique de l'eau potable développées ont permis de mettre en évidence les nombreuses tensions liées à une gestion sectorisée de la qualité de l'eau potable (services d'eau potable vs pollutions agricoles). L'objectif de cette section est de faire porter l'analyse sur des formes d'action collective en cours d'émergence qui, par leur fonction et leur organisation, prétendent avoir tiré parti des apprentissages des échecs des dispositifs antérieurs.

Dans les dernières décennies, pour remplir les exigences réglementaires et sécuriser les approvisionnements, tout en évitant des processus de négociation longs et incertains avec le monde agricole, les autorités territoriales (administratives et politiques) et les collectivités distributrices ont eu recours prioritairement à des solutions palliatives de rationalisation des points de prélèvements (abandon de captage, interconnexion, sanctuarisation des zones de prélèvements restantes). Parallèlement, l'accompagnement de changements de pratiques agricoles a été externalisé vers la politique agricole et vers des dispositifs agri-environnementaux (réglementaires, incitatifs, contractuels), dont les limites en termes de performance environnementale ont été explicitées. Si le processus de territorialisation de l'action publique environnementale tend à positionner de plus en plus systématiquement les dispositifs agri-environnementaux (Zone d'action prioritaire, Plan d'action territoriaux...) sur des territoires à « enjeu eau potable », leur prise en charge institutionnelle (co-gestion administrations/Organisations professionnelles agricoles) reste fortement déconnectée de la distribution de l'eau potable (communes/syndicats/Conseils généraux). Tant que les exigences sanitaires en termes de qualité de l'eau potable portaient prioritairement sur les eaux distribuées, la gestion de l'alimentation en eau potable et la gestion des pollutions diffuses d'origine agricole pouvaient poursuivre tant bien que mal des trajectoires parallèles, au détriment de la qualité des ressources en eau brute et du coût croissant des solutions techniques répercutées sur le prix de l'eau. Cependant, dès lors que l'exigence de qualité se reporte sur les eaux brutes (Directive cadre sur l'eau), ces deux volets de la gestion des eaux potables doivent être gérés de façon intégrée.

L'acuité, la complexité et l'hétérogénéité des enjeux (sanitaires, environnementaux, sociaux et politiques) cristallisent la nécessité pour les gouvernants d'un changement de politique publique. Elle s'exprime par une « nouveauté instrumentale » (Lascoumes, Le Galès, 2004). Après avoir fait endosser aux périmètres de protection depuis les années 1960 - à défaut

d'autres instruments de protection réglementaires disponibles - un rôle de protection des eaux potables contre l'ensemble des pollutions (ponctuelles et diffuses), et après 10 ans d'obligation de résultat, la fin des années 2000 voit l'émergence d'un nouveau dispositif de protection explicitement dédié aux pollutions diffuses.

Le dispositif des aires d'alimentation de captages¹⁷ prioritaires est prévu dans les projets de réforme de la Loi sur l'eau et inscrit dans la Loi sur l'eau et les milieux aquatiques de 2006. Toutefois, il n'a été véritablement reconnu d'intérêt général et opérationnalisé que dans le cadre du Grenelle de l'environnement en 2007 au niveau de « 500 captages prioritaires » (sur près de 36.000 captages en activité), puis éventuellement généralisé. Il est présenté comme l'instrument adapté pour restaurer la cohérence et l'efficacité dans l'action publique en matière d'eau potable. Outre cet objectif « ambitieux », le dispositif des aires d'alimentation de captage comporte trois innovations propres à la synthèse qu'il représente entre les instruments classiques de gestion de l'alimentation en eau potable et les dispositifs agri-environnementaux territorialisés.

La première innovation est que le dispositif des aires d'alimentation de captages est un dispositif réglementaire à destination des pollutions diffuses sous la maîtrise d'ouvrage des collectivités distributrices. La seconde innovation est qu'il contraint ces dernières à prendre en charge l'animation d'une démarche concertée de mise en œuvre de programmes d'action agri-environnementaux incitatifs et territorialisés (définition et mise en œuvre). La troisième innovation réside dans la possibilité, pour les autorités, de réviser et/ou de rendre obligatoires des mesures agri-environnementales par arrêté préfectoral à l'issue d'une période de trois ans suivant sa publication, en cas d'insuffisance de niveau de mise en œuvre par les acteurs concernés par rapport aux objectifs initialement fixés¹⁸.

Par le dispositif des aires d'alimentation de captages, les institutions territoriales (État, Agence de l'eau, collectivités territoriales et locales) sont rendues explicitement interdépendantes (territorialement et sectoriellement) et, de ce fait, comptables et co-responsables des résultats de l'action collective vis-à-vis des objectifs fixés en termes de

¹⁷ L'aire d'alimentation d'un captage d'eau potable est définie selon des critères hydrogéologiques. Elle peut avoir une superficie de plusieurs centaines d'hectares (voire milliers d'ha). Elle correspond « aux surfaces sur lesquelles l'eau qui s'infiltré ou ruisselle participe à l'alimentation de la ressource en eau dans laquelle se fait le prélèvement, cette ressource étant actuellement utilisée pour l'alimentation en eau potable ou susceptible de l'être dans le futur. » (« Identification des 500 captages « Grenelle » », [en ligne], <http://www.ecologie.gouv.fr/Identification-des-500-captages.10136.html>, créé le 1er juillet 2009, consulté le 15 décembre 2009.)

¹⁸ 12 mois dans le cas des autorisations d'utilisation des ressources en eaux non conformes conformément au Décret n°2007-882 du 14 mai 2007 relatif à certaines zones soumises à contraintes environnementales et modifiant le code rural.

qualité de l'eau. Pour atteindre l'objectif d'efficacité environnementale assigné au dispositif, les institutions territoriales se doivent d'engager un processus de décloisonnement de leur politique (interne et externe) et de construire de nouveaux systèmes de coopération multi-partenariaux et territoriaux. A priori, les aires d'alimentation de captage se présentent comme une innovation dans le sens où la procédure : fait intervenir explicitement l'expression de solidarités territoriales autour d'une ressource en eau partagée, prescrit un changement assez radical de pratiques agricoles (agriculture biologique ou à bas niveau d'intrants), incite à la concertation entre acteurs « partie prenante », définit une obligation de résultats environnementaux et sanitaires, et annonce une potentielle contrainte réglementaire en cas d'échec des démarches volontaires et concertées. De ce point de vue, les aires d'alimentation de captage apparaissent à ce jour comme le dispositif agri-environnemental le plus abouti en termes de respect des obligations de résultats exigés par la Directive cadre sur l'eau.

Dans quelle mesure l'acuité des enjeux de l'alimentation en eau potable, le recentrage de la finalité de l'action publique sur l'objectif de qualité des eaux brutes et l'introduction d'un nouvel instrument comme les aires d'alimentation des captages peuvent-ils reconfigurer les logiques d'action collective en matière de gestion publique de l'eau potable ?

Faute d'un recul suffisant, il n'est pas possible de mesurer, aujourd'hui, l'effet de ces nouvelles dispositions sur la préservation de l'eau. C'est pourquoi, en observant deux configurations territoriales différentes, il s'agit de rechercher des signaux émergents pouvant préfigurer des tendances à venir en matière de recomposition institutionnelle : une configuration territoriale « agrico-centrée » (Tarn-et-Garonne), caractérisée par l'hégémonie d'un modèle d'agriculture intensive ; et une configuration territoriale en situation de risque de contentieux européens (Charente), organisée autour de la mise en œuvre depuis les années 2000 d'un programme de restauration de la qualité des eaux brutes au niveau des bassins d'alimentation de captage¹⁹.

Il faut d'abord considérer que la démarche des aires d'alimentation de captage introduit des termes assez innovants, via le Grenelle, puisque l'accent est mis sur la réduction forte des intrants, la préférence accordée au bio sur des aires prioritaires.... On serait ainsi dans la voie d'une possible planification et d'un zonage des territoires de l'eau potable. Ce qui serait

¹⁹ Le caractère émergent du dispositif des aires d'alimentation de captage a nécessité la mobilisation d'une approche méthodologique et analytique spécifique qui s'appuie conjointement sur des récits d'expériences, sur l'expression de visions du monde et d'éléments de prospective. L'accent a été mis sur une analyse *in itinere* qui permette de saisir les dispositions des acteurs et le jugement qu'ils portent sur les conditions de mise en œuvre et d'appropriation d'un dispositif encore à l'état « larvaire » : perception de la gestion de l'eau potable, critères de crédibilité *a priori* du dispositif, effet supposé de l'introduction de l'obligation de résultat, sur les conditions et les moyens d'une transformation de la gouvernance de l'eau potable par le dispositif.

inédit. Mais si l'on s'en remet à une perception pessimiste exprimée par différents acteurs, il semblerait que les aires d'alimentation de captage à peine nées soient happées dans le cercle vicieux de la gestion palliative de l'eau potable. Ce « scénario du pire » est en fait avant tout symptomatique, dès le lancement des aires d'alimentation de captage, d'une dilution du message par la méthode employée au niveau national, puis territorial. Essentiellement attentifs aux conditions d'application locales, les opérateurs qui seront amenés à mettre en œuvre les aires d'alimentation de captage critiquent leur utilisation politique : médiatisation, affichage arbitraire de 500 captages, inadaptation à l'objectif de résultat, manque de moyens... . Or, les institutions territoriales à qui a été déléguée la responsabilité de cette mise en œuvre devront rendre des comptes sur les objectifs annoncés : à l'État, qui devra assumer les sanctions financières ; mais aussi aux principaux contributeurs, les usagers. C'est pourquoi, plusieurs opérateurs, notamment parmi les agents de l'État, veulent croire à un « changement de logiciel » et à une restauration de la crédibilité de l'État et du politique.

Le contexte réglementaire se voit aujourd'hui relayé par une demande sociale croissante émanant des consommateurs en matière de transparence et de participation dans la gestion des services d'eau potable et d'information sur la qualité des eaux distribuées (nitrates, pesticides, résidus de médicaments, nanotechnologie, résidus de traitement de l'eau, ...). Celle-ci, justement initialement fortement axée sur la qualité et le prix de l'eau distribuée, tend à se déplacer vers la qualité de l'eau à la source (Grenelle de l'environnement, États généraux de l'eau à Toulouse). Ce déplacement du degré d'exigence des usagers vers la préservation de la ressource et la « participation du public » pourrait modifier les critères et les attentes « de démocratie et d'efficacité » (Salles, 2006) assignés à l'action publique en matière de gestion de l'eau potable. Au regard de ce potentiel de mobilisation, le dispositif des aires d'alimentation de captage pourrait constituer un outil de restauration de la crédibilité, de la cohérence et de l'efficacité de l'action collective en matière d'eau potable afin, par effet « *bottom-up* », de remettre « le politique » face à ses responsabilités. Faire d'une appropriation stratégique de l'enjeu environnemental - notamment par la profession agricole et les relais du syndicalisme agricole dominant - qui neutralise ou réduit l'efficacité des dispositifs réglementaires et agri-environnementaux, une appropriation contrôlée qui, pour atteindre l'objectif assigné de protection de l'eau potable, agit moins comme un simple instrument administratif que comme un outil de pilotage des territoires de l'eau potable.

Ce qui semble attirer l'attention sur les aires d'alimentation de captage, c'est justement la possibilité de mettre en interdépendance les territoires de l'eau brute, avec les territoires de la distribution de l'eau potable. Mais aussi l'introduction d'innovations qui sont moins le fait de

la profession agricole instituée qui plaide encore et partout pour de l'ajustement des pratiques, mais plutôt le fait de « nouveaux » entrants.

Les dispositifs agri-environnementaux ont été fondés sur des exigences de moyens justifiant un financement de changement de pratiques déclaré et expliquant largement le déficit d'efficacité environnementale avéré des dispositifs agri-environnementaux. Toutefois, au même titre que la négation de la problématique environnementale n'a plus été tenable au tournant des années 1990 et a donné lieu à l'entrisme de la profession agricole dans la politique agri-environnementale (Brives, 1998), l'exigence d'efficacité vis-à-vis de la qualité de l'eau potable tend à imposer un nouveau repositionnement stratégique. Il semble clair que les innovations en termes d'agri-environnement, répondant à l'exigence de résultats, émergent moins à l'initiative des acteurs institutionnels classiques que d'acteurs en rupture avec le modèle agricole intensif dominant (agriculture biologique, paysanne). En se positionnant sur le « marché » (circuits courts, filières AB etc.) avec des arguments de qualité sanitaire et environnementale, de réduction du coût d'intrant, d'anticipation de réglementations (ECOPHYTO 2018), ces acteurs jouent d'autant d'atouts que les défenseurs de valeurs écologiques dans la sphère politique et associative (Fouilleux, 2008). Mais l'agri-environnement est aussi de plus en plus saisi par des acteurs du marché plus « conventionnels » (grands groupes distributeurs, certificateurs, marketing) qui essaient de se positionner dans un mouvement consumériste *a contrario* souvent contestataire des mécanismes de marché (Dubuisson-Quellier, 2009). Le cas observé en Tarn-et-Garonne d'un soutien, au final collectif, des acteurs de la sphère publique (État, Agence de l'eau) à une prise en main d'un dispositif public par un acteur privé est-il significatif d'un changement de paradigme ou d'un brouillage des lignes ? Il semble que le portage du dispositif agri-environnemental par une coopérative agricole distributrice d'intrants a déstabilisé la Chambre d'agriculture, relais d'un modèle d'agriculture intensive dominant sur le territoire. Toutefois, le repositionnement de cette dernière sous la forme d'un arrangement négocié avec la coopérative ne s'est pas opéré en faveur d'une plus grande représentativité de la société civile. Les syndicats d'eau, les usagers d'eau potable et les associations de l'environnement persistent à être les grands absents de ce type de régulation.

Le cas de la Charente présente justement une configuration territoriale sous la pression de contentieux communautaires sur la qualité des eaux potables. Les collectivités distributrices d'eau potable, face aux incertitudes croissantes des solutions curatives, se voient contraintes à s'engager dans l'incitation au changement « radical » de système de production pour traiter les risques liés aux pollutions agricoles diffuses. Cette démarche est pilotée et co-financée par

les syndicats d'eau potable et les institutions territoriales (Agence de l'eau, Région, Département) sur des fonds publics (facture d'eau, redevances et impôts).

La première configuration « agrico-centrée » dessine un « régime de gouvernance territoriale par le marché ». La seconde configuration d'« urgence sanitaire et environnementale » dessine un régime de « gouvernance territoriale au nom des usagers ». Mais « ici » comme dans d'autres configurations territoriales, on peut d'ores et déjà observer que le jeu s'ouvre à d'autres intervenants du marché et de la société civile porteurs de solutions alternatives au modèle agricole intensif dominant (circuits-couts, associations, usagers) ou non, telles que les multinationales de l'eau spécialisées dans la délégation de service.

Si véritablement des transformations des modes de gouvernance de la qualité de l'eau potable s'esquissent au niveau des 500 « captages Grenelle », il reste à confirmer qu'« une perte de sens » (Lorrain, 2004) ne vienne pas limiter l'élargissement du dispositif à d'autres territoires de l'eau potable. On sait que les instruments d'action publique ne sont pas neutres (Lascoumes, Le Galès, 2004). Ils sont porteurs de sens, dans la double acception de « direction » (*vers où aller ?*) et de « signification » (*dans quel but ?*). Une des pistes qui émergent à la lecture du cas de la Charente est que la démarche sociologique peut constituer une ressource pour conjointement : accompagner les acteurs des territoires et mettre à l'épreuve des régimes d'action publique territoriale. Cette conception d'une sociologie « pour l'action » (Granier, Uhalde, Salles, 2008), en tant que sociologie contributive critique (Uhalde, 2008), a été appliquée à l'accompagnement du dispositif des aires d'alimentation de captage (Roussary, Salles, Akermann, 2010).

Dès sa création, le dispositif des aires d'alimentation de captage a été fortement décrédibilisé aux yeux des acteurs de l'eau par la médiatisation jugée excessive du Grenelle de l'environnement et par une inadéquation ressentie entre les objectifs et le contenu. Pour l'autant, l'analyse sociologique a révélé de fortes attentes de tous les acteurs pour concrétiser un projet partagé et considéré d'intérêt général d'une meilleure protection de l'eau potable. La contribution de la sociologie a consisté à proposer à l'ensemble des acteurs une intelligibilité des enjeux et des processus de régulation de la protection de l'eau. Un accompagnement systématique des acteurs du territoire vise à réduire des asymétries de connaissance et de pouvoir (rapport de domination entre référentiel agricole dominant et préservation de l'eau potable) ; à mettre à jour des blocages bureaucratiques. Plus fondamentalement, il s'agit de contribuer à refonder une action collective dans laquelle les principes de co-responsabilité, de partenariat, d'information, de redevabilité, de résultat environnemental, dont le sens est

largement dévoyé puissent retrouver un sens partagé. En critique du désengagement de l'État, et du transfert de responsabilité systématique vers les acteurs collectifs et individuels locaux vis-à-vis des résultats de leur action, il s'agit d'« éclairer » (Boltanski, 2009) la société sur les contradictions et sur les conséquences des actions politiques et d'inventer des mécanismes de redevabilité pour mettre le/la politique face à ses responsabilités (Salles, 2006). Le « renversement » du dispositif dans une perspective de responsabilisation solidaire entre territoires et acteurs des pollutions (agricoles, collectivités, usagers), territoires et acteurs de production (d'eau potable et de produits agricoles), et territoires et acteurs de consommation, constitue une piste pour redonner du « sens » (direction et signification) à l'action publique en matière de préservation de la qualité des ressources en eau potable.

Conclusion

La double approche des processus de recomposition de la gouvernance de la qualité de l'eau potable par les niveaux et par les instruments d'action publique proposée dans ce chapitre permet de dégager un certain nombre d'éléments significatifs

Tout d'abord, l'analyse de la négociation de la dernière loi sur l'eau au parlement met en évidence la formalisation d'un arrangement politique issu de l'affrontement entre deux conceptions concurrentes de la gouvernance de l'eau potable. La première conception visait prioritairement à renforcer l'autonomie décisionnelle et financière des Conseils Généraux. Dans l'esprit de la décentralisation, cette vision apparaît au fil des débats « territorialo-centrée ». Elle tend à reléguer le niveau national au rang de contrôle a posteriori et à ne pas prendre en compte les responsabilités de l'État vis-à-vis de l'obligation de résultat environnemental. La seconde conception visait à positionner les infrastructures technocratiques des Agences de l'eau comme plaques tournantes de la politique de l'eau à l'échelle des territoires, tout en resserrant par ailleurs le contrôle de leurs orientations politiques et financières par le parlement. L'arrangement politique produit, notamment par une obligation des Agences de contractualiser avec les départements demandeurs, révèle un arbitrage permettant d'afficher dans les cadres normatifs une prise en compte de l'interdépendance et de la co-responsabilité des institutions, tout en reportant sur l'échelon local la négociation des conditions d'attribution des ressources financières. Les départements conservent ainsi l'atout du contrôle de l'opérationnalisation des politiques de l'eau potable, nœud de toutes les appropriations stratégiques.

Avec le changement de focale de l'échelon national au département, on peut voir justement les modalités selon lesquelles le système départemental se saisit des dispositions prévues par la Loi sur l'eau. Les principaux atouts du Département résident dans sa légitimité en tant qu'appui auprès des communes rurales. Mais il réside aussi, dans sa capacité à se saisir de manière volontariste des enjeux de sécurisation des approvisionnements, de rationalisation des infrastructures et de péréquation des coûts. L'analyse montre comment, par le biais de la départementalisation, les Conseils Généraux cherchent avant tout à renforcer leur légitimité territoriale et leur pouvoir politique. Elle leur permet par ailleurs d'affirmer des oppositions idéologiques fortes vis-à-vis des projets de réforme territoriale, vis-à-vis de la privatisation des services d'eau et vis-à-vis de la mise en concurrence de leurs missions d'ingénierie territoriale.

Un autre résultat transversal concerne la mise sous contrôle des Agences de l'eau. En interne, elles sont fortement imprégnées dans leurs arènes de décision par des logiques corporatistes. En externe, elles se voient prises en étau entre : d'une part, un contrôle accru de leur politique et de leur ressource par le parlement, et d'autre part le partenariat incontournable avec les Départements et les représentants agricoles. En effet, faute de bras armé territorialement et politiquement implanté, l'opérationnalisation de sa politique reste fortement conditionnée aux intérêts de ses relais territoriaux. Or, ce sont justement les exigences en matière d'environnement qui sont les plus perméables à la négociation et principalement avec le monde agricole. À l'inverse, la dimension sanitaire revêt un caractère prioritaire pour les gestionnaires au regard de leurs responsabilités, maintenant pénales, vis-à-vis des usagers. C'est pourquoi, dans la gestion quotidienne des services d'eau, la prévention des risques sanitaires par des solutions techniques s'impose comme incontournable.

Confirmant ce résultat, le focus par la crise sanitaire, souligne les ressorts de cette logique de gestion palliative des risques sanitaires. La crise est saisie par les autorités comme une fenêtre d'opportunité pour faire prévaloir une politique de rationalisation des services auprès de communes demeurées indépendantes. Elles sont ainsi incitées à se regrouper dans un syndicat intercommunal, à abandonner leurs captages pollués et à s'interconnecter autour d'une nouvelle ressource moins soumise aux pressions agricoles. La prévention technique du risque sanitaire se double ici d'une prévention du risque politique pour les élus. En effet, ils privilégient le renchérissement du coût de l'eau vers les usagers plutôt qu'un affrontement politique avec les intérêts agricoles dominants sur le territoire. On voit ainsi comment se perpétue, via une forme de recomposition par le changement d'échelle, une logique de gestion palliative de l'eau potable qui contribue à renforcer la vulnérabilité de la ressource en eau,

mais aussi à terme, à accroître des risques sanitaires et politiques différés vis-à-vis des usagers.

L'analyse des dispositifs prétendument pensés ou re-ajustés pour répondre aux attentes de la Directive cadre sur l'eau en matière d'obligation de résultat permettent d'éclairer et de mettre en perspective ces premiers niveaux de résultat.

Après 40 ans d'incapacité chronique des pouvoirs publics à protéger les captages d'eau potable dans les cadres définis par la loi, les causes récentes de l'ineffectivité des périmètres de protection tiennent moins à l'aspect technique et bureaucratique, qu'à des facteurs liés aux politiques territoriales et aux arbitrages avec l'activité agricole intensive. À défaut d'autres outils disponibles pour protéger les ressources en eau potable, les autorités se sont trouvées prises en étau entre trois solutions : la défection, l'engagement coûteux dans des négociations longues et incertaines avec le monde agricole, ou la mise en place de périmètres minimalistes. Or, le nouveau cadre réglementaire accompagnant la remise en selle des périmètres rend ces positions difficilement tenables. Basé sur la responsabilisation des élus par le contrôle et la sanction, il met en co-responsabilité les élus pénalement responsables de l'ineffectivité des périmètres et les autorités sanitaires tenues de faire jouer cette responsabilité, sous peine d'engager celle de l'État. Un effet pervers est que la politique des périmètres de protection se révèle au final un réel terrain de convergence entre les orientations néo-managériales de la politique gouvernementale et le désengagement des collectivités. La conception d'une sécurisation des ressources par la rationalisation des captages permet notamment de faire monter les chiffres. Cette logique du résultat à court terme vient ainsi renforcer la logique de gestion palliative déjà mise évidence.

Parallèlement, la responsabilité des causes et du traitement des pollutions agricoles diffuses est systématiquement externalisée sur la politique agri-environnementale. Ceci conduit aux conclusions de l'analyse de l'implémentation de dispositifs agri-environnementaux volontaires qui prétendent intégrer performance agro-économique et objectif de résultat sur la qualité des ressources en eaux. D'une part, on observe la permanence d'une action collective « agrico-centrée » défendue par le poids politique des corporatismes et conditionnée par un objectif de garantie du rendement agricole. D'autre part, on observe des facteurs émergents, tels qu'une prise de conscience de la part des agriculteurs des risques sur leur santé ou la montée en légitimité des normes de qualité des produits imposées par les filières de commercialisation. Au final, plus que ces facteurs émergents, l'idée forte est que dès lors que l'on veut faire tenir ensemble modèle agri-environnemental et objectif de résultat environnemental, on rend visible leur incompatibilité radicale. Par ailleurs, les marchés

semblent avoir une incapacité croissante à assurer des revenus suffisants aux agriculteurs et à proposer un prix à la consommation acceptable. On débouche donc sur une remise en cause de tout l'édifice du modèle agricole intensif qui continue pourtant d'orienter le premier pilier de la politique agricole européenne.

Si ces contradictions ne sont bien sûr pas nouvelles, elles sont davantage rendues explicites et publiques via la montée des préoccupations en matière d'impact sur la santé et via l'exigence de résultat environnemental. C'est notamment pourquoi, il faut attendre la fin des années 2000 pour que le principe de restauration de la qualité des eaux à la source, et la mise en cause des pratiques agricoles intensives, soient transposés dans les dispositifs de préservation de l'eau potable. Cependant, dès son émergence, le dispositif des 500 captages prioritaires Grenelle est à la fois porteur de beaucoup de critiques, et à la fois envisagé comme une opportunité pour l'action. Il est conçu pour inciter les collectivités à se lancer dans des programmes d'action agri-environnementaux, multi-partenariaux et ambitieux.

Dans ce contexte, un des résultats saillants est la caractérisation de deux régimes différenciés de gouvernance territoriale, relativement innovants du point de vue des porteurs de projet agri-environnementaux. Une première configuration montre l'implication des acteurs du marché (en l'occurrence une coopérative agricole) qui voient dans l'agri-environnement une niche économique porteuse d'avenir. Une deuxième configuration montre une politique volontariste en termes de changement de système de culture sous la maîtrise d'ouvrage de collectivités distributrices. De façon transversale, on constate que ces formes d'alliance tendent à contraindre les organismes professionnels agricoles institués à composer avec ces nouveaux entrants sous peine de voir réduit leur légitimité auprès des financeurs et des agriculteurs. On constate aussi que la dimension technico-économique relative au changement de pratique agricole, et qui était considérée comme l'unique levier est moins prioritaire, au profit d'une importance croissante accordée à des approches plus sociologiques. Toutefois, les résultats révèlent aussi que les résistances sont fortes vis-à-vis de la permanence du modèle de la gestion palliative. C'est pourquoi, de façon générale la confirmation et les résultats environnementaux encore incertains de l'ensemble de ces régimes émergents dépendent fortement de l'explicitation des réalités complexes et hybrides de la gouvernance de l'eau potable auprès des usagers, ainsi que de leur capacité de mobilisation collective.

Plusieurs perspectives de recherche peuvent être esquissées. Tout d'abord, si la voie de « régime de gouvernance territoriale par les usagers » et non plus seulement « en leur nom » est incertaine, dans un contexte de forte médiatisation de la présence dans les eaux distribuées de résidus de produits chimiques et de leurs effets probables sur la santé, on peut

légitimement s'interroger. Est-ce que la capacité de structuration et d'action croissante de particuliers et d'associations, attestée par des recours juridiques victorieux auprès de la cour de justice européenne, par des renégociations de prix de l'eau et par des retours en régie de plusieurs grandes municipalités, peut s'orienter sur des exigences de qualité de l'eau à la source ? À l'instar d'autres pays européens (Allemagne), ces mobilisations peuvent-elles conduire à rééquilibrer les rapports de force dans la gestion des pollutions diffuses sur les territoires de l'eau potable ?

Une seconde perspective interroge un processus de planification environnementale qui semble se dessiner. Les 500 aires d'alimentation de captages Grenelle ouvrent-elles une voie inédite à une planification et une rationalisation à l'échelle nationale des territoires de l'eau potable ?

À l'instar de l'urbanisme au début du 20^{ème} siècle, ces territoires « châteaux d'eau » seraient soumis à un contrôle institutionnel, foncier et réglementaire plus fort sur les activités agricoles. Le risque étant de voir les autres territoires agricoles laissés à la merci des pollutions diffuses. Toutefois, face aux contentieux européens, face aux limites atteintes en termes de rationalisation dans plusieurs départements, ainsi que face à la volonté affichée d'institutions territoriales de dépasser les objectifs du Grenelle, rien n'interdit de penser que le jeu est plus ouvert qu'il n'y paraît en termes de régimes d'action publique territoriale de l'eau potable.

Les services de l'État, les Agences de l'eau et des collectivités manifestent en ce sens un besoin explicite en matière d'expertise pour se mettre en capacité d'initier des formes de solidarité plus diversifiées et plus explicites entre territoires de production - d'eau potable, mais aussi de produits agricoles – et territoires de consommation. Au regard du constat à différents niveaux d'une demande exprimée des acteurs du terrain, elle consiste à interroger les conditions et les modalités concrètes de contribution de la sociologie, non plus seulement pour objectiver la problématique de l'eau potable, les facteurs qui conditionnent les pratiques agricoles, ou encore pour évaluer ex-post les politiques publiques. Mais surtout, pour contribuer, *in itinere*, à un changement significatif de gouvernance territoriale de la qualité de l'eau potable.

Bibliographie

- Aubertot J.N., Barbier J.M., Carpentier A., Gril J.J., Guichard L., Lucas P., Savary S., Savini I., Voltz M. (Éds), 2005. - *Pesticides, agriculture et environnement. Réduire l'utilisation des pesticides et limiter leurs impacts environnementaux*, Rapport d'expertise scientifique collective, INRA-CEMAGREF, France.
- Barraqué B., 1997. - « Subsidiarité et politique de l'eau », Faure A., *Territoires et subsidiarité. L'action publique locale à la lumière d'un principe controversé*, Paris, L'Harmattan.
- Barraqué B. (dir.), Bosc C., Doussan I., Viavattene C., 2007. - *Eau des Villes, Eau des Champs. Pour une évaluation adaptée à la démarche du développement durable*, Rapport final, programme D2RT du ministère de l'Écologie.
- Becerra S., Roussary A., 2008. - « Gérer la vulnérabilité de l'eau potable : une action publique désengagée ? », *Natures, Sciences et Sociétés*, 16, pp. 220-231.
- Becerra S., Peltier A. (dir.), 2009. - *Risques et environnement : recherches interdisciplinaires sur la vulnérabilité des sociétés*, Paris, L'Harmattan.
- Beck U., 2001. - *La société du risque, sur la voie d'une autre modernité*, Paris, Aubier.
- Bezes P., 2008. - « Le tournant néomanagérial de l'administration française », in Borraz O., Guiraudon V. (dir.), *Politiques publiques.1, La France dans la gouvernance européenne*, Paris, Presses de Sciences Po, pp. 215-254.
- Boltanski L., 2009. - *De la critique. Précis de sociologie de l'émancipation*, Paris, Gallimard.
- Borraz O., 1997. - « Des pratiques subsidiaires vers un régime de subsidiarité ? Les obstacles institutionnels à l'introduction de la subsidiarité en France, à la lumière de l'exemple suisse », in Faure A., *Territoires et subsidiarité. L'action publique locale à la lumière d'un principe controversé*, Paris, L'Harmattan pp. 21-65.
- Borraz O., Gilbert C., Joly P.B., 2005. - *Risques, crises et incertitudes : pour une analyse critique*, Cahiers du GIS Risques collectifs et situations de crise (3), Grenoble, MSH Alpes.
- Borraz O., 2008. - *Les politiques du risque*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Bourblanc M., 2007. - *Les politiques de reconquête de la qualité de l'eau face aux pollutions agricoles : Changement et stabilité dans les arrangements institutionnels en Côtes-d'Armor (France) et dans le Noord-Brabant (Pays-Bas)*, Thèse de doctorat en science politique et en science de gestion, Institut d'Études Politiques de Paris et la Radboud Universiteit Nijmegen (Pays-Bas).
- Brives H., 1998. - « L'environnement, nouveau pré-carré des Chambres d'Agriculture », *Ruralia*, n°2, pp. 73-83.
- Busca B., 2010. - *L'action publique agri-environnementale - La mise en œuvre négociée des dispositifs*, Paris, L'Harmattan.
- Canneva G., Pezon C., 2008. - « Des communes aux communautés, la révolution invisible des services d'eau en France », *Flux*, 74, pp. 56-67.
- Chabbal J., 2007. - « Le risque invisible, la non-émergence d'un problème public », *Politix*, 70, pp.169-195.
- Corcuff P., 2009. - *Les nouvelles sociologies*, Paris, Armand Colin, 2ème édition.
- Costa O., Jabko N., Lequesne C., Magnette P., 2001. - « La diffusion des mécanismes de contrôle dans l'Union Européenne : Vers une nouvelle forme de démocratie ? », *Revue française de science politique*, 51, 6, pp. 859-866.
- Crozet P., 2001. - « La mise en jeu de la responsabilité des acteurs territoriaux : une nouvelle donne pour la gestion locale ? », *Politiques et management public*, 19, 3, pp. 55-77.
- D'Arcimoles M., Borraz O., 2003. - « Réguler ou qualifier ? Le cas des boues d'épuration urbaines », *Sociologie du travail*, 45, pp. 45-62.

- Daniel F.-J., Perraud D., 2009. - "The multifunctionality of agriculture and contractual policies. A comparative analysis of France and Netherlands", *Journal of Environmental Management*, 90, Supplement 2, pp. 123-138.
- Decrop G., 1998. - « Les scènes locales de risques. Points de vue de Geneviève Decrop et Pierre A. Vidal-Naquet », Actes de la dixième séance du Séminaire du Programme risques collectifs et situations de crise du CNRS, 19 mars 1998, Grenoble, MSH Alpes.
- Dubar C., 2008. - «Le pluralisme en sociologie : fondements, limites, enjeux», Socio-logos, Numéro 1, [En ligne], mis en ligne le : 29 mars 2008. URL : <http://socio-logos.revues.org/document20.html>, Consulté le 5 avril 2010.
- Dubuisson-Quellier S., 2009. - *La consommation engagée*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Duran P., Thoenig J.C., 1996. - « L'État et la gestion publique territoriale », *Revue Française de Science Politique*, 46, 4, pp. 580-623.
- Faucher-King F., Le Galès P., 2007. - *Tony Blair, 1997-2007. Le bilan des réformes*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Faure A., Muller P., 2007. - « Objet classique, équations nouvelles », in Faure A. (dir.), Leresche J.-P., Muller P., Nahrath S., *Action publique et changements d'échelles : les nouvelles focales du politique*, Paris, l'Harmattan, pp. 9-19.
- Fouilleux E., 2008. - « Les politiques agricoles et alimentaires », in Borraz O., Guiraudon V. (dir.), *Politiques publiques. 1. La France dans la gouvernance européenne*, Paris, Presses de Sciences Po, pp. 113-146.
- Gerstlé J., 2003, « Démocratie représentative, réactivité politique et imputabilité », *Revue française de science politique*, 53, 6, pp. 851-858.
- Goxe A., 2007. - « Gouvernance territoriale et développement durable : implications théoriques et usages rhétoriques », in Pasquier R., Simoulin V., Weisbein J. (éds), *La gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories*, Paris, LGDJ, pp. 151-170.
- Grandgirard A., 2007. - *De la gestion intégrée comme doctrine à l'intégration comme défi de gestion*, Thèse pour le Doctorat en Sciences de Gestion, École des Mines de Paris, 285 p.
- Grandgirard A., Barbier R., Tsanga Tabi M., 2009. - « Le Département, un acteur clef de la politique de l'eau », *Économie rurale*, 1, 309, pp. 22-33.
- Granier F., Uhalde M., Salles D., 2008. - « Agir en sociologue. Comprendre, débattre, concevoir, accompagner », *Sociologies Pratiques*, 16, PUF.
- Grémion P., 1976. - *Le pouvoir périphérique*, Paris, Le Seuil.
- Hache E., 2007a. - « Néolibéralisme et responsabilité », *Raisons politiques*, 4, 28, pp. 5-9.
- Hache E., 2007b. - « La responsabilité, une technique de gouvernementalité néolibérale ? », *Raisons politiques*, 4, 28, pp. 49-65.
- Hirschman A.O., 1970. - *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*, Cambridge, Harvard University Press.
- Jessop B., 2004. - « Multi-level Governance and Multi-level Metagovernance », in Bache I., Flinders M., *Multi-level Governance*, New York, OUP, pp. 49-74.
- Lamine C., 2008. - *Les Intermittents du Bio. Pour une sociologie des choix alimentaires émergents*, Paris, Editions de la MSH.
- Lascoumes P., 2008. - « Les politiques environnementales », in Borraz O., Guiraudon V. (dir.), *Politiques publiques. 1. La France dans la gouvernance européenne*, Paris, Presses de Sciences Po, pp. 29-67.
- Lascoumes P., Le Bourhis J.-P., 1998. - « Le bien commun comme construit territorial. Identités d'action et procédures », *Politix*, 1, 42, pp. 37-66.
- Lascoumes P. (dir.), Le Galès P., 2004. - *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Lascoumes P., Le Galès P., 2009. - *Sociologie de l'action publique*, Paris, Armand Colin, 2ème édition.

- Le Galès P., 1995. - « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue Française de Science Politique*, 45, pp. 57-95.
- Le Lidec P., 2008. - « La réforme des institutions locales », in Borraz O., Guiraudon V. (dir.), *Politiques publiques. 1. La France dans la gouvernance européenne*, Paris, Presses de Sciences Po, pp. 255-281.
- Leroy P., Arts B. (dir.), 2006. - *Institutional Dynamics in Environmental Governance*, Springer.
- Lorrain D., 2004. - « Les pilotes invisibles de l'action publique. Le désarroi du politique ? », in Lascoumes P., Le Galès P., *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, pp. 163-197.
- Lothe P., 2007. - « Proximité et efficacité : les maîtres mots de la réussite départementale », *Pouvoirs locaux*, 75, pp. 48-53.
- Noiville C., 2003. - *Du bon gouvernement des risques*, Paris, PUF.
- Peretti-Watel P., 2000. - *Sociologie du risque*, Paris, Armand Colin.
- Poupeau F-M., 2007.L - « La fabrique d'une solidarité nationale. État et élus ruraux dans l'adoption d'une péréquation des tarifs de l'électricité en France », *Revue française de science politique*, 57, 5, pp. 599-628.
- Roussary A., 2010. - *Vers une recomposition de la gouvernance de la qualité de l'eau potable en France. De la conformité sanitaire à l'exigence de qualité environnementale*, thèse de sociologie, Toulouse, Université Toulouse 2 Le Mirail.
- Roussary A., Salles D., Akermann G., 2010. - *ACT'EAU : Acteurs des aires d'alimentation des captages et territoires de l'eau*, Rapport d'étude sociologique, CERTOP-CNRS UMR 5044, Université Toulouse Le Mirail.
- Roussary A., Busca D., Dumont A., Carpy-Goulard F., Salles D. (à paraître). - « Pratiques phytosanitaires en agriculture et environnement : des tensions irréductibles ? », *Économie rurale*.
- Salles D., 2006. - *Les défis de l'environnement, démocratie et efficacité*, Paris, Ed. Syllepse.
- Salles D. (dir.), Barraqué B., Busca D., Garin P., 2006. - *L'Eau des Villes et L'Eau des Champs. Négociation territoriale et Génie de l'Environnement (EVEC)*, Rapport Programme PIDUD, D2RT, CERTOP, CEMAGREF, LATTS.
- Salles D., 2009. - « Environnement : la gouvernance par la responsabilité ? » [en ligne], [consulté le 27/01/2010], in Vertigo - La revue électronique en sciences de l'environnement [Ressource électronique], 2009, Hors série 6, p. [en ligne].
- Smith A., 2008. - « L'intégration européenne des politiques françaises », in Borraz O., Guiraudon V. (dir.), *Politiques publiques. 1. La France dans la gouvernance européenne*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 206.
- Theys J., 2003. - « La gouvernance, entre innovation et impuissance : le cas de l'environnement », Développement durable et territoires [en ligne], Dossier 2 : Gouvernance locale et Développement durable, <http://developpementdurable.revues.org/index1523.html>.
- Van Tatenhoven J., Arts B., Leroy P., 2000. - *Political modernisation and the environment, the renewal policy arrangements*, Dordrecht, Kluwer Academic Publishers.
- Vilagran de Léon J.C., 2006. - "Vulnerability a conceptual and methodological review", *Source*, 4.
- Weale A., Pridham G., Cini M., Konstadakopoulos D., Porter M., Flynn B., 2000. - *Environmental Governance in Europe: An Ever Closer Ecological Union?*, Oxford, Oxford University Press.
- Weaver R.K., 1986. - « The politics of Blame avoidance », *Journal of Public Policy*, 6, 4, pp. 371-398.